



REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO VIII - Nº 6

Santa Fe de Bogotá, D. C., lunes 8 de febrero de 1999

EDICION DE 284 PAGINAS

DIRECTORES: MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 1999

*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 a 2002.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

#### TITULO I PARTE GENERAL

#### CAPITULO I

#### OBJETIVOS NACIONALES Y SECTORIALES DE LA ACCION ESTATAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO

**Artículo 1. Objetivos del Plan.** El objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es la conservación de la paz, con el fin de ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social.

Con este objetivo se busca:

- Promover la producción de riqueza, reducir significativamente las tasas de desempleo, eliminar la pobreza y la protección y el proteger y promover un adecuado aprovechamiento del medio ambiente.
- Ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población, e igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales. En particular, para la población que se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad, por sus características socioeconómicas, culturales, étnicas, territoriales, religiosas o de género.
- Contribuir a la generación de una cultura de paz, que nos haga aptos para el ejercicio cotidiano de la convivencia en solidaridad, toleran-

cia y respeto de los derechos humanos, como base para la reconciliación nacional.

- Mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos, teniendo en cuenta criterios de ingreso y de distribución regional y de género.

**Artículo 2. Sostenibilidad.** El Plan Nacional de Desarrollo prevé mecanismos para garantizar la sostenibilidad, a partir de los siguientes cuatro aspectos:

- Desde el punto de vista económico, que el crecimiento se fundamente en incrementos de productividad.
- Desde el punto de vista ambiental, que el crecimiento sea compatible con la preservación y el manejo adecuado de los recursos naturales.
- Desde el punto de vista social, que el crecimiento sea generador de empleo, capacidades y oportunidades.
- Desde el punto de vista político, que el proceso de crecimiento sea fundamentalmente, equitativo y participativo.

**Artículo 3. Compromisos Nacionales.** El Plan Nacional de Desarrollo propone a la sociedad un compromiso fundamental con la educación, la cultura, la formación para el trabajo, la salud, la familia, la niñez y la nutrición; capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza, y un mayor capital humano y social. Este es el mejor vehículo para construir la paz y la convivencia pacífica.

Dicho compromiso busca movilizar a la sociedad en su conjunto de acuerdo con sus capacidades económicas para lograr que ni un solo niño o niña en este cuatrienio deje de asistir hasta el noveno grado escolar; que se cumpla con la afiliación obligatoria, y se cotice por el valor real de los ingresos, al sistema general de seguridad social en salud; para que los afiliados al régimen subsidiado en salud sean verdaderamente los más desvalidos; que no se tolere la violencia intrafamiliar y se tengan mejores

relaciones familiares; que las niñas y niños estén más protegidos y mejor nutridos, que se ofrezcan mejores condiciones a los discapacitados.

Con el fin de reconstruir el tejido social el Plan Nacional de Desarrollo se propone incidir de manera profunda sobre las oportunidades de acceso que los pobres y los segmentos de la población de bajos ingresos tienen a activos esenciales. Es por ello, que en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, la política social es la forma como institucionalmente se logra que la acumulación individual de capital humano y la formación colectiva de capital social se articulen equilibradamente, con la acumulación física, individual y colectiva, para potenciar al máximo el desarrollo nacional y lograr un crecimiento económico sostenible con cohesión social.

**Artículo 4. Documentos Anexos.** Apruébase como parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórase como anexo de la presente ley, el documento "Cambio para Construir la Paz", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación y el Plan de Inversiones aprobado por el Conpes.

**Artículo 5. Estrategias. Las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo son las siguientes:**

**Hacia un Estado Viable y Participativo.** Se propone una reforma política y la profundización del proceso de descentralización. Con la reforma política, se busca lograr la Gobernabilidad, y reformar el Estado y lograr la Evaluación y control social.

**La Profundización de la Descentralización.** Se busca avanzar en: (i) el proceso de ordenamiento territorial, (ii) fortalecimiento fiscal, (iii) gestión territorial y (iv) seguimiento y evaluación de la descentralización. Las acciones del Gobierno se orientarán bajo los principios de reconocimiento a la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local.

**Compromisos Fundamentales de la Sociedad: Reconstitución del Tejido Social.** Se busca una mayor cobertura, equidad, eficiencia y calidad, lo que se fundamenta en una suma de compromisos del Estado y de la Sociedad encaminados a: (i) aunar esfuerzos y recursos que aseguren la generación de empleo; (ii) la erradicación de la pobreza; (iii) buscar la igualdad de oportunidades sociales para la población; (iv) la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza; (v) el respeto a los derechos humanos; y (vi) restablecer los vínculos de confianza de esta población en sí misma y en sus instituciones para despertar la acción solidaria y la identidad con unos propósitos comunes.

**Desarrollo y Paz: Instrumentos y prioridades.** Se trata de adoptar una política de Estado en materia de paz, que trascienda los periodos gubernamentales, se ocupe de la población afectada por la violencia e incorpore estas acciones como parte de los procesos de gestión del desarrollo territorial, en el marco de la profundización de la descentralización.

La política de paz propone inversiones sectoriales orientadas a mejorar las condiciones que favorecen la convivencia pacífica y a desestimular los factores que promueven la violencia en sectores tales como el agropecuario, infraestructura, justicia, medio ambiente, defensa y seguridad, las cuales serán complementadas con medidas especiales para combatir la corrupción.

Se pondrá en marcha un Plan Especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto, "Plan Colombia".

**Las exportaciones como motor de crecimiento.** Es esencial insertar el aparato productivo colombiano en la economía mundial, buscando no sólo competir con éxito en los diferentes mercados internacionales, sino también en el mercado doméstico. Para esto se propone diseñar un marco para la acción coordinada del sector público y el privado que permita la reasignación de recursos productivos hacia la producción exportable, y una sana política macroeconómica.

Adicionalmente, el Plan contiene una política de Infraestructura Social y un Plan de reconstrucción del eje cafetero.

**Infraestructura Social.** Se busca superar las condiciones y calidad de vida de la población más pobre, redistribuyendo recursos vía subsidios, apoyando financieramente inversiones que favorezcan a la población de bajos ingresos, promoviendo el mejoramiento y desarrollo económico de los centros urbanos, y fortaleciendo las condiciones del sistema de ciudades, a través de políticas de vivienda, agua potable y saneamiento básico, y desarrollo urbano.

**Plan de reconstrucción del eje cafetero.** Adelantarán acciones pertinentes para la reconstrucción y rehabilitación de la comunidad afectada, buscando un desarrollo sostenible, promoviendo la recuperación de la calidad de vida de sus habitantes y la reinserción de la región a la economía nacional e internacional.

## CAPITULO II

### ESTRATEGIAS Y POLITICAS EN MATERIAS ECONOMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL

**Artículo 6. Estrategias y Políticas en Materias Económica, Social y Ambiental.** El Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz, busca recuperar la estabilidad económica, el crecimiento y la generación de empleo. La estrategia de crecimiento económico se basa en promover cambios en la calidad de los factores determinantes de la producción. Así, en primer lugar, el factor trabajo, a través de mayor acceso a la educación, capacitación profesional y salud. En segundo lugar el factor capital, a través de medidas que promuevan el ahorro de los sectores privado y público, dando un mayor ritmo de inversión productiva y mejorando la calidad del capital. Por último, se contempla acelerar el desarrollo del marco institucional, con el objeto de promover un ambiente propicio a la creación, transmisión y realización de nuevas ideas. Así mismo, adelantar un reordenamiento del Estado que genere una producción más eficiente de bienes públicos, que promueva reglas simples, claras y estables, que garanticen los derechos de los agentes económicos, que combata la corrupción, que racionalice la regulación económica y que cree un ambiente de paz.

En términos concretos, la estrategia fiscal contempla un componente de corto y otro de mediano plazo. Dentro del primero, la tarea para 1999 es reducir el déficit del Sector Público no financiero de 3.87% del PIB alcanzado en 1998 a 2.11% del PIB. En el mediano plazo dicho déficit pasa a 0.69% en el 2002, nivel considerado sostenible tanto en los estándares internacionales como en la trayectoria de largo plazo de la economía colombiana. El sector que explica esta disminución es el Gobierno Nacional, cuyo desbalance cae de 5.0% del PIB en 1998 a 1.9% al final del cuatrienio.

El esfuerzo de ajuste en el gasto público del Gobierno Nacional Central se concentra en los rubros de inversión, servicios personales e intereses de la deuda interna. La formación bruta de capital fijo en cabeza del

Gobierno Nacional pasa de representar 1.8% del PIB en 1998, a 0.75% en el 2002.

En el frente cambiario se espera una depreciación real del 4.1% en 1999, lo cual es coherente para finalizar el año dentro de la banda cambiaria (\$1.790 por dólar). En el mediano plazo se busca disminuir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos del nivel actual del 6.6% del PIB, considerado un límite máximo para la economía colombiana, a un monto sostenible en el largo plazo de 3.6% del PIB. El plan macroeconómico contempla que las reservas internacionales fluctúen alrededor de US\$ 8.000 millones durante el cuatrienio. Esta cifra representa más de 3.6 meses de importaciones de bienes y servicios, nivel considerado suficiente de acuerdo con los estándares internacionales.

En lo que tiene que ver con la inflación, el objetivo es llevarla a un dígito para el año 2002. Naturalmente, el diseño de la política anti-inflacionaria y la decisión sobre el ritmo efectivo de su disminución, será decisión autónoma del Banco de la República, en coordinación con las políticas generales del Gobierno.

## TITULO II

### PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS

#### CAPITULO I

#### PROYECCION DE RECURSOS FINANCIEROS

**Artículo 7. Fuentes de Financiación del Plan de Inversiones Públicas.** El Plan Nacional de Inversiones Públicas 1998-2002 tendrá un valor de sesenta y tres billones seiscientos mil millones de pesos (\$ 63.6 billones), a pesos constantes de 1998, financiados de la siguiente manera :

FUENTES USOS	INGRESOS CORRIENTES NACION	RECURSOS PROPIOS/1	ENDEUDAMIENTO	OTROS/2	TOTAL FUENTES
INVERSION GOBIERNO CENTRAL	-	-	7.8	2.9	10.7
INVERSION DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	-	9.5	-	-	9.5
INVERSION SECTOR DESCENTRALIZADO	-	6.7	2.9	0.1	9.7
TRANSFERENCIAS PARA INVERSION SOCIAL	28.0	-	-	-	28.0
TOTAL FUENTES	28.0	16.2	10.7	3.0	57.9
FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ					5.7
TOTAL USOS					63.6

/1 Para los establecimientos públicos corresponde a recursos administrados por las entidades (RAPE)  
/2 Son recursos provenientes de privatizaciones, manejo de portafolio. En el sector descentralizado corresponde, además, a aportes de entidades.

#### CAPITULO II

#### DESCRIPCION DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE INVERSION

**Artículo 8. Descripción de los Principales Programas de Inversión.** La descripción de los principales programas y subprogramas que el

Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones 1999-2002 es la siguiente:

#### 1. ESTADO PARTICIPATIVO

1.1. Programa Nacional de Asistencia Técnica al Ordenamiento Territorial: El Ministerio del Interior y las entidades participantes en el Comité Nacional de Asistencia Técnica adelantarán una agenda de trabajo interinstitucional de apoyo a las entidades territoriales en la promoción, orientación e implementación de procesos de ordenamiento territorial regional y municipal, de acuerdo con las leyes y políticas nacionales, regionales y locales.

1.2. Programa de apoyo a la implementación de Macroproyectos Urbanos: El Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación, apoyarán a las entidades territoriales en la formulación y gestión de los macroproyectos urbanos, y serán éstas las encargadas de realizar la evaluación y seguimiento de los proyectos.

1.3. Programa Nacional de impulso a la política de transporte urbano: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Económico, implementará un programa de asistencia técnica a las entidades territoriales para adelantar procesos de gestión y modernización de los sistemas de transporte urbano.

1.4. Programa de apoyo a la conformación de centros de información del suelo urbano: El Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación, trabajarán en un programa de asistencia técnica nacional a las ciudades con población mayor de 100 mil habitantes para el montaje, implementación y seguimiento de los observatorios del suelo y del mercado inmobiliario.

1.5. Programa de regulación masiva de la propiedad y modernización de los sistemas de catastro y registro: El Ministerio de Desarrollo Económico y las entidades vinculadas a los sistemas de catastro y registro, apoyarán la optimización, impulso y seguimiento de las labores de titulación masiva de predios y gestión institucional para el mejoramiento de la información y trámite de asuntos catastrales y de registro.

1.6. Programa de promoción del desarrollo económico de los centros urbanos: El Gobierno Nacional diseñará las herramientas técnicas y financieras necesarias para promover alianzas estratégicas entre entidades públicas y privadas, la calificación de la mano de obra y atraer la inversión a los centros urbanos.

#### 2. EDUCACION

El Plan propone un gran compromiso social con la educación, la juventud y el deporte. En educación los programas están aglutinados en torno a cuatro énfasis: cobertura, equidad, eficiencia y calidad. En cobertura la prioridad es la búsqueda de la cobertura, del noventa por ciento (90%) en educación básica para los niños en edad escolar; en equidad, la estrategia central, aunque temporal, es la focalización del servicio en la población más pobre; en eficacia y eficiencia se logrará el mejoramiento mediante transformaciones institucionales en el sector y a través del aumento del control social; la búsqueda de la calidad se concentra en el fortalecimiento del sistema educativo para evaluar sus resultados y para identificar y difundir modelos educativos exitosos.

#### 2.1 Programa de Educación Básica y Media

##### 2.1.1. Caminante

Mediante éste se pretende hacer una reorganización de la Educación Básica con base en el Nuevo Sistema Escolar. Promoverá la autonomía

real de la institución educativa mediante el control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Se buscará la fusión, en zonas urbanas y rurales, de establecimientos de primaria y secundaria. Se promoverá una nueva organización escolar —el *Nuevo Colegio*— a partir de instituciones ya existentes y se constituirán los sistemas educativos departamentales y municipales. Se propone, además, lograr una cobertura neta del noventa por ciento (90%) en educación básica para niños en edad escolar. Para ello, se exigirá al sistema una mayor eficiencia, se reformará el actual esquema de asignación de recursos y se aumentarán progresivamente las relaciones de docente por alumno hasta un promedio nacional de 30 alumnos por docente. Se podrán crear programas focalizados de subsidios a la demanda, dirigidos a la población más pobre. Para las zonas rurales se fortalecerá la educación básica y se sistematizarán y divulgarán experiencias de educación media y técnica, así como las modalidades no formales de atención a jóvenes y adultos, con especial énfasis en proyectos educativos institucionales innovadores.

El proyecto de ampliación de la jornada de los alumnos ofrecerá a éstos apoyo pedagógico en la elaboración de sus tareas escolares, con la promoción de la lectura a través de la dotación de bibliotecas escolares y su integración con las bibliotecas públicas, y con actividades recreacionales, deportivas, de formación artística, cultural y ciudadana.

### 2.1.2. Educación es calidad

Se propone brindar una educación básica de calidad para todos los colombianos, entendida ésta como la formación del estudiante en competencias universales básicas en el mundo de hoy y como ciudadano ético, autónomo y solidario en su entorno familiar, local y nacional. Se fortalecerá el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y la divulgación de sus resultados; el establecimiento de estándares para los lineamientos curriculares; la identificación de experiencias exitosas en términos de logro de los estudiantes, y los modelos de educación rural.

### 2.1.3 Educación Informal - Ursulas

Este programa está dirigido al grupo familiar y a todos los niños hasta de cinco (5) años, partiendo de su realidad cotidiana y el entorno cultural que ha ayudado a moldear las categorías de crecimiento personal y social. Brindará a todos los niños de hasta cinco (5) años y a sus familias condiciones favorables para su desarrollo teniendo en cuenta sus prácticas de crianza, mediante la creación de microcentros de núcleos familiares, espacios lúdico - afectivos (adultos y bebés), ludotecas infantiles comunitarias, conversatorio virtual sobre la infancia, formación en psicopedagogía en el bachillerato y la utilización de medios masivos educadores para la infancia.

## 2.2 Educación Media y Superior - La Sociedad del Conocimiento

El conjunto de acciones que el Plan se propone desarrollar en educación superior se articulará en torno al concepto de sociedad del conocimiento.

### 2.2.1. Ampliación del Sistema de Crédito

Este subprograma busca dos objetivos principales: ampliar la cobertura y mejorar la equidad del sistema de crédito, como instrumento para el acceso equitativo a la educación superior. Se pretende cubrir el cincuenta por ciento (50%) de las solicitudes de financiación que realicen los estratos 1, 2 y 3 en universidades que satisfagan los criterios de calidad que establezca el gobierno. Para el logro de este propósito, el Estado destinará durante los próximos cuatro (4) años \$ 159.482 millones de pesos.

### 2.2.2. Mejoramiento de la Calidad

El objetivo de este subprograma es el de mejorar la calidad y el nivel de la educación superior impartida en el país. Para el logro de este objetivo, se dará especial énfasis al establecimiento de instituciones e instrumentos de regulación eficaces como: sistema de información de la educación superior, inspección y vigilancia y acreditación. Este programa hará una inversión en proteger los derechos de los usuarios de la educación superior. Para este programa el Estado destinará durante los próximos cuatro (4) años \$21.538 millones.

#### 2.2.2.1. Impulso a la Educación Tecnológica y la Capacidad Científica

Mediante este subprograma se pretende impulsar las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades del país de modo que contribuyan al desarrollo y la solución de las necesidades del país. Igualmente, la Nación promoverá el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación tecnológica lo mismo que promocionará la matrícula en este tipo de programas por parte de los jóvenes con la intención de acelerar y facilitar la modernización científica y tecnológica del país. Para el logro de estos objetivos el Estado dedicará durante los próximos cuatro años \$56 mil millones de pesos.

Igualmente, se establecerán nuevos requisitos para la creación de Instituciones de Educación Superior Públicas, para garantizar la calidad de los programas que ofrecen y su sostenibilidad financiera en el tiempo. Así mismo, se implementarán mecanismos que garanticen un adecuado manejo presupuestal por parte de estas Instituciones.

#### 2.2.2.2. Estabilidad Financiera del Sector

Este subprograma busca generar estabilidad financiera en el sector educativo, mediante la implementación de mecanismos como la flexibilización de plazas, el retiro de docentes en caso de jubilación y la prohibición aplicable a los empleados públicos docentes de recibir más de una erogación del Estado.

## 2.3. Juventud

### 2.3.1. Constructores de un Nuevo País

Con el propósito de implementar la Política Nacional de Juventud para el cuatrienio y desarrollar la Ley 375 de 1997, el Ministerio de Educación Nacional, a través del Viceministerio de la Juventud, se concentrará en el cumplimiento de los siguientes objetivos: promover a los jóvenes como constructores de paz, generando nuevas formas de servicio a la sociedad y posibilitando el acceso a más y mejores bienes y servicios; fomentar la educación y la formación integral, incluyendo las dimensiones que permitan a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad para que participe de manera activa en la vida social del país; y, garantizar la asistencia técnica a las entidades territoriales y organismos no gubernamentales para el diseño de las Políticas de Atención a la Población Juvenil mediante la promoción de la participación y la institucionalización de programas para dicha población.

Como líneas de acción básicas para alcanzar este propósito, se implementará con el liderazgo del Viceministerio, el Sistema Nacional de Juventud como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que trabajan con y en pro de los jóvenes, fomentando los Consejos de Juventud; los Servicios Integrados para Jóvenes, mediante Cuerpos Solidarios Juveniles como alternativas para que los jóvenes

puedan proyectarse; y las Casas de la Juventud como espacios de encuentro, socialización y capacitación juvenil.

### 2.3.2. Deporte

El Gobierno Nacional apoyará el proceso de descentralización del sector, avanzando en la transformación del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, en una institución técnica de investigación y asesoría en materia deportiva, que administre un Sistema de Información para efectuar el seguimiento y evaluación de resultados en los entes territoriales.

Se avanzará en la descentralización del deporte. La nación promoverá las iniciativas de las entidades territoriales y del sector privado para los programas de deporte formativo y de alto rendimiento.

## 3. CULTURA

### 3.1. La Organización del Sector

Mediante este programa se consolidará el Sistema Nacional de Cultura, a través de la creación de consejos e instituciones territoriales de cultura, el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales y agentes culturales, y la consolidación de los procesos que vivifican y arman estructuralmente el Sistema: formación, información, planeación, organización y financiación. Con este fin, se implementarán programas encaminados a fortalecer financieramente el sector, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, canalizando los recursos generados por la cultura hacia el mismo sector.

### 3.2. Patrimonio Cultural de la Nación

La acción del Estado se centrará en la identificación, investigación, análisis, conservación, restauración, difusión y valoración del patrimonio cultural material (documental, sonoro, visual, filmico, mueble e inmueble), y no material (memoria, tradiciones, costumbres, entre otros), que hacen parte del conjunto del patrimonio artístico y cultural de la Nación, patrimonio que es eje fundamental del desarrollo y fuente esencial de la memoria y la identidad.

Se fortalecerán los museos, bibliotecas, centros documentales y archivos, como ejes de la atención, cuidado y fortalecimiento del patrimonio cultural en el país. Se fortalecerán igualmente el Museo Nacional, la Biblioteca Nacional, el Instituto Colombiano de Antropología y el Archivo General de la Nación, entidades que se constituyen como ejes de la acción patrimonial directa del gobierno. Se consolidará la ampliación física del Museo Nacional como proyecto de interés social para fortalecer labores educativas y culturales y como apoyo a los demás museos del país, en sus servicios educativos y culturales para los colombianos del próximo siglo.

### 3.3. Formación Artística y Cultural

Este programa fomentará el conocimiento de nuestra realidad, historia, mitos y raíces. El impulso a la antropología y a la arqueología y el rescate de la enseñanza de las humanidades a nivel escolar contribuirán a lograr este cometido. Se promoverá el fortalecimiento de los programas y de las instituciones nacionales y territoriales encargadas de desarrollar procesos pedagógico - artísticos y culturales y se promoverá la formación y profesionalización de los creadores y los gestores culturales.

### 3.4. Fomento a la Creación y a la Investigación Artística y Cultural

Se estimulará la creación y la investigación artística con el objeto de reconocer y promover el inmenso potencial artístico que pueda garanti-

zarle al país la continuidad de sus tradiciones culturales; se trata de conciliar conceptos como identidad y globalización, y de elevar el nivel de los artistas nacionales y su profesionalización.

### 3.5 Cultura y Medios de Comunicación

Se buscará fortalecer los procesos comunicativos (radiales, televisivos, impresos y cinematográficos) que refuercen los diálogos interculturales que ocurren en el territorio nacional, con el propósito de contribuir a democratizar la información y el acceso a las actividades, los bienes y los servicios artísticos y culturales. Se continuará, a través de las radios comunitarias, con la promoción de mecanismos reales y eficientes para proteger, conservar, rehabilitar y divulgar nuestro patrimonio cultural, en particular el sonoro (musical y oral).

De igual forma, se participará activamente en la consolidación del canal de televisión cultural, y se propenderá por la ampliación de espacios de programación cultural en los concesionarios de los medios de comunicación radiales y televisivos, buscando mecanismos para estimular a los canales privados con el fin que produzcan y exhiban programas de alto nivel cultural. Se fomentará la producción cinematográfica nacional mediante la generación de medios de financiamiento públicos y privados de fuente nacional, bilateral e internacional.

### 3.6. Industrias Culturales

Con el fin de consolidar el sector cultural como fuente de desarrollo económico y social, en los casos en que ello sea posible y conveniente, se buscará incorporar la producción cultural en las dinámicas del mercado, a través de las industrias y servicios culturales para lo cual se facilitarán mecanismos que incentiven la inversión en el sector, tales como depósitos aduaneros dedicados a la actividad cultural. Los sectores prioritarios para el desarrollo de estas políticas serán la industria editorial, la industria cinematográfica, fonográfica y el turismo cultural, entre otros. Para su fortalecimiento se canalizarán recursos hacia el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica y el Fondo Mixto Nacional de Promoción.

## 4. SALUD

### 4.1. Afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, Atención de Accidentes de Tránsito, Víctimas de Catástrofes Naturales y Fortalecimiento de la Red de Urgencias.

El Gobierno Nacional y las entidades territoriales mantendrán la actual cobertura de afiliación al régimen subsidiado de seguridad social en salud y promoverán su ampliación. Para esto destinarán los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga y las demás fuentes de financiación del régimen subsidiado. Por otro lado, con los recursos de la subcuenta ECAT se financiará la atención de las víctimas de accidentes de tránsito en los casos de carro fantasma, de las personas víctimas de catástrofes naturales y se fortalecerá la Red de Urgencias.

### 4.2. Plan de Atención Básica

El Ministerio de Salud acordará con los Ministerios del Medio Ambiente y Educación y con las entidades territoriales en el marco del Plan de Atención Básica, PAB, el desarrollo de estrategias integradas de control de enfermedades emergentes y reemergentes con énfasis en la promoción de la salud, la participación social y el ordenamiento del medio ambiente. El Ministerio de Salud liderará la puesta en marcha de una estrategia

integral de promoción de la salud sexual y reproductiva responsable, con énfasis en la población adolescente y con perspectiva de género. Además, el Ministerio de Salud garantizará la atención integral en salud a la población que se encuentre en situación de desplazamiento forzoso, propiciará los espacios municipales para la promoción de la convivencia pacífica y orientará al sector en la integración al plan nacional de prevención y atención de la violencia. Se incluirán acciones para prevenir el consumo de alcohol, cigarrillos y otras sustancias psicoactivas en niños, niñas y adolescentes. Así mismo, se pondrá en marcha el Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad y Minusvalía.

### **4.3. Otros Programas**

#### **4.3.1. Estabilidad Financiera**

Para garantizar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y lograr el acceso a los servicios de salud con equidad, se controlará la evasión y elusión de aportes, y se estudiará la posibilidad de crear una central única de recaudo para las distintas contribuciones al SGSSS o se utilizarán otros sistemas de información como el registro único de aportantes. Así mismo, se evitará la doble afiliación al régimen subsidiado y se cobrará por ella según la capacidad de pago. Para optimizar recursos, el Gobierno Nacional presentará un Proyecto de Ley Único para el monopolio rentístico de las loterías, apuestas y juegos de azar. Se establecerán mecanismos con el objeto de proteger los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social en salud, en cuanto a garantizarles el aseguramiento y por ende la prestación de los servicios, en caso de que la EPS o la ARS a la cual se encuentran afiliados, tenga problemas de solvencia o quiebra. Por otro lado, se flexibilizarán los aportes de la Nación para el régimen subsidiado de salud, en el sentido de condicionarlos a las disponibilidades financieras.

#### **4.3.2. Aumento de Cobertura**

También con el propósito de aumentar la cobertura, se transformarán los subsidios de oferta en subsidios a la demanda. De igual forma, se crearán subsidios parciales para la afiliación al régimen subsidiado, se estudiarán alternativas para reducir el porcentaje de cotización o pagar el valor de la Unidad de Pago por Capitación -UPC-, y se evitará la afiliación de población no pobre al régimen subsidiado. Se estudiará la posibilidad de definir paquetes de servicios de salud diferentes al Plan Obligatorio de Salud -POS- para ciertos grupos de población en condiciones especiales. Las Cajas de Compensación Familiar destinarán progresivamente recursos del régimen subsidiado para la afiliación de niños menores de 6 años de escasos recursos. La población que no se afilie al Sistema deberá asumir directamente los costos de la atención de salud que requiera.

Se revisarán los requisitos existentes para la conformación de empresas promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado e instituciones prestadoras de servicios de salud para que en la creación de nuevas entidades de este tipo se garantice la existencia de condiciones técnicas, administrativas y financieras que les permitan responder en debida forma con sus obligaciones. Se acabarán los privilegios de las EPS públicas, de lo contrario se liquidarán. Las ARS y las Empresas Solidarias de Salud -ESS- deberán agruparse para garantizar la compensación del riesgo y fortalecer su capacidad financiera. Se estudiará la posibilidad de reestructurar las ARP para que un porcentaje de su cotización sea trasladado a las EPS, para financiar los gastos en riesgos profesionales.

#### **4.3.3. Instituto de los Seguros Sociales**

El Instituto de los Seguros Sociales (ISS) se reformará institucionalmente: se separarán las funciones de aseguramiento y prestación de servicios y

se convertirán en Empresas Sociales del Estado (ESE), las clínicas y Centros de Atención Ambulatoria. Mediante el montaje de un sistema de información se readecuarán las nuevas condiciones generadas dada la implementación de la Ley de Seguridad Social.

#### **4.3.4. Fortalecimiento del Sistema de Garantía de Calidad**

Se trabajará en el fortalecimiento del sistema de garantía de calidad en IPS y EPS, a través de mecanismos que incentiven el logro de niveles superiores de calidad. El Ministerio creará un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar la calidad en la prestación de los servicios y lo pondrá en marcha en coordinación con las EPS y ARS. Así mismo reglamentará la acreditación de las IPS.

#### **4.3.5. Hospitales Públicos**

Los hospitales públicos deberán transformarse en empresas sociales del Estado (ESE). Para ello deberán reestructurar sus plantas de personal, flexibilizar su sistema de contratación, mejorar su gestión, garantizar la solvencia de sus sistemas de referencia y contrarreferencia y adecuar los servicios que prestan para garantizar sostenibilidad y competitividad. Aquellos que no se reestructuren, deberán liquidarse. Para apoyar este proceso, se otorgarán créditos a través de convenios. Se ofrecerá asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales cuando los hospitales hayan realizado la adecuación de la planta de personal.

#### **4.3.6. Clarificación de las Competencias de los Distintos Niveles Territoriales**

Con el objeto de hacer más eficiente la asignación de los recursos, el gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de Ley que modifique la Ley 60.

#### **4.3.7. Sistema de Información**

Se establecerá un sistema de información confiable y oportuno que permita el seguimiento de las acciones de los gobiernos locales y el flujo de información hacia estos niveles, de tal forma que se les faciliten sus funciones. Así mismo, se promoverá la homologación de los sistemas de información y la integración de las acciones de todos los actores con el fin de lograr el control y seguimiento, tanto de los usuarios del sistema como de los aspectos relacionados con la prestación de los servicios y el manejo del conjunto de los recursos e infraestructura del sector.

#### **4.3.8. Sistema de Vigilancia y Control**

En éste, las distintas instancias que lo conformen, a saber; el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, definirán claramente las competencias y las funciones que cada instancia desarrollará. Así mismo, se incluirán mecanismos de participación ciudadana en el control integral del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en especial en los temas de afiliación y garantía en la satisfacción de los derechos de los usuarios.

#### **4.3.9. Investigación Científica en Salud**

El Ministerio de Salud adelantará acciones de promoción de la investigación científica en salud básica y aplicada en las áreas de interés para el país, con miras a brindar un proceso continuo de mejoramiento de la calidad científica y ética en la prestación de los servicios de salud. Así mismo, promoverá procesos de planeación tecnológica, con el fin de fortalecer su racionalización y su adecuada prestación.

## 5. FAMILIA Y NIÑEZ

### 5.1. Programa Familia y Niñez

Los lineamientos generales de la política orientada hacia la familia colombiana se enmarcan en la búsqueda de un compromiso social que promueva mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros, particularmente de los derechos de los niños y niñas, así como en la corrección de la inequidad adicional que se genera vía el menor capital humano y social de las familias pobres.

### 5.2. Familia

Durante este gobierno se promoverán las condiciones para el fortalecimiento y desarrollo de la familia colombiana, incidiendo en los factores protectores que favorecen el regeneramiento del tejido social. Con este fin, se estudiará la estructura impositiva actual de las personas naturales, las tasas impositivas por tipo de familia, así como el subsidio familiar, de tal manera que éstos operen en la dirección de incentivar un mayor capital social para la familia y a su vez sean más neutrales desde el punto de vista demográfico.

### 5.3. Promoción y Prevención

Uno de los énfasis de este Plan consiste en vigorizar la promoción y la prevención, mediante diferentes mecanismos en los que la sociedad civil tendrá un papel preponderante y cuyo eje es el establecimiento educativo y el hogar comunitario de bienestar. Los maestros, los padres de familia, las madres comunitarias y otros agentes comunitarios serán capacitados en la detección precoz del maltrato y de los problemas familiares y en las acciones a seguir en cuanto a la forma de aproximación al niño y de la remisión a otras entidades de apoyo en los casos que se requieran.

### 5.4. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición

A través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar se articularán las ocho líneas de acción del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, que actuará prioritariamente en los niños y niñas de las escuelas oficiales con énfasis en los sectores rurales y urbano marginales que presenten mayores déficits nutricionales, mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de siete (7) años no cubiertos por hogares comunitarios.

### 5.5. Plan Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar

El plan generará las directrices nacionales que servirán de línea de base o estándar mínimo de atención para la articulación de las diferentes acciones preventivas, educativas, de apoyo, de atención y protección que darán nuevas y adecuadas respuestas a la problemática de la violencia intrafamiliar.

### 5.6. Plan Nacional Contra las Drogas

Este programa pretende promover una transformación cultural y un mejoramiento de la calidad de vida a través del empoderamiento de la población, creando las condiciones necesarias para que las comunidades logren una comprensión integral de su realidad, desarrollen estrategias novedosas comunitarias, se apropien de sus problemas y propongan y ejecuten alternativas de solución.

### 5.7. Programas de Atención Integral a la Niñez

La política está encaminada a promover la atención integral de la niñez y la solución de conflictos al interior de la familia y la comunidad, bajo

los principios de compromiso, participación, equidad de género y respeto a las diferencias culturales y regionales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales

### 5.8. Nuevos Hogares Comunitarios

Se promoverá la atención integral a los niños pobres menores de seis (6) años. Para esto se crearán nuevos modelos de atención con la concurrencia del ICBF, las cajas de compensación familiar, los gobiernos municipales y las familias de los niños, entre otros actores. No se manejará un único esquema de atención, pero los que se diseñen deberán garantizar la atención integral. Cada caja de compensación, de acuerdo con sus posibilidades y las características de su población, podrá estructurar el programa.

### 5.9. Iniciativas Municipales para la Atención del Menor

Este programa busca cualificar la atención y protección ofrecida a la población que tradicionalmente ha sido beneficiaria de los programas del ICBF, a través de la cofinanciación de iniciativas originadas por autogestión de la comunidad, el gobierno local, las empresas y las organizaciones presentes en la localidad. Se pretende que la solución a las deficiencias nutricionales y el cuidado y protección de los niños, sean atendidos prioritariamente al interior de la familia, de la sociedad y del municipio.

### 5.10. Juventudes

Los programas de juventud buscan contribuir al mejoramiento del bienestar de los jóvenes fortaleciendo las cualidades, capacidades y aptitudes del individuo que conduzcan a una formación integral, permitiendo su desarrollo físico, psicológico y social y propiciando una mejor y mayor participación activa de los jóvenes en el desarrollo del país.

### 5.11. Políticas en Reproducción Responsable

Se elaborará y pondrá en marcha el plan nacional de salud sexual y reproductiva liderado por el sector salud en coordinación con el sector educativo y el ICBF, abordando la salud sexual y la atención de la salud reproductiva en forma integral.

### 5.12. Comunicación Social

Un componente fundamental en el gran cambio tendiente al nacimiento de una nueva cultura a favor de la familia es el de comunicación social, que acompañe de manera permanente, a nivel nacional, departamental, municipal, y en todos los establecimientos (escuelas, centros de salud, hospitales, hogares de bienestar), la puesta en marcha de las políticas que se adoptan.

### 5.13. Protección

#### 5.13.1. Protección Especial al Menor de 18 Años

Las estrategias que se desarrollen en materia de protección especial, tendrán como objetivo mejorar la calidad de los servicios y garantizar que la medida sea adecuada, oportuna y ágil.

#### 5.13.2. Atención Especial al Discapacitado y al Minusválido

Esta política tiene como objetivo crear una cultura de tolerancia, de respeto de los derechos y libertades a ser diferente, con base en los

principios constitucionales de reconocimiento de la dignidad de la persona, los derechos fundamentales, la equidad y la solidaridad.

### 5.13.3. Protección Especial a la Población Mayor de 60 Años

La protección de la población mayor de sesenta (60) años se llevará a cabo en coordinación con las entidades territoriales, principalmente a través de tres estrategias diferentes: incorporación voluntaria de esta población al programa jornada escolar complementaria, entrega de subsidios y afiliación al régimen subsidiado en salud.

## 5.14. Institucionales

### 5.14.1. Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)

El Gobierno Nacional pondrá en operación el SNBF, generando las condiciones para que sus actores actúen interinstitucionalmente en torno a la política de familia y niñez. Igualmente, se propenderá, su puesta en marcha a nivel territorial.

### 5.14.2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Dadas las competencias y responsabilidades vigentes actualmente para los gobiernos locales sobre los programas sociales, se pone en evidencia la necesidad de redefinir las funciones y operación del Instituto y su relación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

### 5.14.3. Plan de Acción a Favor de la Infancia (PAFI)

El Gobierno Nacional promoverá el cumplimiento de las metas establecidas en el PAFI, mediante la coordinación con las entidades responsables en el nivel nacional, con los grupos intersectoriales departamentales y con los organismos de planeación territorial, para gestionar la inclusión, ejecución y seguimiento de las políticas de familia e infancia en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

## 6. SECTOR AGROPECUARIO

Las acciones en el sector agropecuario estarán dirigidas a integrar al sector rural, mediante una política que busca proveer condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad.

Para lo anterior, se buscará ser eficientes en la ejecución de los programas gubernamentales de manera participativa y descentralizada, y se dará especial énfasis a los incentivos al sector privado con instrumentos tales como: el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Certificado de Incentivo Forestal (CIF). Lo anterior, con el propósito de reactivar la inversión rural en nuevos proyectos productivos en procura de mayores logros en la competitividad.

Para aumentar la generación de empleo y los ingresos de los trabajadores del campo -requisito indispensable para lograr un ambiente de armonía y paz-, se facilitará el acceso a los factores productivos, especialmente a través del programa de reforma agraria.

### 6.1. Incentivo a la Capitalización Rural

A través de este programa, se continuarán jalonando recursos del sector privado, en beneficio del desarrollo y la competitividad agropecuaria. Se actuará para lograr resultados en áreas tales como: adecuación de tierras, comercialización, mecanización, modernización e insumos y servicios de apoyo.

## 6.2. Política Comercial Externa

En el marco de los acuerdos sectoriales de competitividad y los compromisos internacionales, se realizará una protección de la producción nacional que también tendrá en cuenta criterios de seguridad alimentaria, generación de empleo y sensibilidad de la producción nacional. Igualmente, se propenderá al desmonte de las distorsiones y barreras al comercio.

Se apoyará la investigación de mercados internacionales en la Corporación Colombia Internacional (CCI) para productos agropecuarios y agroindustriales, identificando, promoviendo y desarrollando oportunidades y proyectos para bienes de origen agropecuario con potencial de producción a nivel nacional.

## 6.3. Comercialización Interna

En este campo se modernizarán los sistemas de comercialización agropecuaria para reducir la incertidumbre de los productores y mejorar su capacidad de negociación, reducir costos de transacción y aumentar la competitividad del sector. Adicionalmente, se continuarán ejecutando los incentivos, compensaciones y subsidios a la comercialización dirigidos al sector privado para que ejecuten la política de comercialización pero serán desmontados en el tiempo y sus beneficios serán principalmente para aquellos agentes que promuevan la modernización, competitividad y agricultura por contrato.

## 6.4 Política Crediticia Agropecuaria

Para fortalecer la inversión rural, se impulsará la financiación de actividades de producción, transformación, comercialización, de prestación de servicios asociados a actividades agropecuarias.

Se promoverán líneas de crédito que se adapten a los flujos de recursos de los proyectos productivos con potencial competitivo pero de tardío rendimiento. Se evaluará la gestión de la Caja Agraria y se buscarán alternativas con el objetivo de mejorar los servicios financieros rurales y ampliar la cobertura y acceso a los pequeños productores.

## 6.5 Investigación

Se fortalecerá el funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para garantizar que sus funciones se integren y respondan a las necesidades tecnológicas de los productores. CORPOICA atenderá los campos de la investigación básica y estratégica no apropiable por el sector privado, en productos relevantes de la economía con potencial competitivo.

## 6.6. Adecuación de Tierras

En desarrollo del proceso de adecuación de tierras, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) ajustará sus funciones hacia la planificación y acompañamiento en la ejecución de los proyectos. Los recursos disponibles serán administrados por el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (CONSUT) y FINAGRO. Se utilizará una combinación de crédito a largo plazo con subsidio para la realización de las obras. Para la recuperación de los recursos invertidos se utilizarán esquemas de concesión y cobro de tarifas por uso.

## 6.7. Sanidad Agropecuaria

El ICA continuará ejecutando este programa. Sin embargo, algunas de las labores que realiza actualmente se delegarán, buscando una ampliación de la cobertura y la modernización de los servicios prestados.

### 6.8. Reforma Agraria

La reforma agraria se promoverá mediante la utilización de un modelo integral, eficiente, transparente e innovador. Se patrocinará la negociación voluntaria y la compra de tierras, individual o colectivamente, dentro de proyectos productivos concretos, realizados de manera descentralizada y con veeduría ciudadana. Se avanzará hacia el desarrollo integral de las zonas de reserva campesina, definidas tanto en las áreas de colonización como dentro de la frontera agrícola, en un adecuado marco de ordenamiento territorial. Se buscará la vinculación del capital privado, a través de recursos financieros o tierras, bajo la modalidad de un Programa de Alianzas Productivas para la reactivación sostenible del agro. Se impulsará la aplicación efectiva de la reserva de dominio, para tierras adquiridas con dineros obtenidos de actividades ilícitas y de aquellas tierras inexplotadas o explotadas muy por debajo de su potencial.

### 6.9. Desarrollo Rural

El desarrollo rural será promovido con el fin de mejorar las condiciones de convivencia en el campo se propenderá a la implementación de un modelo económico y social que privilegie la iniciativa regional, la participación ciudadana y trascienda lo estrictamente agropecuario. Se fomentarán e impulsarán núcleos de desarrollo productivo y la coordinación interinstitucional en concertación con el sector empresarial privado, y las comunidades rurales. Todo esto en un progresivo proceso de participación y decisión a nivel regional.

### 6.10. Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE)

Dentro del PLANTE se impulsarán actividades de desarrollo productivo rentable que sean opciones a los cultivos ilícitos. Se adelantarán Planes Regionales de Desarrollo Alternativo, dirigidos a proyectos de infraestructura rural, investigación y desarrollo agrícola. También orientados a proyectos agroindustriales, esquemas de crédito, protección ambiental, asistencia técnica y promoción de la inversión privada.

## 7. MEDIO AMBIENTE

El objetivo general de la política ambiental es restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz.

Para lograrlo esta política se estructura en un **Proyecto Colectivo Ambiental**, el cual se desarrolla a través de tres objetivos, que se materializan en siete programas. Los objetivos específicos son:

- Conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas (Agua, Biodiversidad y Bosques).
- Dinamizar el desarrollo urbano y regional sostenible (Calidad de vida urbana y Sostenibilidad de los procesos productivos endógenos).
- Contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores (Producción más limpia y Mercados verdes).

El Proyecto Colectivo Ambiental está estructurado con base en siete programas centrales. La interdependencia entre todos estos programas define una orientación general de política, consistente en el manejo sistémico y concertado del conjunto de acciones del Proyecto Colectivo Ambiental.

Para el desarrollo de estos programas se establecerán **los siguientes instrumentos**: Participación, Información, Coordinación y Articulación del Sistema Nacional Ambiental, Gestión ambiental municipal, Ordenamiento territorial y planificación, Generación de conocimiento y educación, Cooperación y negociación internacional, Regulaciones e instrumentos económicos y financieros, e Instrumentos Normativos y fortalecimiento institucional del sector.

La política ambiental considera como su **eje articulador el agua**; es decir, se sitúa en el punto de confluencia entre la crisis del agua y la crisis social y económica. Por lo tanto, propicia la búsqueda de soluciones concertadas que permitan frenar el proceso de deterioro de los ecosistemas hídricos, explorar alternativas de convivencia en torno a los intereses colectivos sobre el agua, e incidir en los niveles locales, regionales y nacionales de toma de decisiones.

### 7.1. Programa Agua

Se dirige a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos; en los primeros, aumentando la capacidad de regulación de agua en las cuencas hidrográficas y, en ambos, promoviendo la eficiencia en su uso, y reduciendo los niveles de contaminación y riesgos.

### 7.2. Programa Biodiversidad

Este programa tiene por objeto aportar a la conservación y restauración de áreas prioritarias de ecosistemas forestales y no forestales en ecorregiones estratégicas y la protección de especies amenazadas y de distribución limitada. Busca, además, fortalecer los sistemas de conocimiento e innovación sobre los componentes y usos de la biodiversidad, y optimizar sus beneficios sociales y económicos, fortaleciendo la capacidad tecnológica, de manejo y negociación por parte del Estado y de la sociedad.

### 7.3. Programa Bosques

Sus esfuerzos están orientados a avanzar en la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas. En este contexto, busca promover e incentivar la acción conjunta del Estado y la sociedad civil en la conservación y el uso sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración ecológica y el establecimiento de plantaciones productoras que generen beneficios económicos y sociales a la población. Busca, igualmente, fortalecer su incorporación a la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para desarrollar el objetivo específico de dinamizar el desarrollo urbano y regional, se estructuran los siguientes dos programas:

### 7.4. Programa Sostenibilidad de los Procesos Productivos Endógenos

Tiene por objeto impulsar y fomentar el uso sostenible de la diversidad biológica y el patrimonio cultural en los procesos de conservación, para beneficio económico y social de las regiones, como estrategia para el fortalecimiento del desarrollo endógeno regional.

### 7.5. Programa Calidad de Vida Urbana

Se dirige a prevenir y controlar los factores de deterioro de la calidad ambiental en las áreas urbanas de mayor dinámica poblacional y económica; adoptar modelos de desarrollo urbano sostenibles, acordes con

las condiciones particulares de los asentamientos humanos, atender las necesidades ambientales colectivas y proteger y consolidar su capital natural.

#### **7.6. Programa Producción más Limpia**

Se dirige a promover la producción más limpia en los sectores dinamizadores de la economía y con mayor impacto ambiental, entre los cuales se destaca de manera especial la minería, y en segundo lugar, sectores como el energético, el industrial, el turístico, el agropecuario, y el de construcción. Se dirige, igualmente, a incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo de la infraestructura nacional y en el crecimiento de los sectores de la economía, con miras a promover su sostenibilidad.

#### **7.7. Programa Mercados Verdes**

Está dirigido a incentivar la producción de bienes y servicios ambientalmente sanos y a incrementar la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, garantizando el reconocimiento de los derechos intelectuales y del país de origen respectivos.

#### **7.8. Fortalecimiento Institucional del Sector**

Este programa busca fortalecer las instituciones encargadas de la administración del sector, a través de unificar los fondos que existen en materia ambiental. Igualmente, se buscará redirigir el tema de las licencias ambientales.

### **8. JUSTICIA**

El objetivo principal de la política deberá dirigirse hacia la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, potencien la generación de patrones de convivencia y establezcan mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de violencia. Con este propósito se adelantarán programas de justicia formal como de justicia no formal.

#### **8.1 Modernización y Desarrollo de la Infraestructura Física**

El objetivo principal del programa está dirigido a la modernización de la gestión pública a través de la inversión en infraestructura física. Por esta razón, se orientarán recursos de inversión a la construcción de las sedes de los despachos judiciales y de la administración de justicia en las cabeceras de circuito o de distrito considerados prioritarios.

#### **8.2. Modernización y Desarrollo de la Infraestructura Tecnológica**

Los esfuerzos del presente programa, estarán orientados a la modernización de la gestión pública a través de la inversión en medios tecnológicos. Con este propósito se adecuarán los recursos de infraestructura y tecnología a las nuevas propuestas de organización de los despachos judiciales y de la administración de la justicia.

Entre otros objetivos específicos del programa, se encuentra el establecimiento de esquemas de organización de la gestión y la adecuación de las plantas de personal a través de modelos diseñados para el efecto.

#### **8.3. Sistema Carcelario y Penitenciario**

A través de este programa se busca atender de manera integral la población reclusa en el proceso de administración de la pena. Se pretende

el cambio de actitud hacia el recluso teniendo en cuenta a la persona, sus condiciones, necesidades, capacidades, derechos y obligaciones, dentro de un marco humanizante y dignificante de trato al infractor de la ley, que le permita valorar en el espacio carcelario sus potencialidades.

Se buscará la atención integral a la población reclusa estimulando el desarrollo progresivo de sus valores tanto individuales como sociales; mejorándole su autoestima y permitiéndole actuar autónomamente, facilitándole la construcción de una vida personal y social de verdadera convivencia humana que asegure su bienestar y el de su familia.

Se diseñarán y ejecutarán acciones tendientes a la atención social y a la estructuración de un programa de atención en salud; a la capacitación laboral; a la reestructuración y al fortalecimiento de la empresa de economía mixta. *Renacimiento*, a fin de transformarla en el eje central de la selección, formación y ocupación de la mano de obra en los centros de reclusión, con miras al desarrollo progresivo de los valores y habilidades de la población reclusa, por medio del trabajo formativo y la educación.

Conforme al Plan de Construcción y Refacción Carcelaria, el cual hará parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, se avanzará en el logro de espacios adecuados que garanticen a los reclusos condiciones de vida digna, para lo cual se tendrán en cuenta aspectos tales como: diferenciación entre condenados y sindicados; edad, sexo, peligrosidad, etc.

#### **8.4. Defensoría del Pueblo**

Este programa busca fortalecer las labores de la Defensoría del Pueblo a través de permitir que el Servicio Legal Popular se preste en esta institución.

### **9. GOBIERNO**

#### **9.1. Programa de Prevención y Atención de Desastres**

##### **9.1.1. Conocimiento sobre Riesgos de Origen Natural y Antrópico**

Las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y las entidades técnicas y científicas integrantes del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología adelantarán investigaciones y evaluaciones de amenazas naturales, e instalarán y consolidarán redes y sistemas de detección y alerta, para informar a los comités locales y regionales y para organizar a la comunidad con base en la información suministrada. Este programa incluye los siguientes subprogramas: Instalación y consolidación de redes; procedimientos y sistemas de detección y alerta para la vigilancia y aviso oportuno para la población, y evaluación de riesgos.

##### **9.1.2. Incorporación de la Prevención y Reducción de Riesgos en la Planificación**

Los subprogramas previstos para el desarrollo de este programa son: incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo; y, articulación de la política ambiental y de prevención de desastres.

##### **9.1.3. Fortalecimiento del Desarrollo Institucional del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres**

Se promoverán acciones de fortalecimiento institucional de las entidades y comités regionales y locales, tanto técnicos como operativos, que

intervienen en el SNPAD. Este programa incluye los siguientes subprogramas: fortalecimiento de las entidades nacionales del SNPAD; fortalecimiento de los comités regionales y locales de prevención y atención de desastres; fortalecimiento de las entidades operativas; medidas de protección y contingencia en obras de infraestructura; desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia; diseño de mecanismos eficientes y de tratamiento preferencial de proyectos de reconstrucción; Sistema Integrado de Información para la prevención y atención de desastres.

#### **9.1.4. Socialización de la Prevención y Mitigación de Riesgos**

Las entidades públicas y privadas, los organismos no gubernamentales y la sociedad civil comprometidos en el Plan de Prevención y Atención de Desastres, participarán activamente en la ejecución y desarrollo de los siguientes subprogramas: Información pública para la prevención y reacción adecuada de la comunidad en caso de desastre; incorporación de los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en la educación formal y no formal; desarrollo de un Sistema Nacional de capacitación de funcionarios y capacitadores comunitarios y desarrollo de actividades con las organizaciones de la sociedad civil.

### **10. Estrategias Dirigidas a Zonas Afectadas por el Conflicto**

Puesto que los programas en este campo están dirigidos a crear condiciones que le den viabilidad a la consecución de la paz y a garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, dentro de sus objetivos se contemplan inversiones simultáneas en diferentes sectores, tanto a nivel rural como urbano, y en particular, en aquellas áreas más afectadas por las dinámicas del conflicto y la violencia. En ese sentido, no es conveniente separar o fragmentar los programas de acuerdo a sus acciones en diferentes áreas pues su efecto, en términos de la generación de condiciones para reducir la violencia dependerá, en gran medida, de su capacidad para integrar aspectos de la política social como, por ejemplo, la atención humanitaria de emergencia o la construcción y fortalecimiento del capital humano y social, con inversiones dirigidas a promover el desarrollo de actividades económicas o productivas tales como infraestructura o fortalecimiento de la organización empresarial, entre otros.

#### **10.1. Plan Colombia**

##### **10.1.1. Proyectos Productivos Participativos (Rural)**

Para facilitar el desarrollo de actividades económicas que proporcionen a la población alternativas para mejorar el nivel de ingreso y su calidad de vida, se busca fortalecer la organización empresarial comunitaria e incrementar la productividad y competitividad para poder competir en los mercados nacional e internacional. Lo anterior incluye capacitación productiva, agropecuaria, agroindustrial y administrativa, de acuerdo con las necesidades particulares de cada región y producto.

##### **10.1.2. Atención Humanitaria y Promoción y Protección del Capital Humano**

Se busca reconocer y atender a la población víctima de la violencia y fomentar el desarrollo del potencial de los ciudadanos, como individuos y como comunidad, que les permita ser productivos económica y socialmente. Involucra, de una parte, acciones de atención humanitaria a víctimas de la violencia para mitigar las pérdidas causadas por ésta, asistencia alimentaria, refugio, salud y saneamiento básico; y de otra, la atención a la población desplazada en temas como: cuantificación y cualificación de la población, atención de emergencias, prevención, retorno y reubicación.

##### **10.1.3. Desarrollo Institucional y Fortalecimiento del Capital Social**

Busca alterar los patrones de comportamiento a través de las cuales se desarrolla y reproduce la violencia, fortaleciendo la acción de organizaciones locales en temas de paz, resolución de conflictos y violencia intrafamiliar, entre otros. Apoyará el fortalecimiento de ONG locales, nacionales o internacionales que involucren a la comunidad de manera directa en el tratamiento de los efectos de la violencia en niños, jóvenes y discapacitados, y en los comportamientos aprendidos en relación con la resolución violenta de los conflictos.

##### **10.1.4. Infraestructura para la Paz**

Promoverá el desarrollo de proyectos de infraestructura que permitan comunicar y viabilizar económica y socialmente las actividades productivas, mejorar la calidad de vida de la población y desarticular de los factores socioeconómicos que refuerzan la violencia. Identificará las necesidades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de redes secundarias y terciarias, vías fluviales, electrificación rural, e infraestructura social en zonas críticas de violencia, que además son indispensables para asegurar el éxito de los proyectos productivos participativos.

##### **10.1.5. Promoción de la Sostenibilidad Ambiental**

Busca generar beneficios sociales en las comunidades, generar empleo y mayores niveles de ingreso, por medio de la provisión de bienes y servicios ambientales. En este sentido, contempla la puesta en marcha de proyectos de explotación de recursos madereros bajo esquemas de manejo y ordenamiento de bosques, proyectos silviculturales orientados a la explotación sostenible de recursos forestales para usos distintos al maderero, y proyectos de ecoturismo en los Parques Naturales Nacionales que involucren a los habitantes de su periferia.

### **10.2. Políticas de Paz y Convivencia Ciudadana**

#### **10.2.1. Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana**

Desarrolla estrategias de lucha contra la violencia en zonas urbanas, bajo una doble orientación: por una parte, políticas de control de la criminalidad y las expresiones violentas y por otra parte, políticas con mayor énfasis en la prevención de la violencia y en el desarrollo de códigos de convivencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos en las ciudades, entre otros.

#### **10.2.2. Estrategia Contra la Corrupción: Prioridad en la Consolidación de un Ambiente Pacífico (Principales programas)**

##### **10.2.2.1. Fortalecimiento del Proceso de Selección de los Funcionarios Públicos**

Busca privilegiar la participación en el sector público de los colombianos más capaces, a través del principio del mérito profesional para los nombramientos. Para ello se creará un Comité Consultivo para la revisión de las hojas de vida de los altos funcionarios, cuya secretaría técnica estará a cargo del Programa de Lucha contra la Corrupción.

##### **10.2.2.2. Disminución de la Impunidad en Relación con los Comportamientos Corruptos**

A través de la instalación de la Comisión Nacional para la Moralización, creada por el artículo 67 de la Ley 190 de 1995 busca incrementar los

costos morales asociados a las prácticas corruptas y promover el desarrollo de códigos de ética al interior de todas las entidades del sector público. Adicionalmente, se establecerán oficinas y buzones de recepción de quejas y reclamos, así como líneas telefónicas para la denuncia de delitos contra la administración pública. Como complemento, se realizarán acciones de sensibilización y educación de la población respecto a la corrupción.

### 10.3. Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Control de la Gestión Pública

Orientado a aumentar la probabilidad de descubrir efectivamente al funcionario corrupto, y al mismo tiempo desestimular este tipo de comportamientos, dicho fortalecimiento contempla acciones tales como el diseño de indicadores de percepción ciudadana sobre la calidad de los servicios y el desarrollo de un programa especial de formación para funcionarios del Estado, para que conozcan, interioricen y apliquen los mecanismos y procedimientos contemplados por el Decreto 2150 de 1995 la Ley 190 de 1995 y demás herramientas para la modernización institucional. Así mismo, se establecerán mecanismos técnicos para conocer los costos de la corrupción.

De otra parte, se introducen mecanismos para facilitar y agilizar la administración pública, es de especial importancia flexibilizar las finanzas públicas para poder garantizar los recursos necesarios para la ejecución del plan, definir que los recursos de carácter extraordinario no pueden soportar gastos permanentes bajo riesgo de provocar graves desbalances en las finanzas públicas, se requiere permitir el cambio de las fuentes de financiación de las fuentes de financiamiento sujetándose a las autorizaciones del Congreso, establecer un procedimiento ágil para reducir el presupuesto a causa de las reservas y cuentas por pagar, definir el alcance de los contratos con organismos multilaterales, precisar las entidades sin ánimo de lucro que en virtud del artículo 355 de la Constitución pueden recibir recursos del Estado, la forma de transferir los recursos que en virtud de la Ley 226 le corresponden a las entidades territoriales.

#### 10.3.1. Pactos Anticorrupción en la Contratación Pública

Con el fin de convocar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, se promoverá la adhesión al programa mundial de Transparencia Internacional Islas de integridad, de manera que los proponentes en licitaciones públicas internacionales y nacionales se obliguen por medio de acuerdos anticorrupción con responsabilidades personales y económicas. Adicionalmente, se buscará una mayor transparencia al hacer pública la información sobre los procesos de contratación, de manera que la comunidad pueda ejercer un verdadero control. También se establecerán convenios de comportamiento ético con los gremios económicos y los afiliados que contratan con el Estado.

## 11. DEFENSA Y SEGURIDAD

El objetivo central del sector defensa y seguridad del país es contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para una paz justa y duradera, que sea el cimiento del desarrollo social y económico.

Con ello se pretende fortalecer al estamento militar y de policía, con el fin de reafirmar el pleno ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley y afianzar la legitimidad del Estado. Así mismo, se busca consolidar un sistema de convivencia ciudadana y seguridad pública, de manera tal que se pueda actuar sobre el crimen en forma eficaz.

Para alcanzar este objetivo central, se trabajará en los siguientes objetivos específicos:

- Incrementar los niveles de efectividad de las operaciones de la fuerza pública.
- Neutralizar y desestabilizar la capacidad de los grupos e individuos al margen de la ley.
- Mantener una capacidad disuasiva, real y creíble, frente a amenazas externas.
- Diminuir los índices de delincuencia.

Estos objetivos se pretenden alcanzar con una organización altamente capacitada para conducir con eficacia y eficiencia las operaciones. En este sentido, la movilidad y el apoyo táctico se consideran de vital importancia, en la medida que se incrementa la capacidad de combate de las fuerzas, dotándolas de los equipos y medios necesarios, como es el caso de la adquisición de helicópteros artillados.

Así mismo, con el fin de aumentar los niveles de alistamiento, se garantizará un apoyo logístico y de mantenimiento técnico a los materiales y equipos con que actualmente cuenta el sector.

Adicionalmente, se fortalecerán las capacidades de inteligencia y telemática, ampliando la cobertura, integración y oportunidad de la información. Todo ello debe tener como complemento una Fuerza Pública capacitada y empleada eficientemente, toda vez que la calidad del recurso humano constituye un punto fundamental sobre cualquier operación orientada hacia la protección de los intereses del Estado, especialmente en materia de protección y respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Finalmente, se pretende mejorar los índices de seguridad pública, mediante la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, la prevención del delito y la reducción de la criminalidad.

## 12. MINORIAS ÉTNICAS

### 12.1. Grupos Étnicos – Afrocolombianos

Orientará sus esfuerzos a los siguientes subprogramas: saneamiento básico, salud, educación, actividades productivas y desarrollo institucional, titulación y adquisición de tierras.

#### 12.2.1. Saneamiento Básico

Se apoyarán las obras de infraestructura que cuenten con acciones concretas de desarrollo institucional, promoción de la participación comunitaria y la sostenibilidad técnica y financiera de los sistemas. Las acciones específicas estarán dirigidas a impulsar, a través del Ministerio de Desarrollo, el programa de la cultura del agua; promover la aplicación de tecnologías apropiadas para el desarrollo de sistemas de abastecimiento de aguas, disposición final de aguas servidas y residuos sólidos; fortalecer a los entes locales de operación autorizados por la ley.

#### 12.2.2. Salud

Además de lo señalado en la estrategia sectorial del Plan, se apoyará la descentralización del servicio en los municipios de las regiones afrocolombianas, así como la provisión de asistencia técnica; se fortalecerán los mecanismos que garanticen el acceso a la atención básica y acciones de promoción y prevención de la población rural y urbano-marginal, considerando las particularidades etnoculturales, sociales,

ambientales y económicas. De manera particular se impulsará la implementación de los planes territoriales de salud de los territorios colectivos.

### 12.2.3. Educación

Se apoyará técnica y financieramente la formulación y puesta en marcha del proyecto de etnoeducación afrocolombiana en el sistema educativo nacional, impulsando proyectos de diseño curricular, de cualificación y/o profesionalización de maestros y de agentes educativos comunitarios, de producción de material educativo, así como de investigaciones socioculturales, lingüísticas, etno-históricas, entre otras.

### 12.2.4. Actividades Productivas

Se adoptará un enfoque integral, que contemple la producción, transformación y comercialización de los productos. Las acciones de esta estrategia estarán orientadas para los siguientes propósitos: elaborar mapas productivos, apoyar proyectos para la autosubsistencia, generar planes de manejo para el aprovechamiento sostenible del bosque, elaborar proyectos productivos sostenibles, promover la creación, organización y fortalecimiento de las organizaciones de productores, microempresarios y empresarios afrocolombianos.

### 12.2.5. Desarrollo Institucional

El objetivo es el incremento de la capacidad de gestión de las comunidades, de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades municipales, con el fin de lograr en las regiones donde habita población afrocolombiana una mayor autonomía. Para llevar a cabo estos propósitos se adelantarán las siguientes acciones: continuación de la reglamentación de la Ley 70/93; realización de una encuesta étnico cultural; promoción de modelos de gestión local exitosos; consolidación de asociaciones de municipios.

### 12.2.6. Titulación de Territorios Colectivos y Adquisición y Dotación de Tierras

Se continuará con el proceso de titulación colectiva para las comunidades negras, apoyando la puesta en marcha de programas de desarrollo en los territorios titulados. Igualmente, se adoptará y pondrá en marcha un programa especial de adquisición y dotación de tierras para apoyar a las comunidades afrocolombianas que no poseen tierras, o las poseen en manera insuficiente, en aquellas áreas del país donde no es posible la titulación colectiva.

## 13. INFRAESTRUCTURA

### 13.1. Transporte

#### 13.1.1. Carreteras

##### 13.1.1.1. Red Primaria (Troncales y Transversales)

Las inversiones en la Red Primaria se orientarán a la terminación de proyectos que están actualmente en ejecución. Así mismo, se orientarán a garantizar su buen estado a través de programas adecuados de mantenimiento en los 16 mil kilómetros que la conforman. Dichos programas se complementarán con actividades de rehabilitación en 457 km. de la misma.

La expansión de la red se logrará mediante el Programa de Concesiones, a través de la inversión privada. Con esta inversión se construirán 600 km. y se rehabilitarán 1,350 km. Adicionalmente, se mantendrán las vías entregadas en concesión, que para el año 2002 se estima corresponderán a cerca de 3,400 km. Los principales proyectos que se financiarán a través de recursos nacionales y provenientes de contribuciones de valorización, peajes, sobretasas a los combustibles y recursos de créditos.

Para facilitar las expansiones viales se deberán afectar y reservar los predios necesarios para adelantar su construcción.

#### 13.1.1.2. Red Secundaria y Terciaria

Los principales objetivos del programa estarán orientados al cumplimiento de dos objetivos fundamentales; rehabilitar y mantener la red secundaria y terciaria, y transferir la red terciaria que aún está a cargo de la Nación, a los entes territoriales.

Específicamente se transferirán 15.012 km de red terciaria a los entes territoriales, así como el mantenimiento de 8.341 km. y la rehabilitación de 7.412 km.

Las inversiones del sector eventualmente podrán ser complementadas con recursos provenientes de concesiones viales regionales y del Fondo Nacional de Regalías. Para la identificación de oportunidades en estos programas se adelantará un estudio financiado con recursos del presupuesto nacional.

Los proyectos principales de la red secundaria son: Barranco de Loba – Cantagallo; Santa Verónica – Juan de Acosta – Baranoa – Polo Nuevo – Santo Tomás; Junín – Barbacoas; El Empate – La Cruz – Higueros.

#### 13.1.2 Sector Aeronáutico y Aeroportuario

Los recursos de la Nación se destinarán a aumentar la seguridad del espacio aéreo y a mantener la infraestructura existente. Estos montos se complementarán con un programa de apoyo al proceso de descentralización y privatización aeroportuaria. Dicho programa se adelantará mediante la entrega en concesión de los principales aeropuertos del país como son el aeropuerto de Palmira, el aeropuerto de Rionegro y el terminal de pasajeros del aeropuerto El Dorado.

En el campo aeronáutico se logrará un 100% en cobertura, mediante programas de ampliación y reposición de equipo.

#### 13.1.3. Programa Ferroviario

En el sector férreo, se invertirán recursos provenientes de aportes de la Nación orientados a cubrir el desarrollo del subprograma de rehabilitación de la red férrea nacional a través del sistema de concesiones. Dichos aportes complementarán los recursos provenientes del sector privado, los cuales se invertirán tanto en la red férrea del Pacífico como en la red férrea del Atlántico.

El programa comprende el mantenimiento de 240 km. a través del sector público. Con los recursos privados se apoyará el programa de rehabilitación de 499 km en la red férrea del Pacífico y 1,498 km en la red del Atlántico, y se mantendrá la red entregada en concesión, que en el 2002 ascenderá a 1,997km.

Los proyectos que hacen parte del programa de concesiones son: La Red del Pacífico (Buenaventura – Cali – La Felisa) y la Red del Atlántico (Bogotá – Santa Marta; La Caro – Belencito; La Caro – Lenguaque).

### 13.1.4 Programa Fluvial

Mediante el plan de inversiones del sector fluvial, se pretende realizar la rehabilitación de la Ciénaga de la Virgen y mantener y aumentar la navegabilidad de los canales fluviales a través de obras de dragado. Esto se realizará con recursos del Gobierno Nacional y del sector privado, orientados en principio a la rehabilitación del Río Meta.

### 13.1.5 Programa Marítimo

En los puertos marítimos se desarrollará el programa de concesión de los canales de acceso. Se pretende concesionar la profundización, mantenimiento, operación y construcción de obras complementarias a los canales de acceso, inicialmente en los puertos de Barranquilla y Buenaventura. Adicionalmente, con los recursos del Gobierno Nacional, se mantendrán los canales de acceso a los puertos no concesionados.

## 13.2 MINAS Y ENERGIA

### 13.2.1. Electricidad

#### 13.2.1.1. Generación Eléctrica

Se tiene prevista la entrada de 1,699 MW nuevos de capacidad instalada, correspondientes a 1,277 MW hídricos y 422 MW térmicos, para una capacidad total en el año 2002 de 14,398 MW, con lo cual se espera satisfacer las proyecciones de demanda de energía e incrementar notablemente la confiabilidad y la solidez del sistema, con una mínima exposición del mismo.

#### 13.2.1.2. Transmisión eléctrica

Se iniciarán convocatorias para la expansión y operación de la infraestructura en condiciones de competencia y se adelantarán acciones para minimizar las restricciones actuales del Sistema de Transmisión Nacional. Para el año 2002 se tendrán 1,931 KM de líneas de transmisión adicionales, (1,405 KM de 230 KV y 526 KM de 500 KV). Para el año 2002 se espera que la generación de seguridad que se requiere para compensar las restricciones existentes en el Sistema de Transmisión, alcance un nivel del 10%, es decir, una disminución del 44%, comparado con el nivel de 1998.

#### 13.2.1.3. Distribución eléctrica

Se contará con la participación de nuevos capitales en 14 empresas distribuidoras del orden nacional<sup>1</sup>.

#### 13.2.1.4. Uso racional y eficiente de la energía

Se fortalecerá el programa de sustitución de gasolina por gas combustible en transporte vehicular, se crearán las facilidades financieras, tecnológicas y regulatorias para aprovechar el potencial de cogeneración y se desarrollarán metodologías de ahorro en los subsectores más representativos de la industria.

#### 13.2.1.5. Zonas No Interconectadas

Corresponden a aquellas áreas del país que no reciben servicio de energía eléctrica a través del Sistema Interconectado Nacional (SIN). Se establecerá un Plan de Energización en las ZNI, acorde con las necesidades y

potencial energético de las regiones y se incrementará la cobertura en zonas rurales y aisladas. Finalmente se implementará y consolidará un esquema apropiado que aporte soluciones energéticas integrales y en lo posible autosostenibles para las ZNI.

#### 13.2.1.6. Subsidios

Se instrumentarán operativa y financieramente los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos para energía y gas, lo cual permitirá incrementar la cobertura de los servicios y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

### 13.2.2. Petróleo

#### 13.2.2.1. Exploración de hidrocarburos

Se incrementará el número de pozos a 50 por año, de forma directa o en asocio con terceros; se buscará que las reservas se aumenten en 2,500 MBbls adicionales, con el objeto de mantener la producción actual, y evitar un posible desabastecimiento de crudo más allá del año 2004.

El Gobierno Nacional impulsará mecanismos que permitan mejorar las condiciones de competitividad del sector, tales como la flexibilización del régimen de regalías.

#### 13.2.2.2. Producción de petróleo

Para mantener la producción actual de crudo en 800 KBPDC se deberá destinar gran parte de las inversiones de ECOPETROL en la perforación de pozos de desarrollo, principalmente en los proyectos de Cusiana y Cupiagua (estos pozos alcanzarán su máximo de producción en el año 2000) así como en el proyecto de Piedemonte Fase I, que también producirá gas con un máximo de 100 MPCD y 15 KBDC.

#### 13.2.2.3. Transporte de crudo

La inversión de ECOPETROL se concentrará principalmente en el incremento de la capacidad de los poliductos actuales, para lo cual destinará el 46.1% del presupuesto asignado a esta actividad. Le siguen en importancia la construcción de ductos para nuevos hallazgos, así como la adecuación de estaciones y líneas que así lo requieran. Adicionalmente, se desarrollarán proyectos de control de pérdidas, almacenamiento y seguridad.

#### 13.2.2.4. Almacenamiento Estratégico

En atención a las necesidades de almacenamiento de crudo y combustibles, se iniciará el programa de almacenamiento con inversionistas privados, que permitirá incrementar los días de inventario de consumo de combustibles.

#### 13.2.2.5. Gas

##### 13.2.2.5.1. Transporte de Gas

Se concentrará en la ampliación de la capacidad de transporte de la red troncal de gas, principalmente en el gasoducto Ballena- Barrancabermeja, con lo cual se cumple con las necesidades del mercado. Adicionalmente, se ejecutarán programas de adecuación y mantenimiento de los gasoductos existentes.

<sup>1</sup> Estas empresas son las electrificadoras de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Caldas, Antioquia, Quindío, Tolima, Huila, Caquetá, Meta, Chocó, Cauca y Nariño.

### 13.2.2.5.2. Almacenamiento Subterráneo

Con el objeto de reducir la vulnerabilidad del sistema troncal de transporte de gas se desarrollará éste proyecto que permitirá incrementar la confiabilidad de suministro a todos los agentes del sector.

### 13.2.2.5.3. Distribución de gas

Se espera alcanzar una meta de cobertura de 1.400.000 nuevos usuarios.

### 13.2.2.5.4. Refinación

Se llevarán a cabo inversiones en la refinería de Cartagena, con el objeto de suministrar las materias primas al sector petroquímico. El proyecto "Plan Maestro de Cartagena", se desarrollará de forma integrada con la Planta de Olefinas y Aromáticos, de iniciativa privada.

## 13.3. Minería

### 13.3.1 Exploración Básica en minería

Las actividades de exploración básica desarrolladas por INGEOMINAS incrementarán el nivel de cobertura del conocimiento geocientífico del territorio nacional. Esto con el propósito de dimensionar los riesgos geológicos, de tal forma que se incentive la inversión privada en las actividades de exploración y explotación minera. Las metas para el cuatrienio en materia de cartografía geocientífica del país, contemplan alcanzar una cobertura del 55% del territorio nacional, a escala 1:100.000 o 1:200.000 y el 25% para la exploración básica de recursos del subsuelo, a escala 1:50.000 o 1:100.000.

El Gobierno buscará canalizar los recursos de regalías para el fomento de la minería, a través de INGEOMINAS y la Empresa Nacional Minera Ltda.

### 13.3.2. Explotación de minerales

Se incrementará la explotación de minerales; en particular, el Complejo Cerrejón Zona Norte adelantará inversiones en la adecuación de nuevas áreas de minería, así como dirigidas a desarrollar la infraestructura de transporte que permita el adecuado acceso a nuevas áreas mineras, infraestructura de energía y el programa de reposición de equipos. A partir del año 2000 se espera que las inversiones sean en su totalidad asumidas por el sector privado, con la enajenación de los intereses de la Nación en el Complejo.

### 13.3.3. Promoción y administración

Con el fin de fortalecer técnicamente los agentes productores mineros, se estructurará una matriz de capacitación técnica en las actividades de exploración y explotación de la minería informal, mediante programas ambientales, operativos y empresariales. Esta matriz estará en cabeza de la Empresa Nacional Minera y contribuirá a resolver las limitaciones en la comercialización y transformación de los minerales, factores críticos para lograr la competitividad del sector y permitir el desarrollo económico y social de las regiones más deprimidas.

## 14. COMUNICACIONES

### 14.1. Telecomunicaciones

Las acciones gubernamentales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo para que el sector de telecomunicaciones contribuya al

aumento de la productividad y la competitividad y al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos son las siguientes: (i) lograr la cobertura nacional de los servicios de telecomunicaciones, (ii) fortalecer el marco regulatorio e institucional del sector, (iii) consolidar la liberalización del mercado, (iv) fomentar la participación privada en la prestación de los servicios y (v) propiciar el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de la Información.

### 14.2. Telefonía Local

En telefonía local, las acciones del Plan estarán dirigidas a aumentar el cubrimiento y la calidad del servicio telefónico. Los operadores telefónicos públicos, privados y mixtos realizarán inversiones en expansión y reposición de sus redes de conmutación y transmisión, así como de su planta externa. Se espera que para el final del cuatrienio el país cuente con más de 10.5 millones de líneas instaladas, con porcentajes de digitalización cercanos al 100%. Las acciones descritas permitirán que el país pase de tener una densidad de 18 teléfonos por cada 100 habitantes en 1998 a 24 teléfonos por cada 100 habitantes al finalizar el cuatrienio.

### 14.3. Telefonía de Larga Distancia

Los nuevos operadores del servicio de telefonía de larga distancia realizarán inversiones orientadas a financiar la construcción y expansión de las nuevas redes de larga distancia. Esto, mediante el tendido de modernos sistemas de fibra óptica, microondas y radioenlaces, para ofrecer sus servicios en buena parte del territorio nacional. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom - realizará inversiones tendientes a modernizar sus redes troncales y alternas, y a participar en el sistema de cable submarino Maya I.

### 14.4. Telefonía Móvil Celular y PCS

Con la adjudicación de las concesiones de los Sistemas de Comunicaciones Personales (PCS) durante el período, se pretende atraer importantes inversiones del sector privado en nuevos servicios inalámbricos móviles y en las redes de telefonía móvil celular. Estas inversiones estarán dirigidas a la instalación y puesta en funcionamiento de redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en la banda de 1.8 a 2.0 Ghz. Se incentivará de esta manera la competencia en la prestación de servicios inalámbricos móviles y fijos de telecomunicaciones, llegando a más de 3.4 millones de abonados móviles al finalizar el cuatrienio.

### 14.5. Telefonía Social

Mediante la ejecución del Plan de Telefonía Social y del Plan Nacional de Servicio Universal, el Fondo de Comunicaciones financiará inversiones con el objeto de garantizar que la totalidad de los municipios del país y que las localidades con necesidades de desarrollo más apremiantes, cuenten con acceso a servicios de telecomunicaciones comunitarios y rurales. Adicionalmente, se espera que durante el cuatrienio se generen incentivos a la participación privada en la provisión del servicio universal en el país.

### 14.6. Valor Agregado

En la prestación de los servicios de valor agregado, se espera un dinámico crecimiento en la oferta de servicios telemáticos y de valor agregado ofrecidos en la actualidad a los sectores productivos, que le permitirá a la economía nacional incrementar sus niveles de competitividad en los mercados internacionales.

#### 14.7. Televisión

Las acciones del sector público en televisión comprenden el Plan de Fortalecimiento Técnico para Invisión. Las prioridades de este plan se enfocarán al mejoramiento y expansión del cubrimiento de los canales públicos de televisión, mediante el uso de segmentos satelitales de televisión y a la reposición de los sistemas de emisión, producción, transmisión y difusión. También se buscará el fortalecimiento de la televisión educativa y cultural pública. La inversión privada por su parte se orientará al mejoramiento del cubrimiento y capacidades técnicas de los canales privados de televisión de cobertura nacional y local y al montaje de las redes de los nuevos concesionarios de televisión por suscripción zonal y local.

#### 14.8. Otros Servicios

Para el servicio de correo, el sector público destinará inversiones en el período 1999 – 2002, para ampliar su oferta y mejorar su eficiencia operativa. Adicionalmente, se destinarán recursos de inversión para el programa de investigación y desarrollo de Telecom.

### 15. COMERCIO EXTERIOR

#### 15.1. Eficiencia administrativa

A través de este programa se pretende mejorar la competitividad de los productos colombianos, a través de la unificación de los patrimonios autónomos que en la actualidad manejan Bancoldex y Fiducoldex.

**Fortalecimiento de la estructura colombiana en materia de comercio exterior.**

#### 15.2. Industria y Comercio

##### 15.2.1. Inversiones en Desarrollo Empresarial, Ciencia y Tecnología

La base de la política industrial será el fortalecimiento del aparato productivo, para diversificar y consolidar la oferta exportable colombiana en los mercados internacionales, mediante la implementación de un único ente coordinador, financiero y de gestión, conformado por las entidades que apoyan y apalancan el desarrollo empresarial en el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad.

Para efectos de robustecer la competitividad de productos exportables, se perseguirán cambios fundamentales en la organización de la producción, mediante la introducción creciente de procesos de innovación, elevación de la calidad del producto y el mejoramiento de las técnicas modernas de gestión de la producción. Se orientará el apoyo a la producción industrial mediante la promoción de actividades que estimulen la calidad, innovación, renovación y diversificación de los productos, la incorporación de tecnologías de diseño a la industria y, en general, la consolidación de la oferta de servicios de asistencia técnica y financiamiento.

##### 15.2.1.1. Fomento a la Innovación

Se apoyará el desarrollo científico y la innovación tecnológica, a través de la consolidación de los programas, proyectos y actividades de las instituciones y estrategias creadas a partir de la conformación del sistema nacional de ciencia y tecnología.

El propósito será orientar los recursos disponibles a la financiación de actividades científicas en sectores estratégicos. Esto teniendo siempre en cuenta las necesidades de competitividad de la sociedad, los requerimientos del sector exportador que necesiten apoyo a la innovación y gestión competitiva junto con la capacitación del recurso humano en aspectos técnicos y tecnológicos.

##### 15.2.1.2. Apoyo al desarrollo empresarial

El propósito principal es promover y apoyar proyectos de desarrollo sostenible, con impacto social y en sectores estratégicos, preferiblemente con vocación exportadora. Con este objetivo, se creará el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, que mediante una coordinación interinstitucional y de recursos humanos y financieros asegura coherencia en la complementariedad entre las acciones del Sistema Nacional de Innovación, el Sistema de Servicios a las Exportaciones, el Sistema Nacional de Crédito a las PYMES, y las acciones contempladas en la política de desarrollo exportador, industrial y tecnológico.

Bajo este esquema de intervención hacia el elevamiento de la competitividad empresarial, se pondrá en marcha un nuevo modelo de atención y asistencia técnica a las empresas que asegure una mayor fluidez interinstitucional y promueva modalidades y ritmos de intervención, integrales y transversales, en las áreas de mejoramiento de la productividad, financiación, aseguramiento de la calidad, innovación tecnológica y promoción para la exportación.

##### 15.2.1.3. Apoyo a la promoción de la competencia, propiedad industrial y mejoramiento de la calidad

Buscará la homologación de productos, promoviendo el acceso de las empresas a servicios tecnológicos considerados básicos en la consolidación de la competitividad, tales como: la normalización, la metrología, la certificación de la calidad y la asesoría en propiedad y intelectual y patentamiento. Las entidades relacionadas con estas áreas, deberán contar con los recursos humanos y de infraestructura necesarios para lograr el adecuado cumplimiento de sus funciones.

##### 15.2.1.4. Modernización de las actividades del estado hacia el sector exportador

Este programa está dirigido a la modernización del Estado, acorde con las necesidades y exigencias del sector productivo, para lo cual se dotará a las entidades relacionadas de los instrumentos que permitan apoyar, coordinar y controlar los aspectos operativos de la administración pública.

##### 15.2.1.5. Apoyo al desarrollo turístico nacional

Con este propósito se orientarán recursos al Fondo de Promoción Turístico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 300 de 1996. De igual forma, se canalizarán fondos a actividades tales como la capacitación de la policía de turismo y el desarrollo de una cultura de promoción del turismo.

##### 15.2.1.6. Apoyo al desarrollo científico y tecnológico

El programa de apoyo científico y tecnológico orientará recursos destinados a la investigación científica y desarrollo tecnológico en los siguientes elementos fundamentales: la formación de recursos humanos de alto nivel, la investigación científica focalizada, la apropiación y uso social de conocimiento científico y tecnológico, el desarrollo tecnológico e innovación hacia el sector exportador.

## 15.2.2. TURISMO

Con este propósito se orientarán recursos al Fondo de Promoción Turística, de acuerdo con lo previsto en la Ley 300 de 1996. De igual forma, se canalizarán fondos a actividades tales como la capacitación de la policía de turismo y el desarrollo de una cultura de promoción del turismo.

## 16. INFRAESTRUCTURA SOCIAL

### 16.1. Vivienda

#### 16.1.1. Programa de vivienda urbana

El programa de vivienda urbana tiene como objetivo la construcción de 500 mil soluciones de vivienda nueva, 420 mil serán de interés social (valor inferior a 200 SMLM) siendo respaldadas con subsidio 242 mil viviendas. Los recursos del subsidio provendrán fundamentalmente del nivel nacional por medio del presupuesto del gobierno central, las rentas parafiscales administradas por las Cajas de Compensación Familiar y la Caja de Vivienda Militar, siendo complementados con aportes municipales. Adicionalmente a los subsidios, se contará con recursos del ahorro de las familias y crédito del Fondo Nacional de Ahorro y del Sistema Financiero.

La política de vivienda de interés social continuará basada en la orientación de subsidios a la demanda, dirigidos únicamente a la compra de vivienda nueva y para lotes con unidad mínima desarrollable. Con el objetivo de concentrar los recursos disponibles para el subsidio familiar de vivienda, se dará preferencia a soluciones de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios, reviviendo el sistema de ahorro programado. Igualmente se dará transparencia al sistema mediante la unificación de los procedimientos de elegibilidad y promoción de la oferta, así como a la postulación, asignación y pago del subsidio a las familias. La población objetivo de la política de subsidios para la VIS es aquella con ingresos menores a 4 SMLM teniendo énfasis en la población cuyos ingresos sean menores a 2 SMLM. Los programas que se desarrollarán en la política de vivienda subsidiable son programa del doble subsidio y programa del subsidio para la equidad.

##### 16.1.1.1. Subprograma de doble Subsidio

Este programa es dirigido a la población con ingresos de menos de 2 SMLM que requiere la concurrencia entre los municipios y la nación para entregar un doble subsidio (subsidio nacional y subsidio municipal). El subsidio municipal puede ser entregado por entidades privadas o comunitarias. Busca fortalecer el proceso de descentralización reconociendo que la solución del problema habitacional es una función del municipio, así como crear la posibilidad real de las familias de menores ingresos para acceder a una solución habitacional. Con el fin de beneficiar a la población más pobre, el orden de elegibilidad de la oferta dará prioridad a la vivienda de más bajo costo. El valor del subsidio nacional es de 25 SMLM para este programa. El subsidio municipal o privado debe tener correspondencia con el precio final de la solución habitacional.

El subprograma de doble subsidio para mujeres cabeza de familia tendrá un cupo del 10% de los recursos totales destinados a este programa.

##### 16.1.1.2. Subprograma para la Equidad Social

Es un programa destinado para los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMLM, que busca incrementar la oferta de VIS, particularmente en el rango de ingresos entre 2 y 3 SMLM, pues es allí donde se concentra el

mayor déficit habitacional del país. Se busca potenciar la acción del sector privado a través del subsidio a la demanda generando procesos de transparencia y mejorando las condiciones de crédito a través del ahorro programado. La asignación de los recursos a este programa se hará con base en el déficit habitacional nacional y local existente en cada rango de ingreso. Al igual que en el anterior programa, el orden de elegibilidad de la oferta dará prioridad a la vivienda de más bajo costo.

El subsidio nacional de vivienda en este programa será de 20 SMLM. Para los beneficiarios con ingresos entre 2 y 3 SMLM se tendrá un puntaje adicional con el objeto de focalizar en este rango las soluciones habitacionales, buscando una mayor equidad en la distribución de recursos. Se impulsarán dos subprogramas; el de alianzas estratégicas, con entidades públicas y privadas que posean terrenos para desarrollar proyectos VIS y los macroproyectos urbanos, con el fin de estimular el desarrollo de programas masivos de vivienda social.

##### 16.1.1.3. Coordinación con las Cajas de Compensación Familiar

Este subprograma tiene por objeto el fortalecimiento del sistema de vivienda de interés social, a través de dar prioridad a estas labores, para lo cual las mismas deben tener una contabilidad separada. También se prevé la redistribución de los recursos que recaudan estas Cajas. Por otro lado, se divide el manejo financiero de las cajas, para los servicios de mercadeo IPS y EPS.

Desde la perspectiva social, estas cajas también podrán prestar servicios de capacitación no formales, en áreas que no sean atendidas por el SENA, y prestar servicios de seguridad social en salud a niños menores de seis años que no tengan acceso a otro servicio de esta naturaleza. Por último, se aclara la situación de las madres comunitarias frente a las cajas de compensación.

### 16.2. Agua Potable y Saneamiento

La política sectorial estará encaminada a crear una política integral que ordene la acción de las entidades nacionales y permita **modernizar** las entidades prestadoras de forma que alcancen **altos niveles de eficiencia** en su gestión. Bajo estas condiciones, se apoyará a las entidades prestadoras para aumentar la cobertura y la calidad de los servicios de acueducto y saneamiento. Así mismo, en coordinación con la política ambiental, se busca avanzar en un plan de tratamiento de las aguas residuales cuando sea económica, social y ambientalmente viable.

En la nueva política sectorial, el financiamiento debe provenir fundamentalmente del cobro de tarifas a los usuarios, aportes de los municipios con cargo a la Ley 60/93 e impuestos locales (para subsidios a la tarifa de usuarios de bajos ingresos o las inversiones en expansión de los servicios), recursos de crédito de Findeter a las entidades prestadoras o a los municipios, y aportes del sector privado. De manera complementaria, la Nación asignará recursos de apoyo para solucionar los problemas estructurales del sector, promoviendo la modernización empresarial para asegurar sostenibilidad y eficiencia en los servicios. Los proyectos concursarán por los recursos de apoyo de la Nación, previo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

Cumplimiento de la legislación y de la política sectorial. Es decir, que se adopten las normas definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable en materia de tarifas y de gestión, se cuente con estudios y diseños bajo criterios de costo mínimo económico, exista racionalidad técnica y económica en la prioridad de las obras y se cumplan las normas técnicas del MDE, entre otros. Los desembolsos se realizarán *pari passu* con el cumplimiento de los compromisos locales.

- Máxima financiación de los proyectos con tarifas, aportes locales (Ley 60/93 e impuestos municipales) y recursos de crédito.
- Prioridad de atención a usuarios de menores ingresos.
- En los casos en que se vincule al sector privado, se tendrá en cuenta el porcentaje de usuarios de bajos ingresos atendidos por éste; los plazos definidos para la obtención de niveles de eficiencia; los menores requerimientos de garantías del sector público y su cubrimiento por parte de los municipios; y que la vinculación se haya logrado mediante procesos competitivos (número de oferentes, plazo del concurso, condiciones exigidas a los proponentes).

### 16.2.1. Transformación y ajuste institucional

Busca crear las condiciones institucionales, regulatorias y de control en lo nacional, para generar señales claras, estables, flexibles y acordes con las condiciones locales. En el marco de la descentralización y la responsabilidad municipal, el subprograma de Modernización Empresarial apoyará la creación de entidades prestadoras autónomas, técnica y financieramente viables, la aglomeración de mercados en empresas regionales, la creación de empresas comunitarias y pequeños operadores, y la vinculación del sector privado.

### 16.2.2. Mejoramiento de la Prestación de los Servicios

Los municipios y entidades prestadoras adelantarán proyectos para ampliar las coberturas de acueducto y saneamiento básico y mejorar su calidad. El Plan de Agua Potable y Saneamiento permitirá que en el período 1999-2002, las coberturas urbanas aumenten de 94,7% a

96,0% en el servicio de acueducto, y de 81,8% a 86,0% en el de alcantarillado. Con este Plan se beneficiarán 4,5 millones de habitantes con el servicio de acueducto y 5,9 millones con el de alcantarillado. Por su parte, las mejoras en calidad de suministro de agua beneficiarán dos millones de habitantes que actualmente reciben servicios deficientes. En este programa también se prevé la modificación al régimen de transición para el desmonte de subsidios extralegales y la aclaración de los factores de contribución en las tarifas que se cobran por este servicio.

## 17. EMERGENCIA AÑO 2000

La llegada del año 2000 ha generado en el mundo entero una emergencia a causa de las fallas tecnológicas que pueden presentarse ante la incapacidad de los equipos electrónicos de asimilar el cambio de milenio. Colombia no es ajena al problema, pues los sistemas aeronáuticos, los sistemas de comunicaciones y en general todas las actividades que dependen de los computadores se pueden ver afectadas. Es entonces indispensable tomar todas las medidas necesarias para evitar el caos informático, razón por la cual, se incluyen disposiciones para facilitar las herramientas necesarias para afrontar la crisis informática.

**Artículo 9. Valores de Programas y subprogramas.** Los valores asignados en el Plan Nacional de inversiones públicas 1999-2002 para algunos de los principales programas y subprogramas descritos en el artículo anterior, se encuentran expresados en cifras en millones de pesos de 1998 y son los siguientes:

### PLAN DE INVERSIONES 1999-2002

Cifras en millones de pesos de 1998

SECTORES	TOTAL 1999-2002							
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO					Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)				
<b>DEFENSA Y SEGURIDAD</b>	<b>903.499</b>	<b>34.799</b>	-	<b>46.424</b>	<b>984.722</b>		<b>984.722</b>	
<b>INVERSIONES EN DESARROLLO EMPRESARIAL. CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	<b>212.845</b>	<b>177.107</b>	-	-	<b>389.953</b>	-	<b>389.953</b>	
<b>INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	<b>88.928</b>	<b>55.989</b>	-	-	<b>144.917</b>	-	<b>144.917</b>	
Apoyo al desarrollo Empresarial	28.320	50.548	-	-	78.868		78.868	
Apoyo a la promoción de la competencia. propiedad industrial y mejoramiento de la calidad	1.966	-	-	-	1.966		1.966	
Modernización de las actividades de Estado hacia el sector exportador	6.284	5.441	-	-	11.725		11.725	
Apoyo al desarrollo turístico Nacional	52.359	-	-	-	52.359		52.359	
<b>CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	<b>123.917</b>	<b>121.118</b>	-	-	<b>245.036</b>		<b>245.036</b>	
Fomento a la Innovación	19.948	113.176	-	-	133.124		133.124	

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
Apoyo al desarrollo científico y a la formación del recurso humano	53.585	4.880	-	-	58.465		58.465
Ciencia y Tecnología Agropecuaria	50.385	3.062	-	-	53.447		53.447
<b>SALUD</b>	<b>2.364.531</b>	<b>215.928</b>	<b>6.487.051</b>	<b>474.022</b>	<b>9.541.532</b>	-	<b>9.541.532</b>
Fosyga	2.140.321	-	-	-	2.140.321		2.140.321
Plan de atención básica	40.349	-	-	-	40.349		40.349
Otros programas	183.861	-	-	-	183.861		183.861
ISS - Formación bruta de capital	-	-	-	125.575	125.575		125.575
ISS - otros promoción y prevención	-	-	-	288.577	288.577		288.577
Cajas de previsión - Formación bruta de capital	-	-	-	14.883	14.883		14.883
Cajas de previsión - Promoción y prevención	-	-	-	35.195	35.195		35.195
Empresas Sociales del Estado	-	-	-	9.792	9.792		9.792
Total Transferencias	-	-	6.487.051	-	6.487.051		6.487.051
<b>COMUNICACIONES</b>	<b>9.517</b>	<b>427.430</b>	-	<b>1.574.640</b>	<b>2.011.587</b>	-	<b>2.011.587</b>
Telefonía Local	-	-	-	303.436	303.436		303.436
Telefonía Larga Distancia	-	-	-	288.688	288.688		288.688
Telefonía Móvil Celular y PCS	-	-	-	-	-		-
Telefonía Social	-	382.195	-	23	382.218		382.218
Valor Agregado	-	-	-	89.839	89.839		89.839
Televisión	-	-	-	89.034	89.034		89.034
Otros	9.517	45.235	-	803.620	858.372		858.372
<b>MINAS Y ENERGIA</b>	<b>736.480</b>	<b>91.681</b>	-	<b>7.221.701</b>	<b>8.049.861</b>	-	<b>8.049.861</b>
<b>Electricidad</b>	<b>540.027</b>	<b>11.513</b>	-	<b>840.029</b>	<b>1.391.569</b>	-	<b>1.391.569</b>
Distribución	130.329	-	-	83.615	213.944		213.944
Energización rural	55.820	-	-	-	55.820		55.820
Generación	32.368	-	-	437.032	469.399		469.399
Planeación sectorial	7.626	10.467	-	-	18.092		18.092
Subsidios	103.866	-	-	-	103.866		103.866
Transmisión	-	-	-	253.683	253.683		253.683
Uso racional de energía	3.664	1.046	-	-	4.710		4.710
Zonas interconectadas	123.349	-	-	-	123.349		123.349
Zonas no interconectadas	83.006	-	-	65.698	148.704		148.704

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
<b>Petróleo</b>	-	-	-	6.125.943	6.125.943	-	6.125.943
Corporativo	-	-	-	171.541	171.541	-	171.541
Exploración	-	-	-	1.050.717	1.050.717	-	1.050.717
Explotación	-	-	-	3.727.614	3.727.614	-	3.727.614
Otros	-	-	-	4.003	4.003	-	4.003
Refinación	-	-	-	813.579	813.579	-	813.579
Transporte	-	-	-	358.488	358.488	-	358.488
<b>Gas</b>	23.141	-	-	200.430	223.571	-	223.571
Distribución	-	-	-	22.056	22.056	-	22.056
Subsidios	23.141	-	-	-	23.141	-	23.141
Transporte	-	-	-	178.374	178.374	-	178.374
<b>Carbón y otros</b>	80.779	-	-	55.300	136.079	-	136.079
Administración y fomento	80.779	-	-	-	80.779	-	80.779
Exploración	-	-	-	-	-	-	-
Infraestructura	-	-	-	55.300	55.300	-	55.300
<b>Minería</b>	92.533	80.168	-	-	172.700	-	172.700
Administración y fomento	34.671	-	-	-	34.671	-	34.671
Exploración	-	-	-	-	-	-	-
Fomento minería del oro	2.933	-	-	-	2.933	-	2.933
Infraestructura de explotación	-	-	-	-	-	-	-
Otros	17.841	16.894	-	-	34.735	-	34.735
Plan de exploración básica	37.087	63.274	-	-	100.361	-	100.361
Promoción y asistencia	-	-	-	-	-	-	-
<b>TRANSPORTE</b>	2.761.905	1.446.568	-	85.152	4.293.624	-	4.293.624
Red Primaria	1.352.360	905.587	-	-	2.257.947	-	2.257.947
Red Secundaria y Terciaria	330.063	-	-	-	330.063	-	330.063
Vías Férreas	300.733	15.492	-	-	316.225	-	316.225
Puertos marítimos	18.059	-	-	-	18.059	-	18.059
Aeropuertos	-	525.489	-	-	525.489	-	525.489
Fluvial	31.269	-	-	-	31.269	-	31.269
Metro de Bogotá y Tren Ligero Cali	600.000	-	-	-	600.000	-	600.000
Otros transporte	129.421	-	-	85.152	214.573	-	214.573

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
<b>EDUCACION - JUVENTUD Y DEPORTE</b>	<b>321.899</b>	<b>1.499.120</b>	<b>15.328.260</b>	-	<b>17.149.280</b>	-	<b>17.149.280</b>
<b>Educación</b>	<b>232.473</b>	<b>153.000</b>	<b>15.328.260</b>	-	<b>15.713.734</b>	-	<b>15.713.734</b>
<b>Educación Básica y Media</b>	<b>115.024</b>	-	-	-	<b>115.024</b>	-	<b>115.024</b>
Educación es calidad	47.960	-	-	-	47.960	-	47.960
Caminante	67.064	-	-	-	67.064	-	67.064
<b>Educación Informal</b>	<b>4.877</b>	-	-	-	<b>4.877</b>	-	<b>4.877</b>
Ursulas	4.877	-	-	-	4.877	-	4.877
<b>Educación Superior</b>	<b>112.572</b>	<b>153.000</b>	-	-	<b>265.572</b>	-	<b>265.572</b>
Sociedad del conocimiento	-	-	-	-	-	-	-
Ampliación del sistema de crédito	56.224	103.103	-	-	159.327	-	159.327
Mejoramiento de la calidad	21	18.568	-	-	18.589	-	18.589
Impulso a la educación tecnológica y la capacidad científica	56.327	31.329	-	-	87.656	-	87.656
<b>Total Transferencias</b>	-	-	<b>15.328.260</b>	-	<b>15.328.260</b>	-	<b>15.328.260</b>
<b>Deporte</b>	-	-	-	-	-	-	-
Asistencia. Apoyo y Mejoramiento de la Recreación y el Deporte	13.406	31.413	-	-	44.818	-	44.818
<b>OTROS ( Incluye. Inci. Insor. Colparticipar. Caro y Cuervo y Bib. Púb. De Medellín)</b>	<b>68.523</b>	-	-	-	<b>68.523</b>	-	<b>68.523</b>
<b>Juventud</b>	-	-	-	-	-	-	-
Constructores de un nuevo país	7.498	-	-	-	7.498	-	7.498
<b>Capacitación Técnica para el trabajo (SENA)</b>	-	<b>1.314.707</b>	-	-	<b>1.314.707</b>	-	<b>1.314.707</b>
<b>CULTURA</b>	<b>140.965</b>	<b>307</b>	<b>229.235</b>	-	<b>370.506</b>	-	<b>370.506</b>
Organización del Sector	11.169	-	-	-	11.169	-	11.169
Cultura y Medios de Comunicación	9.953	-	-	-	9.953	-	9.953
Formación artística y cultural	2.950	-	-	-	2.950	-	2.950
Patrimonio cultural de la Nación	23.437	-	-	-	23.437	-	23.437
Fomento a la creación y la investigación artística y cultural	18.854	26	-	-	18.879	-	18.879
Monumentos Nacionales	59.980	-	-	-	59.980	-	59.980
Otros Cultura	14.622	281	-	-	14.903	-	14.903
<b>Total Transferencias</b>	-	-	<b>229.235</b>	-	<b>229.235</b>	-	<b>229.235</b>

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
<b>JUSTICIA</b>	<b>334.833</b>	<b>996.957</b>	-	-	<b>1.331.790</b>	-	<b>1.331.790</b>
Justicia	334.833	534.702	-	-	869.535		869.535
Otros Justicia (ICBF)	-	462.255	-	-	462.255		462.255
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	<b>491.922</b>	<b>29.595</b>	-	-	<b>521.517</b>	-	<b>521.517</b>
<b>Agua</b>	<b>123.755</b>	<b>12.931</b>	-	-	<b>136.686</b>	-	<b>136.686</b>
Ordenamiento y manejo de ecorregiones de interés nacional para su conservación y restauración	5.325	-	-	-	5.325		5.325
Ordenamiento y manejo de microcuencas para la conservación y restauración del recurso hídrico en cantidad y calidad	102.769	-	-	-	102.769		102.769
Consolidación de instrumentos para la evaluación de la oferta y demanda del recurso hídrico superficial y subterráneo.	15.661	-	-	-	28.592		28.592
<b>Biodiversidad</b>	<b>87.068</b>	<b>490</b>	-	-	<b>87.558</b>	-	<b>87.558</b>
Recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad	48.150	-	-	-	48.150		48.150
Administración, manejo y conservación del sistema de áreas protegidas	32.854	-	-	-	32.854		32.854
Implementación de procesos de investigación, caracterización e información para la biodiversidad	6.064	490	-	-	6.554		6.554
<b>Bosques</b>	<b>31.850</b>	-	-	-	<b>31.850</b>	-	<b>31.850</b>
Restauración y protección de ecosistemas boscosos y uso sostenible del recurso forestal	30.743	-	-	-	30.743		30.743
Investigación para el uso sostenible del bosque y desarrollo de mecanismos de implementación conjunta	1.107	-	-	-	1.107		1.107
<b>Sostenibilidad procesos productivos endógenos</b>	<b>125.381</b>	-	-	-	<b>125.381</b>	-	<b>125.381</b>
Desarrollo e investigación en sistemas de conservación y producción sostenible regional y local	122.083	-	-	-	122.083		122.083
Difusión servicio de información, educación y capacitación ambiental	3.298	-	-	-	3.298		3.298
<b>Mejoramiento calidad de vida urbana</b>	<b>40.132</b>	-	-	-	<b>40.132</b>	-	<b>40.132</b>
Manejo, control y monitoreo de vertimientos y emisiones	26.899	-	-	-	26.899		26.899

SECTORES	TOTAL 1999-2002							
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO					Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)				
Regulación, control, disposición y manejo de residuos sólidos y peligrosos	7.999	-	-	-	7.999		7.999	
Implementación de planes de manejo de gestión ambiental urbana	5.234	-	-	-	5.234		5.234	
<b>Producción más limpia</b>	<b>77.491</b>	<b>16.174</b>	-	-	<b>93.665</b>		<b>93.665</b>	
Investigación, información, regulación y promoción de sistemas productivos y extractivos limpios	6.695	-	-	-	22.869		22.869	
Recuperación y manejo de áreas afectadas por actividades productivas y extractivas	70.796	-	-	-	70.796		70.796	
<b>Mercados verdes</b>	<b>6.245</b>	-	-	-	<b>6.245</b>		<b>6.245</b>	
Investigación y regulación para la promoción de mercados verdes	6.245	-	-	-	6.245		6.245	
<b>GOBIERNO</b>	<b>287.145</b>	<b>115.580</b>	<b>173.073</b>	-	<b>575.797</b>		<b>575.797</b>	
<b>AGROPECUARIO</b>	<b>502.678</b>	<b>112.977</b>	-	-	<b>615.655</b>		<b>615.655</b>	
Adecuación de Tierras	126.893	53.312	-	-	180.204		180.204	
Mediana y Gran Irrigación	-	-	-	-	-		-	
Pequeña Irrigación	-	-	-	-	-		-	
Capitalización	133.297	-	-	-	133.297		133.297	
Incentivo a la Capitalización Rural	-	-	-	-	-		-	
Desarrollo Productivo	82.781	35.677	-	-	118.459		118.459	
Investigación Agropecuaria	-	-	-	-	-		-	
Sanidad Agropecuaria	-	-	-	-	-		-	
Crédito	-	-	-	-	-		-	
Fomento	-	-	-	-	-		-	
<b>INVERSION AGROPECUARIA</b>	<b>342.971</b>	<b>88.989</b>	-	-	<b>431.960</b>	-	<b>431.960</b>	
<b>DESARROLLO SOCIAL RURAL</b>	<b>159.707</b>	<b>23.988</b>	-	-	<b>183.695</b>	-	<b>183.695</b>	
Reforma Agraria	97.012	23.988	-	-	121.001		121.001	
Titulación de Baldíos	-	-	-	-	-		-	
Saneamiento de Resguardos	-	-	-	-	-		-	
Adjudicación de Tierras	-	-	-	-	-		-	
Plante	43.865	-	-	-	43.865		43.865	
Desarrollo Campesino	18.830	-	-	-	18.830		18.830	

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
<b>SANEAMIENTO BASICO</b>	<b>104.463</b>	<b>29.096</b>	<b>2.292.339</b>	<b>8.059</b>	<b>2.433.957</b>	-	<b>2.433.957</b>
Total Plan	104.463	29.096	2.292.339	8.059	2.433.957	-	2.433.957
<b>TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>676.650</b>	<b>1.310.422</b>	-	<b>97.487</b>	<b>2.084.558</b>	-	<b>2.084.558</b>
Administración e intermediación de Empleo	-	46.443	-	-	46.443	-	46.443
Apoyos de Sostén (Red solidaridad)	-	24.260	-	-	24.260	-	24.260
<b>Seguridad Social</b>	<b>676.650</b>	<b>1.239.718</b>	-	-	<b>1.916.368</b>	-	<b>1.916.368</b>
Fondo de solidaridad pensional	519.716	-	-	-	519.716	-	519.716
Respaldo pensiones servicio doméstico	15.438	-	-	-	15.438	-	15.438
Respaldo reservas pensiones y cesantías	130.638	1.239.683	-	-	1.370.321	-	1.370.321
Levantamiento Encuesta Nacional de Hogares	7.320	-	-	-	7.320	-	7.320
Programas de asesoría, difusión e investigación adelantados por la Superintendencia de Subsidio Familiar y las Cajas de Compensación Familiar	3.486	-	-	-	3.486	-	3.486
Capacitación y ubicación laboral de limitados auditivos	52	35	-	-	87	-	87
Formación bruta de capital	-	-	-	61.585	61.585	-	61.585
Protección y bienestar social	-	-	-	35.902	35.902	-	35.902
<b>VIVIENDA</b>	<b>194.666</b>	<b>850.000</b>	-	<b>168.820</b>	<b>1.213.486</b>	-	<b>1.213.486</b>
No vivienda de Interés Social urbana	-	-	-	53.820	53.820	-	53.820
Vivienda de Interés Social urbana	172.000	850.000	-	115.000	1.137.000	-	1.137.000
Otros Vivienda	22.666	-	-	-	22.666	-	22.666
<b>DESARROLLO COMUNITARIO</b>	<b>168.996</b>	<b>2.124.756</b>	-	<b>652</b>	<b>2.294.404</b>	-	<b>2.294.404</b>
Programas de familia, prevención, nutrición y cuidado del menor	22.230	1.968.468	-	-	1.990.698	-	1.990.698
Programas de protección a la niñez, los discapacitados y la población y Desarrollo Institucional	146.766	156.288	-	652	303.706	-	303.706
<b>ADMINISTRACION DEL ESTADO</b>	-	<b>198</b>	-	<b>14.010</b>	<b>14.208</b>	-	<b>14.208</b>

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
<b>TRANSFERENCIAS OTRA INVERSION SOCIAL</b>	-	-	<b>2.292.339</b>	-	<b>2.292.339</b>		<b>2.292.339</b>
<b>TRANSFERENCIAS LIBRE DESTINACION<sup>1</sup></b>	-	-	<b>1.256.016</b>	-	<b>1.256.016</b>	-	<b>1.256.016</b>
<b>RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO</b>	<b>471.888</b>	-	-	-	<b>471.888</b>	-	<b>471.888</b>
<b>FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ</b>	-	-	-	-	-	<b>5.750.962</b>	<b>5.750.962</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10.684.881</b>	<b>9.462.521</b>	<b>28.058.312</b>	<b>9.690.967</b>	<b>57.896.681</b>	<b>5.750.962</b>	<b>63.647.643</b>

FUENTE: DNP - UIP

<sup>1</sup> Los recursos del Situado Fiscal de libre destinación, se distribuyeron en el sector Educación.

**Artículo 10. Principales proyectos de inversión.** Algunos de los principales proyectos de inversión del Plan Nacional de Inversiones Públicas 1999- 2002 son los siguientes:

#### SECTOR AGROPECUARIO

##### Proyectos Adecuación de Tierras

**Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional:**

Distrito Ranchería

Distrito Santo Tomás el Uvito

#### SECTOR ELÉCTRICO

##### Proyectos de Generación Eléctrica

Urrá

Porce II

Termocentro

Termosierra

Miel I

Encimadas

Cañaverál

##### Expansión del Sistema de Transmisión

Línea Playa - Primavera

Línea Sabana - Nueva Barranquilla

Línea Urrá - Cerromatoso

Línea Betania - Juanchito

Línea Cartagena - Chinú

Línea Cartagena - Sabanalarga

Línea Jamundino - Santa Rosa

Línea Guatapé - Ancón Sur

Línea San Felipe - Purnio

Línea Primavera - Guatiguará

Línea Primavera - Facatativá

Línea Tasajero - Guatiguará

Línea San Felipe - La Hermosa

##### Uso Racional y Eficiente de Energía

##### Distribución Eléctrica

Zonas Interconectadas

Zonas no Interconectadas

Energización Rural

#### SECTOR HIDROCARBUROS PETRÓLEO Y GAS

##### Proyectos para Transporte de Crudo

Ampliación de la Troncal Galán - Salgar

Ampliación de la Troncal Gualanday - Neiva

Ampliación Poliducto de Oriente

Ampliación de Poliducto de Occidente

Almacenamiento Estratégico de Crudos y Productos para todo el País

Ampliación Galán Sebastopol

##### Proyectos de Exploración

Tocoragua

Candelo

Guacharaco

La Cira  
 Rio Zulia k  
 Cascajosa  
 Unicornio  
 Farallones  
 Medina Oriental  
 Sanjuanero  
 Retorno  
 Jerre Jerre

**Proyectos de Reserva en Evaluación**

Catalina - I - Valle Medio Magdalena  
 Olivo I - Valle Medio Magdalena  
 Estero - Llano  
 Floreña C-3F- Llanos  
 El Segundo - Valle Superior del Magdalena

**Proyectos de Transporte de Gas**

Ampliación de Compresión Gasoducto Ballena - Barranca  
 Conversión a Gasoducto de la Línea Cusiana - El Porvenir 35Km  
 Construcción Gasoducto Ayacucho - Cúcuta 213 Km 10"  
 Construcción Gasoducto Yumbo Caloto 100 Km 12"  
 Ampliación Gasoducto Ballena Barrancabermeja - Loops  
 Almacenamiento de Gas  
 Loops Barrancabermeja - Sebastopol

**SECTOR MINERO**

**Proyectos de Evaluación de Expansión Minera**

Plan de Exploración Básica a nivel Nacional  
 Promoción de la Minería  
 Explotación de las Áreas el Descanso, Guaymaral, Cerrejón Sur y el Hatillo

**SECTOR TRANSPORTE**

**Principales proyectos Viales**

**Corredor Bogotá - Buenaventura**  
 Avenida Boyacá - Girardot - Ibagué

Túnel de la Línea  
 Buga - Buenaventura  
**Corredor de Occidente**  
 Medellín - La Pintada  
 Pereira - La Paila - Armenia - Calarcá  
 Girardot - Ibagué - Honda  
 Tumaco - Pasto - Mocoa (Variante de San Francisco)

**Corredor Centro - Atlántico**

Briceño - Chiquinquirá - Barbosa  
 Barbosa - Bucaramanga - Lebrija  
 Bucaramanga - San Alberto  
 San Alberto - Santa Marta (Vía alterna al puerto)  
 Conexión Bucaramanga - Troncal del Magdalena Medio (Supervía)  
 Briceño - Tunja - Sogamoso

**Corredor del Caribe**

Malla Vial Córdoba - Sucre  
 Malla Vial Atlántico - Bolívar - Sucre  
 Santa Ana - La Gloria

**Corredor Sur - Occidente**

Rumichaca - Pasto - Chachagüí

**Corredor Central**

Neiva - Pitalito

**Corredor Centro - Oriente**

Cúcuta - Bucaramanga

Cúcuta - Ocaña

Puente Tienditas

**Corredor Troncal del Llano**

Villavicencio - Saravena

**Principales Proyectos Sector Aéreo**

Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón - Palmira, Valle  
 Aeropuerto José María Córdoba - Rionegro, Antioquia  
 Terminal de Pasajeros de Eldorado - Santafé de Bogotá  
 Aeropuertos Regionales a nivel nacional  
 Sistemas Año 2000

**Artículo 11. Distribución regional.** La siguiente distribución regional de recursos se encuentra expresada en millones de pesos constantes de 1998:

**PLAN DE INVERSIONES 1999-2002  
 REGIONALIZACION PRELIMINAR E INDICATIVA**

Cifras en Millones de Pesos de 1998

SECTOR - REGION CORPES	AMAZONIA	BOGOTA	CENTRO ORIENTE	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	ORINOQUIA	TOTAL REGIONAL	POR REGIONALIZAR	TOTAL
DEFENSA Y SEGURIDAD	-	-	-	-	-	-	-	498,568	498,568
INDUSTRIA, COMERCIO Y CIENCIA Y TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	-	-	268,989	268,989
SALUD	91,271	222,932	742,173	637,801	1,142,279	151,102	2,987,559	3,374,340	6,361,899
COMUNICACIONES	59,618	869,466	501,413	484,438	1,122,624	216,350	3,253,910		3,253,910
MINAS Y ENERGIA	721,543	1,169,780	3,857,583	2,261,515	638,913	2,529,500	11,178,833	1,252,714	12,431,547
TRANSPORTE	52,329	100,280	1,256,863	461,138	999,822	66,931	2,937,364	5,784,892	8,722,256
EDUCACION - JUVENTUD Y DEPORTE	195,861	629,211	1,522,337	1,268,325	2,364,540	337,633	6,317,907	4,804,822	11,122,729
CULTURA	702	5,024	3,246	2,868	9,360	6,113	27,315	160,274	187,588

SECTOR - REGION CORPES	AMAZONIA	BOGOTA	CENTRO ORIENTE	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	ORINOQUIA	TOTAL REGIONAL	POR REGIONALIZAR	TOTAL
JUSTICIA	5,864	80,618	84,905	95,510	126,689	10,030	403,616	270,673	674,289
MEDIO AMBIENTE	16,856	5,448	48,632	58,774	39,804	30,493	200,006	64,040	264,046
GOBIERNO	-	-	-	-	-	-	-	291,528	291,528
AGROPECUARIO	32,764	5,825	192,581	250,423	173,706	88,851	744,149	-	744,149
SANEAMIENTO BASICO	-	-	-	-	-	-	-	2,554,033	2,554,033
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	1,595	987	93,644	77,103	101,907	6,075	281,310	774,108	1,055,418
VIVIENDA	45,102	1,534,740	712,009	639,587	1,624,213	163,205	4,718,855	11,476	4,730,331
DESARROLLO COMUNITARIO	19,245	119,193	194,460	243,514	398,982	27,880	1,003,275	158,389	1,161,663
ADMINISTRACION DEL ESTADO	-	-	-	-	-	-	-	7,194	7,194
TRANSFERENCIAS OTRA INVERSION SOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	5,530,932	5,530,932
TRANSFERENCIAS LIBRE DESTINACION	-	-	-	-	-	-	-	635,925	635,925
RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO	-	-	-	-	238,918	-	238,918	-	238,918
FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ	-	-	-	-	-	-	-	2,911,729	2,911,729
<b>TOTAL</b>	<b>1,242,750</b>	<b>4,743,504</b>	<b>9,209,846</b>	<b>6,480,997</b>	<b>8,981,757</b>	<b>3,634,163</b>	<b>34,293,017</b>	<b>29,354,626</b>	<b>63,647,643</b>
<b>PARTICIPACIÓN REGIONALIZADO</b>	<b>3.62%</b>	<b>13.83%</b>	<b>26.86%</b>	<b>18.90%</b>	<b>26.19%</b>	<b>10.60%</b>	<b>100.00%</b>		
<b>PARTICIPACIÓN TOTAL</b>	<b>1.95%</b>	<b>7.45%</b>	<b>14.47%</b>	<b>10.18%</b>	<b>14.11%</b>	<b>5.71%</b>	<b>53.88%</b>	<b>46.12%</b>	<b>100.00%</b>

FUENTE: DNP-UIP-DPC

Nota: Incluye Aportes de la Nación, Recursos Administrados, Transferencias y Sector Descentralizado no Financiero.

### CAPITULO III

#### MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

**Artículo 12. Prelación Legal del Plan de Inversiones Públicas.** De conformidad con el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución, los principios y disposiciones que contiene la presente Ley, se aplicarán con prelación a las demás leyes, no requerirán leyes posteriores para su ejecución y se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las disposiciones relacionadas con la ejecución de los programas contenidos en esta ley y para suplir los vacíos que ellas presenten.

**Artículo 13. Alcance de la Ley del Plan en el Tiempo.** Las disposiciones contenidas en la presente ley continuarán vigentes una vez se expidan nuevos planes de desarrollo, a menos que sean modificados o derogados expresamente por el legislador.

**Artículo 14. Flexibilización de Las Finanzas Públicas.** Las apropiaciones financiadas con rentas de destinación específica autorizadas en el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución, y los gastos decretados por leyes preexistentes, se incluirán en el presupuesto después de garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para dar cumplimiento al presente plan de desarrollo, atender el funcionamiento de las ramas del poder público y los organismos de control, pagar los créditos judicialmente

reconocidos y atender el servicio de la deuda, de conformidad con el segundo inciso del artículo 346 de la Constitución, siempre que no se afecten las metas macroeconómicas.

**Artículo 15. Crédito a las Entidades Territoriales.** La Nación podrá garantizar total o parcialmente los créditos otorgados por instituciones del sistema financiero a las entidades territoriales con el fin de propiciar su saneamiento fiscal, mediante el sistema de redescuento de FINDETER, siempre y cuando se constituyan las contragarantías necesarias a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal fin, la respectiva operación requerirá la suscripción previa de un convenio de desempeño con la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### I. Sector Educación.

**Artículo 16. Nuevo Colegio.** Con fundamento en los criterios de cobertura, calidad, eficiencia y equidad, en un marco de autonomía y cohesión, el Gobierno Nacional promoverá la integración de establecimientos educativos de cualquier nivel, en un "Nuevo Colegio" para garantizar el ciclo completo de educación y la racionalización de los factores humanos y de los recursos físicos y financieros a su cargo.

**Artículo 17. Educación Media Superior.** El Gobierno revisará la educación media para estructurarla en educación media superior, claramente diferenciada de la educación básica secundaria o bachiller de

manera que adquiera la entidad propia relacionada con la preparación de los educandos para el mundo del trabajo y para educación superior, previendo suficientes alternativas en establecimientos especializados que se creen para tal fin o que sean constituidos o establecidos mediante convenios entre varias instituciones, incluidas las de educación superior. La oferta de educación media superior podrá ser subsidiada por la Nación con los recursos establecidos en la Ley 21 de 1992, pero se procurará que su financiación provenga principalmente de las entidades del orden territorial.

**Artículo 18. Traslado de Docentes.** A partir de la vigencia de la presente ley, la extensión de cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad, se tendrán como criterios prevalentes y de interés general, cuando quiera que la autoridad nominadora requiera efectuar traslados de plazas en situaciones particulares que impidan la racionalización de la planta respectiva.

**Artículo 19. Concurrencia de Salarios y Pensiones.** A partir de la vigencia de la presente Ley y sin perjuicio de los empleados que hayan cumplido los requisitos para su jubilación, los empleados públicos docentes, salvo en los casos que señale el Gobierno Nacional, no podrán percibir del Tesoro Público de manera concurrente salario y pensión de jubilación.

**Artículo 20. Reliquidación de Pensiones Reconocidas.** Los empleados públicos docentes que se encuentren disfrutando de pensión de jubilación y estén cotizando para la obtención de segunda pensión, podrán solicitar que las cotizaciones efectuadas hasta la vigencia de la presente Ley sean contabilizadas para la reliquidación de su pensión actual, de conformidad con la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional.

**Artículo 21. Retiro del Servicio por Jubilación.** El pago de la pensión de jubilación otorga a la entidad nominadora el derecho a retirar del servicio al empleado público docente, de cualquier nivel territorial.

Los gobernadores y alcaldes podrán retirar de las plantas docentes a cualquier empleado público docente que goce de pensión de jubilación, sin consideración a que el pago de su pensión sea a cargo de una entidad privada o de cualquier nivel territorial, salvo en los casos que determine el Gobierno Nacional.

El retiro del empleado público docente se dispondrá mediante resolución proferida por el respectivo gobernador o alcalde; y no podrán alegarse derechos de carrera docente para su impugnación.

El Gobierno determinará los criterios de conformidad con los cuales será viable la permanencia en el servicio.

**Artículo 22. Creación de Instituciones de Educación Superior Públicas.** La creación de instituciones de educación superior públicas corresponde al Congreso Nacional, a las asambleas departamentales y a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa del respectivo gobierno, previo cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

A partir de la vigencia de la presente ley, la creación de seccionales, regionales, sedes, dependencias o programas de extensión, ubicados por fuera del domicilio principal de las instituciones de educación superior

públicas, requerirá el cumplimiento de los requisitos previstos en el presente artículo.

Al proyecto de creación de la institución, seccional, regional, sede, dependencia o programa de extensión, debe acompañarse por parte del Gobierno respectivo, un estudio de factibilidad socioeconómica, que demuestre la sostenibilidad de la institución, aprobado por el Ministerio de Educación Nacional.

El estudio de factibilidad a que se refiere el presente artículo, deberá demostrar que la nueva institución dispondrá de personal docente idóneo con la dedicación necesaria; organización académica y administrativa adecuadas; recursos físicos y financieros suficientes, de tal manera que tanto el nacimiento y desarrollo de la institución, como el de los programas que proyecte ofrecer, cuenten con la garantía de su sostenibilidad y resultados de calidad académica. Este estudio deberá demostrar igualmente, que la creación de la institución, seccional, regional, sede, dependencia o programa de extensión está acorde con las necesidades locales, regionales o nacionales.

La suficiencia de recursos financieros se demostrará cuando se trate de entidades territoriales, acreditando una relación intereses/ahorro operacional no inferior al 40%. En el caso de las instituciones del orden nacional, la suficiencia de recursos se demostrará mediante certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 23. Presupuesto de las Instituciones de Educación Superior Públicas.** El presupuesto de las instituciones de educación superior públicas que reciban recursos de la Nación, se incorporará al presupuesto general de la nación como una sección o en el presupuesto de la respectiva entidad territorial si es el caso, e incluirá el monto total de los ingresos que la respectiva institución proyecta recibir y el monto total de los gastos que pretende realizar por concepto de gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda. La desagregación de las apropiaciones deberá respetar su autonomía.

La preparación de los anteproyectos de presupuesto de las instituciones de educación superior públicas, se realizará siguiendo la metodología mediante la cual el monto de los recursos a transferir, sea el resultado de la evaluación de los parámetros de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero.

**Artículo 24. Bonos Educativos de Valor Constante.** Autorízase al Gobierno Nacional para revisar y ajustar el corte de cuentas, efectuado en cumplimiento de la Ley 91 de 1989. Así como la emisión de bonos educativos de valor constante por el valor total de la deuda. Su administración, redención, cuantías y plazos serán fijados por el Gobierno Nacional.

## II. Sector cultura.

**Artículo 25. Recursos para la Cultura en las Participaciones Municipales.** El porcentaje de los recursos que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 397 de 1997 está destinado a cultura, será el 40% de las participaciones municipales asignadas a la educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre.

**Artículo 26. Fortalecimiento del Sector Cultura.** El Gobierno Nacional propenderá por una política de fortalecimiento del sector cultural tratando de canalizar recursos generados por la cultura al mismo sector. Adicionalmente para tal fin el sector cultura deberá generar recursos que tiendan a hacerlo viable financieramente.

**Artículo 27. Depósitos Aduaneros Culturales.** Para el fomento de los programas culturales prioritarios definidos en esta ley, se autoriza constituir depósitos aduaneros a las entidades públicas, dedicadas a la actividad cultural, previo concepto favorable del Ministerio de Cultura y autorización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-.

**Artículo 28. Espectáculos Públicos y Cultura.** Para el financiamiento de los programas culturales prioritarios definidos en esta Ley, los recursos recaudados por el pago del impuesto de espectáculos públicos, con exclusión de aquellos que sean de carácter deportivo, serán destinados al financiamiento de actividades artísticas y culturales, en coordinación con el Ministerio de Cultura.

### III . Sector Salud y Seguridad Social.

**Artículo 29. Estabilidad Financiera, Flexibilización Operativa y Eficiencia de las Empresas Sociales del Estado.** Cada una de las empresas sociales del Estado deberá ajustar su estructura organizacional y planta de personal, para mejorar su capacidad de gestión y diseñar un portafolio de servicios ajustado a sus necesidades, a la demanda de la población y a sus recursos físicos, humanos y financieros, de tal forma que se garantice su sostenibilidad.

El CONPES social, con base en la propuesta elaborada por el Ministerio de Salud, establecerá la tipología hospitalaria por niveles de complejidad y establecerá los indicadores de gestión en las áreas de producción, calidad, eficiencia administrativa, técnica y financiera y la gradualidad con la que deberán alcanzar las Empresas Sociales del Estado en dichos indicadores.

Para establecer las condiciones que permitan cumplir con el proceso de ajuste, las Empresas Sociales del Estado deberán suscribir convenios de desempeño con el Ministerio de Salud y las entidades territoriales, en los cuales se señale el término y la forma en que éste se realizará.

De manera excepcional con el objeto de garantizar el servicio público de salud y como consecuencia de fallas de mercado, el Ministerio de Salud presentará a consideración del CONPES, la revisión de los indicadores de gestión generales, con el fin de adaptarlos a los principios de equidad y eficiencia distributiva.

Las Empresas Sociales del Estado que no se ajusten a la tipología establecida o no cumplan los convenios de desempeño, sólo podrán recibir recursos del estado por el pago de facturación de servicios.

Las indemnizaciones que se originen por la supresión de cargos a causa del ajuste a la tipología podrán ser pagadas con los recursos del situado Fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las rentas cedidas, la venta de servicios y otros recursos que transfiera el Gobierno Nacional.

**Artículo 30. Recursos del Presupuesto para La subcuenta de Solidaridad en Salud.** La Nación podrá realizar aportes para la financiación del régimen subsidiado en salud, de acuerdo con las disponibilidades financieras.

**Artículo 31. Provisión de riesgos en la subcuenta de Solidaridad.** El Gobierno Nacional podrá crear en el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, Subcuenta de Solidaridad, una provisión para garantizar la prestación de los servicios a los asegurados, en los casos de quiebra y de problemas de solvencia de las ARS.

Esta provisión se financiará:

- Con el porcentaje que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, sobre el valor de la unidad de pago por capitación subsidiada;
- Los recursos provenientes de la liquidación de los contratos suscritos entre las entidades territoriales y las administradoras del régimen subsidiado para el aseguramiento de la población afiliada; y,
- Los recursos provenientes de la provisión establecida por el CNSSS que deberán constituir las ARS a favor del régimen subsidiado.

Así mismo el Gobierno podrá establecer otros sistemas para garantizar la prestación de servicios en caso de quiebra o insolvencia de las entidades.

**Artículo 32. Provisión para Riesgos en el Régimen Contributivo.** El Gobierno podrá crear en el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, Subcuenta de Compensación, una provisión para cubrir los riesgos del aseguramiento del Régimen Contributivo y garantizar la prestación de los servicios en los casos de quiebra y de problemas de solvencia entre otros, de las EPS.

Esta provisión se financiará con un porcentaje de los ingresos de las EPS destinados a los gastos de administración en la cuantía que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud CNSSS.

Así mismo, el Gobierno Nacional podrá establecer otros sistemas para garantizar la prestación de servicios en caso de quiebra o insolvencia de las entidades.

**Artículo 33. Excedentes de la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito.** Los recursos excedentes de las tasas establecidas para financiar la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, se destinarán, para los fines que señala la Ley 100 de 1993 y adicionalmente a financiar los servicios asistenciales prestados a la población no amparada por beneficios del régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Estos recursos se distribuirán, de acuerdo con los criterios que para tal efecto señale el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

**Artículo 34. Controles del Sistema de Seguridad Social en Salud.** Las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud,

salvo las excepciones previstas al efecto en la Ley 488 de 1998, participarán en el financiamiento de dicha entidad mediante el pago de una contribución que se determinará y calculará conforme a lo dispuesto por dicha ley.

Para asegurar el correcto funcionamiento del sistema de seguridad social en salud y el uso adecuado de los recursos del mismo, el Gobierno Nacional organizará sistemas de auditoría. A tal efecto, el gobierno precisará la forma como se desarrollarán dichos sistemas y los mecanismos como se contratará su desarrollo por parte de particulares.

**Artículo 35. Contratación Colectiva de Seguros.** El Gobierno Nacional podrá establecer sistemas que permitan la contratación colectiva de los seguros de las enfermedades de alto costo en el sistema de seguridad social en salud u otros mecanismos que permitan lograr la mayor economía en la contratación de dichos seguros.

**Artículo 36. Excedentes del Fondo de Solidaridad Pensional.** Los excedentes financieros del fondo de solidaridad pensional podrán usarse para el pago de pensiones.

**Artículo 37. Reconocimiento y Pago de Pensiones.** El Gobierno Nacional establecerá sistemas que permitan asegurar el correcto y eficiente reconocimiento y liquidación de pensiones a cargo del sector público. Dichos sistemas podrán incluir, entre otros, mecanismos de determinación de parámetros generales obligatorios, sistemas de auditoría, cruces de información e inclusive el traslado de competencias para el efecto a otras entidades públicas o la contratación de particulares.

**Artículo 38. Eficiencia en el uso de los Recursos.** El Sistema de Seguridad Social funcionará de manera armónica y complementaria en los diversos elementos que le son comunes, procurando cubrir todos los riesgos que le son propios, dentro de los límites de los recursos disponibles, y buscando el uso más eficiente para los mismos.

#### IV. Sector Agropecuario

**Artículo 39. Adecuación de Tierras.** Los programas de adecuación de tierras se podrán ejecutar mediante contratos de concesión, B.O.T. o similares.

**Artículo 40. Nuevas Operaciones Financieras de FINAGRO.** El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, financiará adicionalmente, servicios vinculados directa al sector agropecuario.

FINAGRO podrá negociar títulos valores sobre subyacentes agropecuarios y respaldar, avalar, garantizar la emisión de dichos títulos de conformidad con las normas que regulan el mercado de valores.

**Artículo 41. Fondo Agropecuario de Garantías.** El Fondo Agropecuario de Garantías - FAG -, podrá otorgar garantías a los proyectos agropecuarios que le permita el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

**Artículo 42. Reforma Agraria Integral.** El subsidio al beneficiario de reforma agraria podrá cubrir no sólo parte del valor del predio, sino también las inversiones complementarias, tales como mejoras y fomento a la producción.

Los beneficiarios podrán acceder a modalidades de subsidio colectivo. El otorgamiento del subsidio de tierras para beneficiarios de reforma agraria no estará sujeto a la obtención de crédito.

El arrendamiento con opción de compra o "leasing", será un mecanismo que coadyuve a activar la oferta de tierras.

El otorgamiento de tierras adquiridas por el INCORA mediante negociación directa se hará preferiblemente mediante identificación previa de proyectos productivos y de planes integrales de ejecución de las inversiones complementarias a la adquisición de la tierra.

**Artículo 43. Bonos Agrarios.** Se emitirán bonos agrarios de largo plazo redimibles en diez años, con el fin de ejercer la opción de compra de los predios rurales que reciban las entidades financieras a título de dación en pago y para efectos de pagar el valor de los bienes cuyo proceso de expropiación por vía administrativa adelante el INCORA, respecto de bienes que el INCORA requiera para adelantar sus proyectos de reforma agraria.

**Artículo 44. Bolsas de Bienes y Productos Agropecuarios y Agroindustriales.** Las bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales se constituirán como sociedades anónimas con niveles de patrimonio adecuados que permitan salvaguardar su solvencia y tendrán por objeto organizar y mantener en funcionamiento un mercado público en el cual se realicen mediante oferta pública operaciones de bienes, productos y servicios. Podrán también realizar operaciones sobre valores y derivados financieros sobre bienes y productos y desarrollar mercados de futuros y opciones. Deberán contar con organismos independientes para la liquidación y compensación de sus operaciones.

El Gobierno Nacional regulará el funcionamiento y operación de estas bolsas, señalará la entidad encargada de ejercer su inspección y vigilancia y determinará respecto de los documentos a ser colocados en el mercado público, cuáles tendrán el carácter y prerrogativas de los títulos valores.

**Artículo 45. Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.** El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios podrá apoyar el subsidio a las primas de riesgos de seguros a los productores.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario orientará los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, así como la elegibilidad del subsidio de las primas a explotaciones agropecuarias y zonas específicas.

#### V. Sector Medio Ambiente

**Artículo 46. Elegibilidad de Proyectos.** El Ministerio del Medio Ambiente reglamentará los criterios de selección de los proyectos que soliciten financiación con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, así como los criterios que deberá atender la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible respectiva para expedir aval técnico al proyecto que se presente para su revisión, cuando los mismos tengan por objeto la preservación del Medio Ambiente.

**Artículo 47. Fusión de los Fondos del Sector Medio Ambiente.** El Gobierno Nacional integrará en un fondo sin personería jurídica, los

fondos adscritos al Ministerio del Medio Ambiente existentes. Dicho fondo estará adscrito al mencionado ministerio, y se denominará Fondo Nacional Ambiental. Para tal efecto, los fondos fusionados se transformarán en subcuentas del fondo que se ordena integrar, encargadas de administrar los respectivos recursos.

**Artículo 48. Tarifa de las Licencias Ambientales.** El artículo 28 de la Ley 344 de 1996 quedará así:

“Las autoridades ambientales podrán cobrar por una sola vez el servicio de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y demás permisos, concesiones y autorizaciones establecidas en la Ley y normas reglamentarias. Los costos por concepto del cobro del servicio de la evaluación de los estudios de impacto ambiental, de los diagnósticos ambientales, de alternativas, del seguimiento de los proyectos y demás relacionados con la licencia ambiental, cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente, entrarán a una subcuenta especial del FONAM. Los recursos por este concepto se utilizarán para sufragar los costos de evaluación y seguimiento.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional, para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación: La tarifa incluirá: a) el valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta; b) el valor total de los gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio de la expedición, el seguimiento o el monitoreo de la licencia ambiental y c) el valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo: Para el literal a), se estimará el número de profesionales/mes o contratistas/mes y se aplicarán los topes promedio de sueldos y contratos del Ministerio de Transporte y para el caso de contratistas internacionales, las escalas tarifarias promedio para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD; para el literal b) sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos del Ministerio del Medio Ambiente; para el literal c), el costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con cotizaciones específicas. A la sumatoria de estos tres costos (a, b y c) se le aplicará un porcentaje que anualmente fijará el Ministerio por gastos del valor del proyecto.

Los proyectos que requieran licencia, permiso o cualquier otra autorización ambiental, pagarán a la autoridad ambiental respectiva las siguientes tarifas sobre el valor total del proyecto, por concepto de la prestación del servicio de evaluación, seguimiento y monitoreo de la respectiva licencia, permiso o autorización ambiental:

- Aquellos que tengan un valor hasta de 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del 0.6%.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del 0.5%.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del 0.4%.

Hasta la expedición de un decreto de racionalización del trámite de licencias, permisos y autorizaciones ambientales, los períodos máximos con que cuenta la autoridad ambiental para completar los mencionados actos administrativos, una vez cumplidos los requisitos legales, será de hasta:

- Aquellos que tengan un valor hasta de 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes, seis meses.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 2.115 salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, ocho meses.
- Aquellos que tengan un valor superior a los 8.458 salarios mínimos mensuales vigentes, diez meses.

Cuando las autoridades ambientales contraten la evaluación de los estudios de impacto ambiental y del diagnóstico ambiental de alternativas, así como el seguimiento de los proyectos, el pago de los honorarios de dichos servicios podrá ser cobrado por la autoridad ambiental al beneficiario del proyecto, de conformidad con las tarifas que para tales efectos determine el Ministerio del Medio Ambiente. En ningún caso dichos honorarios podrán pagarse directamente a un servidor público.

Los ingresos por concepto de los permisos establecidos en la Convención Internacional sobre comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres CITES, y los ingresos percibidos por concepto de Ecoturismo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental – FONAM.

**Artículo 49. Asociaciones Comunitarias de la Cuenca por Jurisdicción de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.** El Ministerio del Medio Ambiente definirá los criterios de creación de Asociaciones Comunitarias de Cuenca por Jurisdicción de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y fomentará su conformación. Las Asociaciones estarán conformadas por: Propietarios de los predios colindantes con los cuerpos de agua de la cuenca; representantes de las áreas protegidas y protectoras de los nacimientos de agua; representantes de los usuarios; representantes de las autoridades ambientales con jurisdicción sobre la cuenca o región; representantes de las ONG radicadas en la cuenca o región; y representantes de otros sectores que la autoridad ambiental estime conveniente.

## VI. Justicia

**Artículo 50. Servicio Legal Popular en la Defensoría del Pueblo.** El servicio legal popular podrá prestarse en la Defensoría del Pueblo por los recién egresados de facultades de derecho, que podrán graduarse sin la prestación del servicio legal popular, previa suscripción de un compromiso con la Defensoría del Pueblo para obrar como apoderados de ésta, en las condiciones que ella señale.

El Servicio Legal Popular podrá prestarse durante seis (6) meses, con dedicación de tiempo completo; un (1) año, con dedicación de medio tiempo y dos (2) años, con dedicación de diez (10) horas semanales.

## VII. Infraestructura Sector Transporte

**Artículo 51. Transferencia Vial.** El Fondo Nacional de Caminos Vecinales transferirá a los departamentos la red vial a su cargo dentro de

los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, teniendo en cuenta para el efecto lo previsto en el artículo 16 de la Ley 105 de 1993.

Una vez transferida la red a cargo del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, la Nación no podrá asumir responsabilidades relativas a la construcción, conservación o mantenimiento de vías secundarias o terciarias.

**Artículo 52. Programa de fortalecimiento de la planeación y gestión vial de los entes territoriales.** El Ministerio de Transporte, a través del Instituto Nacional de Vías y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, desarrollarán durante los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley, un programa encaminado al fortalecimiento de la planeación y de la gestión vial de los entes territoriales en lo concerniente a las actividades de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de la red vial a su cargo.

El programa previsto en el presente artículo incluirá esquemas de financiación a través de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las sobretasas a los combustibles y otros recursos del orden departamental y municipal.

**Artículo 53. Proyectos en Curso de Infraestructura Vial.** Los proyectos de infraestructura vial que al momento de expedirse la presente ley estén a cargo del Instituto Nacional de Vías y que no correspondan a las referidas especificaciones o prioridades, deberán devolverse a los respectivos entes territoriales.

**Artículo 54. Planes de expansión.** El artículo 15 de la Ley 105 de 1993 quedará así:

**“Artículo 15. Planes de expansión de la ley de transporte a cargo de la Nación**

El Ministerio de Transporte presentará al Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para su aprobación, cada dos (2) años, los planes de expansión vial, que deberán contener como mínimo lo siguiente:

- a) La conveniencia de hacer inversiones en nueva infraestructura vial nacional, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;
- b) Las inversiones públicas que deben efectuarse en infraestructura vial, y las privadas que deben estimularse;
- c) Las metodologías que deben aplicarse de modo general al establecer contraprestaciones por concesiones e infraestructura vial nacional, en los términos de la Ley 105 de 1993.

Los planes de expansión vial podrán modificar la red nacional de transporte, incorporando o excluyendo vías específicas, en los términos de los artículos 12 y 13 de la presente ley.

Las inversiones públicas que se hagan en materia de infraestructura vial nacional se ceñirán a lo expuesto en los planes de expansión vial y en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los planes de expansión vial se expedirán por medio de decretos reglamentarios del Plan Nacional de Desarrollo y esta Ley.

El Ministerio de Transporte presentará en un término no mayor de dos (2) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para consideración y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, el proyecto de integración de la Red Nacional de Transporte, de acuerdo con los criterios previstos en esta Ley.”

**Artículo 55. Financiación de los Proyectos Viales.** Para la financiación de proyectos de construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento de proyectos viales y de conformidad con el régimen actualmente vigente, la Nación y las entidades territoriales podrán cobrar simultáneamente la contribución de valorización y peajes, siempre que su sumatoria no exceda el costo total de la inversión. Dichos sistemas de financiación podrán establecerse en cualquier etapa del proyecto.

En todo caso, la determinación de la contribución de valorización en la financiación de los referidos proyectos, se efectuará de conformidad con lo previsto en las normas vigentes sobre la materia e independientemente de que el respectivo proyecto se haya estructurado en forma autónoma o concurrente con el establecimiento y recaudo de peajes.

Las tasas, tarifas y peajes que se establezcan para la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura vial a cargo de la Nación o de los entes territoriales, se determinarán de conformidad con lo previsto en las disposiciones pertinentes de la Ley 105 de 1993 y en las demás normas vigentes sobre la materia.

**Artículo 56. Financiación de Variantes.** Para la financiación de variantes en las ciudades por las que atraviesa la red primaria, el Instituto Nacional de Vías podrá ser sujeto de crédito de FINDETER y, con tal fin, serán admisibles como garantía sus rentas propias o los recursos provenientes de los peajes que establezca con destino a la financiación de la respectiva variante.

**Artículo 57. Fondo de la Sobretasa al ACPM.** Créase el Fondo para la Inversión de la Sobretasa al ACPM a la que se refiere el artículo 117 de la Ley 488 de 1998 como un fondo cuenta sin personería jurídica administrado por el Instituto Nacional de Vías a través del cual se manejarán los recursos provenientes del 3% del recaudo total de la contribución parafiscal sobretasa al ACPM.

**Artículo 58. Afectación y Reserva de Terrenos.** De conformidad con los respectivos proyectos viales, los alcaldes de los municipios y distritos deberán afectar y reservar los terrenos, así como congelar el uso de los suelos de los predios correspondientes a las áreas necesarias para adelantar la construcción de las ampliaciones o variantes de la red de infraestructura vial primaria, secundaria y terciaria, en la jurisdicción territorial del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, de acuerdo con las competencias que les corresponden a dichas autoridades locales en relación con la función pública del ordenamiento del territorio y teniendo en cuenta la determinación del componente urbano del plan de ordenamiento territorial. El Gobierno reglamentará la materia.

**Artículo 59. Destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.** El artículo 3° de la Ley 344 de 1996 quedará así:

“El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1°, párrafo 1°, artículo 5°, párrafo, artículo 8°, numeral 8°, que se elevará al 1% y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento de la minería.

20% para la preservación del medio ambiente.

59% para la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. De este porcentaje, no menos del 80% deberá destinarse, para financiar los proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de la red vial secundaria y terciaria”.

#### VIII. Sector Minas y Energía

**Artículo 60. Monto de las Regalías.** El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 quedará así: “Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas anuales)	10%
Carbón (explotación menor de 3 millones de toneladas anuales)	5%
Níquel	12%
Hierro y Cobre	5%
Oro y Plata	4%
Oro de aluvión en contratos de concesión	6%
Platino	5%
Sal	12%

Establécese como regalía por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca de pozo, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:

Producción diaria promedio mes	Porcentaje
Para una producción menor o igual a 5 KBPD	5%
Para una producción mayor a 5 KBPD e inferior a 200 KBPD	X%
Donde X% = 5% + (Producción KBPD - 5 KBPD) * (0.00077)	
Para una producción mayor a 200 KBPD e inferior a 400 KBPD	20%

Para una producción mayor a 400 KBPD y menor a 600 KBPD Y%

Donde Y% = 20% + (Producción KBPD - 400 KBPD) \* (0.00025)

Para una producción igual o superior a 600 KBPD 25%

**Parágrafo primero.** Para todos los efectos, se entiende por “Producción KBPD” la producción diaria promedio mes de un campo dado, expresada en miles de barriles por día. Para el cálculo de las regalías aplicables a la explotación de hidrocarburos gaseosos, se aplicará la siguiente equivalencia: 1 barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

**Parágrafo segundo.** La presente norma se aplicará para todos los eventos considerados como descubrimientos de hidrocarburos de conformidad con el artículo 2° de la Ley 97 de 1993 o las normas que la complementen, sustituyan o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley.

**Parágrafo tercero.** En el contrato de asociación entre Carbocol e Intercor, la regalía legal será de un quince por ciento (15%) a cargo del asociado particular conforme a lo estipulado en dicho contrato la cual se distribuirá según lo establecido en el artículo 32 de la Ley 141 de 1994. Carbocol únicamente continuará pagando el impuesto a la producción de carbón el cual será distribuido en un 25% para el departamento productor, en un 25% para el municipio productor, en un 25% para la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones y en un 25% para el CORPES regional o la entidad que lo sustituya, en cuyo territorio se adelanten las explotaciones. En el evento en que Carbocol o la entidad pública del sector minero a la que por decisión del Gobierno se transfiera su aporte minero, enajene sus derechos en el contrato de asociación a un particular, quien los adquiera deberá pagar por lo menos la regalía prevista para las explotaciones de más de tres millones de toneladas. Para efecto de la enajenación de los derechos de Carbocol, la Nación podrá asumir la deuda a cargo de Carbocol.

**Parágrafo cuarto.** El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.

**Parágrafo quinto.** Un porcentaje (%) de los ingresos que reciba la nación por las explotaciones de hidrocarburos de propiedad privada será cedido a los respectivos departamentos y municipios productores, de modo tal que reciban el equivalente a lo que deberían recibir como regalías de haber sido estos yacimientos de propiedad estatal.

**Parágrafo sexto.** En el evento de ocurrir hechos o circunstancias excepcionales de baja de precios o de calidad del material explotado y/o de dificultades adicionales en la explotación del recurso no renovable el Presidente de la República, previo concepto favorable unánime del Consejo de Ministros, podrá disminuir hasta en un veinticinco por ciento (25%) los porcentajes (%) de regalías establecidos en el presente artículo. La disminución no podría tener vigencia más allá del período de ocurrencia de tales hechos o circunstancias adicionales.

**Artículo 61. Recursos para el Sector Minero.** Los recursos públicos destinados al sector minero, dentro de los cuales se encuentran recursos del Fondo Nacional de Regalías, deberán ser canalizados a través de la Empresa Nacional Minera Limitada y del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, INGEOMINAS.

**Artículo 62. Destinación de los Recursos de Regalías Asignados al Fomento de la Minería.** La destinación y distribución de los recursos de regalías asignados al fomento de la minería quedará así:

- El 100% de los recursos anuales destinados al fomento de la minería, deberán invertirse para la promoción de la minería, en la elaboración de estudios y realización de labores de prospección, exploración, diseño,

promoción, supervisión y ejecución de proyectos mineros, aprobados y canalizados a través de las entidades nacionales a las cuales la ley o el Ministerio de Minas y Energía les asigne dicha competencia.

- El cien por ciento se canalizará a través del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, INGEOMINAS que administrará el 20% y la Empresa Nacional Minera Limitada que administrará el 80% restante, que distribuirá de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres subsectores mineros a saber: metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales y minerales energéticos.

**Artículo 63. Infraestructura de Transporte y Embarque para el Subsector Carbón.** Para asegurar el uso eficiente de las instalaciones portuarias y promover el desarrollo de proyectos carboníferos, el Gobierno Nacional podrá adoptar las medidas y mecanismos necesarios a fin de estimular y lograr que la infraestructura e instalaciones portuarias privadas puedan ser usadas por terceros productores de carbón.

**Parágrafo.** Para este efecto, la Superintendencia de Puertos podrá otorgar directamente nuevas concesiones o prorrogar las concesiones portuarias otorgadas a los actuales concesionarios, en los términos y condiciones que señale el Gobierno, en concordancia con la Ley 1ª de 1991.

**Artículo 64. Transición de los Subsidios en el sector eléctrico.** El período de transición para que las empresas que prestan el servicio público de energía eléctrica alcancen los límites establecidos en las Leyes 142 y 143 de 1994 en materia de subsidios, en ningún caso podrá exceder del 31 de diciembre del año 2001.

Para las empresas de energía eléctrica, la contribución a que se refiere el numeral 89.5 del artículo 89 de la Ley 142 y el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, no podrá ser inferior a los porcentajes que actualmente se cobran, hasta que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen y se mantenga este equilibrio. Únicamente mientras se encuentren equilibradas las contribuciones y los subsidios se podrá reducir la contribución hasta alcanzar el valor establecido en la Ley 142 de 1994.

**Artículo 65. Aplicación y cálculo de la contribución de solidaridad.** El cálculo de los subsidios aplicados, y de los excedentes de la contribución de solidaridad, creada por el numeral 89.5 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y del artículo 47 de la Ley 143, que se deben distribuir en las zonas territoriales o transferir al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, se realizará sobre el monto de los recursos facturados.

Los recursos facturados que se apliquen para subsidios y no puedan ser recaudados, podrán ser conciliados contra contribuciones seis (6) meses después de facturados. Si posteriormente se produce el recaudo, deberán contabilizarse como nueva contribución recaudada. No se podrá contabilizar el pago del servicio si previamente no se registra primero la contribución.

Los déficit generados por la aplicación de subsidios desde el 1º de enero de 1997 en el caso de gas combustible distribuido por red física y desde

el 1º de enero de 1998 en caso de energía eléctrica, podrán ser conciliados contra las contribuciones que se recauden.

Para efectos de lo establecido en el presente artículo, las empresas prestadoras de servicios públicos deberán llevar una contabilidad separada para los recursos facturados y los efectivamente recaudados, con el fin de determinar la aplicación de la contribución de solidaridad.

Es obligación de las empresas de servicios públicos adelantar el cobro de las contribuciones de solidaridad para lo cual realizarán las gestiones de cobro pertinentes, y aplicarán los correspondientes intereses de mora, en caso de incumplimiento.

No se podrán asignar subsidios del presupuesto nacional o del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos a las empresas que no entreguen oportunamente la información sobre el cobro de contribuciones y aplicación de subsidios en los términos y la oportunidad que señale el reglamento.

**Artículo 66. Consumo de Subsistencia.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas determinará para los sectores de su competencia, qué se entiende por consumo de subsistencia y la forma de determinarlo.

**Artículo 67. Cálculo de la prestación del servicio para efecto de la liquidación de las contribuciones.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas, establecerá la fórmula del cálculo del costo de la prestación del servicio para la liquidación de las contribuciones a que se refiere el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, de manera que sea un costo único nacional.

## IX. Sector Telecomunicaciones

**Artículo 68. Fondo de Comunicaciones.** Además de las funciones establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias, el Fondo de Comunicaciones de que tratan los Decretos-ley 129 de 1976 y 1901 de 1990, podrá invertir sus recursos en la instalación, operación y mantenimiento de proyectos de telecomunicaciones sociales, con el objeto de lograr la prestación del servicio en todo el territorio nacional, y en especial el desarrollo de programas de telefonía social comunitaria en las zonas rurales y urbanas, en especial en las zonas con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

**Parágrafo.** No se aplicarán a este fondo las normas relacionadas con los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos a que se refiere el artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

**Artículo 69. Gestión indirecta en la prestación de servicios básicos de telecomunicaciones internacionales.** Sin perjuicio de las disposiciones especiales aplicables a los servicios de radiodifusión sonora y de televisión, la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones internacionales podrá hacerse mediante gestión directa por personas de derecho público pertenecientes al orden nacional, o bajo la modalidad de gestión indirecta, por personas jurídicas de derecho privado o por sociedades de economía mixta, conforme a las disposiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

**Artículo 70. Inversión extranjera en telecomunicaciones.** Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a los servicios de radiodifusión sonora y televisión, el régimen de inversión extranjera en la prestación de

los servicios de telecomunicaciones se regirá por lo dispuesto en la Ley 9ª de 1991.

**Artículo 71. Recursos provenientes del espectro electromagnético.** Los recursos provenientes de la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión serán registrados en el Presupuesto General de la Nación en sección independiente y en todo caso su ejecución se hará de conformidad con la autonomía que la Constitución Política y la ley le otorgan al organismo que los administra.

Los recursos de que trata el inciso anterior, que no hayan sido comprometidos en los términos del estatuto orgánico del presupuesto a 31 de diciembre de cada año, serán el resultado neto de la operación de que trata el inciso cuarto del literal f) del artículo 12 de la Ley de 182 de 1995.

## X. Comercio Exterior

**Artículo 72. Manual de Comercio Exterior.** Con el fin de simplificar y agilizar los trámites de comercio exterior, dentro de los doce meses siguientes a la publicación de la presente Ley, el Gobierno Nacional revisará los trámites de importación y exportación de bienes, servicios y tecnología, y compilará la totalidad de las disposiciones vigentes en materia de política comercial colombiana, eliminando o simplificando, dentro de la órbita de su competencia, aquellas que obstaculicen o dificulten la actividad empresarial exportadora.

**Artículo 73. Administración de Patrimonios Autónomos.** En desarrollo de la estrategia de dotar al aparato productivo de las condiciones competitivas necesarias para enfrentar sólidamente la competencia extranjera, el Gobierno Nacional podrá asignar a Bancoldex o Fiducoldex de manera directa y sin previa licitación, la administración de los patrimonios autónomos que se creen en desarrollo del fondo de productividad.

## XI. Agua Potable y Vivienda

**Artículo 74. Asignación de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación con destino a agua potable y saneamiento básico.** El cambio de destinación a propósitos generales, de los recursos establecidos en el numeral 3 del artículo 22 de la Ley 60 de 1993 con destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico, estará condicionado a la certificación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico que en el municipio se tienen coberturas reales superiores al 90% en acueducto y 80% en alcantarillado, y que las contribuciones a que se refiere el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, cubran los subsidios a otorgar a los usuarios residenciales de los estratos subsidiables, de acuerdo con los toques establecidos en dicha ley.

**Artículo 75. Régimen de Transición.** Las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado deberán alcanzar los límites establecidos en la Ley 142 de 1994, en materia de subsidios, en el plazo, condiciones y celeridad que establezca, antes del 31 de diciembre de 1999, la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico. En ningún caso, el período de transición podrá exceder el 31 de diciembre del año 2004 ni el desmonte de los subsidios realizarse

en una proporción anual inferior a la quinta parte del desmonte total necesario.

La contribución de solidaridad no podrá ser inferior a los porcentajes que actualmente se cobran, hasta que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen y se mantenga este equilibrio. Únicamente mientras se encuentren equilibradas las contribuciones y los subsidios se podrá reducir la contribución hasta alcanzar el valor establecido en la Ley 142 de 1994.

**Artículo 76. Actualización de tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo.** Durante el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá anualmente los mecanismos de actualización de las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

**Artículo 77. Régimen Especial para Arrendamientos.** No estarán sujetos al régimen de control de precios los cánones de arrendamiento de los contratos que, en calidad de arrendadores, celebren las sociedades de inversión colectiva, las sociedades titularizadoras y los patrimonios autónomos de que trata el Decreto 2331 de 1998. Tampoco será aplicable la previsión contenida en el artículo 518 del Código de Comercio a los contratos de arrendamiento de locales comerciales que como arrendadores celebren las sociedades y los patrimonios autónomos antes indicados. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Los aludidos contratos podrán contener pactos de arbitramento para resolver las diferencias que se presenten entre las partes en relación con la restitución de los inmuebles objeto de los mismos.

## XII. Ajustes Institucionales

**Artículo 78. Pago de cesantías con retroactividad.** A partir de la vigencia de la presente ley cuando se liquiden auxilios de cesantías, cesantías parciales o anticipos de cesantías de los servidores públicos que conservan el régimen de retroactividad, se les actualizará el valor de los anticipos o cesantías parciales anteriormente pagados con base en el índice de inflación certificado por el DANE desde su cancelación.

No obstante lo anterior, cada órgano encargado del pago de cesantías, consolidará las cesantías parciales o anticipos de cesantías pagados a 31 de diciembre de 1998 por su valor nominal y en adelante se aplicará lo establecido en el inciso anterior.

Esta disposición se aplicará al personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, en la Policía Nacional a los Oficiales, Suboficiales y los Agentes; a los empleados públicos y trabajadores oficiales del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional y a los empleados públicos y trabajadores oficiales de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las unidades administrativas especiales, adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional.

**Artículo 79. Mecanismos para la participación en proyectos de infraestructura.** Para la ejecución del presente Plan Nacional de Inversiones Públicas, el Gobierno Nacional podrá reglamentar las formas y

procedimientos para asociarse con particulares, tanto nacionales como extranjeros y para facilitar la participación privada en proyectos de infraestructura o telecomunicaciones pudiendo crear, entre otros, mecanismos abiertos tales como subastas, martillos o remates.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos idóneos para la percepción de los recursos públicos derivados de la enajenación de la participación accionaria del Estado en empresas.

**Artículo 80. Privatización.** Las disposiciones de la Ley 226 de 1995 se aplicarán en los eventos en los cuales exista participación accionaria directa de entidades estatales, tal y como éstas están definidas en la Ley 80 de 1993, o cuando dicha participación directa se haya adquirido con recursos públicos. Para la enajenación de la propiedad accionaria estatal no será necesario divulgar un precio mínimo, sin perjuicio de que se fije un precio de referencia por los Ministerios y Departamentos Administrativos a los cuales puede encomendar el Presidente de la República dicha labor. Así mismo, el precio de venta al sector solidario podrá determinarse con base en el precio que se obtenga por la venta al público o al operador estratégico menos un descuento. Adicionalmente, para asegurar la finalidad perseguida por el artículo 60 de la Constitución Política, en la venta a los trabajadores y al sector solidario se establecerán límites en función del patrimonio u otros indicadores financieros con el fin de evitar conductas que atenten contra dicha finalidad. En tal caso corresponderá a la Superintendencia de valores la declaratoria de la ineficacia de la operación cuando ello corresponda en los términos de la Ley 226 de 1995.

**Artículo 81. Programación de recursos de carácter extraordinario.** Los recursos que se generen de forma extraordinaria y que no puedan considerarse de carácter permanente sólo se podrán programar como recursos de capital.

**Artículo 82. Participación en la venta de activos.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá en desarrollo de la Ley 226 de 1995 con su presupuesto transferir recursos a los entes territoriales por la participación en la venta de activos de la Nación.

**Artículo 83. Contratos con organismos multilaterales.** Cada órgano del presupuesto general de la Nación informará anualmente, al presentar el anteproyecto de presupuesto para el año siguiente, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto, el monto de los recursos disponibles y comprometidos a través de contratos de asistencia técnica celebrados con organismos multilaterales, personas extranjeras de derecho público, y organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional. Estos contratos ejecutan la apropiación respectiva y no podrán superar el porcentaje del presupuesto del respectivo órgano que determine el Gobierno Nacional.

**Artículo 84. Reducción del rezago en la Ley Anual.** En la Ley anual de Presupuesto se realizará la reducción presupuestal por concepto de reservas de apropiación y cuentas por pagar ordena la Ley 344 de 1996, siguiendo la proyección que sobre el particular realice la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 85. Inversiones Entidades Públicas Nacionales.** Las entidades y organismos públicos del orden nacional invertirán sus excedentes de liquidez en títulos emitidos por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o autorizados por esta.

**Artículo 86. Fuentes de financiación.** En desarrollo del principio de unidad de caja presupuestal, el Gobierno Nacional, con estricta sujeción al presupuesto de rentas y recursos de capital que apruebe el Congreso, podrá modificar las fuentes de financiación con las cuales se proyectó el pago de las apropiaciones, con el fin de evitar endeudamiento innecesario y mayores costos en la operación financiera del Estado.

**Artículo 87. Financiación de la emergencia año 2000.** Autorízase a la Nación para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo, para realizar operaciones asimiladas a estas y de manejo de la deuda en la cuantía requerida para financiar los proyectos y programas para precaver y mitigar la emergencia del año 2000. Los contratos que se suscriban en desarrollo de esta autorización sólo requieren para su validez y perfeccionamiento autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la firma de las partes. Una vez perfeccionados deberán publicarse en el Diario Único de Contratación.

Para los solos efectos de conjurar la situación excepcional relativa al año 2000, los recursos públicos presupuestados para tal efecto podrán ser ejecutados presupuestalmente a través del mecanismo de la fiducia mercantil, contratos que se regirán en un todo por las normas del derecho privado. La asignación de los recursos del patrimonio autónomo la hará un comité especial designado por el Consejo Asesor Año 2000, el cual se podrá dar su propio reglamento. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria en desarrollo del contrato de fiducia también podrán ser sometidos al derecho privado.

Los recursos de él o los patrimonios autónomos que se constituyan por el Departamento Nacional de Planeación que no hayan sido comprometidos a 31 de diciembre del año 2000 volverán automáticamente a la Tesorería General de la Nación.

**Artículo 88. Entidades sin ánimo de lucro.** En desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y de conformidad con la reglamentación del Gobierno, se podrán suscribir contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el presente plan y especialmente las relacionadas con la prestación de servicios de salud, atención a la infancia desamparada, atención a la tercera edad, atención y prevención de la drogadicción, apoyo a las actividades de las academias y otras instituciones que tengan el carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno Nacional en las distintas áreas, así como las vinculadas a la atención de desastres y aquellas que puedan colaborar en la ejecución del presente plan.

**Artículo 89. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, el artículo 34 de la Ley 344 de 1996, el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el artículo 37 del Decreto 1900 de 1990, artículo 6° del Decreto 1706 de 1989, y el artículo 61 del Decreto-ley 2277 de 1979.

*Juan Camilo Restrepo.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### AL PROYECTO DE LEY N° 173 DE 1999, "POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARA LOS AÑOS 1999 A 2002"

*Honorables miembros del Congreso de la República:*

#### I. PRESENTACION

El Gobierno Nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República, el Proyecto de Ley "POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARA LOS AÑOS 1999 A 2002", con fundamento en los Artículos 339 y 341 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 152 de 1994.

El desarrollo económico, como objetivo fundamental de los Estados contemporáneos, encuentra sus bases en el caso colombiano en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política. Del contenido de estas normas se deduce, en general, que dentro de los fines del Estado se encuentra promover la prosperidad general y garantizar la eficacia de los principios y derechos que la Constitución y la ley otorgan a las personas. Es decir, uno de los objetivos fundamentales del Estado consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la reducción de los agentes que perjudican las condiciones de vida de las personas; y el incremento del ingreso per cápita y el producto interno bruto de nuestro país, entendidos todos estos como elementos del crecimiento y el desarrollo económicos.

Para lograr esto, el Estado dispone de una serie de herramientas previstas en la Constitución y en la ley, tales como los recursos e ingresos del Estado, la actuación de sus agentes en la defensa y promoción de los derechos de los particulares, la facultad de crear normas jurídicas, etc. El objetivo macro de la planeación consiste, pues, en determinar la forma en que se deben canalizar todos estos instrumentos con el objetivo de garantizar el desarrollo económico, a través de la distribución de los escasos recursos públicos de acuerdo con las prioridades estatales. Desde esta perspectiva, el desarrollo puede entenderse bajo diversas ópticas: por una parte como una imagen – objetivo, es decir el modelo de país que pretendemos llegar a ser y, por otra, como un proceso, es decir los mecanismos necesarios para obtener un nivel determinado de desarrollo. En ambos casos, la planeación se podría definir como el establecimiento de los procesos, mecanismos, medios y recursos que permiten alcanzar una situación objetivo, partiendo de una situación determinada. Así, la planeación se refiere a los cambios que es necesario introducir para lograr objetivos preestablecidos, y la forma más rápida y menos costosa para introducir tales cambios.

Por lo anterior, la elaboración de Planes de Desarrollo tiene por objeto establecer prioridades para, con los recursos con los que cuenta un país determinado, acercarse hasta donde sea posible al logro del mayor número posible de objetivos. Ese es el propósito principal del presente proyecto de ley, en lo que respecta a la Colombia que queremos para el período comprendido entre 1999 y 2002.

#### II. ANTECEDENTES

Las actividades de planeación económica en Colombia hasta 1991, eran ejercicios que recogían la visión de cada gobierno y sus prioridades, aunque no estaban sujetos a mecanismos de concreción o evaluación. Esto ocurría por la estructura de la Constitución en materia de planeación, que hacía que la aprobación de leyes de planes de desarrollo fuera muy difícil, al punto que la Comisión del Congreso encargada del tema no se reunió nunca durante la existencia del artículo. Así las cosas, la planeación

económica, durante la vigencia de la Constitución de 1886, aun después de la importante reforma constitucional de 1968, era de carácter meramente indicativo.

La Constitución Política de 1991 puede explicar muchas de las profundas reformas que han experimentado la economía y la sociedad colombiana durante la presente década. En efecto, la Carta Política consolidó la descentralización administrativa, creó espacios para la participación ciudadana, reformó diversas instituciones y creó otras nuevas, estableció los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos, y le dio prevalencia a la Ley del Plan sobre las demás leyes. En este orden de ideas, la Constitución de 1991 representa un avance considerable en materia de planeación. La Asamblea Constituyente, al discutir el tema de planeación, destacó los siguientes temas:

- La planeación es la herramienta fundamental para que el Estado cumpla sus objetivos y obligaciones. En consecuencia, deberían buscarse mecanismos para convertirla en un instrumento práctico más que en un manual de buenas intenciones.
- El Plan tiene vocación de permanencia pero debe ser flexible para que pueda ajustarse a las circunstancias cambiantes, por lo tanto debe ser posible su modificación<sup>1</sup>.
- La planeación es un proceso, dentro del cual la ley del plan de desarrollo es una etapa, no el objetivo<sup>2</sup>.
- El Plan es integral, en la medida que no sólo trata aspectos económicos sino también de educación, salud y justicia.
- A partir de las sesiones plenarias, se determinó con claridad la necesidad de que existiera una ley orgánica del plan, que contuviera las normas a las cuales debían sujetarse el Congreso y el Gobierno para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo<sup>3</sup>.
- Así mismo, se debatió en diversas ocasiones el tema de la jerarquía constitucional que debía tener esta ley. En principio se mencionó que la Ley del Plan debería ser superior a la Ley del presupuesto, es decir, que el presupuesto y las demás leyes que expidiera el Congreso de la República se deberían acomodar a las pautas que señalara el plan y no viceversa<sup>4</sup>. Este es uno de los preceptos fundamentales que rigen el tema de la planeación económica en Colombia, y se encuentra incorporado en el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política.

Todos estos puntos se encuentran contenidos en las normas constitucionales que regulan el tema de la planeación en nuestro país, así como en la Ley 152 de 1994, orgánica de planeación y constituyen la base sobre la cual se elaboró la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Para la elaboración del presente plan de desarrollo se siguieron los procedimientos generales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica. En este orden de ideas, el Gobierno Nacional formuló, al inicio del período presidencial el Programa "Cambio para construir la Paz", el cual se estructura alrededor de las siguientes estrategias fundamentales:

- Desarrollo y paz.
- Construir un Estado Viable y Participativo.
- Fortalecer el Tejido Social.
- Fortalecimiento de la infraestructura social.
- Promoción de las Exportaciones como motor del crecimiento.

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Comisión 2, Abril 9 de 1991

<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Comisión 5, Mayo 6 de 1991

<sup>3</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria, Junio 17 de 1991

<sup>4</sup> *Ibidem*. En igual sentido ver Asamblea Nacional Constituyente. Comisión 5, 13 de mayo de 1991. Igualmente, Sesión Plenaria, Junio 17 de 1991. Sesión Plenaria, Julio 2 de 1991.

Este documento constituyó la base de trabajo del Consejo Nacional de Planeación, que se reunió en diversos eventos, entre foros departamentales, regionales y sectoriales, entre noviembre de 1998 y enero de 1999. Al finalizar dicho periodo, el Consejo emitió concepto favorable sobre el proyecto de plan de desarrollo, y elaboró una serie de recomendaciones de inclusión o modificación de temas en los diversos sectores, muchas de las cuales forman parte del presente proyecto de ley. Dentro de las mismas, vale la pena destacar, a manera de ejemplo, las siguientes:

- Fortalecimiento de la descentralización y búsqueda de una mayor equidad entre las regiones.
- Apoyo a los hospitales para que se conviertan en Empresas Sociales del Estado, previa adecuación de sus plantas de personal.
- Fortalecimiento de la política de ciencia y tecnología, en armonía con Educación Superior.
- Garantía del derecho a la Educación e integración de instituciones educativas coherentes.
- Focalización de la financiación de la Educación y subsidios a la demanda.
- Evaluación de los docentes como requisito para ascender en el escalafón.
- Generar una responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares en materia de cultura.

### III. MARCO JURÍDICO DEL TEMA DE LA PLANEACIÓN

La Constitución Política de Colombia contiene normas en materia de planeación económica, en las cuales se determina el contenido general de los planes de desarrollo (artículo 339 de la Constitución), se prevé la concertación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional para la adopción de planes de desarrollo de aquéllas (artículo 339 de la Constitución), y se crea y regula de manera general el funcionamiento de un Consejo Nacional de Planeación y de Consejos Territoriales de Planeación que sirvan de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes territoriales correspondientes (artículo 340 de la Constitución).

Igualmente, prevé la Carta Política los procedimientos generales para la discusión, elaboración y aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 341), determina la competencia para la evaluación de su cumplimiento (artículo 343), establece que estos procedimientos se someterán a las disposiciones de la Ley Orgánica del Plan (artículo 342), así como la jerarquía que esta ley tiene (artículo 341, inciso tercero). Por último, la Constitución incorpora las normas generales a las cuales se somete el tema de la planeación de las entidades territoriales y la forma en que se lleva a cabo la coordinación de tal actividad con la planeación nacional (artículo 344).

Por su parte, la Ley Orgánica de planeación, señala en detalle los principios a los cuales se debe someter la planeación económica, las autoridades encargadas del tema en los niveles nacional y territorial, y los procedimientos para la elaboración, formulación, presentación, aprobación, ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales.

Las normas aquí mencionadas constituyen la estructura sobre la cual se elaboró el presente Plan de Desarrollo. En relación con estas bases legales, el Gobierno Nacional considera pertinente resaltar, para el caso concreto del proyecto de ley que nos ocupa, los siguientes puntos:

#### A. Prevalencia y obligatoriedad de la Ley del Plan

Uno de los mayores logros de la Constitución Política de 1991 en materia económica consistió en la recuperación de la planeación, como herramien-

ta fundamental del manejo económico por parte del Estado, para lo cual tomó medidas concretas e importantes, tales como dar prevalencia a la Ley del Plan sobre las demás leyes. En efecto, el inciso tercero del Artículo 341 de la Constitución Política de 1991, establece que el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes y que sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los mandatos legales existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

Los mandatos de la Carta en relación con el Plan Nacional de Inversiones se fundan en la consideración según la cual dicha ley, además de describir los objetivos de mediano y largo plazo del Estado, contiene los programas, subprogramas y proyectos que el Gobierno pretende llevar a cabo durante el correspondiente periodo presidencial. Indudablemente, si la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no tuviere dicha prelación, los proyectos que el Gobierno considera indispensables, podrían no ser ejecutados y los mismos se convertirían tan sólo en un catálogo de buenas intenciones.

La prelación de la Ley del Plan de Inversiones se ha discutido en diversas oportunidades por la Corte Constitucional, quien determinó el alcance del artículo 341 de la Carta Política. La prevalencia de la Ley del Plan es tan expresa y categórica que la Corte Constitucional estableció frente al tema que:

*“La Ley del Plan es del Género de las Orgánicas, pero en estricto sentido, es de una especie superior; es supra-orgánica, en tanto por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes, incluso las orgánicas.”<sup>5</sup>*

Bajo este supuesto, es procedente que la Ley del Plan adicione, modifique y precise normas o mandatos de inferior jerarquía que considere pertinentes, sin tener en cuenta los procedimientos que tales leyes tendrían que adelantar en caso de ser modificadas por el Congreso por la vía de la expedición de leyes ordinarias. La anterior afirmación tiene además su sustento legal en el artículo 146 de la Ley 5a de 1992, en donde se establece que “[l]as leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas durante su trámite durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según los procedimientos constitucionales y reglamentarios”. Por lo tanto, a través de la Ley del Plan, en razón a su jerarquía, es posible que mandatos que modifican leyes de rango inferior con trámite especial, no puedan ser atacadas por vicios de forma que las hagan inconstitucionales, por el simple hecho de cumplir debidamente con el trámite de la Ley del Plan.

Las únicas leyes que según la Corte no pueden ser modificadas por la Ley del Plan son las Leyes Estatutarias, debido a la importancia de los temas que reglan estas leyes y al trámite especial, de origen constitucional, el cual incluye una revisión constitucional previa. Por lo anterior, la Ley del Plan no puede regular aspectos que, por su naturaleza, se deben reglamentar a través de Leyes Estatutarias. No ocurre lo mismo con las Leyes Orgánicas, porque la Ley del Plan puede entrar a modificar aspectos contenidas en ellas, como también regular aspectos que deben ser regulados por dichas Leyes, ya que como lo dijo la Corte Constitucional, la Ley del Plan es “supra-orgánica”.

<sup>5</sup> Sentencia C-337 de Agosto 18 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. En el mismo sentido, ver Sentencia C-360/96. Agosto 14 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes, donde se señala que el Gobierno no puede ejecutar un gasto decretado pero que no se encuentre previsto en el Plan de Desarrollo, so pena de vulnerar el carácter preeminente de la Ley del Plan.

Por otra parte, existe una excepción constitucional a la prevalencia de la Ley del Plan, consagrada por el mismo artículo 341 de la Constitución Política, al establecer que las Leyes Anuales de Presupuesto pueden aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan. Sin embargo, dichas modificaciones, no pueden contradecir los objetivos y políticas generales del Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, en estricto sentido, las únicas limitaciones que tiene la Ley del Plan son las previstas en la Constitución y en las Leyes Estatutarias, en el sentido de que la Ley del Plan nunca podrá contravenir la Carta.<sup>6</sup>

Otros efectos derivados de la jerarquía superior de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup> son los siguientes:

- La obligatoriedad de la Ley del Plan cobija al legislador no únicamente en lo relativo a la Ley Anual de Presupuesto, sino respecto de todas las normas que apruebe.
- La Carta autoriza que en los presupuestos se aumenten o disminuyan los rubros, pero en términos razonables aquellos que no impliquen desfigurar o eliminar el sentido fundamental de los planes adoptados.
- La obligatoriedad de la Ley del Plan no implica un carácter irreformable pues el Congreso puede introducir los cambios que estime pertinentes, siempre y cuando se respete el equilibrio financiero.
- La Ley del Plan resulta inconstitucional si excluye totalmente las partidas relativas al gasto público social o hiciere prevalecer sobre las mismas otras asignaciones.

La obligatoriedad de la Ley del Plan no cobija tan sólo al legislador sino también al Gobierno, quien es el responsable de ejecutar las políticas trazadas en la Ley. El Gobierno, por lo tanto, no puede ejecutar un gasto decretado que no se encuentre previsto en el Plan de Desarrollo, so pena de vulnerar el carácter preeminente de la Ley del Plan.

## B. La unidad de Materia

La unidad de materia como principio constitucional está contenida en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política y establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Varias sentencias de la Corte Constitucional han establecido la importancia del principio de la unidad de materia, pero han aclarado que dicho principio es amplio y se presume cuando existe una conexidad de cualquier índole.

En el mismo sentido, establece el Artículo 146 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso):

*“Cuando un Proyecto de Ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero esta podrá solicitar de las demás comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento.”*

El Artículo 146 de la Ley 5ª de 1992 acepta expresamente la existencia de proyectos de ley que versen sobre diversas materias, siempre y cuando el mismo sea tramitado por la Comisión de la materia predominante.

En este orden de ideas, el proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no se opone a la unidad de materia aunque trate temas muy diversos, debido al carácter que la Constitución Política consagra a la Ley del Plan de Desarrollo. Según la Carta, la Ley del Plan puede entrar a regular diversidad de temas, sin que por ello se considere vulnerado el principio constitucional de la unidad de materia, ya que la Ley del Plan, por definición, debe abarcar todos los sectores de la Administración Pública.

Según la Corte Constitucional en Sentencia C-015 de 1998: *“No resulta inconstitucional que en la Ley del Plan se establezcan normas que no sean indispensables dentro del contenido de la Ley, pero que en últimas señalan los propósitos y objetivos de largo plazo.”* La anterior sentencia confirma la amplitud temática de la Ley del Plan, lo cual permite la inclusión de diversidad de temas, siempre que haya conexidad con la materia predominante.

En cualquier caso, el plan de desarrollo no pretende hacer una lista taxativa de todos los proyectos que va a adelantar el Gobierno; por lo tanto, el Congreso puede decretar una inversión que no se encuentre en el plan de desarrollo, pero esa nueva inversión debe ser compatible con el Plan. Admitir que cualquier ley pueda decretar una inversión de enorme magnitud, o un gasto incompatible con las orientaciones y estrategias del plan, convertiría en irrelevante la noción misma de planificación, y eliminaría la prevalencia que la Carta reconoce a la ley del plan.<sup>8</sup>

En ese sentido, la Ley 3ª de 1992 consagra dos aspectos fundamentales en el trámite de la Ley del Plan, para evitar las dificultades que podría generar una eventual transgresión del principio de la unidad de materia: En primer lugar, esta ley ha previsto que las comisiones terceras y cuartas le den primer debate, en forma conjunta al proyecto, con lo cual la materia predominante de estos proyectos se encuentra definida por la ley. Por otro lado, esta ley también permite que otras comisiones del Congreso envíen informes relacionados con los temas de su competencia, para que sean tenidos en cuenta durante el primer debate del proyecto, con lo cual resulta poco probable que existan temas o sectores sobre los cuales no se presente la posibilidad de un análisis detallado por parte del Congreso de la República.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo incorpora normas instrumentales y no puramente técnicas, es decir, disposiciones que pueden contener normas destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo, pues la parte General de la Ley del Plan señala los procedimientos y mecanismos generales para lograr los objetivos propuestos y el plan de inversiones incluye la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución. Así, por ejemplo, la reorganización de una entidad pública e incluso la creación de una de ellas, se puede incluir en la Ley del Plan, en tanto guarde coherencia con la misma, y por ser ambas competencia del legislador y de iniciativa del Gobierno. La Ley del Plan define los instrumentos y las acciones a seguir para alcanzar, en un período de tiempo determinado, y con los recursos disponibles, los objetivos nacionales, que pueden incluir una nueva estructura orgánica de la administración pública.

## C. Vínculo entre la Ley del plan y el presupuesto

La Ley Orgánica del Presupuesto regula el proceso presupuestal, la manera como se elabora, presenta, aprueba, modifica, ejecuta y evalúa el presupuesto general de la Nación, y establece los principios a los cuales se deben someter las normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales. Es decir, no regula una específica vigencia fiscal, tema que

<sup>6</sup> En este sentido ver. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-254 de Junio 6 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-015 de febrero 4 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Morón.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-324/97. Julio 10 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez.

corresponde a las leyes anuales del presupuesto, las cuales estiman los ingresos y autorizan los gastos del periodo fiscal respectivo.

La Ley Orgánica del Presupuesto cubre dos niveles: el sistema presupuestal y la fijación de las metas financieras a todo el sector público y la distribución de las utilidades de las empresas industriales del Estado. En la sistematización del presupuesto convergen dos principios: el del proceso presupuestal, como un conjunto de actos coordinados hacia un fin determinado, y el de la planificación, como la armonización entre el proceso presupuestal y el proceso de planeación. Para tal fin, el presupuesto General debe reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En este sentido, para la elaboración de la Ley Anual del Presupuesto se deben considerar los objetivos contenidos en los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el Estatuto Orgánico y en su reglamento. Igualmente, los gastos decretados sólo pueden ser incorporados a la Ley de presupuesto si existe disponibilidad de recursos, y si corresponden a las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. Hasta que el gasto no sea incorporado a la Ley de Presupuesto, no se puede evaluar con certeza su relación con la Ley del Plan.

La coordinación anteriormente descrita que debe existir entre la Planeación y el Presupuesto, no se refiere a una coordinación entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, pues estas leyes son independientes en la medida en que la Ley Orgánica del Presupuesto tiene una vocación de permanencia, igual que ocurre con la Ley Orgánica del Plan, mientras el Plan Nacional de Desarrollo se debe expedir cada cuatro años. La coordinación, entonces, se debe presentar en dos niveles: Por una parte entre la Ley Orgánica del Plan y la Ley Orgánica del Presupuesto; y, por otra parte, entre la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y las leyes anuales de Presupuesto que se expidan durante su vigencia. Lo anterior se fundamenta en la importancia del Presupuesto General de la Nación como herramienta de planeación económica del Estado, por cuanto a través suyo, se pueden concretar los programas y proyectos de desarrollo que prevé la Ley del Plan, así como los mecanismos idóneos para su ejecución.

#### **D. Gasto público social**

La Ley Orgánica de Presupuesto es la encargada de definir qué se entiende por gasto público social, y de establecer los criterios o la "reglamentación" para que se pueda tener en cuenta la distribución territorial de este gasto. La Ley Anual de Presupuesto debe contemplar las partidas prioritarias que hacen parte del gasto público social y, por ende, de las finalidades sociales del Estado.

Según la Ley Orgánica de Presupuesto: "*Se entiende por gasto público social aquel cuyo objeto es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión*" (Decreto 111 de 1996, art. 41).

Los planes de desarrollo y los presupuestos resultarían inconstitucionales si excluyeran totalmente las partidas relativas al gasto público social o hicieran prevalecer sobre las mismas otras asignaciones. Precisamente, la elaboración e instauración de un Plan de Desarrollo encuentra uno de sus fundamentos primordiales en la necesidad de ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado Social de Derecho, es decir, hacia la satisfacción de los intereses de quienes integran la sociedad civil. Sin embargo, no existen cifras mínimas ni

porcentajes forzosos respecto de los cuales pudiera llevarse a cabo un cotejo aritmético, por lo cual el legislador goza de un margen de apreciación razonable para su definición. Por lo anterior, los planes y presupuestos no están sometidos a control judicial frente a las cuantías y porcentajes.

Además, el precepto contenido en el inciso 3 del artículo 350 de la Constitución, se refiere al porcentaje del presupuesto global que en cada año deberá asignarse para inversión, el cual no podrá disminuirse respecto al año anterior, y no al monto real de los recursos nominales que percibe el Estado año a año, los cuales son variables y oscilan según se den las condiciones de la economía nacional e internacional.

En este orden de ideas, los recursos destinados a las áreas de inversión social no se podrán dirigir a financiar otros gastos, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales en materia de gasto social a que alude el ordenamiento constitucional. La definición de las áreas prioritarias de inversión social implica, necesariamente, la fijación o determinación del porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para financiar con dichos recursos las actividades destinadas a la educación, salud, saneamiento básico y agua potable.

Sin embargo, la anterior expresión "áreas prioritarias de inversión social" surge de los artículos 365 y 366 de la Carta, que preceptúan la finalidad del Estado representada en los servicios públicos, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así, el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de bienes físicos, sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales más vulnerables, independientemente de si ello se logra a través de gastos de inversión o de funcionamiento. La noción constitucional de "inversión social" no se opone a los gastos de funcionamiento, siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social. Interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas convirtiendo en inútil e irracional el gasto social.

#### **IV. OBJETIVO:**

##### **"UN CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ"**

Colombia es un país en conflicto, excluyente, con una economía poco dinámica y de oportunidades para pocos. El país está dividido y es clara la baja cohesión social, pues prima el conflicto y los problemas se manejan de forma irracional. El Estado, por su parte, no provee una justicia eficaz y es claro que la sociedad ha fallado en sus mecanismos de resolución de conflictos.

Dos de los problemas más graves que aquejan a Colombia, son el conflicto social y el desarrollo de la economía. El conflicto social se manifiesta claramente en los altos niveles de violencia en todas sus dimensiones y lógicamente en la pobreza.

Lo que lleva a concluir que el modelo de desarrollo manejado en los últimos años no ha sido el adecuado, y que resulta actuar prontamente para generar soluciones a la problemática general descrita.

Así pues, más que la puesta en marcha de un plan de gobierno, se deben generar las condiciones que hagan viable un compromiso social en torno a intereses comunes, donde la sociedad se sienta comprometida a trabajar

conjunta y coordinadamente en contra de los obstáculos y contribuir a la generación de una cultura de paz.

Por eso, en el Plan de Desarrollo se plasman los objetivos y las estrategias para generar las condiciones para construir la paz. Se plantean los mecanismos para minimizar los problemas de Colombia en materia económica, social y política, a través de un proceso de fortalecimiento de la democracia. El Plan se fundamenta en criterios de sostenibilidad y cohesión social para reconstruir y fortalecer el tejido social.

Se propone entonces, invertir en capital natural, físico, humano y sobre todo social, para promocionar el desarrollo e incrementar la productividad y competitividad y acabar con la desigualdad.

Se le da especial importancia al capital social ya que este es la confluencia de ciertas características de la organización social, que pueden mejorar la eficiencia colectiva. El capital social abre oportunidades para llevar a cabo acciones cooperativas de beneficio mutuo, lo que sería de mucha utilidad si tenemos en cuenta la cantidad de acciones que producen un perjuicio colectivo. En este orden de ideas los esfuerzos individuales se unen en propósitos comunes, para lograr la tan necesitada cohesión social.

La producción de capital social depende de que exista un marco socio-político y económico incluyente y participativo, que estimule a la comunidad a unirse. Así que para lograr esas condiciones, debe trabajarse en torno a un concepto global de desarrollo que se preocupe por desarrollar conjuntamente la acumulación de los capitales natural, físico, humano y social, permitiendo un desarrollo equilibrado de cada área.

El Plan Nacional de Desarrollo está concebido en su totalidad para generar condiciones que le den viabilidad a la consecución de la paz y garanticen su sostenibilidad a largo plazo.

Dado que la paz envuelve aspectos económicos y sociales, más que ser una cuestión política es un asunto de Estado, así que los programas contenidos en el Plan de Desarrollo se fundamentan en una estrategia de paz dirigida a desactivar los factores generadores de violencia y su impacto sobre las principales variables del desarrollo económico y social. Acciones que se deben realizar en concordancia con el proceso de descentralización, haciendo énfasis en sectores como el agropecuario y rural, infraestructura para la descentralización y la paz, justicia, medio ambiente y defensa y seguridad como acciones especiales para las minorías étnicas.

## V. CONTENIDO GENERAL DEL PROYECTO

De acuerdo con las previsiones del Artículo 339 de la Constitución y la Ley 152 de 1994, el proyecto que se presenta a la Consideración del honorable Congreso de la República está estructurado, en forma general, de la siguiente manera:

### A. Parte General

1. Objetivos y propósitos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo. El contenido de este acápite debe resultar del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales.

<sup>9</sup> La Ley 188/1995 - ley del Plan Nacional de Desarrollo de la administración anterior, estableció unos *objetivos*:

a. De índole cualitativa: Diseño y aplicación de un modelo alternativo de desarrollo con unas *características* y guiado por unos *principios* determinados.

b. De índole cuantitativa: Fijación de unas *metas sectoriales* y unos *montos de inversión*.

El objetivo fundamental del Estado es la construcción de la paz y la convivencia pacífica de todos los colombianos. Desde este punto de vista, se busca una política de Estado en materia de paz que trascienda los periodos gubernamentales, basada en el respeto a los derechos humanos, la generación de una cultura de paz, la preservación y manejo adecuado de los recursos naturales, y el crecimiento económico sostenible generador de empleo y oportunidades para toda la población. El crecimiento debe fundamentarse en el incremento de la productividad capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Las exportaciones deben convertirse en el motor de crecimiento de nuestro aparato productivo, insertando a Colombia en la economía global con capacidad competitiva internacional y una sana política macroeconómica.

La política de paz propone inversiones sectoriales orientadas a desestimular los factores que promueven la violencia, mediante un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto, denominado El Plan Colombia. El desarrollo de un plan de paz debe comenzar por la reconstitución del tejido social, superando las condiciones y calidad de vida de la población más pobre, mejorando la cobertura, equidad, eficiencia y calidad de los servicios públicos esenciales. La profundización del proceso de descentralización resulta un instrumento fundamental para lograr la reconstitución del tejido social, promoviendo la autonomía regional y local mediante la gestión y el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales. La acción estatal se dirigirá principalmente al eje cafetero, promoviendo la reconstrucción de la zona y la recuperación de la calidad de vida de sus habitantes.

Se propone además una Reforma Política con la cual se busca restituir la gobernabilidad, combatir la corrupción, reformar el Estado y fortalecer los procesos de evaluación y control social, para así restablecer los vínculos de confianza de la población en sí misma y en sus instituciones.

2. Estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno, para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido.<sup>10</sup>

Con estos objetivos en mente, las estrategias económicas se dirigen hacia la transformación de los factores determinantes de la producción tales como el factor trabajo, a través del mejoramiento de cobertura de la educación, la capacitación y la salud; y el factor capital, a través de la promoción del ahorro, y de la inversión productiva.

Concretamente, en materia fiscal, se pretende reducir el déficit del sector público no financiero del 3.87% al 2.11% del PIB, mediante la reducción en los gastos de inversión, servicios personales e intereses de la deuda interna, que actualmente están consumiendo el tesoro público. En materia cambiaria, se busca disminuir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y mantener la tasa de devaluación dentro de la banda cambiaria. En materia de política anti-inflacionaria, el objetivo es que en el año 2000 la inflación se sitúe en un dígito.

4. Señalamiento de las formas, medios e instrumentos (p. ej. mandatos legales) de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial (transporte, telecomunicaciones, minas, etc.), regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

<sup>10</sup> La Ley 188 de 1995 clasificó las estrategias por sectores (p. ej. educación, fortalecimiento de la familia, información y comunicación social, etc.).

## B. Plan de Inversiones

1. Proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución del plan de inversiones, y su armonización con los planes de gasto público.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas tendrá un valor aproximado de \$62 billones de los cuales 9.7 se destinarán a inversión del gobierno central, 8.4 a inversión de establecimientos públicos, 9.8 a inversión del sector descentralizado y 26.2 a transferencias para inversión social.

2. Descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión.

Los principales programas y subprogramas por sectores son los siguientes:

**Educación:** creación de los Nuevos Colegios, mejoramiento de la calidad, promoción de la educación informal, estabilidad financiera y ampliación del sistema de crédito para la educación media y superior, e impulso a la educación tecnológica y a la capacidad científica.

**Juventud:** implementación del Sistema Nacional de Juventud como el conjunto de instituciones y organizaciones que trabajan en pro de los jóvenes como constructores de paz.

**Deporte:** impulso al proceso de descentralización del sector y transformación de Coldeportes.

**Cultura:** consolidación del Sistema Nacional de Cultural, fortalecimiento del patrimonio cultural de la Nación y de las finanzas del sector, impulso a la formación artística y cultural, fomento a la creación e investigación artística y cultural, difusión de la cultura en los medios de comunicación, y promoción de las industrias culturales.

**Salud:** ampliación del régimen subsidiado de salud y del Plan de Atención Básica, estabilidad financiera del sistema General de Seguridad Social, aumento de la cobertura, reforma del Instituto de los Seguros Sociales (ISS), fortalecimiento del sistema de garantía de calidad, transformación de los hospitales públicos en empresas sociales del Estado, clarificación de las competencias de los distintos niveles territoriales, creación sistema de información, organización del sistema de vigilancia y control, y promoción de la investigación científica en salud.

**Familia y niñez:** Plan Nacional de alimentación y nutrición, Plan Nacional contra la violencia intrafamiliar, Plan Nacional contra las drogas, prevención del maltrato infantil, programas de atención integral a la niñez, creación de nuevos hogares comunitarios, promoción de las iniciativas municipales para la atención del menor y de las políticas de reproducción responsable, protección a los menores y a los ancianos, atención a los discapacitados, política de comunicación social, promoción del Plan de acción a favor de la infancia, Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y redefinición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

**Agricultura:** incentivos a la capitalización rural, protección producción nacional, modernización de los sistemas de comercialización agropecuaria, promoción de líneas de crédito, fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, desarrollo del proceso de adecuación de tierras, modernización del programa de sanidad agropecuaria, promoción de la Reforma Agraria y del desarrollo rural, y Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.

**Medio Ambiente:** fortalecimiento institucional del sector, recuperación de las cuencas hidrográficas, protección de la biodiversidad, conserva-

ción de bosques, sostenibilidad de los procesos productivos endógenos, controlar factores de deterioro de la calidad de vida urbana, promover a producción más limpia y los mercados verdes.

**Justicia:** modernización y desarrollo de la infraestructura física y tecnológica, humanización del sistema carcelario y penitenciario mediante la atención de las necesidades sociales y el Plan de construcción y refacción carcelaria, y fortalecimiento de las labores de la Defensoría del Pueblo.

**Gobierno:** programa sobre riesgos y atención de desastres mediante el conocimiento de los riesgos de origen natural y antrópico y la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación, Plan Colombia, programa de convivencia y seguridad ciudadana, y estrategias contra la corrupción.

**Defensa y seguridad:** fortalecimiento del estamento militar y de policía, mediante el fortalecimiento de la capacidad de inteligencia y la capacitación profesional de la fuerza pública, mejoramiento de los índices de seguridad pública, y apoyo logístico y de mantenimiento para los equipos.

**Minorías étnicas:** saneamiento básico, salud, educación, actividades productivas y desarrollo institucional, y titularización y adquisición de tierras.

**Transporte:** terminación y expansión de proyectos de la red primaria, rehabilitar y mantener la red secundaria y terciaria, aumentar seguridad espacio aéreo y mantener la infraestructura existente, apoyo al proceso de descentralización y privatización aeroportuaria, rehabilitación de la red férrea nacional, aumentar navegabilidad de los canales fluviales, y la concesión de los canales de acceso marítimo.

**Minas y energía:** aumentar generación y distribución eléctrica, reducción restricciones del Sistema de Transmisión Nacional, uso racional y eficiente de la energía, Plan de Energización en las zonas no interconectadas, promoción de los subsidios, e incremento en la exploración de hidrocarburos y en minería.

**Telecomunicaciones:** aumentar cubrimiento y calidad del servicio de la telefonía local y de larga Sistemas de Comunicaciones Personales, ejecución del Plan Nacional de Servicio Universal y del Plan de Telefonía Social, y Plan de Fortalecimiento Técnico para Inravisión.

**Comercio exterior:** mejorar competitividad de los productos colombianos, promoción de las exportaciones y de la estabilidad de la inversión.

**Industria y comercio:** fomento a la innovación, apoyo al desarrollo empresarial, modernización de las actividades del Estado hacia el sector exportador, apoyo al desarrollo turístico nacional y al desarrollo científico y tecnológico.

**Vivienda:** construcción de vivienda urbana, subsidios a la demanda de vivienda de interés social, doble subsidio para la vivienda a personas de menos de 2 SMLM y mejores condiciones de crédito para hogares con ingresos ente 2 y 4 SMLM.

**Agua Potable y Saneamiento:** modernizar las entidades prestadoras de agua potable y saneamiento básico, asignación de recursos nacionales para solucionar problemas estructurales del sector y ampliación de la cobertura del acueducto y el saneamiento básico.

3. Presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general.

#### 4. Especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Es en este último capítulo, relativo a los mecanismos idóneos para la ejecución del Plan, donde el Gobierno Nacional quiere hacer que la planeación en Colombia no siga siendo un catálogo de buenas intenciones. Se quiere, con fundamento en el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política, que la Ley del Plan tenga instrumentos con fuerza de ley superior que le permitan el desarrollo de los objetivos, metas, proyectos, etc.

A continuación se presenta la justificación general de las medidas contenidas en el presente plan de desarrollo en sectores estratégicos.

##### **A. Flexibilización del presupuesto.**

En desarrollo de la filosofía del presente plan, en materia de tomar medidas que le permitan al Gobierno un margen de actuación para el cumplimiento de las previsiones el Plan de Desarrollo, uno de los principales instrumentos se relaciona con la flexibilización del presupuesto. En los últimos años, la sociedad ha empezado a percibir la ineficiencia del Estado, en temas críticos para el desarrollo económico del país, como ocurre con el presupuesto general de la nación. Como consecuencia de la aplicación de políticas económicas altamente intervencionistas, se llegó a pensar, en muchos casos de manera errada que, para enfrentar los graves problemas de pobreza que aquejan al país, la solución era la asignación de recursos por la vía de aumentar el gasto público, sin prestar atención a los efectos que esto tendría sobre el déficit fiscal, ni a la eficiencia con que se ejecutaba la asignación de estos recursos.

Por lo tanto, estos problemas en materia económica hacen necesario que el Plan de Desarrollo garantice que en el presupuesto general de la nación se aseguren los recursos necesarios para atender y financiar los proyectos que se incluyan en el Plan de Inversiones Públicas. De esta manera es posible garantizar el Estado Social de Derecho, así como también asegurar al presupuesto los recursos para financiar los gastos de funcionamiento del Estado, el servicio de la deuda y los créditos judicialmente reconocidos, tal como lo ordena la Constitución Política.

Así mismo, en el Plan se deberá determinar que las rentas destinadas para inversión social y las que, de acuerdo con leyes anteriores, la Nación asigne a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías, sólo se incluirán en el presupuesto después de garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para cumplir con ellas.

La razón para tal propuesta, es que la aplicación del artículo 359 de la Constitución está generando un vacío presupuestal, en la medida que se está generando un gasto a cargo del Estado, que muchas veces no está respaldado en el presupuesto. En el tema de inversión social esta falla es clarísima, pues el concepto es muy amplio y permite infinidad de interpretaciones. Precisamente de ahí se deriva una de las causas del problema, cual es la proliferación de fallos judiciales que ordenan la realización de obras a cargo del Estado, pues se consideran inversión social, sin tener en cuenta la existencia de fondos para llevarlas a cabo. Estas sentencias provienen esencialmente de la acción de tutela, sobre todo en los casos en que procede como mecanismo transitorio.

Se hace necesario, entonces, garantizar los recursos para inversión social y se debe entender que el alcance del concepto de Inversión Social no se limita exclusivamente a inversiones económicas, pues el exceso de obras físicas, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social cuando la misión real del Estado Social de Derecho es el determinar las necesidades de la sociedad en aras de propiciar un mínimo vital.

En consecuencia, implementando dicho Plan, bajo la política enunciada anteriormente, se mejoraría y sería más equitativa la asignación de recursos públicos.

##### **B. Descentralización**

El fortalecimiento del sistema de descentralización ha sido uno de los principales objetivos de la política nacional por espacio de más de dos décadas, en la medida que este sistema es una herramienta indispensable para obtener un mayor desarrollo socioeconómico del país. Sin embargo, aunque el gobierno nacional es consciente de esta necesidad, la situación actual de las finanzas nacionales ha generado tensión en muchos sectores de la sociedad, frente al modelo de descentralización. Por lo tanto, una de las estrategias principales del plan de desarrollo es fortalecer el proceso de descentralización, en el contexto económico actual.

Para tal fin, y con el objeto de potenciar tanto el proceso de descentralización, como el seguimiento, control y evaluación de los programas y proyectos que serán financiados con recursos públicos, el gobierno nacional propone la suscripción de convenios que sirvan de instrumento para determinar prioridades y programas de interés común, con base en los planes de desarrollo de las entidades territoriales que los suscriban.

En relación con el fortalecimiento de las entidades territoriales, también se regula la posibilidad de inversión directa de la Nación en proyectos territoriales de interés nacional, en los casos definidos por el CONPES; y se abre la posibilidad para que el Gobierno Nacional garantice créditos internos que otorgue FINDETER para propiciar su saneamiento fiscal.

##### **C. Educación**

El objetivo fundamental del Plan en materia educativa, es la generación de condiciones para el cumplimiento del derecho a la educación consagrado en la Constitución Nacional. En consecuencia, la meta de este Gobierno en torno a la educación es garantizar oportunidades de acceso al conjunto de la población, mejorar la calidad de los programas que se ofrecen y formar capital humano y social acorde a las necesidades regionales y nacionales.

Para lograr dichos objetivos se requiere la puesta en marcha de múltiples proyectos y darles solución a los problemas existentes que impiden el desarrollo de la educación en Colombia. La inequitativa distribución de los recursos asignados para la educación, puede señalarse como una causa de los principales problemas. Así pues, en el Plan se propone que la distribución de recursos comience a basarse en criterios objetivos y sea acorde a las necesidades, y no que se vaya exclusivamente al pago de docentes que hoy en día perciben paralelamente pensión de jubilación y salario. De la misma forma se plantean mecanismos para poner en marcha el mejoramiento de la calidad y garantizar su cobertura.

En términos de cobertura, puede decirse que los esfuerzos del país por aumentar la cobertura del sistema educativo han sido importantes, pero insuficientes. El propósito de este gobierno es alcanzar la cobertura neta universal de la educación básica. Para ello se necesita llevar a cabo una serie de reformas institucionales que mejoren la eficiencia interna del sector y permitan una mayor equidad en el servicio educativo. Por ejemplo, la cobertura de la primaria en las siete ciudades más grandes del país es prácticamente universal, mientras que en las áreas rurales y en los municipios más pobres la cobertura se sitúa muy por debajo del nivel nacional. Los índices en la escuela secundaria son aún más desalentadores; la oferta de cupos de secundaria en las zonas rurales es prácticamente inexistente, y la cobertura es mucho mayor en los municipios desarrolla-

dos. En medio de este panorama, se proponen cuatro estrategias para mejorar la cobertura educacional en el país. La primera se encamina a facilitar el traslado de docentes para cubrir las regiones más pobres donde no los hay en número suficiente, otra es la flexibilización de plazas; también se ha previsto la creación de "Nuevos Colegios" y por último el servicio legal popular en la Defensoría del Pueblo desde el sexto semestre de universidad.

En relación con la calidad de la educación, el tema de las universidades es de suma importancia, ya que en los últimos años tanto la Nación como las entidades territoriales han venido creando universidades estatales sin contar con un respaldo financiero y económico a largo plazo. Lo anterior ha generado la creación de universidades famélicas que no pueden garantizar por sí mismas su sostenibilidad en el tiempo, ni cumplir a cabalidad con su misión educativa. Para eliminar el rezago existente entre las necesidades y las disponibilidades presupuestales, es preciso adoptar el principio de la "sostenibilidad financiera" de las universidades de carácter regional y encauzar la relación de éstas con el gobierno central, dentro del espíritu de descentralización fiscal instituido en la Constitución Política.

Se hace necesario entonces, asegurar que, para la creación de entidades de educación superior, se cuente con los recursos que garanticen su viabilidad y sostenibilidad financiera. El Gobierno Nacional considera preferible ponerse al día con las universidades existentes y devolverles su capacidad económica, antes de seguir creando universidades que no son viables en el mediano plazo.

Con ese fin, en el Plan se incorporan nuevos requisitos para su creación, exigibles tanto para el Gobierno, las entidades territoriales como para las actuales universidades estatales que en ejercicio de su autonomía pretenden crear seccionales, regionales, sedes o dependencias. Lo que se busca con la exigencia de nuevos requisitos es asegurar, más allá de la creación de la institución, su permanencia en el tiempo y el desarrollo de los programas que ofrece.

Adicionalmente, el esquema de financiación de las universidades públicas se rige por principios contradictorios: por un lado la automaticidad de la financiación consagrada en la ley 30 de 1992 y por otro, el principio de la asignación de recursos por parte del Gobierno central. Esta asignación, como ya se dijo, no tiene en cuenta las características de las instituciones, sus programas, los cupos que ofrecen, la gestión, calidad, esfuerzo en la generación de recursos propios y la eficiencia de su uso. Como consecuencia de este principio de asignación centralizada se ha generado una distorsión consistente en que las universidades estatales se financian fundamentalmente con recursos provenientes del Presupuesto Nacional: El 80% de los ingresos de las Universidades Nacionales proviene de la Nación, y en las universidades territoriales el promedio es de 60%, aunque algunas de ellas dependen en más del 90% del Presupuesto Nacional.

Por lo tanto, es necesario replantear el esquema vigente de financiación de las universidades, tanto a nivel nacional como territorial. Con estas normas, se busca lograr que los recursos de inversión en el presupuesto nacional sean asignados a las instituciones de educación superior con fundamento en indicadores asociados a la oferta académica, el esfuerzo en la generación de recursos propios y en la calidad de los procesos y productos académicos. Es decir, la asignación de recursos a las universidades públicas deberá hacerse con base en una evaluación de las necesidades, siendo el monto a transferir proporcional a las mismas. La evaluación deberá basarse en la eficiencia, cobertura, impacto social y desempeño financiero de las instituciones educativas.

#### D. Cultura

El sector cultural es quizá uno de los sectores más abandonados por el Estado colombiano. Presenta una serie de deficiencias como la escasez de fuentes de financiación, la falta de acceso por parte de los colombianos a los bienes culturales y la carencia de estímulos al sector privado en beneficio de la promoción cultural.

Desde la perspectiva financiera, las dos fuentes fundamentales de financiación de proyectos culturales son el Presupuesto General de la Nación y los recursos de los particulares. La primera fuente presenta tres debilidades: centralismo, escasez y una distribución inequitativa, mientras los recursos de los particulares son usualmente escasos y discrecionales. La Ley del Plan de Inversiones pretende mejorar la situación de financiamiento del sector cultural, aclarando qué porcentaje de los recursos provenientes de las transferencias municipales y de los espectáculos públicos culturales debe destinarse al sector cultural, y fortaleciendo el sector mediante la canalización de recursos generados por la cultura al mismo sector cultural.

#### E. Salud

Antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, el sistema de salud en Colombia se encontraba organizado bajo un esquema proteccionista, lo cual implicaba: (i) cobertura insuficiente y limitada del servicio; (ii) insuficiencia de recursos; (iii) difícil acceso al servicio y (iv) baja calidad en la prestación del servicio de salud.

Para solucionar esas dificultades, se expidió la Ley 100, que instauró un sistema de salud basado en principios de aseguramiento. Con este sistema se pretendían garantizar principalmente los siguientes puntos: (i) atención integral en salud a todos los asociados; (ii) mayor cobertura; (iii) mayores recursos; y (iv) calidad en el servicio.

Sin embargo, en los últimos años se ha podido observar cómo, aunque dicho sistema de salud ha mejorado la calidad del servicio y ha aumentado los niveles de cobertura, todavía no ha logrado los niveles de cobertura con él esperados.

Una de las causas por las cuales no se han obtenido los resultados que se esperaban con el nuevo sistema, consiste en que algunas entidades que actualmente prestan servicios de salud, no se han transformado en empresas sociales del Estado. Esta falencia se observa tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Por otra parte, los hospitales públicos que ya se transformaron en empresas sociales del Estado, no se han acoplado al nuevo régimen de facturación, que los obliga a financiar su operación con base en la demanda, y no en la oferta.

Consecuencia de lo anterior es la ineficiencia en la prestación del servicio por estas instituciones. Este problema también se deben en parte, a la inflexibilidad que manejan en su régimen laboral, ya que: (i) los hospitales públicos siguen siendo administrados y sostenidos por el Estado, bajo la administración del respectivo ente territorial de acuerdo con el nivel de atención y clasificación del Ministerio de Salud y (ii) las empresas sociales del Estado, cuentan con unos regímenes laborales muy estrictos

Así mismo, otras causas que han impedido lograr los objetivos de la Ley 100 de 1993, son las siguientes: (i) que gran parte de las instituciones hospitalarias son acreedores de amplias sumas por concepto de pasivos prestacionales; y (ii) que la constante asignación de recursos a la oferta perpetúa la existencia de criterios inequitativos que no incentivan la

transformación de los hospitales públicos en empresas sociales del Estado.

Así las cosas, el Plan Nacional de Desarrollo busca modificar y hacer más eficiente la asignación de los recursos para las entidades hospitalarias, restringiendo los recursos del presupuesto nacional y de las entidades territoriales a las empresas sociales del Estado.

Es así como es imperativo que, en el menor tiempo posible, todos los hospitales públicos se transformen en empresas sociales del Estado, para que al ser entidades públicas descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, sea posible: (i) Implementar una reestructuración de sus plantas de personal; (ii) Flexibilizar sus sistemas de contratación<sup>11</sup>; (iii) Mejorar su gestión; y (iv) Garantizar la solvencia del sistema adecuando los servicios que presten de tal manera, que se hagan instituciones competitivas que garanticen su sostenibilidad.

En conclusión, a través de la transformación, se utilizarán mejor los recursos técnicos, materiales, humanos y financieros de dichas instituciones, con el fin de satisfacer los requerimientos del entorno y de mejorar las condiciones de salud de la población atendida. Igualmente, se logrará una atención efectiva, oportuna y continua, para la población, utilizando tecnología apropiada.

De la misma manera, en el Plan se condiciona la entrega de recursos a las Empresas Sociales del Estado, a la adecuación y estructuración eficiente de sus plantas de personal, de acuerdo con los parámetros que el CONPES Social establezca. Las empresas sociales del Estado que no se ajusten a los parámetros establecidos por el CONPES, no recibirán recursos del Estado distintos a los pagos por facturación de servicios. Esta medida pretende solucionar problemas como la falta de planeación de estas entidades en materia de recursos humanos, la cual genera gran concentración geográfica en algunas zonas del país, y un déficit y superávit en la oferta de algunas profesiones y especializaciones en salud. Esta problemática arriesga la viabilidad y estabilidad financiera del sistema general de seguridad social en salud a largo plazo, por lo cual, la distribución del recurso humano para el sector salud, debe ser el resultado de una cuidadosa planeación que sólo está en capacidad de ofrecer el CONPES Social.

En consecuencia, implementando dicho Plan, bajo la política enunciada anteriormente, se mejoraría y sería más equitativa la asignación de recursos públicos.

Por otra parte, con el fin de proteger el régimen subsidiado, el Gobierno Nacional considera importante crear en el Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, Subcuenta de Solidaridad, una provisión para cubrir los riesgos de aseguramiento del Régimen Subsidiado y garantizar la prestación de los servicios en los casos de quiebra y de problemas de solvencia entre otros, originados en las ARS y EPS. En consecuencia, dicha subcuenta servirá de sustento de las ARS y EPS con el fin de preservar los servicios de salud en el régimen subsidiado.

Finalmente, como un mecanismo de incentivo de las ARS y EPS, se propone que los tributos que dichas instituciones deben asumir por el servicio que prestan a sus afiliados a través del plan obligatorio de salud, deberán recaer únicamente sobre lo que se les admite y reconoce como gastos de administración y no sobre la unidad de pago por capitación (UPC).

<sup>11</sup> Ya que dichas entidades en materia contractual se rigen por el derecho privado y discrecionalmente pueden decidir utilizar cláusulas exorbitantes.

## F. Familia y niñez

Por otro lado, en aras de propender por la mejora de la calidad de vida y la protección de los derechos de los niños, es indispensable tomar acciones concretas dirigidas al cumplimiento de dichos objetivos. Los lineamientos generales de la política orientada hacia la familia colombiana, se enmarcan hacia la búsqueda de un compromiso social que promueva nuevas y mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros, particularmente de los niños.

En efecto, el Gobierno Nacional ha detectado que, a pesar de los esfuerzos que se han hecho hasta el momento, es necesario resolver los problemas relacionados con el desamparo de los menores de edad, y ha reconocido que entre tanto esta población no sea debidamente protegida, la calidad de vida de población en general no se verá beneficiada.

Indudablemente, los avances alcanzados en el país en materia de supervivencia, protección y desarrollo infantil exige la continuación de dichos esfuerzos con el fin de garantizar la sostenibilidad y mejoramiento de los logros obtenidos.

Por último, es importante establecer que, para que exista viabilidad financiera, para que dichos objetivos se puedan llevar a cabo por el FOVIS, es menester proceder a incrementar los porcentajes que deben destinar todas las cajas de compensación familiar para la alimentación del mismo, dependiendo del cuociente de recaudo de dichas cajas.

## G. Medio Ambiente

En materia ambiental, se han previsto normas relacionadas con los diferentes fondos ambientales, las tarifas de las licencias, las tasas retributivas y la elegibilidad de los proyectos ambientales.

El sector del medio ambiente cuenta con cuatro fondos distintos, dos creados por la Ley 99 de 1993 (Fondo Nacional Ambiental, FONAM y Fondo Ambiental para la Amazonía) y dos por la Ley 344 de 1996 (Fondo para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta y Fondo de Compensación Ambiental), que para efectos de su manejo administrativo y gestión de recursos deben ser articulados para mejorar su eficiencia.

Frente al tema de las licencias ambientales, el plan modifica parcialmente la tarifa aplicable al servicio de evaluación y seguimiento ambiental para los proyectos que requieran licencias, permisos y autorizaciones ambientales. Actualmente la tarifa autorizada es de 0.05% del valor del proyecto, como pago por el servicio que presta la autoridad ambiental por la evaluación y seguimiento de los proyectos que solicitan licencia, permiso o autorización ambiental. Esta suma resulta insuficiente para cubrir los costos en que incurren las autoridades ambientales por la prestación de este servicio, tanto en lo concerniente al Ministerio del Medio Ambiente, como en el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades territoriales que desarrollan esta función.

En relación con las tasas por el uso del agua, el proyecto contiene una norma tendiente a aclarar las competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico frente al cobro de esta tasa, para evitar dos cobros por el mismo concepto.

Finalmente, con el fin de garantizar la articulación, armonía regional y el costo-efectividad de las inversiones ambientales, es indispensable que el Ministerio del Medio Ambiente esté facultado para reglamentar los criterios de selección de los proyectos y procedimientos a seguir para el otorgamiento del aval técnico por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales.

## H. Agricultura

En procura de reactivar la inversión en el sector agropecuario, se debe mejorar el acceso de los agricultores a los factores productivos y generar mejores condiciones de competitividad y sostenibilidad de la producción, para lo cual se buscará que los programas gubernamentales se ejecuten de manera eficiente, mediante estrategias participativas y descentralizadas que consulten las necesidades de los habitantes del campo.

Instrumentos como el Incentivo a la Capitalización Rural -ICR, dirigidos a estimular la inversión privada han demostrado ser más eficientes que la intervención directa del Estado. De otra parte, se requiere ampliar la cobertura del financiamiento rural en áreas como la inversión en capital de riesgo y la prestación de servicios financieros, pues actualmente no existen mecanismos que faciliten estas funciones.

La deficiente ejecución del programa de reforma agraria ha contribuido a generar procesos de inconformidad y violencia en las zonas rurales. Debido a lo anterior, se requiere hacer de este programa un instrumento que facilite el acceso a la propiedad y genere procesos de desarrollo productivo sostenible que provean ingresos, mejoren las condiciones de vida, convivencia y participación de la población rural.

## I. Comercio Exterior

Una de las prioridades del Gobierno Nacional es la promoción de las exportaciones, a través del incremento y diversificación de la oferta productiva exportable, y de la consolidación de patrones de internacionalización sostenibles a mediano y largo plazo. Con este fin, se busca simplificar y agilizar los trámites relacionados con el comercio exterior, dándole facultades al Ministerio de Comercio Exterior para eliminar o simplificar trámites que estén obstaculizando el comercio exterior.

En este escenario, el sector productivo colombiano como potencial exportador se debe constituir como uno de los sectores que lidere el desarrollo económico y social del país. Con este objetivo, se propone crear un fondo de productividad y competitividad en BANCOLDEX, que promueva la competitividad en el sector productivo, y se permite la celebración de contratos de estabilidad con el sector productivo, para determinar las condiciones tributarias y los incentivos a la inversión, previa recomendación del CONPES.

## J. Transporte

La Constitución Política de 1991 puso en marcha un nuevo esquema de ordenamiento territorial que, en materia de vías fue desarrollado por la Ley 105 de 1993, la cual determinó las especificaciones de las vías que estarán a cargo de la Nación y ordenó la transferencia a los departamentos y municipios de aquellas vías que no cumplieran los parámetros establecidos en la misma ley. Este proceso de descentralización de las redes viales secundarias y terciarias se vio entorpecido por factores como la insuficiencia de recursos presupuestales de los departamentos y municipios para atender la red transferida, la insuficiencia de recursos presupuestales asignados por la Nación para apoyar el proceso de transferencia de la red, la falta de coordinación de las entidades a nivel central y con los entes territoriales y la carencia de un inventario físico actualizado, entre otros.

En el marco de este espíritu de descentralización, se ha determinado que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales tenga un plazo de dos años para transferir a los departamentos la red terciaria a su cargo, para lo cual éstos

tendrán acceso a los recursos que se destinen a dicho fin, así como a los provenientes de créditos de entidades financieras multilaterales. En la actualidad existen recursos aprobados por la banca multilateral que permitirán atender esta responsabilidad de transferencia.

Con el fin de dar solución a los problemas descritos, se propone que el Ministerio del Transporte, a través del INVIAS y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, desarrolle un programa para fortalecer la planeación y la gestión vial de los entes territoriales en un plazo de dos (2) años a partir de la vigencia de la Ley del Plan.

Adicionalmente, este programa establecerá esquemas de financiación autosostenibles a través de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las sobretasas a los combustibles y otros recursos del orden departamental y municipal.

Según lo anterior, el esquema de financiación ha incluido recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Al respecto cabe mencionar que la Corte Constitucional declaró inexecutable mediante sentencia C-497 de 1998 algunos apartes del artículo 3° de la Ley 344 de 1996 por vicios de forma, en los cuales se preveía la destinación de un porcentaje de estos recursos a la financiación de la red secundaria y terciaria. Por tal razón, se ha reproducido el artículo mencionado en la Ley del Plan con los apartes declarados inexecutable, con el fin de no privar la infraestructura vial de segundo y tercer orden de los recursos del citado Fondo y que son necesarios para su desarrollo.

En cuanto a la red primaria de carreteras, se dispuso que para financiar los proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial, tanto la Nación como las entidades territoriales pueden cobrar en cualquier etapa del proyecto la contribución de valorización, peajes, así como contribuciones parafiscales.

Tanto la contribución por valorización, como los peajes son "tasas", es decir remuneraciones que deben pagar los particulares en contraprestación por ciertos servicios que presta el Estado. Sin embargo, son dos fuentes de recursos para la Nación de diferente naturaleza: la valorización es la contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, es decir, es una remuneración o pago compensatorio al Estado por la ventaja o el mayor valor generado en la propiedad privada como resultado de la construcción o rehabilitación de una obra de infraestructura vial; mientras el peaje corresponde a un cargo en cabeza de los usuarios directos por la utilización de la vía, es decir el peaje supone la existencia previa del bien del Estado que se esté utilizando por el usuario y que se esté operando y manteniendo por el Estado o sus concesionarios.

En este orden de ideas, se justifica la coexistencia de ambos cargos en la medida en que sean necesarios para cubrir el costo total de prestación del servicio a cargo del Estado. Si el costo de la obra y su mantenimiento es superior al valor de los peajes más la valorización, u otras contribuciones, los usuarios de la misma estarían recibiendo un subsidio estatal que debe ser financiado con impuestos de todos los colombianos, usuarios o no usuarios de la vía.

Por el contrario, si el costo total de la prestación del servicio a cargo del Estado o sus concesionarios es inferior a la suma de los peajes y la contribución de la valorización u otras contribuciones, el Estado se estaría enriqueciendo a expensas de los usuarios. Por ello es conveniente limitar la sumatoria de peajes y valorización al costo total de construcción, operación y mantenimiento del servicio público de transporte. Si este servicio es concesionado, dicho costo debe ser el costo de oportunidad y por ende debe incluir una utilidad razonable para el concesionario.

En todo caso, para la aplicación de cada uno de estos mecanismos de financiación, deben tenerse en cuenta las normas pertinentes, y además, deben aplicarse criterios técnicos diferentes que permitan aplicar tarifas diferenciales en cada caso.

Adicionalmente, se prevé la creación de un fondo administrado por el INVIAS con los recursos provenientes del 3% de la sobretasa al ACPM establecida en el artículo 117 de la Ley 488 de 1998 que dispuso que estos recursos fueran destinados al mantenimiento de la red vial primaria.

Se propone así mismo, que el INVIAS pueda ser sujeto de crédito de FINDETER con el objeto de financiar las variantes por las que atraviesa la red primaria. Para ello, se contempló que sus rentas propias o los recursos provenientes de los peajes previstos para este fin serán admisibles como garantía.

Cabe aclarar que si bien en principio las líneas de crédito de FINDETER están destinadas a los entes territoriales, la construcción de variantes beneficia tanto al municipio como al INVIAS. Por esta razón se justifica el acceso por parte del INVIAS a dicho esquema de financiación.

Finalmente, se contempló la obligación a cargo de los alcaldes de afectar y reservar los terrenos, así como de congelar el uso de los suelos, para adelantar la construcción de las ampliaciones o variantes de la red vial de acuerdo con los respectivos proyectos viales. Dichas medidas deben ser tomadas una vez se conozcan los corredores viales, evitando así futuros problemas relacionados con los predios.

## K. Minas y Energía

### *Energía*

Dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo vale la pena destacar las actividades del sector minero-energético, en la medida en que con tales actividades, es posible contribuir al desarrollo del sector rural, y liberar recursos públicos para destinarlos a aquellos donde la eficiencia del gasto y el impacto social sea más significativo. Este objetivo requiere una asignación eficiente de los recursos públicos y de regalías, la consolidación del marco regulatorio y el fortalecimiento del control en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Dentro de las herramientas institucionales con las cuales es necesario contar, se encuentra el cálculo y el recaudo de los subsidios, y la clara determinación del consumo de subsistencia, de manera que tales instrumentos sirvan de apoyo al buen desarrollo y ejecución de los programas del Gobierno. A fin de dar cumplimiento a estos objetivos, es preciso modificar algunas de las normas actualmente vigentes de la regulación de los sectores de energía y gas, y en otros casos, incluir y expedir disposiciones legales que permitan desarrollar los planes y programas planteados por el Gobierno en el Plan, como quiera que en algunos casos se encuentran restricciones normativas que dificultan o imposibilitan los objetivos que se ha trazado.

Dentro de las normas que se pretenden modificar, se encuentra la modificación del cálculo de las contribuciones de solidaridad, para que el mismo se efectúe sobre montos efectivamente facturados. También se propone la modificación al régimen de subsidios de servicios públicos domiciliarios, en el sentido de establecer que la Comisión de Regulación de Energía y Gas deberá determinar el costo de prestación del servicio, de tal manera que dicho valor tenga una aplicación de carácter general. Igualmente, se modifica la definición de consumo de subsistencia, con el fin de promover la maximización en el uso de sustitutos energéticos como el gas, para efectos de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y promover el uso racional de la energía.

Adicionalmente, el gobierno propone aplazar el desmonte de los subsidios extralegales, debido a que su desmonte inmediato crearía un gran impacto social. Además, dicho aplazamiento evitaría la descapitalización de las empresas prestadoras del servicio público de energía.

### *Minas*

Dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo se destaca la importancia del papel del sector de minas y energía dentro de la actividad económica el sector externo, no sólo por la significativa participación dentro de las divisas generadas por las exportaciones, sino por su contribución a los procesos de crecimiento económico y social de las diferentes regiones. El fortalecimiento del sector minero y con ello el incremento de las exportaciones, supone intensificar la actividad de explotación, la del apoyo a la creación de industrias de transformación de minerales, y en algunos casos, como la del carbón, promover y racionalizar el uso de la infraestructura y embarque actualmente existente para ello.

Frente a este tema, merece especial atención el tratamiento que el proyecto da al tema de las regalías. En efecto se propone la modificación del régimen de cobro y distribución de regalías, de tal manera que los recursos se puedan dirigir de manera más eficiente a la promoción de la minería y al desarrollo de la infraestructura asociada a proyectos mineros.

Dentro de los objetivos y acciones que deben adelantarse para el logro de las metas que se ha propuesto el Gobierno, entre otros, tenemos: (i) La promoción e incentivo a las actividades de exploración y explotación y (ii) El apoyo y fortalecimiento del mercado. En aras de ejecutar las políticas anteriormente trazadas, se propone la promoción de proyectos carboníferos con el fin de que se obtenga una adecuada infraestructura de transporte y embarque para el subsector carbón, generando economías de escala para los productores de carbón y creando las condiciones para disminuir los costos de transporte y embarque.

En aras de ejecutar las políticas anteriormente trazadas, se propone la promoción de proyectos carboníferos con el fin de que se obtenga una adecuada infraestructura de transporte y embarque para el subsector carbón, generando economías de escala para los productores de carbón y creando las condiciones para disminuir los costos de transporte y embarque. En efecto, se busca corregir la situación actual, ya que la comercialización del carbón se ve afectada por las limitaciones propias de una infraestructura de transporte deficiente y obsoleta, la cual, en parte es el reflejo de una limitada capacidad en los modos de transporte y en las instalaciones portuarias, y por el atraso de 30 años en la infraestructura, que trae como consecuencia sobrecostos por la no utilización de las ventajas comparativas de cada modo de transporte.

Teniendo en cuenta los objetivos consignados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 en relación con el incremento de las actividades de exploración y explotación en los sectores minero e hidrocarburos, se hace necesario modificar el actual régimen de regalías, considerando las principales debilidades del esquema, particularmente en la atomización de los recursos, la limitada injerencia de los proyectos aprobados en el desarrollo de las regiones y la deficiente capacidad de seguimiento y control de los proyectos de inversión aprobados. En este orden de ideas, es importante garantizar recursos para las actividades de promoción, fomento, fiscalización y administración del recurso minero, en cabeza de la recién creada Empresa Nacional Minera Ltda., y para las actividades incorporadas dentro del Plan de Exploración Básica a cargo del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química-Ingeominas. En consecuencia, es prioridad del Gobierno Nacional garantizar los recursos para el normal funcionamiento de la Empresa Nacional Minera Ltda. y de Ingeominas, teniendo en cuenta que la destinación de recursos de regalías hacia la promoción de la minería y la preservación del medio ambiente, proporciona

una clara dinámica para el desarrollo de nuevos proyectos y mejoramiento de los actuales. A su vez, esto trae, en consecuencia, mayores ingresos por concepto de regalías, para lo cual, es necesario incorporar dentro de la ley del plan las disposiciones legales necesarias para armonizar la distribución y aplicación de las regalías con los objetivos y programas que para este sector se ha trazado el Gobierno Nacional.

La propuesta de modificación del artículo 16 de la Ley 141 hace parte integral de un paquete de medidas tendientes a modificar el régimen contractual y fiscal vigente para el sector de hidrocarburos en Colombia, que tienen por objeto incentivar la inversión en el sector.

La modificación que se plantea conlleva la fijación de porcentajes de regalías diferenciales para distintos niveles de producción, que varían durante la etapa de explotación de los campos de acuerdo con el volumen de producción registrado para cada período de liquidación. Este régimen de regalías se propone para nuevos descubrimientos, es decir, para campos que sean declarados comerciales después de la entrada en vigencia de la ley, de modo que la producción actual continuaría gravada con el porcentaje vigente que es del 20%.

Los cambios propuestos al régimen contractual y fiscal vigente buscan incentivar la inversión en exploración, con miras a reactivar e incrementar la actividad exploratoria del país y asegurar de esa manera el descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos.

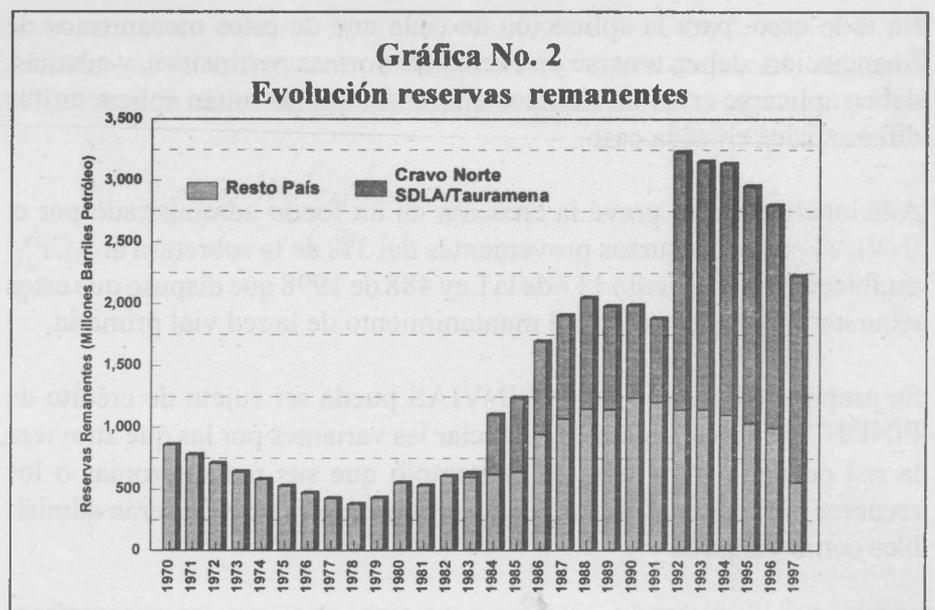
El incremento de las reservas constituye una de las principales metas y objetivos del plan de desarrollo para el sector hidrocarburos dada la importancia del sector para la economía del país. Hoy, con una producción diaria superior a 760.000 barriles el sector hidrocarburos representa el 4.5% del PIB nacional, aporta más del 20% de la balanza comercial positiva, genera a través de Ecopetrol más del 35% del total de los ingresos de las empresas del sector público no financiero y genera vía regalías más del 20% del total de transferencias a las entidades descentralizadas.

Para que el sector hidrocarburos continúe participando de igual manera en la economía nacional es necesario incrementar el nivel de reservas remanentes, con el fin de mantener el nivel de producción de hidrocarburos que se registra a la fecha.

De no incrementarse el nivel de reservas remanentes la producción empezará a decrecer a partir del 2001, hasta llegar a niveles de 200.000 barriles/día en el 2010. (Gráfica No. 1). Estos pronósticos de producción se basan tanto en las curvas de producción proyectadas para los campos actuales como en la evolución reciente de las reservas remanentes.

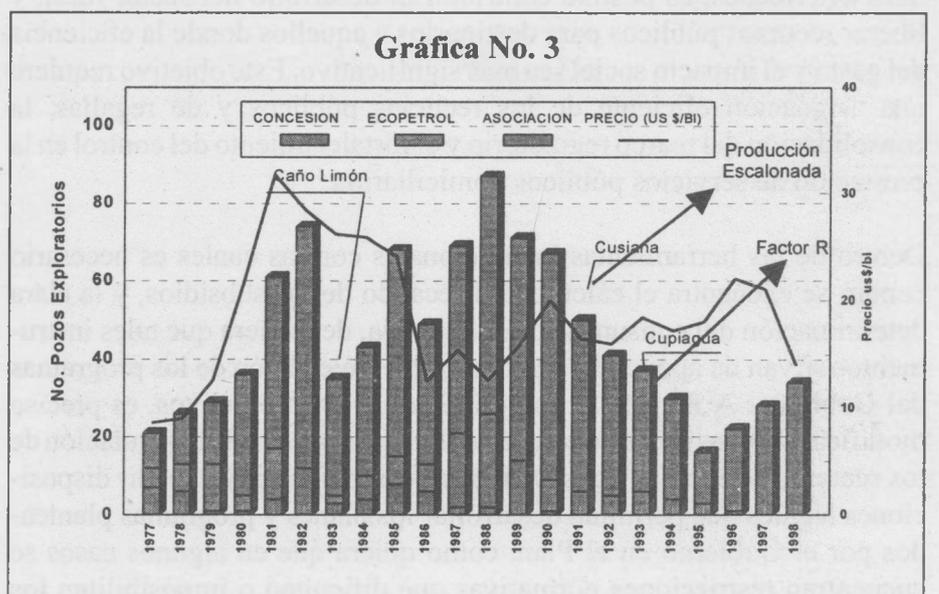


Dichas reservas remanentes han decrecido significativamente en los últimos años, a una tasa de declinación promedio del 5% anual para el período 1993 -1997, como consecuencia de los altos niveles de producción y el bajo volumen agregado de nuevas reservas. (Gráfica No. 2).



Los niveles de producción registrados en los últimos 4 años han llevado a consumir más de 845 millones de barriles de las reservas del país, mientras que en el mismo período sólo se han descubierto 14.7 millones de barriles de reservas adicionales. El bajo nivel de nuevos descubrimientos realizados en los últimos 4 años se debe al descenso de la actividad exploratoria. Es así como durante el período 1990 — 1993 se perforaron en promedio más de 32 pozos por año, mientras que para el período 1994 -1998 la perforación bajó a 13 pozos año en promedio.

Para incrementar el nivel de exploración con miras a descubrir nuevas reservas es necesario identificar cuáles son las variables que inciden sobre dicha actividad, con el fin de revisar y modificar, en lo posible, aquellas variables afectadas por decisiones de política petrolera. La historia exploratoria del país permite concluir que las dos variables que más afectan la actividad son el precio del petróleo y las decisiones del país en materia de política petrolera. Lo anterior se evidencia en la gráfica No. 3.



En esta gráfica se observa como durante el período 1977-1981 la actividad exploratoria tuvo una marcada relación con el comportamiento del precio internacional del petróleo, lo que llevó a registrar más de 70 pozos perforados en el año 1982. Igualmente se observa como después del descubrimiento de Caño Limón en 1983, año en que había caído la actividad, se inició un nuevo ciclo creciente, a pesar de la tendencia a la baja en el precio. En el año 1988 se llegó a la perforación de 85 pozos exploratorios, de los cuales Ecopetrol adelantó directamente 20.

El efecto que generó Caño Limón no se repitió con los descubrimientos de Cusiana y Cupiaguá, después de los cuales continuó decreciendo el nivel de pozos exploratorios, lo cual se explica por las medidas contrac-

tuales adoptadas en 1989 con el contrato de producción escalonada y la reforma tributaria de 1992. Así mismo se observa como se logró reactivar la exploración con la introducción del contrato Factor R en 1994.

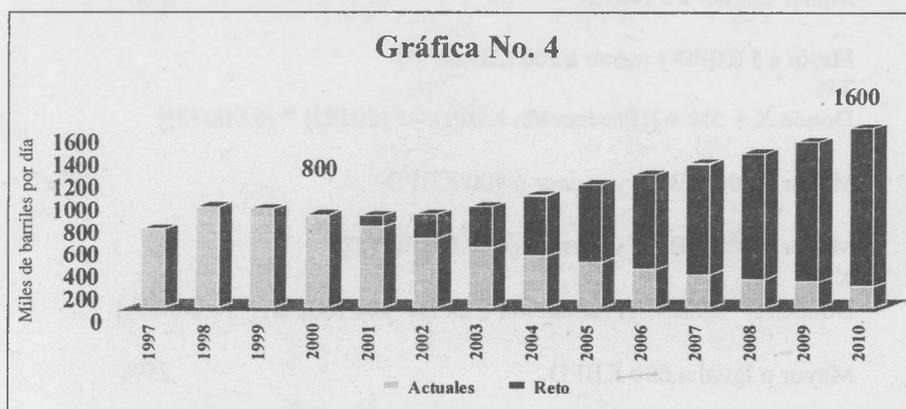
A pesar de que después de 1994 se registra una tendencia creciente en la exploración, la actividad realizada no supera en promedio 13 pozos por año, lo cual se explica por la caída de los precios internacionales de crudo. Las estadísticas de exploración de los últimos cuatro años permiten concluir que con la coyuntura de precios actual y el sistema contractual y fiscal vigente, no hay suficientes incentivos para que las compañías realicen inversión en exploración.

Con el nivel de exploración que se registra en los últimos cuatro años no resulta posible incrementar las reservas en el volumen requerido para mantener en el mediano plazo el nivel de producción actual. A esta conclusión se llega después de evaluar los resultados históricos de la exploración en Colombia, los cuales se utilizaron para proyectar la actividad exploratoria mínima requerida para agregar reservas del orden de 500 millones de barriles por año.

Partiendo de la información histórica se concluyó que se requiere perforar un mínimo de 50 pozos por año en orden a realizar dichos descubrimientos. Estas proyecciones están basadas en el factor de éxito local (20% aproximadamente)<sup>12</sup> y en el tamaño promedio de los campos descubiertos en Colombia hasta la fecha (50 millones de barriles aproximadamente)<sup>13</sup>.

Los indicadores históricos permiten concluir que si se perforan 50 pozos/año, solamente 10 pozos serán pozos descubridores, es decir que sólo el 20% de los pozos tendrán éxito. Por otra parte, al multiplicar el tamaño de campo promedio colombiano (50 millones de barriles) al total de pozos con éxito (10 pozos), se obtiene un total de nuevas reservas descubiertas de 500 millones de barriles por año.

Las metas de descubrimientos (500 MBLS/año) que han sido trazadas en el plan de desarrollo, permiten mantener el nivel de producción actual en el mediano plazo. (Gráfica No. 4).



<sup>12</sup> El factor de éxito local se estima al comparar el total de pozos perforados durante los últimos 20 años, contra el total de pozos descubridores. En total para el período se perforaron 641 pozos A-3 que dieron lugar al descubrimiento de cerca de 122 campos, para una relación de éxito promedio del orden del 19-20%.

<sup>13</sup> El tamaño promedio de campo se obtiene al comparar el total de reservas descubiertas con el total de campos. Se tiene que con el esfuerzo exploratorio realizado se han descubierto en el país cerca de 7.300 millones de barriles de petróleo y 12.800 giga pies cúbicos de gas, que representan 9.300 millones de barriles equivalente. El total de barriles equivalentes en relación con el total de campos que ascienden a 180 campos, permite concluir que el tamaño promedio para el país es de 50 millones de barriles. El mismo cálculo sin considerar los campos de Caño Limón y Cusiana-Cupiagua, arroja un total del orden de 6.160 millones de barriles de petróleo equivalente, con lo cual el promedio por campo es de sólo 35 millones de barriles.

Para incrementar el nivel de exploración deben modificarse aquellas variables que inciden sobre la economía del negocio y que pueden ser controladas por el Estado a través de decisiones de política petrolera. A esta conclusión se llega después de evaluar las condiciones del entorno mundial y el nivel de competitividad de Colombia en comparación con el de otros países productores.

El entorno mundial está marcado por la coyuntura de precios<sup>14</sup> que ha generado cambios en la visión del negocio tanto para compañías inversionistas como para los países productores. Estos últimos, particularmente aquellos que enfrentan problemas de relación reservas/producción (al igual que Colombia) competirán fuertemente por atraer inversión en exploración<sup>15</sup>. Dicha competencia por recursos se agudiza puesto que las compañías inversionistas se han visto en la necesidad de reducir sus presupuestos de inversión debido a los resultados operacionales de 1998, que reflejaron una reducción de ganancias superior al 50 y 60% en comparación con 1997.

Por otra parte, los países productores con el fin de mejorar su nivel de competitividad han flexibilizado los términos contractuales y fiscales, mediante la introducción de contratos de producción compartida<sup>16</sup> y la adopción de sistemas de regalías variables<sup>17</sup>.

Teniendo en cuenta que los inversionistas toman las decisiones de inversión en exploración haciendo un balance entre prospectividad y economía del proyecto, para evaluar la competitividad de Colombia se compararon las condiciones geológicas y económicas del país con aquellas ofrecidas por otros 15 países<sup>18</sup>.

En términos generales Colombia tiene buenas condiciones geológicas, medidas en términos de potencial petrolífero, factor de éxito y tamaño promedio de campo. El potencial petrolífero de Colombia es de 37.000 millones de barriles. En cuanto al factor de éxito y el tamaño promedio de campo el balance es positivo. El factor local es del 20% y el promedio de la muestra es del 37%<sup>19</sup> (incluyendo países como México y Venezuela). Por otra parte, el tamaño de campo promedio de Colombia (50 MBLS) supera el promedio de los demás países (40 MBLS). La comparación de prospectividad arroja resultados positivos para Colombia. Pero la economía de los proyectos, coloca a Colombia en posición desventajosa frente a los demás países evaluados, como se indica a continuación: El análisis económico se realizó mediante una valoración de los proyectos (para 5 campos de distintos tamaños de 30, 50, 100, 250 y 1.000 MBLS), con las condiciones contractuales, fiscales y los costos promedio de los países de la muestra.

<sup>14</sup> Hoy en día existe una coyuntura de bajos precios que se espera continúe hasta pasado el 2002. Esta coyuntura se explica por una sobreoferta de crudo de más de 3 MBLS diarios, cuya colocación dependerá en buena parte de la recuperación de Asia.

<sup>15</sup> Para evaluar el nivel de competitividad de Colombia se evaluaron más de 15 países, incluidos Turquía, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Egipto, Argentina, Brasil, Argelia, Libia, Indonesia, Nigeria, México, Venezuela e Irán. De esos países Indonesia, Brasil, Argentina, Perú, Ecuador, Chile y Turquía enfrentan dificultades con la relación reservas/producción según los datos que sobre dicha relación se tomaron del BP Statistical Review de diciembre de 1997.

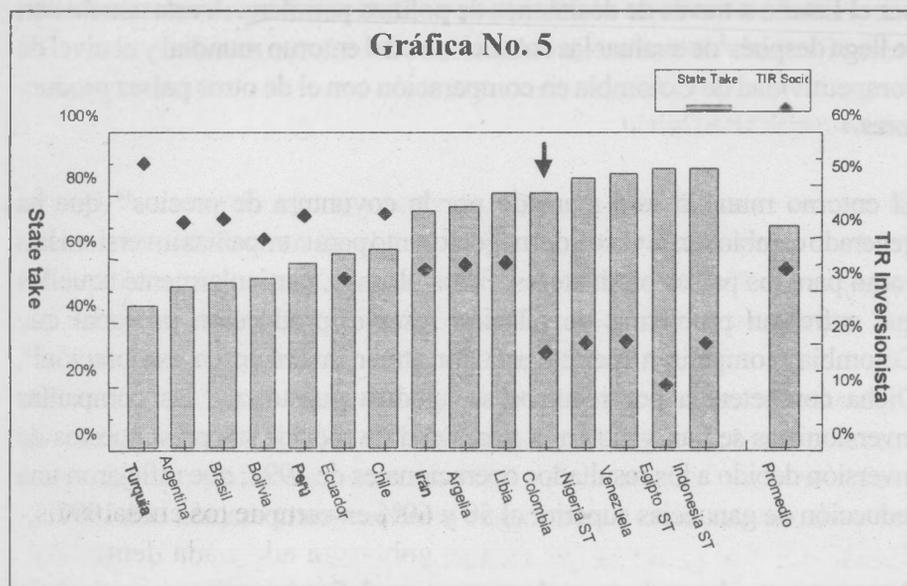
<sup>16</sup> En los contratos de producción compartida el Estado no invierte ni en la etapa de exploración ni en la etapa de desarrollo y capta la renta petrolera en etapas avanzadas de operación, una vez que las compañías han recuperado la inversión en exploración y se presentan excedentes de caja en los proyectos.

<sup>17</sup> La mayoría de los países evaluados tienen esquemas de regalías variables en función del nivel de producción o de la rentabilidad de los asociados.

<sup>18</sup> Turquía, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Egipto, Argentina, Brasil, Argelia, Libia, Indonesia, Nigeria, México, Irán y Venezuela.

<sup>19</sup> Fuente: Petroconsultants.

La rentabilidad de los proyectos en Colombia es del 17% aprox., mientras que la rentabilidad promedio es del 30%. (Gráfica No. 5).



Los resultados de la valoración indican que Colombia está en desventaja en relación con países como Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador y Chile. La rentabilidad de los proyectos en Colombia sólo es comparable con países como Venezuela y Nigeria, que tienen una mejor prospectividad y por lo tanto un menor riesgo exploratorio.

Así mismo el "State Take"<sup>20</sup> colombiano que se ubica en un 80% es uno de los más altos de la muestra. Este indicador permite comparar la competitividad de los países en función de su participación en la renta petrolera, entendiendo por participación la suma de los ingresos que se reciben por la actividad petrolera vía impuestos, regalías y participación sobre la producción.

En el caso colombiano, el "State Take" es comparable únicamente con países como Venezuela, Nigeria e Indonesia, los cuales tienen mayor prospectividad.

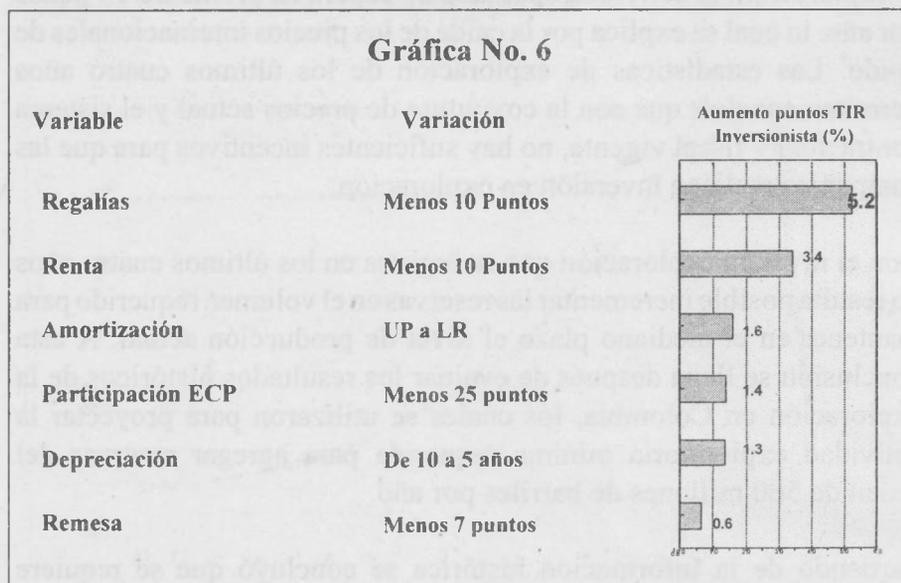
En las condiciones actuales Colombia no puede competir con los otros países evaluados puesto que al ofrecer una rentabilidad promedio del 17%, que sólo es comparable con la rentabilidad ofrecida por países de mejor prospectividad, los inversionistas tenderán a invertir sus recursos a la misma tasa pero en países que cuentan con un menor riesgo geológico (tipo Venezuela o Nigeria).

De modo que Colombia debe equilibrar el balance entre prospectividad y economía de acuerdo con el balance obtenido para países con un riesgo geológico similar (tipo Chile, Argentina o Perú), que ofrecen una rentabilidad del 30%.

Para lograr tal propósito, la economía de los proyectos deberá acercarse a esa rentabilidad objetivo, mediante la modificación de aquellas variables del régimen contractual y fiscal vigente que tienen un mayor impacto sobre la rentabilidad de los proyectos. Las sensibilidades realizadas al modelo de valoración de los campos locales<sup>21</sup>, permitieron identificar el

efecto que genera sobre la rentabilidad los cambios a las variables afectadas por decisiones de política petrolera.

Se concluyó que la variable que más afecta la rentabilidad es la tasa de regalías. Una reducción del 10% en la tasa de regalías, aumenta en más de 5% la rentabilidad de los proyectos. (Gráfica No. 6).



Teniendo en cuenta que existen variables como el impuesto de renta o la tarifa de remesas, cuya modificación no está siendo discutida, se evaluaron los cambios requeridos para lograr una rentabilidad objetivo del 30% con la modificación de las demás variables incluidas las tasas de regalías, el sistema y plazo de amortización y la participación de Ecopetrol en los contratos.

Es dentro de este contexto que se propone modificar el régimen de regalías para hidrocarburos establecido en el artículo 16 de la Ley 141, mediante una reforma a dicho artículo que permita establecer porcentajes de regalías variables para distintos niveles de producción, de la siguiente manera:

Cuadro No. 1

Producción diaria promedio mes (medida en miles de barriles o KBPD)(*)	Porcentaje de Regalías
Menor o igual a 5 KBPD	5%
Mayor a 5 KBPD y menor a 200 KBPD (**)	X%
Donde X = 5% + [(Producción KBPD - 5 KBPD) * (0.00077)]	
Mayor a 200 KBPD y menor a 400 KBPD	20%
Mayor a 400 KBPD y menor a 600 KBPD (**)	X%
Donde X = 20% + [(Producción KBPD - 400 KBPD) * (0.00025)]	
Mayor o igual a 600 KBPD	25%

(\*) Para hidrocarburos gaseosos el barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

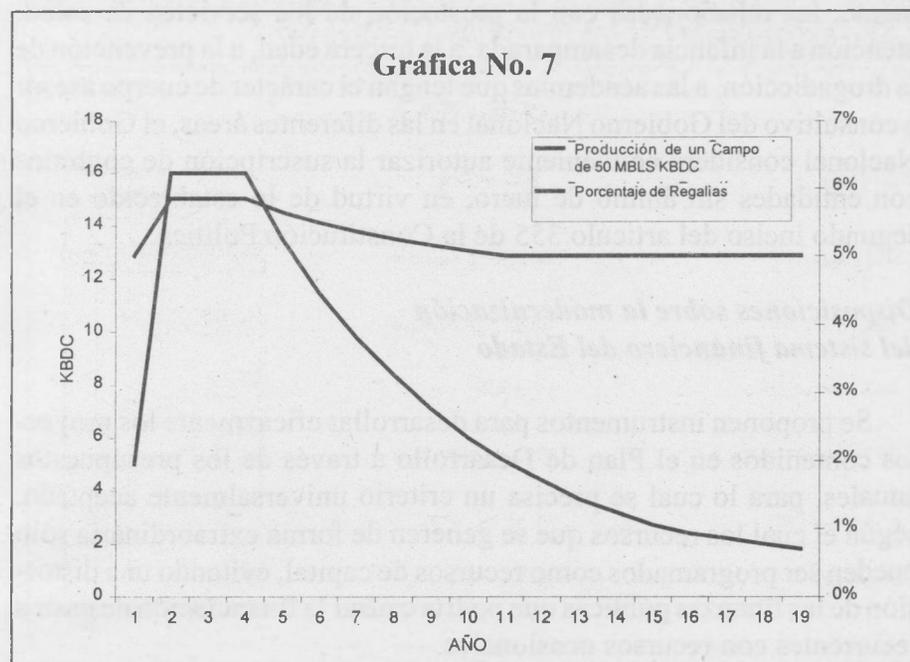
(\*\*) Para los rangos de producción entre 5 KBPD y 20 KBPD y entre 400 KBPD y 600 KBPD el porcentaje de regalías aplicable se establece mediante una extrapolación de las regalías correspondientes al nivel mínimo y máximo de cada rango de producción. Es decir, una extrapolación entre 5 y 20% y 20 y 25%, respectivamente, teniendo como resultado las fórmulas presentadas en la tabla anterior.

Los porcentajes de regalías aplicables a una producción dada se fijan de acuerdo con la escala indicada en el cuadro anterior, que inicia con una regalía del 5% y termina con una regalía del 25%. La propuesta conlleva la fijación de porcentajes de regalías que varían durante la etapa de explotación del campo, de acuerdo con el volumen de producción

<sup>20</sup> El "State Take" es un indicador utilizado por consultores y analistas internacionales para determinar la competitividad de los sistemas contractuales y fiscales de los países productores.

<sup>21</sup> Se corrió un modelo de valoración para 25 campos de diferentes tamaños, ubicados en las cuencas sedimentarias activas. Se proyectaron los flujos de caja de los proyectos, con los costos promedio de cada cuenca y las condiciones fiscales y contractuales vigentes.

registrado para cada período de liquidación. De modo que a mayor producción, mayor será el porcentaje de regalías, como se observa en la siguiente gráfica.

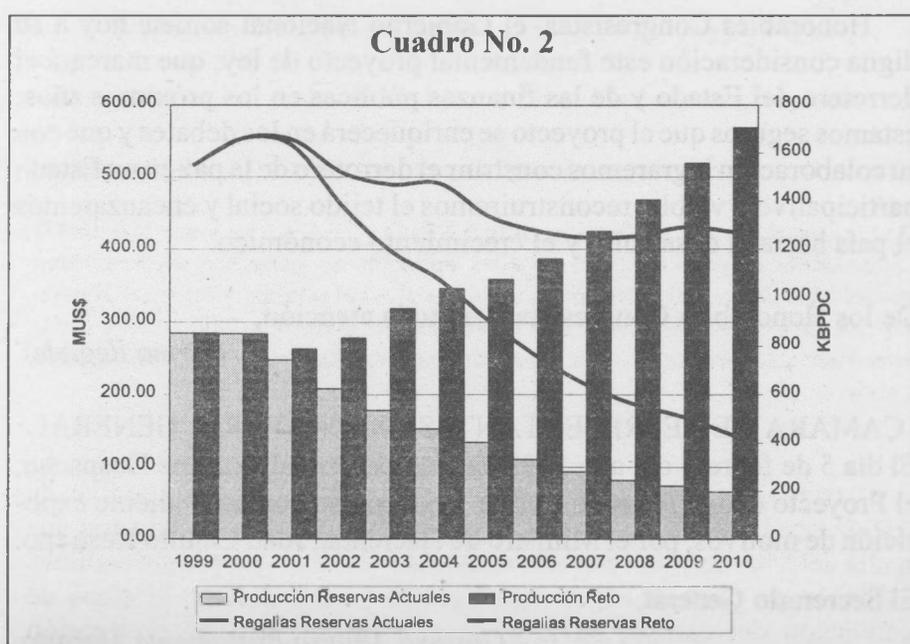


En la gráfica No. 7 se cruzan la curva de producción de un campo de 50 MBLS con el porcentaje de regalías aplicables para cada año de la etapa de explotación de dicho campo.

Se observa como el porcentaje de regalías aplicable crece a medida que se incrementa la producción, durante el año 1 y 2 de la etapa de operación, pasando de 5 a 5.5%. Posteriormente la regalía se mantiene en el mismo nivel del 5.5% para los años 3 a 6. A partir del año 6 cuando empieza a declinar la producción, el porcentaje de regalías aplicable empieza a bajar hasta ubicarse en 5%, porcentaje que se mantiene desde el año 11 hasta el año 19.

La propuesta implica pasar de un esquema de regalías fijo, que grava con una tarifa del 20% la producción del campo (en forma independiente del tipo y la rentabilidad del proyecto, la recuperación de costos o el volumen o calidad de los hidrocarburos), a un esquema variable en función del volumen de producción.

La propuesta de modificación del esquema de regalías se diseñó después de evaluar las características de los esquemas de regalías vigentes en otros países. Se concluyó que la tendencia internacional es la fijación de



esquemas con porcentajes variables que consultan algunos factores técnicos o económicos de la explotación (Cuadro No. 2). Con estos esquemas se busca minimizar el impacto que un costo fijo pueda tener sobre la economía de los proyectos en las fases inicial y final de la etapa de explotación.

## L. Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones se han convertido en un sector estratégico, debido a la relación del mismo con el desarrollo económico del país, al igual que por la influencia que tiene en el contexto de la globalización de la economía. Sin embargo, la debilidad institucional del sector ha generado retrasos significativos en la liberalización del mercado y en el desarrollo de nuevos servicios. Esto, a su vez, le ha restado competitividad al sector de las telecomunicaciones frente a países con niveles similares de desarrollo. Por esta razón, se debe propender por la ampliación del acceso a estos servicios por parte de los ciudadanos, al igual que por la obtención de una cobertura adecuada dentro del territorio nacional y el mejoramiento en la calidad de la prestación de los servicios.

Con el fin de materializar los objetivos mencionados y de insertar al sector dentro del nuevo entorno de competencia, se fomentará la vinculación del sector privado en el financiamiento y operación de proyectos tendientes al incremento de la cobertura y la universalización de los servicios. Para tal fin, se dará prioridad al desarrollo de la telefonía social comunitaria y al servicio de telefonía rural.

Igualmente, es necesario fortalecer el Fondo de Comunicaciones y posibilitar la utilización de sus recursos para financiar la instalación, operación y mantenimiento de proyectos de telefonía social. Por otra parte, se debe fortalecer y consolidar el marco regulatorio de las telecomunicaciones, y sentar las bases para reestructurar las empresas públicas que actualmente prestan estos servicios. También, y de cara a la apertura del sector y a la liberalización del mercado, es importante eliminar las restricciones legales que impiden que en algunos sectores los servicios de telecomunicaciones sean prestados indirectamente, dentro de un marco regulatorio claro que permita la vinculación de la gestión y capital del sector privado. Igualmente, se deben eliminar las actuales restricciones interpretativas al régimen de inversión extranjera en el sector de las telecomunicaciones, buscando que el régimen de inversión de capital del exterior sea el mismo para los diversos servicios que se prestan.

## M. Vivienda y agua potable

Los principales temas a los cuales hace referencia el Plan de Desarrollo en materia de infraestructura social, en especial frente a agua potable y vivienda, se exponen a continuación:

En primer término, se determina la destinación de recursos municipales provenientes de transferencias y que se deben emplear en agua potable y saneamiento básico, condicionado a la certificación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en materia de cobertura real de estos servicios y de relación entre el valor de las contribuciones pagadas y los subsidios que ellas cubren.

Por otra parte, se modifica el régimen de contribuciones, tarifas y subsidios para que el desmonte de las contribuciones se produzca cuando se logre el equilibrio entre las contribuciones y subsidios. Adicionalmente, se incorpora al Ministerio de Desarrollo Económico

en las autoridades que determinan las tasas retributivas por contaminación ambiental. Con los recursos generados por el cobro de las tasas retributivas se apalancarán recursos municipales y del Fondo Nacional de Regalías, los cuales se destinarán a financiar proyectos prioritarios de inversión en tratamiento de aguas residuales.

Dentro del tema de infraestructura social, es importante resaltar la especial importancia que implica para el país el fomento a la vivienda. La vivienda es uno de los factores determinantes para el desarrollo de la economía de un país. Lo anterior, debido a que a través de ella se pueden disminuir los índices de pobreza y se generan un sinnúmero de empleos.

En consecuencia, de acuerdo con las condiciones financieras y las necesidades habitacionales del país, la política de este Gobierno hará un especial énfasis y se encaminará a: (i) Garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiamiento de vivienda a largo plazo y (ii) A reducir el déficit habitacional de la población.

Finalmente, con el fin de movilizar los bienes inmuebles que han recibido en pago las entidades financieras y que serán adquiridas por las sociedades colectivas de inversión, patrimonios autónomos y sociedades titularizadoras, creadas en virtud de la emergencia económica, se propone la creación de un nuevo régimen de arrendamientos, donde prime la voluntad de las partes.

## **N. Mecanismos Operativos**

### ***Emergencia del año 2000***

El principal problema del nuevo milenio se originará cuando muchos sistemas en su estado actual no puedan reconocer el año 2000 y por lo tanto, la fecha correctamente. Lo anterior se debe a que la memoria de los computadores solamente reconoce los dos últimos dígitos para representar en forma abreviada el año. En el año 2000 los sistemas automatizados dejarán de funcionar o ejecutarán erróneamente sus operaciones, al representar el año "00". Así mismo, con este acontecimiento se afectarán los componentes electrónicos utilizados para controlar, apoyar y vigilar la operación de diversos equipos, maquinarias o plantas industriales. Con el fin de combatir los problemas que de esto se pueden derivar, se debe trabajar urgente e intensamente en acciones concretas encaminadas a reparar o reemplazar los equipos o sistemas que puedan potencialmente fallar.

Dentro de estas circunstancias, el Gobierno Nacional debe ejercer un papel importante en cuanto a la concientización, movilización, apoyo y seguimiento a los diferentes sectores del país, así como en la asignación de recursos y la implantación de los cambios requeridos dentro del sector público en particular, para asegurar una adecuada preparación del país frente al cambio de milenio.

Teniendo en cuenta el corto tiempo disponible para solucionar el problema, para mitigar los riesgos que pueda originar el cambio de milenio, siendo un problema de amplia cobertura y alto impacto, es necesario tomar las medidas encaminadas a la comunicación, monitoreo, preparación de metodologías, gestión de riesgos, asesoría legal y acompañamiento de sectores críticos para enfrentar exitosamente el cambio de milenio.

### ***Entidades sin ánimo de lucro***

En aras de promover e impulsar programas y actividades de interés público que estén acordes con el presente Plan de Desarrollo, especialmente, las relacionadas con la prestación de los servicios de salud, atención a la infancia desamparada, a la tercera edad, a la prevención de la drogadicción, a las academias que tengan el carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno Nacional en las diferentes áreas, el Gobierno Nacional considera conveniente autorizar la suscripción de contratos con entidades sin ánimo de lucro, en virtud de lo establecido en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política.

### ***Disposiciones sobre la modernización del sistema financiero del Estado***

Se proponen instrumentos para desarrollar eficazmente los proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo a través de los presupuestos anuales, para lo cual se precisa un criterio universalmente aceptado, según el cual los recursos que se generen de forma extraordinaria sólo pueden ser programados como recursos de capital, evitando una distorsión de las finanzas públicas que podría causar la financiación de gastos recurrentes con recursos ocasionales.

Así mismo se crea el título legal para dar cumplimiento al principio establecido por la Ley 226 de 1995 según el cual cuando el Estado enajena a particulares la propiedad accionaria en una sociedad, deberá transferir a la entidad territorial donde se ubica la empresa un porcentaje de sus ingresos nacionales provenientes de la venta.

Se regula el tratamiento presupuestal de los contratos con organismos multilaterales, de tal manera que se precisa que éstos no pueden ser un mecanismo de evasión de las reglas presupuestales, y por el contrario se les da a estos contratos la entidad que les corresponde como un importante elemento en el proceso de modernización y mejoramiento del sistema estatal.

Para instrumentar esta modernización y mejoramiento se precisa el procedimiento para la inversión de los excedentes financieros de las entidades públicas, a través del cual se facilita la disponibilidad de recursos para el correcto desarrollo de la ejecución presupuestal y el cumplimiento de las metas y fines del Estado. En este mismo orden de ideas, se incluyen instrumentos para flexibilizar el manejo de los ingresos estatales, permitiendo la modificación de fuentes de financiación en los proyectos, con estricta sujeción a las autorizaciones del Congreso de la República.

Honorables Congresistas, el Gobierno Nacional somete hoy a su digna consideración este fundamental proyecto de ley, que marcará el derrotero del Estado y de las finanzas públicas en los próximos años; estamos seguros que el proyecto se enriquecerá en los debates y que con su colaboración lograremos construir el derrotero de la paz en un Estado participativo y viable; reconstruiremos el tejido social y encauzaremos el país hacia el desarrollo y el crecimiento económico.

De los Honorables Congresistas con toda atención,

*(Firma Ilegible).*

CAMARA DE REPRESENTANTES - SECRETARIA GENERAL  
El día 5 de febrero del año 1999 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley Número 173 de 1999 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo.

El Secrerario General,

*Gustavo Alfonso Bustamante Moratto.*

## “CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ”

### Plan de Inversiones (1999-2002)

#### Introducción

El propósito de este documento es presentar los aspectos generales del Plan de Inversiones del Gobierno Nacional para el cuatrienio 1999-2002, los cuales se desarrollan en el Proyecto de ley “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1999-2002”. Este plan hace parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la Paz”, cuyos lineamientos están contenidos en un documento independiente.

El documento se ha dividido en ocho partes. En la primera parte se describen brevemente los criterios principales utilizados en la elaboración del Plan. En la segunda se detallan los elementos centrales del proceso de profundización de la descentralización. En la tercera sección se examinan de manera general las restricciones fiscales y macroeconómicas que han determinado el espacio fiscal de la inversión para el período en cuestión. En la cuarta se efectúa una cuantificación del Plan, y unos breves comentarios de su composición sectorial y sus grandes fuentes de financiación. En la quinta sección se presentan las inversiones de las entidades territoriales y del sector privado que son complementarias al Plan de Inversiones del Gobierno Nacional. En la sección sexta se hacen unas precisiones sobre los procesos de ajuste y recomposición de la inversión pública en los próximos cuatro años. Posteriormente, se describen los principales programas de inversión para el cuatrienio en cada uno de los sectores, finalmente se incluye un anexo numérico.

#### I. Criterios Generales

En la elaboración del Plan de Inversiones para el período 1999-2002 se consideraron los siguientes aspectos:

- El mandato expresado en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, según el cual el Estado colombiano se organiza en forma de República descentralizada.
- La convicción del gobierno, expresada como una de las estrategias del “Cambio para construir la Paz”, de que para el desarrollo futuro del país es indispensable hacer financieramente viable el Estado colombiano.
- La difícil situación macroeconómica del país y la necesidad de eliminar gradualmente el déficit fiscal en los próximos cuatro años.
  - La necesidad de encontrar mecanismos para mejorar la calidad y eficiencia del gasto público.
- La reasignación de recursos a las prioridades del Plan de Desarrollo, eliminando algunas restricciones de tipo legal y presupuestal.
- Reconstrucción y rehabilitación del Eje Cafetero afectado por el terremoto del 25 de enero de 1999, mediante la recuperación de la calidad de vida de sus habitantes y la reinserción de la región a la economía.

El Plan de Inversiones para el próximo cuatrienio es ante todo un Plan **realista** y consistente con las limitaciones de fondos del Gobierno Nacional. No es un Plan de recursos cuantiosos. Tampoco es un Plan de numerosos y dispersos programas. Por el contrario, dada la escasez de fondos, se parte de la premisa de que los proyectos y las actividades que se programen, deben ser de gran impacto y con un claro criterio de justicia y solidaridad social. Se trata de hacer más con menos, y de hacerlo mejor.

Como ya se anotó, este Plan de Inversiones contiene las medidas necesarias para hacer viable financieramente el Estado colombiano. Este propósito tiene dos elementos: Por un lado, reconocer y llevar a la práctica el hecho de que el **país se ha descentralizado**, lo que exige una definición más precisa de las competencias y de los recursos de cada nivel de gobierno.

En la medida en que el mandato de la descentralización de recursos establecido en la Constitución de 1991 se ha cumplido, la participación de la Nación en programas que son competencia de los departamentos y municipios se verá reducida. En este contexto, se suprimió el sistema nacional de cofinanciación.

Adicionalmente, ante la difícil situación de las finanzas nacionales y considerando la inequidad interregional, así como las pocas posibilidades fiscales de muchas regiones, el Plan de Desarrollo contempla la revisión del situado fiscal y de las transferencias municipales con criterios redistributivos.

Por otro lado, para buscar la viabilidad financiera del Estado colombiano también se requiere un **profundo ajuste fiscal**. Este ajuste debe, por un lado, reducir el alcance de los gastos del gobierno central de acuerdo con sus competencias dentro del contexto de un Estado descentralizado. Y, por otro, llevar el déficit fiscal del sector público no financiero a los niveles que, dentro de las estrechas condiciones actuales de financiamiento interno y externo, devuelvan al país la estabilidad macroeconómica y la dinámica del crecimiento.

Ante la imposibilidad de acrecentar los presupuestos reales con ingresos de la Nación, el Plan de Inversiones está orientado a **“jalonar” recursos del sector privado y de las entidades territoriales**.

En el Plan se han diseñado mecanismos para estimular la participación de los inversionistas privados en áreas estratégicas para el desarrollo económico y social del país. Específicamente en campos donde existe interés de los inversionistas, tal y como es el caso de los sectores de infraestructura, saneamiento básico, agroindustria y vivienda.

Además de lo anterior, un pilar fundamental de este Plan de Inversiones es el mejoramiento de la **calidad del gasto público**. Es imprescindible enfocar la política hacia un aumento de la eficacia, calidad e impacto de los pocos recursos disponibles. Para ello se requiere, entre otras cosas, de una organización más eficiente del Estado; un riguroso seguimiento a los programas y proyectos; la determinación de responsabilidades personales y territoriales en los resultados de los programas; de la focalización más eficiente de la inversión; y en general, de incrementar la productividad de las instituciones y el impacto del gasto público en el crecimiento económico y el desarrollo social.

Todo esto, dentro de una propuesta integral tendiente a **liberar las ataduras de la inversión pública**, a fin de poder redirigir los programas de acuerdo con las prioridades de los gobiernos, y en respuesta a la evolución de cambiantes situaciones económicas, sociales y políticas.

## II. Un Estado descentralizado

Con el objeto de hacer realidad el mandato constitucional que establece que Colombia es una República descentralizada, el gobierno ha hecho de la profundización de la descentralización una de las prioridades de su Plan de Desarrollo. Para esto, se requieren varias reformas dirigidas a crear las condiciones para que cada nivel de gobierno se ajuste institucional y fiscalmente para asumir las responsabilidades que le corresponden. Este objetivo se logrará a partir de la redistribución de los ingresos del Gobierno Nacional hacia las regiones con criterios de equidad inter e intrarregional y del fortalecimiento de los recursos propios de los gobiernos departamentales y municipales.

Más específicamente, entre estas reformas se destacan:

- Modificación a la Ley 60 de 1993, para ajustar el régimen de transferencias con el propósito de: (i) Lograr una distribución más equitativa de los recursos para que cada nivel de gobierno pueda asumir sus competencias en condiciones de calidad y eficiencia, y asegurando la ampliación de coberturas; (ii) Garantizar a las entidades territoriales mayor autonomía para la asignación de recursos orientados a la prestación de servicios a su cargo, promocionando la responsabilidad de cada nivel en su utilización.
- El gobierno trabajará en el desarrollo de un estatuto tributario territorial con el objeto de realizar un ajuste fiscal territorial que modifique las estructuras administrativas y financieras de los departamentos y municipios. Esto permitirá dotar a las entidades territoriales con mayores mecanismos legales para mejorar su gestión y aprovechar el espacio fiscal existente.
- Se presentará un proyecto de ley de modificación al régimen actual de loterías y juegos de suerte y azar que permita asegurar recursos suficientes y estables para la financiación del sector salud.
- Se promoverá una modificación a la Ley 358 de 1997 con el fin de mejorar las acciones de control y vigilancia en la regulación del endeudamiento territorial.
- Se modificará la Ley 136 de 1994, con el propósito de contribuir al saneamiento fiscal de los municipios a través de medidas de racionalización de los gastos de funcionamiento, ampliando el espacio fiscal de los municipios y reduciendo la presión sobre los ingresos corrientes de la Nación.

Estas medidas serán complementarias a la reforma tributaria nacional, recientemente aprobada por el Congreso de la República, la cual, al permitir un aumento en los ingresos corrientes de la Nación, se amplía la base de liquidación de las transferencias. Esto generará un incremento en las transferencias de la Nación a las regiones para el cuatrienio superior al billón de pesos de 1998.

Esto implica que los recursos de inversión de los gobiernos locales se incrementarán durante los próximos cuatro años, lo cual les permitirá asumir plenamente las responsabilidades que la ley les ha asignado.

Igualmente, hará posible que el grado de delegación de funciones y la responsabilidad de generación de recursos por parte de las entidades territoriales sea creciente y acorde con sus competencias. Así mismo, permitirá que las responsabilidades de la Nación en el ámbito territorial se orienten a garantizar la equidad interregional, a la formulación y evaluación de política y a prioridades nacionales estratégicas.

El nivel departamental será el responsable de asegurar la financiación del funcionamiento de los sectores salud y educación, y la rehabilitación y mantenimiento de las redes viales secundarias.

Por su parte, el nivel municipal, como ejecutor directo de la política social —dada su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus necesidades—, será el encargado de asegurar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios sociales.

## III. Espacio Fiscal para la Inversión

Con base en el diagnóstico sobre la situación macroeconómica del país, se evaluaron las diferentes sendas para la economía colombiana durante el período 1999-2002. Se definió un nivel de déficit fiscal deseable y posible para la economía nacional, el cual señala el tamaño y el espacio máximo de pagos del sector público consolidado compatible con las metas cambiarias, de tasa de interés y crecimiento de la economía.

Al cierre de 1997, el déficit consolidado ascendió a 3.7% del PIB. La actual administración recibió proyecciones según las cuales el déficit fiscal consolidado para 1998 podía ser superior al 4% del PIB. Ante esta situación claramente insostenible, el gobierno se apresuró a tomar los correctivos necesarios. Por ello, una de sus primeras medidas económicas fue la de efectuar un importante recorte al presupuesto de la Nación y al programa de pagos.

En este ejercicio se encontró el inconveniente de que la mayoría de las apropiaciones presupuestales ya habían sido comprometidas. En otras palabras, el presupuesto de 1998 en muy buena parte había sido ya gastado. No obstante lo anterior, todas aquellas partidas que no hubiesen sido comprometidas presupuestalmente y que fueran susceptibles de recorte, fueron incluidas en el Decreto 1736 del 21 de agosto de 1998.

Estas acciones permitieron modificar las tendencias preocupantes del déficit fiscal. Gracias a ellas, el déficit consolidado para 1998 fue del 3.87% del PIB<sup>1</sup>, cifra inferior en casi un punto del PIB con respecto al escenario que heredó la actual administración.

El proceso de ajuste y la aplicación de una férrea disciplina fiscal, se verán reflejados en los balances de los próximos cuatro años. En efecto, el déficit del sector público no financiero pasa de 3.87% en 1998 a 2.11% en 1999, el cual incluye el recorte aprobado mediante Decreto 01 del 2 de enero de 1999, y para el último año del gobierno el déficit consolidado deberá ser inferior al 1% del PIB. Este nivel de déficit es sostenible tanto en los estándares internacionales como en la trayectoria de largo plazo de la economía colombiana.

Para lograr esta meta se requiere de un esfuerzo de ajuste en el gasto público de manera tal que el déficit del gobierno nacional central se reduzca del 5% del PIB en 1998 a cerca del 2% en 2002. Por su parte, al final del cuatrienio, el resto del Sector Público No Financiero deberá presentar un superávit cercano al 1.3% del PIB.

Esta disminución del déficit fiscal durante el período 1998-2002 se hará con un ahorro del 1% del PIB por menores pagos de intereses de deuda pública interna, un incremento cercano al 1% en los ingresos, y una disminución en servicios personales de un punto porcentual.

<sup>1</sup> Plan Financiero 1999, documento asesores 21r/98, diciembre 16 de 1998.

El presupuesto de inversión del gobierno central necesariamente se acomodará entonces a la capacidad real que se tiene para su financiamiento. En buena medida, sin embargo, este presupuesto se ve limitado por algunos rubros que constituyen una pesada carga sobre los gastos en funcionamiento del Gobierno Central. Estos rubros son el servicio de la deuda, que en 1999 representará el 36% del Presupuesto General de la Nación aprobado por el Congreso, y los servicios personales y gastos generales de las entidades del gobierno central, equivalentes al 16% del mismo Presupuesto. De estos últimos, cerca del 70% corresponde a los sectores de defensa, justicia y órganos de control.

Ahora bien, para la distribución sectorial de los recursos que el Gobierno Central puede destinar a inversión deben tenerse en cuenta algunos elementos adicionales que hacen bastante inflexible dicha distribución. Estos elementos son de dos tipos:

- Las vigencias futuras, que son compromisos adquiridos en años anteriores y que copan buena parte del espacio de inversión para el cuatrienio.

- Otros compromisos ineludibles que incluyen los recursos correspondientes al Fondo Nacional de Regalías, el Fosyga, el Fondo de Solidaridad Pensional, entre otros.

Estos dos tipos de inflexibilidad representarán cerca del 73% de la inversión del gobierno central en el período 1998-2002. No incluyen aquellas impuestas en el pasado por leyes aprobadas por el Congreso y que, en el marco del presente Plan de Desarrollo, deben eliminarse en correspondencia con el espíritu de la Constitución de 1991, la cual prohibió las rentas de destinación específica.

#### IV. Cuantificación del Plan de Inversiones del Gobierno Nacional

El valor total del Plan de Inversiones para el período 1999-2002 asciende a \$63.6 billones (pesos de 1998)<sup>2</sup>. De este monto, \$57.9 billones corresponden a Inversiones Generales del Gobierno Nacional<sup>3</sup>, \$5.7 billones a Inversiones complementarias en el marco del Fondo de Inversión para la Paz.

**Cuadro 1**  
**FUENTES Y USOS**  
**PLAN DE INVERSIONES**  
**1999-2002**  
**(Billones de pesos de 1998)**

USOS \ FUENTES	INGRESOS CORRIENTES NACIÓN	RECURSOS PROPIOS 1/	ENDEUDAMIENTO	OTROS 2/	TOTAL USOS
INVERSIÓN GOBIERNO CENTRAL 3/			7.8	2.9	10.7
INVERSIÓN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS		9.5			9.5
INVERSIÓN SECTOR DESCENTRALIZADO		6.7	2.9	0.1	9.7
TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN SOCIAL	28.0				28.0
<b>TOTAL FUENTES</b>	<b>28.0</b>	<b>16.2</b>	<b>10.7</b>	<b>3.0</b>	<b>57.9</b>
<b>FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ</b>					<b>5.7</b>
<b>TOTAL PLAN DE INVERSIONES 1999-2002</b>					<b>63.6</b>

Fuente: DNP-UIFP-DEFED

1/ Para los establecimientos públicos corresponde a recursos administrados por las entidades (RAPE).

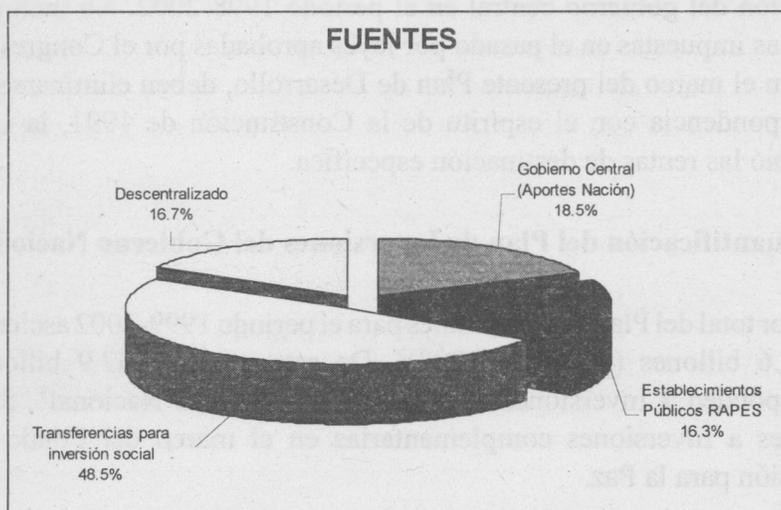
2/ Son recursos provenientes de privatizaciones, manejo de portafolio. En el sector descentralizado corresponde además a aportes de entidades.

<sup>2</sup> Las cifras del Plan de Inversiones se expresarán a pesos constantes de 1998. En el anexo numérico se presentará información a pesos corrientes y a pesos constantes, haciendo claridad según sea el caso en los encabezados de los respectivos cuadros.

<sup>3</sup> Incluye \$472 mil millones de pesos de 1998 destinados al Plan de reconstrucción y rehabilitación del eje cafetero afectado por el terremoto del 25 de enero de 1999.

La distribución porcentual de estos recursos se puede observar en la siguiente gráfica.

**Gráfica 1**  
**Distribución Porcentual Recursos Plan de Inversiones**



El Plan de Inversiones generales del gobierno se ejecutará en partes casi iguales durante el cuatrienio. En 1999 se invertirán \$14.8 billones. En el 2000, \$13.8 billones. En el 2001, \$14.4 billones y en el 2002, \$14.9 billones.

En los cuadros anexos a este documento se puede observar la distribución sectorial de las inversiones, dependiendo de cada una de las fuentes de financiación y de la vigencia fiscal en las que se realizan. Se observa que casi el 57% de los aportes de la Nación, se orienta a los sectores de transporte, salud, y defensa y seguridad. Le siguen minas y energía (6.8%), trabajo y seguridad social (6.3%) y agropecuario (4.8%).

En relación con las inversiones de los recursos administrados por los Establecimientos Públicos, el 77.6% de los recursos se destina a los sectores de desarrollo comunitario (que incluye las inversiones del ICBF), educación, transporte, trabajo y seguridad social, y justicia.

Por su parte, las inversiones más importantes del sector descentralizado corresponden, a los sectores de Minas e Hidrocarburos, y Telecomunicaciones explicadas fundamentalmente por las inversiones de Ecopetrol y Carbocol. Estos dos sectores concentran el 91% de los recursos del sector descentralizado.

En lo que hace referencia a las Transferencias de la Nación a las entidades territoriales, el 54.6% de los recursos se orienta al sector educativo. Para la salud se destina el 23.1%, en tanto que el sector de saneamiento básico concentra el 8.2% de las transferencias. El saldo restante corresponde a inversiones sociales de libre asignación por parte de los municipios y departamentos.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha estimado inversiones en el contexto del **Fondo de Inversión para la Paz** por \$5.7 billones<sup>4</sup>.

Puesto que la paz beneficia a toda la sociedad, sin excepción, la premisa central del Fondo es que la inversión necesaria para lograrla debe ser asumida por todos. Para su financiación, en principio, los recursos provendrán de las siguientes fuentes: contribuciones obligatorias y voluntarias de los colombianos más pudientes; créditos provenientes de la banca multilateral, bilateral y bonos externos; y donaciones de organizaciones y gobiernos amigos.

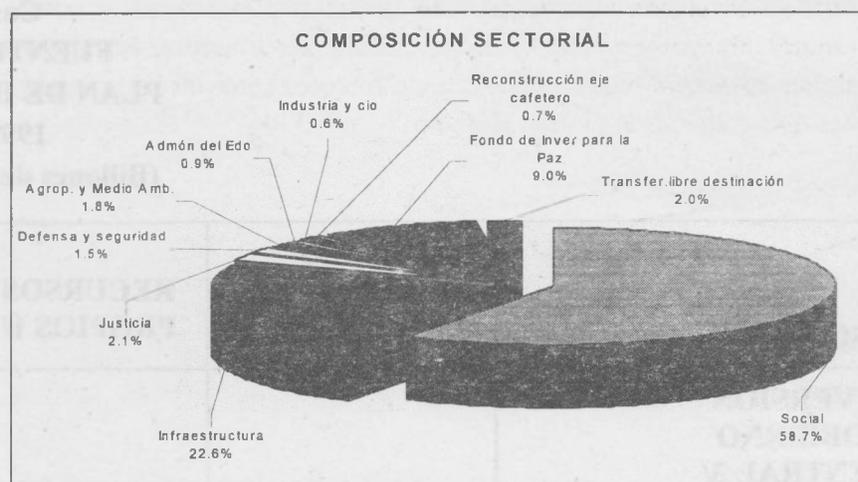
El Fondo de Inversión para la Paz—FIP— será creado como un instrumento para financiar las acciones incluidas en la política de Paz. Así mismo, como una herramienta para canalizar recursos y coordinar la acción institucional, nacional, regional y local.

Este Fondo será fundamentalmente un mecanismo paralelo de apoyo a la consolidación de los compromisos económicos y sociales que se propone el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, será un instrumento complementario a los mecanismos institucionales con que cuenta el Estado para la implementación del mismo.

El FIP apoyará la realización de inversiones y gastos paralelos al proceso de paz, durante y después de las negociaciones iniciadas recientemente con los grupos alzados en armas.

La distribución sectorial del total de recursos del Plan de Inversiones del Gobierno Nacional para este cuatrienio se puede observar en la siguiente gráfica.

**Gráfica 2**  
**Distribución sectorial Recursos Plan de Inversiones**



**V. Inversiones Complementarias del Plan de Inversiones**

Las inversiones del Gobierno Nacional se complementarán con las realizadas por las entidades territoriales y por las del sector privado que son jalonadas con los recursos del Gobierno Nacional.

**1. Inversiones de las Entidades Territoriales**

En el período 1999-2002, la mayor responsabilidad del gasto social estará a cargo en las entidades territoriales, es así, como más del 50% de la ejecución de la inversión social estará a su cargo. Para esto, la Nación transferirá recursos por más de \$26 billones a través del Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, los cuales serán complementados con recursos propios de las entidades territoriales por cerca de \$ 28.4 billones.

Como se mencionó anteriormente, el nivel departamental será el responsable de asegurar la financiación del funcionamiento de los sectores salud y educación, y la rehabilitación y mantenimiento de las redes viales secundarias. Por su parte, el nivel municipal como ejecutor directo de la política social, dada su cercanía a la comunidad y conocedor de sus necesidades, será el encargado de asegurar la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios sociales. Los ajustes al Presupuesto General de la Nación que modificarán la estructura del financiamiento de la inversión pública, no afectarán el financiamiento del gasto social descentralizado. Por el contrario, la reforma tributaria impulsada por la Nación permitirá un aumento de sus

<sup>4</sup> Que corresponden a US\$3.500 millones, a una tasa de cambio de \$ 1.638.

ingresos corrientes base de la liquidación de las transferencias. Por otra parte, la sobretasa a la gasolina, dinamizará las rentas de las entidades territoriales, lo que significará un aumento en sus ingresos tributarios para el período 1999-2002 y por ende mayor capacidad de inversión.

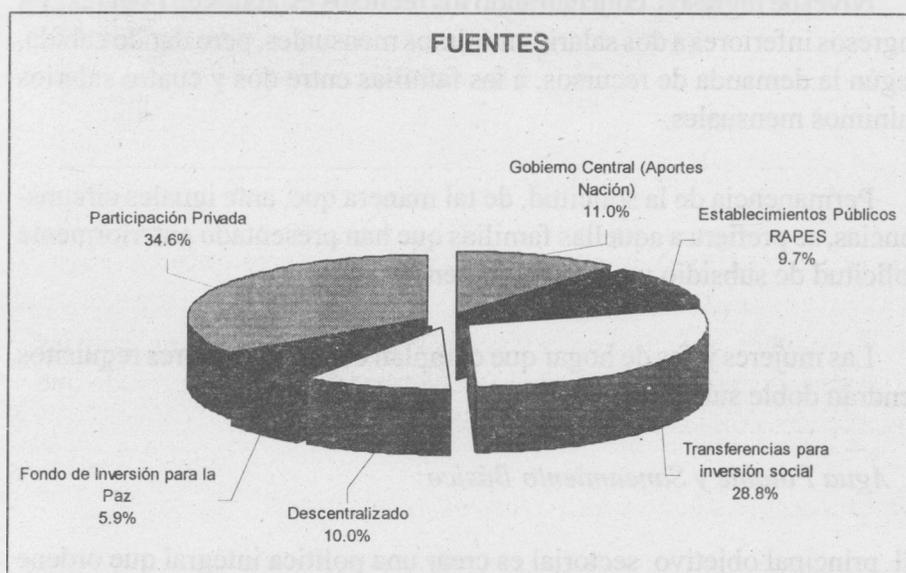
La regionalización de las transferencias que se presenta en el Plan de Inversiones puede tener variaciones por efecto de la reforma de la Ley 60 de 1993, la cual se orientará a lograr una distribución más equitativa del Situado Fiscal que permita la adecuada financiación de los servicios de salud y educación.

2. Inversiones del Sector Privado

El monto total de las inversiones a financiarse durante el período 1999-2002 con los recursos jalonados del sector privado asciende a \$33.6 billones. Esta cifra representa un crecimiento de 127% en términos reales con respecto al cuatrienio anterior, tal como se observa en la información presentada en el anexo.

Tal como se observa en la gráfica 3 las inversiones del sector privado individualmente constituyen la mayor fuente de financiación de las inversiones en obras y programas públicos durante el próximo cuatrienio, toda vez que concentran el 35% del total.

**Gráfica 3**  
**Fuentes de Financiación**  
**Plan de Inversiones e Inversiones Privadas**



Los recursos del sector privado se orientan especialmente al sector de infraestructura, el cual incluye las inversiones en minas y energía, comunicaciones y transporte. Estos tres sectores concentran casi el 72% del total de recursos financiados con fuentes privadas.

**Cuadro 2**  
**PARTICIPACIÓN PRIVADA**  
(cifras en millones de pesos de 1998)

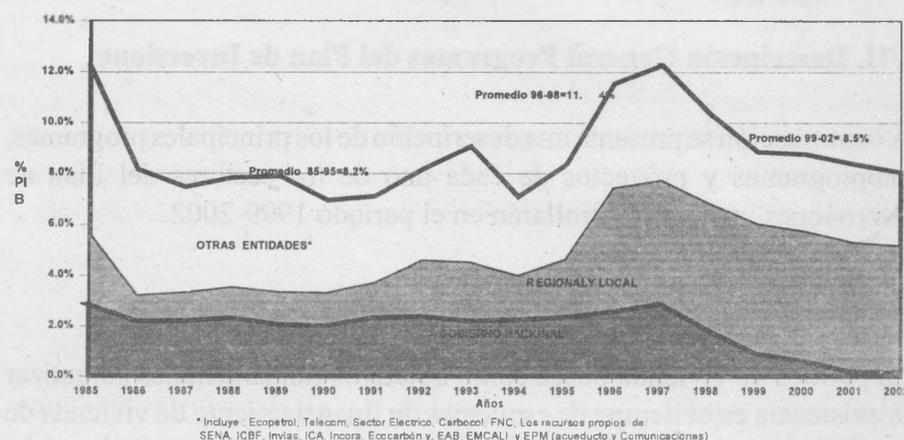
	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Agua	60,540	69,398	73,995	84,575	288,508
Minas y Energía	1,423,153	4,472,348	5,705,529	4,902,681	16,503,711
Comunicaciones	1,210,140	987,609	1,110,329	1,107,138	4,415,216
Transporte	568,080	829,977	859,631	1,041,990	3,299,678
Agrícola	219,001	199,924	221,493	213,697	854,116
Vivienda	812,940	2,113,644	2,601,408	2,601,408	8,129,400
Ind y comercio	26,869	38,123	38,956	37,381	141,328
<b>TOTAL</b>	<b>4,320,723</b>	<b>8,711,023</b>	<b>10,611,341</b>	<b>9,988,871</b>	<b>33,631,957</b>

**VI. Recomposición de la Inversión del Sector Público<sup>5</sup>**

Como resultado del ajuste fiscal y de la profundización de la descentralización, que harán viable financieramente el Estado colombiano, en los próximos cuatro años tendrán lugar dos procesos claves en cuanto a la inversión pública:

- Una reducción como porcentaje del PIB a niveles que contribuyen a recobrar la estabilidad macroeconómica, permitiendo un mayor crecimiento de la economía y un mayor espacio para la inversión privada.
- Un importante proceso de recomposición de la inversión pública a favor de las entidades territoriales y en contra del gobierno central.

**Gráfica 4**  
**Evolución de la Inversión Pública**  
**Operaciones Efectivas de Caja**  
**(1985-2002)**  
**% PIB**



Si bien la inversión pública total se reducirá de 11.4% del PIB en 1996-1998 a 8.5% en 1999-2002, el promedio para el cuatrienio será levemente superior al que registró dicha inversión en el período comprendido entre 1985 y 1995, 8.2% del PIB.

Esto quiere decir que el proceso de ajuste simplemente llevará la inversión pública a sus niveles históricos, luego de la peligrosa "burbuja" que registró entre 1995 y 1998. Es claro que esta burbuja fue causada por una mayor inversión tanto de los gobiernos locales como del gobierno central y que, además y en ambos casos, se financió con crecientes niveles de endeudamiento. Son evidentes los efectos negativos que este fenómeno ha tenido sobre el mercado de crédito y las tasas de interés y, por consiguiente, sobre la inversión privada.

**Cuadro 3**  
**COMPOSICION DE LA INVERSION PUBLICA**  
(Promedio)

CONCEPTO	85-90	91-98	99-2002	Total
Gobierno	27.4%	26.3%	5.3%	22.0%
Regionales y Locales	16.9%	31.7%	60.2%	33.1%
Otras Entidades*	55.7%	42.0%	34.5%	44.9%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**PARTICIPACION ACUMULADA DE LA INVERSION PUBLICA EN EL PIB**  
(Promedio)

CONCEPTO	85-95	96-98	99-2002	Total
Gobierno	2.3%	2.4%	0.5%	1.9%
Regionales y Locales	4.0%	7.3%	5.6%	4.9%
Otras Entidades*	8.2%	11.4%	8.5%	8.8%

\* Incluye: Ecopetrol, Telecom, Carbocel, Metro Medellín, Sector Electrico, los Recursos propios de Sena, ICBF, ICA, Inviás, Incora; Fondo Nacional Café.

<sup>5</sup> Estas cifras corresponden a operaciones efectivas de caja.

El mayor ajuste de la inversión tendrá que darse ahora en el gobierno central, cuya inversión bajará de 2.4% del PIB en 1996-1998 a 0.5% en 1999-2002. Esto debido a que el gobierno demoró tres años su ajuste y sigue transfiriendo recursos a las regiones. Por su parte, los gobiernos regionales y locales deberán sanear sus finanzas para mantener niveles de inversión alrededor de 5.6% del PIB. El resto de entidades seguirán invirtiendo su nivel histórico de 8.5% del PIB.

En cuanto a la recomposición de la inversión, los ajustes mencionados en los distintos niveles de gobierno profundizarán el proceso iniciado desde mediados de la presente década, mediante el cual la inversión del Gobierno Nacional fue sustituida paulatinamente por la de entidades territoriales, acorde con el proceso de descentralización. En efecto, los gobiernos regionales y locales ganarán casi 30 puntos porcentuales dentro de la inversión pública total (su inversión pasa de 31.7 a 60.2%) a costa de pérdidas de cerca de 8 puntos de las "otras entidades" y de 21 del gobierno central (su participación cae de 26.3 a 5.3%).

## VII. Descripción General Programas del Plan de Inversiones

A continuación se presenta una descripción de los principales programas, subprogramas y proyectos de cada uno de los sectores del Plan de Inversiones, que se desarrollarán en el período 1999-2002.

### 1. Vivienda

La política de vivienda busca como objetivos fundamentales garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiamiento de vivienda de largo plazo y detener el crecimiento del déficit habitacional, el cual se concentra en los estratos más pobres.

El programa de vivienda urbana tiene como meta la construcción de 500 mil **nuevas viviendas** con un costo total de **\$15.3** billones. La prioridad en la aplicación de estos recursos será otorgada a las viviendas de interés social -VIS-<sup>6</sup>. Es así como el 84% del programa -420 mil nuevas viviendas- corresponderá a VIS, 242 mil de ellas con subsidio.

El programa contará con múltiples fuentes de financiación. Los subsidios a VIS provendrán del presupuesto del Gobierno Nacional (\$160.000 millones), rentas parafiscales administradas por las Cajas de Compensación Familiar (\$850.000 millones), recursos de la Caja de Vivienda Militar (\$115.000 millones<sup>7</sup>) y aportes municipales (\$338.800 millones). Por su parte, la construcción de las nuevas VIS con subsidio estará respaldada por créditos del Fondo Nacional de Ahorro -FNA- (\$820.800 millones) y del Sistema Financiero (\$764.600 millones), y el ahorro de las familias (\$338.800 millones). Por último, la construcción de las VIS sin subsidio (178 mil viviendas) y de las nuevas soluciones No VIS (80 mil viviendas), será financiada por el sistema de crédito hipotecario (\$8.3 billones) y ahorro familiar (\$3.5 billones).

El programa nacional de subsidios se basa en aquellos otorgados por el Gobierno Nacional (\$160 mil millones), e incluye los recursos de la Caja Promotora de Vivienda Militar (\$168 mil millones) y las Cajas de Compensación Familiar (\$850 mil millones). Esto se complementa con los recursos que aporten los municipios (\$339 mil millones), ya sea en efectivo o en especie (tierras, servicios públicos, infraestructura urbana, etc.).

Los recursos anualmente disponibles para subsidio en el Presupuesto Nacional se distribuirán entre los municipios de acuerdo con sus necesidades habitacionales, y los aportes financieros o en especie que las administraciones locales destinen al programa, con el objeto de reducir el precio de la vivienda a las familias. Con igual criterio, las Juntas Directivas de las Cajas de Compensación Familiar distribuirán los recursos de **los Fondos de Vivienda de Interés Social (FOVIS)**, entre los municipios de su jurisdicción. Con este propósito tendrán en cuenta la distribución de las necesidades habitacionales de sus afiliados y se acogerán al marco general y los criterios de asignación de subsidios de la política de vivienda.

Las funciones del Inurbe, se concentrarán en la asistencia técnica, especialmente en el tema de los planes de ordenamiento territorial a los municipios, de tal forma que se garantice la debida asignación y reserva de áreas para la vivienda de interés social y se estipulen los proyectos de dotación de servicios e infraestructura urbana en las áreas de expansión dedicadas a vivienda social.

Para la asignación del subsidio a los hogares se emplearán los siguientes **criterios**:

- Ahorro programado del hogar, con un mínimo del 20% del valor de la vivienda. Se tendrá en cuenta, según el valor de la vivienda a comprar, la cuota mensual de ahorro y el cumplimiento en el tiempo y monto de ese ahorro.
- Nivel de ingresos, concentrando los recursos estatales en hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales, pero dando cabida, según la demanda de recursos, a las familias entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales.
- Permanencia de la solicitud, de tal manera que, ante iguales circunstancias, se prefiera a aquellas familias que han presentado anteriormente solicitud de subsidio y no han sido beneficiadas.
- Las mujeres jefes de hogar que cumplan con los anteriores requisitos tendrán doble subsidio.

### 2. Agua Potable y Saneamiento Básico

El principal objetivo sectorial es crear una política integral que ordene la acción de las entidades nacionales y permita **modernizar** las entidades prestadoras de servicios de manera que alcancen **altos niveles de eficiencia** en su gestión. Bajo estas condiciones, se apoyará a las entidades prestadoras para aumentar la cobertura y la calidad de los servicios de acueducto y saneamiento. Así mismo, en coordinación con la política ambiental, se busca avanzar en un plan de tratamiento de las aguas residuales cuando sea económica, social y ambientalmente viable. El plan de agua potable y saneamiento contempla la ejecución del programa de **Transformación y ajuste institucional**, el cual busca crear las condiciones institucionales, regulatorias y de control en lo nacional, para generar señales claras, estables, flexibles y acordes con las condiciones locales.

En el marco de la descentralización y la responsabilidad municipal, el subprograma de **Modernización Empresarial** apoyará la creación de entidades prestadoras autónomas, técnica y financieramente viables, así como la aglomeración de mercados en empresas regionales, la creación de empresas comunitarias y pequeños operadores, y la vinculación del sector privado.

<sup>6</sup> De conformidad a la definición del artículo 44 de la ley 9ª de 1989, es decir con un valor inferior a 200 salarios mínimos legales mensuales.

<sup>7</sup> Con destino exclusivo a agentes y suboficiales.

A través del subprograma de **Mejoramiento de la prestación de los servicios**, los municipios y entidades prestadoras, en concordancia con las acciones de la Nación, adelantarán proyectos para ampliar las coberturas de acueducto y saneamiento básico y mejorar su calidad.

El Plan de Agua Potable y Saneamiento permitirá que en el período 1999-2002, las coberturas urbanas aumenten de 94,7 a 96,0% en el servicio de acueducto, y de 81,8 a 86,0% en el de alcantarillado (cuadro 4). Con este Plan se beneficiarán 4,5 millones de habitantes con el servicio de acueducto y 5,9 millones con el de alcantarillado. Por su parte, las mejoras en calidad de suministro de agua beneficiarán 2 millones de habitantes que actualmente reciben servicios deficientes.

Cuadro 4

Metas de Coberturas en Acueducto y Alcantarillado

Acueducto	1999	2000	2001	2002
Grandes Ciudades	97.2%	97.8%	97.9%	97.9%
Capitales, municipios > 100	95.2%	95.8%	96.3%	96.5%
30.000 h < municipios < 10	92.0%	93.0%	93.9%	94.2%
Municipios < 30.000 h	89.6%	90.9%	91.9%	92.5%
<b>Total urbano</b>	<b>94.7%</b>	<b>95.4%</b>	<b>95.8%</b>	<b>96.0%</b>
<b>Total rural</b>	<b>41.7%</b>	<b>44.2%</b>	<b>46.7%</b>	<b>48.8%</b>
Alcantarillado	1999	2000	2001	2002
Grandes Ciudades	92.2%	93.2%	94.0%	94.6%
Capitales, municipios > 100	81.9%	83.4%	84.9%	86.0%
30.000 h < municipios < 10	70.4%	73.3%	75.6%	77.3%
Municipios < 30.000 h	65.9%	69.4%	71.5%	73.2%
<b>Total urbano</b>	<b>81.8%</b>	<b>83.5%</b>	<b>84.9%</b>	<b>86.0%</b>
<b>Total rural</b>	<b>16.6%</b>	<b>21.1%</b>	<b>26.3%</b>	<b>30.4%</b>

Fuente: DNP-UPRU

En la nueva política sectorial, el financiamiento debe provenir fundamentalmente del cobro de tarifas a los usuarios, aportes de los municipios con cargo a la Ley 60/93 e impuestos locales (para subsidios a la tarifa de usuarios de bajos ingresos o las inversiones en expansión de los servicios), recursos de crédito de Findeter a las entidades prestadoras o a los municipios, y aportes del sector privado.

La Nación asignará recursos de apoyo para solucionar los problemas estructurales del sector. Los proyectos concursarán por los recursos de apoyo de la Nación, previo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- Cumplimiento de la legislación y de la política sectorial. Es decir, que se adopten las normas definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable en materia de tarifas y de gestión, se cuente con estudios y diseños bajo criterios de costo mínimo económico, exista racionalidad técnica y económica en la prioridad de las obras y se cumplan las normas técnicas del MDE, entre otros. Los desembolsos se realizarán *pari passu* con el cumplimiento de los compromisos locales.
- Máxima financiación de los proyectos con tarifas, aportes locales (Ley 60/93 e impuestos municipales) y recursos de crédito.
- Prioridad de atención a usuarios de menores ingresos.
- En los casos en que se vincule al sector privado, se tendrá en cuenta el porcentaje de usuarios de bajos ingresos atendidos por éste; los plazos definidos para la obtención de niveles de eficiencia; los menores requerimientos de garantías del sector público y su cubrimiento por parte de los municipios; y que la vinculación se haya logrado mediante procesos

competitivos (número de oferentes, plazo del concurso, condiciones exigidas a los proponentes).

El Plan de Inversiones contempla recursos para el Plan de Agua Potable y Saneamiento Básico por \$2.4 billones, de los cuales \$2.2 billones corresponden a transferencias de la Nación, \$104.4 mil millones de aportes de la Nación y \$29 mil millones a rentas administradas por las entidades del sector. Estos recursos se complementarán con inversiones que adelantarán las empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y las entidades territoriales con recursos propios por \$2.3 billones y \$288 mil millones de aportes del sector privado, para un total de \$5.0 billones.

### 3. Sector Defensa y Seguridad

Para el sector de Defensa y Seguridad se diseñaron cuatro objetivos sectoriales:

- Incrementar los niveles de efectividad de las operaciones de la Fuerza Pública.
- Neutralizar y desestabilizar la capacidad de acción de los grupos e individuos al margen de la ley.
- Mantener una capacidad disuasiva, real y creíble, frente a amenazas externas.
- Desarrollar programas que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida del personal al servicio de la Fuerza Pública.

Con estos objetivos se pretende alcanzar una organización estructurada, sólida y altamente capacitada para conducir operaciones de manera eficiente y exitosa. En este sentido, la **movilidad y el apoyo táctico** se considerarán de vital importancia, en la medida en que se incremente y se fortalezca la capacidad de combate de las fuerzas, dotándolas de los equipos y medios necesarios, como es el caso de la adquisición de los helicópteros de ataque.

Así mismo, con el fin de aumentar los **niveles de alistamiento**, se garantizará un apoyo logístico y de mantenimiento técnico a los materiales y equipos con que actualmente cuenta el sector.

Adicionalmente, se fortalecerán las capacidades de **inteligencia y telemática**, ampliando la cobertura, integración y oportunidad de la información. Todo ello debe tener como complemento una Fuerza Pública capacitada y empleada eficientemente, toda vez que la calidad del recurso humano constituye un punto fundamental sobre cualquier operación orientada hacia la protección de los intereses del Estado.

Con el fin de atender las necesidades insatisfechas, dar continuidad a los planes que se han venido desarrollando y aquellos que son considerados prioritarios para el cumplimiento de la misión institucional, este sector contará en su Plan de Inversiones para el cuatrienio con \$984 mil millones, de los cuales \$903 mil millones corresponden a aportes de la Nación, \$35 mil millones a recursos administrados y \$46 mil millones a recursos de las Empresas Industriales y Comerciales del sector.

Cuadro 5

**SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD  
FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999-2002**

MILLONES DE PESOS DE 1998

FUENTE	1999	2000	2001	2002	TOTAL
APORTES NACION	272,710	225,015	211,288	194,486	903,499
RECURSOS ADMT	9,759	8,569	8,460	8,011	34,799
DESCENTRALIZADO	9,383	11,914	12,376	12,751	46,424
<b>TOTAL</b>	<b>291,852</b>	<b>245,498</b>	<b>232,124</b>	<b>215,248</b>	<b>984,722</b>

PARTICIPACION PORCENTUAL

FUENTE	1999	2000	2001	2002	TOTAL
APORTES NACION	93.4%	91.7%	91.0%	90.4%	91.8%
RECURSOS ADMT	3.3%	3.5%	3.6%	3.7%	3.5%
DESCENTRALIZADO	3.2%	4.9%	5.3%	5.9%	4.7%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE : UIFP - DPC

## 4. Medio Ambiente

El objetivo general de la política ambiental es restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas<sup>8</sup>, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz.

Para lograrlo esta política se estructura en un **Proyecto Colectivo Ambiental**, el cual se desarrolla a través de tres objetivos, que se materializan en siete programas. Los objetivos específicos son:

- Conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas (agua, biodiversidad y bosques).

- Dinamizar el desarrollo urbano y regional sostenible (calidad de vida urbana y sostenibilidad de los procesos productivos endógenos).

- Contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores (producción más limpia y mercados verdes).

La política ambiental considera como su **eje articulador al agua**; es decir, se sitúa en el punto de confluencia entre la crisis del agua y la crisis social y económica. Por lo tanto, propicia la búsqueda de soluciones concertadas que permitan frenar el proceso de deterioro de los ecosistemas hídricos, explorar alternativas de convivencia en torno a los intereses colectivos sobre el agua, e incidir en los niveles locales, regionales y nacionales de toma de decisiones.

Cuadro 6

**RECURSOS PARA LA INVERSIÓN AMBIENTAL 1999-2002  
(Millones de pesos 1998)**

FUENTE/AÑO	1999	2000	2001	2002	TOTAL
APN Entidades Sector Público Ambiental (1)	47.851	28.149	22.500	21.500	120.000
Cupo Contrapartida Cooperación Internacional		14.000	13.000	13.000	40.000
Fondo Nacional de REGALIAS (2)	115.620	104.351	60.314	76.117	356.402
Otros Recursos del PGN (3)	12.664	1.004	1.040	812	15.520
Recursos Propios entidades SINA en PGN (4)	5.791	7.870	7.931	8.003	29.595
<b>SUBTOTAL Inversión del PGN</b>	<b>181.926</b>	<b>155.374</b>	<b>104.785</b>	<b>119.432</b>	<b>561.517</b>
Proyección Recursos Propios CAR (5)	237.746	218.504	217.952	208.307	882.509
Fondo de Compensación Ambiental		10.893	10.868	10.436	32.197
<b>SUBTOTAL Recursos Propios CAR (6)</b>	<b>237.746</b>	<b>229.397</b>	<b>228.820</b>	<b>218.743</b>	<b>914.706</b>
<b>TOTAL INVERSIÓN AMBIENTAL</b>	<b>419.672</b>	<b>384.771</b>	<b>333.605</b>	<b>338.175</b>	<b>1.476.224</b>

(1) Minambiente, IDEAM, UAESPNN y CAR.

(2) 33,05% - participación del sector ambiental sobre el total del FNR. Fuente: DIMEN-UINF-DNP.

(3) FONADE, Cornasakiwe, Minagricultura e Ingeominas.

(4) FONAM (Licencias, CITES, Parques Nacionales) e IDEAM. Fuente: Minambiente.

(5) Información suministrada por las CAR y consolidada por UPA-DNP.

(6) Según Sentencia 275-98 los recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

El total de la inversión ambiental para el cuatrienio asciende a **\$1.48** billones, de los cuales \$914.6 mil millones son la proyección de Recursos Propios de las CAR<sup>9</sup> y \$561.5 mil millones provienen del Presupuesto General de la Nación, incluidos \$356 mil millones de Regalías. El aporte nacional a las entidades del sector público ambiental asciende a \$160 mil millones, que incluye un cupo de hasta \$40 mil millones para apropiación contrapartida de cooperación técnica internacional. Si las posibilidades fiscales lo permiten el Gobierno Nacional evaluará la asignación del espacio fiscal presupuestado para las entidades del sector público ambiental.

Adicionalmente, se espera que junto a estos recursos, se articulen aportes de las entidades territoriales, del sector privado y de la comunidad para el logro de los objetivos de la política ambiental, de forma que se impulse la articulación de lo sectorial y lo regional como estrategia para afrontar colectivamente las limitaciones presupuestales y financieras.

Para el desarrollo de estos programas se establecerán **nueve instrumentos**: Participación, Información, Coordinación y articulación del Sistema Nacional Ambiental, Gestión ambiental municipal, Ordenamiento territorial y planificación, Generación de conocimiento y educación, Cooperación y negociación internacional, Regulaciones e instrumentos económicos y financieros, e Instrumentos Normativos.

El **Proyecto Colectivo Ambiental** está estructurado con base en siete programas centrales. La interdependencia entre todos estos programas define una orientación general de política, consistente en el manejo sistémico y concertado del conjunto de acciones del Proyecto Colectivo Ambiental.

Para desarrollar el objetivo específico de conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, se estructuran los siguientes tres programas:

El programa **Agua** se dirige a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos, en los primeros aumentando la capacidad de regulación de agua en las cuencas hidrográficas y en ambos, promoviendo la eficiencia en su uso, y reduciendo los niveles de contaminación y riesgos.

El programa **Biodiversidad** tiene por objeto aportar a la conservación y restauración de áreas prioritarias de ecosistemas forestales y no forestales en ecorregiones estratégicas y la protección de especies amenazadas y de distribución limitada. Busca además, fortalecer los sistemas de conocimiento e innovación sobre los componentes y usos de la biodiversidad, y optimizar sus beneficios sociales y económicos, fortaleciendo la capacidad tecnológica, de manejo y negociación por parte del Estado y de la sociedad.

El programa **Bosques** tiene como objeto principal avanzar en la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas. En este contexto, busca promover e incentivar la acción conjunta del Estado y la sociedad civil en la conservación y el uso sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración ecológica y el establecimiento de plantaciones productoras que generen beneficios económicos y sociales a la población. Busca igualmente fortalecer su incorporación a la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para desarrollar el objetivo específico de dinamizar el desarrollo urbano y regional, se estructuran los siguientes dos programas:

El programa **Sostenibilidad de los procesos productivos endógenos** tiene por objeto impulsar y fomentar el uso sostenible de la diversidad biológica y el patrimonio cultural en los procesos de conservación, para beneficio económico y social de las regiones, como estrategia para el fortalecimiento del desarrollo endógeno regional.

El programa **Calidad de vida urbana** que se dirige a prevenir y controlar los factores de deterioro de la calidad ambiental en las áreas urbanas de mayor dinámica poblacional y económica; adoptar modelos de desarrollo urbano sostenibles, acordes con las condiciones particulares de los asentamientos humanos, atender las necesidades ambientales colectivas, y proteger y consolidar su capital natural.

Para desarrollar el objetivo específico de contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores, se estructuran los siguientes dos programas:

El programa **producción más limpia** que se dirige a los sectores dinamizadores de la economía y con mayor impacto ambiental, entre los cuales se destaca de manera especial la minería, y en segundo lugar sectores como el energético, industrial, turismo, agropecuario, construcción. Se dirige igualmente a incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo de la infraestructura nacional y en el crecimiento de los sectores de la economía, con miras a promover su sostenibilidad.

El programa **mercados verdes** que está dirigido a incentivar la producción de bienes y servicios ambientalmente sanos y a incrementar la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, garantizando el reconocimiento de los derechos intelectuales y de país de origen respectivos.

Cuadro 7

INVERSIÓN AMBIENTAL DEL PGN DISTRIBUIDA POR SUBPROGRAMAS  
1999 - 2002

(millones de pesos 1998)

	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Agua	45.165	38.836	26.835	29.850	140.686
Biodiversidad	27.099	28.211	19.890	22.788	97.988
Bosques	16.294	7.304	7.490	6.762	37.850
Calidad de vida urbana	15.955	11.118	6.756	8.303	42.132
Mercados verdes	2.196	5.249	1.400	1.400	10.245
Producción más limpia	26.874	28.904	20.157	23.301	99.236
Sostenibilidad de los procesos productivos endógenos	48.342	35.752	22.258	27.029	133.381
<b>TOTAL</b>	<b>181.925</b>	<b>155.374</b>	<b>104.786</b>	<b>119.433</b>	<b>561.517</b>

Las prioridades regionales se encuentran reseñadas en la parte general del Plan de Desarrollo.

9 CAR: Corporaciones Autónomas Regionales.

### 5. Sector Agropecuario

Las acciones en el sector agropecuario estarán dirigidas a integrar al sector rural, mediante una política que busca proveer condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad.

Para lo anterior, se buscará ser eficientes en la ejecución de los programas gubernamentales de manera participativa y descentralizada, y se dará especial énfasis a los incentivos al sector privado con instrumentos tales como: el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Certificado de Incentivo Forestal (CIF). Esto, con el propósito de reactivar la inversión rural en nuevos proyectos productivos en procura de mayores logros en la competitividad.

Para aumentar la generación de empleo y los ingresos de los trabajadores del campo, requisito indispensable para lograr el ambiente de armonía y paz, se facilitará el acceso a los factores productivos, especialmente a través del programa de reforma agraria.

El desempeño del sector agropecuario se desarrollará mediante los siguientes programas:

La política de **inversión rural**, estará orientada a atraer nuevas inversiones en tecnología, bienes de capital, infraestructura y en el aprovechamiento de economías de escala.

El **Incentivo a la Capitalización Rural** es uno de los instrumentos de modernización del sector agropecuario que mejor resultado ha dado en áreas tales como: adecuación de tierras, comercialización, mecanización, modernización e insumos y servicios de apoyo. Con él se han jalado la mayor cantidad de recursos del sector privado para el sector.

En cuanto a la **política comercial** a nivel externo, en cooperación con el sector privado y en el marco de los acuerdos sectoriales de competitividad y los compromisos internacionales, se realizará una protección de la producción nacional considerando cuenta criterios de seguridad alimentaria, generación de empleo y sensibilidad de la producción nacional. Igualmente, se propenderá por la corrección de las distorsiones y el desmonte de barreras al comercio.

Se apoyará la investigación e inteligencia de mercados internacionales en la Corporación Colombia Internacional (CCI) para productos agropecuarios y agroindustriales, identificando, promoviendo y desarrollando oportunidades y proyectos para bienes de origen agropecuario con potencial de producción a nivel nacional.

En el campo de la **comercialización interna**, se modernizarán los sistemas de comercialización agropecuaria para reducir la incertidumbre de los productores y mejorar su capacidad de negociación, reducir costos de transacción y aumentar la competitividad del sector. Adicionalmente, se continuarán ejecutando los incentivos, compensaciones y subsidios a la comercialización dirigidos al sector privado para que ejecuten la política de comercialización. Es importante anotar que estos mecanismos serán desmontados en el tiempo y sus beneficios serán principalmente para aquellos agentes que promuevan la modernización, competitividad y agricultura por contrato.

En cuanto a la política de **crédito agropecuaria**, se promoverán líneas de crédito que se adapten a los flujos de recursos de los proyectos produc-

tivos con potencial competitivo pero de tardío rendimiento. Se evaluará la gestión de la Caja Agraria y se buscarán alternativas con el objetivo de mejorar los servicios financieros rurales y ampliar la cobertura y acceso a los pequeños productores.

Para promover la **investigación** en el sector agropecuario, se fortalecerá el funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para garantizar que sus funciones se integren y respondan a las necesidades tecnológicas de los productores. CORPOICA atenderá los campos de la investigación básica y estratégica no apropiable por el sector privado, en productos relevantes de la economía con potencial competitivo.

En desarrollo del proceso de **adecuación de tierras**, el INAT ajustará sus funciones hacia la planificación y acompañamiento en la ejecución de los proyectos. Los recursos disponibles serán administrados por el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (CONSUT) y FINAGRO. Se utilizará una combinación de crédito a largo plazo con subsidio, para la realización de las obras. Para la recuperación de los recursos invertidos se utilizarán esquemas de concesión y cobro de tarifas por uso.

El ICA continuará ejecutando la política de **sanidad agropecuaria**. Algunas de las labores que realiza actualmente se delegarán, con el fin de ampliar la cobertura y la modernización de los servicios prestados.

La **reforma agraria** se promoverá mediante la utilización de un modelo eficiente, transparente e innovador. Se patrocinará la negociación voluntaria y la compra de tierras, dentro de proyectos productivos concretos, realizados de manera descentralizada y con veeduría ciudadana. Se avanzará hacia el desarrollo integral de las zonas de reserva campesina, definidas tanto en las áreas de colonización como dentro de la frontera agrícola, en un adecuado marco de ordenamiento territorial. Se buscará la vinculación del capital privado, a través de recursos financieros o tierras, bajo la modalidad de un Programa de Alianzas Productivas para la reactivación sostenible del agro. Se impulsará la aplicación efectiva de la reserva de dominio, para tierras adquiridas con dineros obtenidos de actividades ilícitas y de aquellas tierras no explotadas o explotadas muy por debajo de su potencial.

El **desarrollo rural** será promovido con el fin de mejorar las condiciones de convivencia en el campo. Se propenderá por la implementación de un modelo económico y social que privilegie la iniciativa regional, la participación ciudadana y trascienda lo estrictamente agropecuario. Se fomentarán e impulsarán núcleos de desarrollo productivo y la coordinación interinstitucional en concertación con el sector empresarial privado, y las comunidades rurales. Todo esto en un progresivo proceso de participación y decisión a nivel regional.

Dentro del **Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE**, se impulsarán actividades de desarrollo productivo rentable que sean opciones a los cultivos ilícitos. Se adelantarán Planes Regionales de Desarrollo Alternativo, dirigidos a proyectos de infraestructura rural, investigación y desarrollo agrícola. También orientados a proyectos agroindustriales, esquemas de crédito, protección ambiental, asistencia técnica y promoción de la inversión privada.

El sector agropecuario contará en el Plan de Inversiones con un total de recursos aproximados de \$1.5 billones, de los cuales \$503 mil millones provienen de Aportes de la Nación, \$854 mil millones de participación privada y \$113 mil millones de Recursos Administrados por las Entidades del sector.

Cuadro 8

<b>SECTOR AGROPECUARIO</b>					
<b>FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999 - 2002</b>					
MILLONES DE PESOS DE 1998					
<b>FUENTE</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>
<b>APORTES NACION</b>	120,689	120,193	135,133	126,663	502,678
<b>RECURSOS ADMT</b>	29,174	28,728	28,649	26,425	112,976
<b>PRIVADA</b>	219,001	199,925	221,493	213,697	854,117
<b>TOTAL</b>	<b>368,864</b>	<b>348,846</b>	<b>385,275</b>	<b>366,785</b>	<b>1,469,771</b>
<b>PARTICIPACION PORCENTUAL</b>					
<b>FUENTE</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>
<b>APORTES NACION</b>	32.7%	34.5%	35.1%	34.5%	34.2%
<b>RECURSOS ADMT</b>	7.9%	8.2%	7.4%	7.2%	7.7%
<b>PRIVADA</b>	59.4%	57.3%	57.5%	58.3%	58.1%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: UIFP - DPCP.

## 6. Eléctrico

Los objetivos principales del sector eléctrico son:

La consolidación del marco regulatorio.

El fomento de la creación de agentes en el mercado de energía.

La evaluación de esquemas alternativos para el desarrollo de programas de energización rural.

La solución de los problemas financieros de las empresas estatales.

Las inversiones generales del sector ascienden a \$1.4 billones distribuidas de la siguiente manera: \$540 mil millones corresponden a Aportes de la Nación, \$840 mil millones a Entidades del Sector descentralizado del orden nacional y \$11.5 mil millones a Recursos Administrados por las Entidades del Sector. Por su parte, la participación de empresas regionales alcanzará \$548.5 mil millones, y la del sector privado llegará a los \$3.1 billones.

Con estos recursos se adelantarán los siguientes programas:

En el área de generación eléctrica, que consiste en la producción de energía eléctrica a partir de diferentes fuentes para la posterior venta y consumo por parte de los usuarios, se tiene previsto la entrada de 1,691 MW nuevos de capacidad instalada, correspondiente a 1,269 MW hídricos y 422 MW térmicos. Es decir, que el país contará con 14,390 MW en el año 2002, con lo cual se espera satisfacer las proyecciones de demanda de energía e incrementar notablemente la confiabilidad y la solidez del sistema, con una mínima exposición del mismo.

Considerando lo anterior, los proyectos nuevos más importantes que entrarán en operación comercial se aprecian en el cuadro 9.

**Cuadro 9**  
**Proyectos de Generación Eléctrica**

<b>Programa o Proyecto</b>	<b>Año de entrada</b>	<b>Descripción</b>
URRA	1999	Proyecto hidroeléctrico de 340 mw
PORCE II	2000	Proyecto hidroeléctrico de 392 mw
TERMOCENTRO	2000	Proyecto Termoeléctrico (gas ciclo combinado) 100 MW
TERMO FLORES IV	2001	Proyecto Termoeléctrico (gas ciclo combinado) 150 MW
TERMO SIERRA	2001	Proyecto termoeléctrico (gas ciclo combinado) 172 MW
MIEL I	2002	Proyecto hidroeléctrico de 375 MW
ENCIMADAS	2002	Proyecto hidroeléctrico de 94 MW
CAÑAVERAL	2002	Proyecto hidroeléctrico de 68 MW

Nota: Estos proyectos aportarán al sistema 1691 MW adicionales (1269 MW hidráulicos y 422 MW térmicos)-.

Respecto a la transmisión eléctrica, actividad que consiste en el transporte de energía por sistemas de transmisión y en la operación, mantenimiento y expansión de sistemas de transmisión regional o nacional, se iniciarán

convocatorias para la expansión y operación de la infraestructura en condiciones de competencia. También se adelantarán las acciones para minimizar las restricciones actuales del Sistema de Transmisión Nacional.

Para el año 2002 se tendrán 1,931 KM de líneas de transmisión adicionales, (1,405 KM de 230 KV y 526 KM de 500 KV), que permitirán incrementar la confiabilidad del sistema y disminuir las limitaciones actuales de la red.

Para el año 2002 se espera que la generación de seguridad que se requiere para compensar las restricciones existentes en el Sistema de Transmisión, alcance un nivel del 10%, es decir, una disminución del 44%, comparado con el nivel de 1998.

Con los proyectos descritos en el cuadro 10, la capacidad de transporte se verá incrementada logrando:

- √ La extracción de la potencia máxima de generación por parte de los usuarios de la red.
- √ La disminución de las interrupciones por la desconexión de los componentes del sistema de potencia.
- √ La reducción de los costos de las restricciones, considerando que son bastante altos, dadas las acciones que se requieren para garantizar una adecuada tensión y aliviar sobrecargas en el Sistema de Transmisión Nacional.

**Cuadro 10**  
**Expansión del sistema de transmisión**

Programa o Proyecto	Año de entrada	Descripción
Línea Playa Primavera	1999	230 Kv (102 Km)
Línea Sabana- Nueva Barranquilla	1999	230 Kv (43 Km)
Línea Urrá- Cerromatoso	1999	230 Kv (83 Km)
Línea Betania-Juanchito	2000	230 Kv (160 Km)
Línea Cartagena- Chinú	2000	500 Kv (170 Km)
Línea Cartagena- Sabanalarga	2000	500 Kv (86 Km)
Línea Jamundino Santa Rosa	2000	230 Kv (250 Km)
Línea Guatapé. Ancón Sur	2001	230 Kv (70 Km)
Línea San Felipe- Purnio	2001	230 Kv (75Km)
Línea Primavera-Guatiguará	2002	230 Kv (150 Km)
Línea Primavera- Facatativá	2002	500 Kv (270 Km)
Línea Tasajero Guatiguará	2002	230 Kv (130 Km)
Línea San Felipe- La Hermosa	2002	230 Kv (110 Km)
OTROS		230 Kv (232 Km)

Fuente: DNP-UINFE

En materia de **distribución eléctrica**, actividad consistente en el transporte de energía a través de una red de distribución de voltaje igual o inferior a 115kV, se contará con la participación del sector privado en 14 empresas distribuidoras del orden nacional<sup>10</sup>. Esto implica que la operación de las electrificadoras en su totalidad –con excepción de las Empresas de Cali, Medellín y Pereira–, estará en manos de los particulares. Los recursos y la gestión que aportarán los nuevos inversionistas permitirán mejorar la calidad, cobertura y confiabilidad del servicio. Adicionalmente, en el mediano plazo, con la mejora en los índices de gestión y el fortalecimiento de las condiciones de mercado, será posible que se reduzca el costo de la energía.

El **Uso Racional y Eficiente de la Energía**, programa que busca la eficiencia en la utilización de las diferentes fuentes energéticas, se constituirá en una de las herramientas fundamentales para garantizar la satisfacción óptima de la demanda, la adecuada utilización de los recursos

disponibles, la reducción de los costos de la factura energética y la disminución de los impactos ambientales en el uso y producción de la energía.

Por la composición del consumo de energía en el país, el Programa de Uso Racional de Energía (URE) concentrará sus esfuerzos en los siguientes aspectos:

- √ Estimular ahorros mediante la sustitución de gasolina por gas combustible en transporte vehicular.
- √ Crear facilidades financieras, tecnológicas y regulatorias para aprovechar el potencial de cogeneración.
- √ Desarrollar metodologías de ahorro en los subsectores más representativos de la industria.

Las **Zonas No Interconectadas (ZNI)**, corresponden a aquellas áreas del país que no reciben servicio de energía eléctrica a través del Sistema Interconectado Nacional (SIN). El servicio de energía en estas zonas, se caracteriza por:

- √ Una baja oferta de energéticos
- √ Una mínima cobertura
- √ Un reducido número de horas diarias de servicio
- √ Bajos niveles de calidad y confiabilidad del servicio prestado
- √ Bajos niveles de ingreso
- √ Escasa disponibilidad de personal operativo capacitado
- √ Relativos bajos niveles de inversión
- √ Y elevados costos de operación

La densidad poblacional de las ZNI es extremadamente baja, por la dispersión tanto de los municipios como de las viviendas, factor que hace difícil la logística de atención del servicio. Esto conlleva a altos costos unitarios de inversión y operación, a causa de la deficiente, y en gran parte nula infraestructura de movilización y transporte, agravado por las condiciones políticas y socio-económicas de sus habitantes. Se estima que actualmente cerca de 700.000 habitantes no tienen acceso a una fuente comercial confiable de energía eléctrica.

El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica-ICEL, tiene la responsabilidad de extender el servicio de energía eléctrica en zonas no interconectadas en forma directa. Actualmente esta entidad, atiende a 850 localidades, de las cuales 84 son cabeceras municipales, que representan cerca del 60% del territorio nacional.

En general, los proyectos realizados por el ICEL se constituyen en un insumo importante que acompañará al plan de paz del actual gobierno, considerando que las áreas atendidas por el ICEL son zonas de conflicto. En este sentido, es necesario que las políticas sectoriales contribuyan al desarrollo rural y a la disminución de las desigualdades sociales y regionales de las comunidades afectadas.

El **acceso a fuentes confiables de energía para las zonas rurales y aisladas** será igualmente fundamental para mejorar las condiciones de

<sup>10</sup> Estas empresas son las electrificadoras de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Caldas, Antioquia, Quindío, Tolima, Huila, Caquetá, Meta, Chocó, Cauca y Nariño, que en la actualidad hacen parte del sector descentralizado y que limitarán su inversión a lo estrictamente necesario en 1999, hasta que sean capitalizadas por el sector privado.

calidad de vida y las posibilidades de desarrollo económico de las comunidades. La cobertura actual en esta zona del país es del 65%, es decir, del total de viviendas existentes, 869,363 cuentan con el servicio de energía. Para el cuatrienio la meta es llegar al **70% de cobertura**.

Adicionalmente, se establecerá un **plan de energización** en las ZNI, acorde con las necesidades y potencial energético de las regiones. Se buscará la vinculación de éstas, así como de nuevos capitales, los cuales tendrán la responsabilidad de la ejecución y la administración de los proyectos energéticos.

Así mismo, bajo los lineamientos de política sectorial, parte de los recursos de regalías apoyarán el fomento de la minería y el aumento de la cobertura del servicio de energía eléctrica y de gas domiciliario en áreas deprimidas.

Sobre este tema de las zonas aisladas, el Gobierno Nacional terminará un estudio que logrará consolidar un esquema apropiado que aporte soluciones energéticas integrales y en lo posible autosostenibles para las ZNI.

En cuanto al programa de **subsidios<sup>11</sup> para los sectores de población más necesitada que consume energía o gas**, se instrumentará operativa y financieramente el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos, lo que permitirá incentivar la cobertura del servicio y mejorar la calidad de vida de los habitantes. El mecanismo propuesto inicialmente para fortalecer el fondo, consiste en cambiar la metodología de cálculo de las contribuciones, del sistema de caja al de causación; de tal forma que sea más ágil y oportuna la distribución y asignación de los recursos.

## 7. Hidrocarburos – petróleo y gas

Los objetivos principales del sector de hidrocarburos son:

- ✓ Incrementar el volumen de reservas.
- ✓ Mejorar el nivel de competitividad frente a otras alternativas de inversión.
- ✓ Promover la participación privada en Transporte, Almacenamiento y Refinación.
- ✓ Consolidar y revisar el marco regulatorio existente en el sector gas.
- ✓ Incrementar la participación del gas en la oferta de energéticos del país.
- ✓ Asegurar la expansión del sistema de transporte de gas sin participación del Estado.

Las inversiones en el sector hidrocarburos, alcanzarán en los próximos cuatro años \$19 billones, de este monto cerca de 1 billón corresponde a transporte, distribución y subsidios del sector gas y \$18 billones a petrolero. Del monto total, \$12.6 billones corresponden a la financiación con recursos del sector privado, \$6.3 billones a empresas descentralizadas nacionales y \$23.1 millones directamente con recursos del gobierno nacional.

La mayor parte de las inversiones del sector de hidrocarburos estarán destinadas a las actividades de **exploración** que se encaminan al descubrimiento de reservas de hidrocarburos e involucran estudios regionales, sísmica y perforación de pozos o prospectos exploratorios; con el fin de incrementar el número de pozos a 50 por año, de forma directa o en asocio con terceros. Se buscará que las reservas se aumenten en 2,500 MBbbls adicionales, con el objeto de mantener la producción actual, y evitar un posible desabastecimiento de crudo más allá del año 2004.

Para cumplir con este propósito, ECOPETROL tiene identificados cerca de 30 prospectos con un potencial de reservas de 3,500 MBbbls. Los pozos más importantes incluidos en el plan de perforación de 1999 se detallan en el cuadro 12. Por su parte, se encuentran en etapa de exploración y evaluación de reservas los campos que se mencionan en el cuadro 13.

**Cuadro 11**  
**Proyectos para transporte de crudo**

Programa o Proyecto	Año de entrada	Descripción
Ampliación de la troncal Galán Salgar	1999	1.6 GB-Km
Ampliación de la troncal Gualanday –Neiva	1999	0.2 GB-Km
Ampliación Poliducto de Oriente	2000	3.8 GB-Km
Ampliación Poliducto de Occidente	2001	2.5 GB-Km
Almacenamiento Estratégico de crudos y productos para todo el país	2001	
Ampliación de la Troncal Galán Salgar	2002	0.5 GB-Km
Ampliación Galán Sebastopol	2002	0.7 GB-Km

Fuente: DNP-UINFE

**Cuadro 12**  
**Proyectos de exploración**

Prospectos Exploratorios	Descripción- Reservas estimadas, MBbbls
TOCORAGUA	100-400
CANDELO	150-470
GUACHARACO	100-240
LA CIRA	45-160
RÍO ZULIA K	85-100
CASCAJOSA	40-75
UNICORNIO	210-490
FARALLONES	25-150
MEDINA ORIENTAL	160-450
SANJUANERO	25-120
RETORNO	70-300
JERRE - JERRE	160-360

Fuente: DNP-UINFE

Estos proyectos representan una adición de 86.5 MBbbls a las reservas actuales de crudo, para los años 1999 y 2000.

Adicionalmente, ECOPETROL inició un plan de subasta de áreas inactivas y activas (36 proyectos), que permitirá incrementar la **participación del sector privado en la exploración**. No obstante, para incentivar de manera efectiva la participación privada se hace necesario incrementar el conocimiento geológico de las cuencas, ofrecer mejores condiciones contractuales o alternativas de asociación donde el riesgo propio de esta actividad sea equitativo.

<sup>11</sup> De acuerdo con la Ley 142 de 1994, los subsidios hacen referencia a la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.

Por otra parte, para mantener la producción<sup>12</sup> actual de crudo en 800 KBPDC se deberán destinar parte de las inversiones de ECOPETROL en la perforación de pozos de desarrollo, principalmente en los proyectos de Cusiana y Cupiagua. Estos pozos alcanzarán su máximo de producción en el año 2000; así como en el proyecto de Piedemonte Fase I, que también producirá gas con un máximo de 100 MPCD y 15 KBDC.

En el área de **transporte de crudo**, actividad que consiste movilizar los hidrocarburos desde los campos de producción hasta la refinería o puertos de embarque, la inversión de ECOPETROL se concentrará principalmente en el incremento de la capacidad de los poliductos actuales. Le siguen en importancia la construcción de ductos para nuevos hallazgos, así como la adecuación de estaciones y líneas que así lo requieran. Adicionalmente, se desarrollarán proyectos de control de pérdidas, almacenamiento y seguridad. En el cuadro 13 se relacionan estos proyectos.

Por otra parte, y en atención a las necesidades de almacenamiento de crudo y combustibles, se iniciará el programa de **"Almacenamiento Estratégico"**, con inversionistas privados, que permitirá incrementar los días de inventario de consumo de combustibles.

En la actividad de **transporte de gas**, que consiste en la operación del sistema troncal de transporte de gas combustible por tuberías, su administración, mantenimiento y expansión, incluye así mismo las actividades relacionadas como el almacenamiento, la compresión y la medición; la inversión se concentrará en la ampliación de la capacidad de transporte de la red troncal de gas, principalmente en el gasoducto Ballena-Barrancabermeja. Con esto se cumplirán los compromisos contractuales vigentes de suministro de gas y en general las necesidades del mercado. Adicionalmente, se ejecutarán programas de adecuación y mantenimiento de los gasoductos existentes.

**Cuadro 13**  
**Proyectos de reservas en evaluación**

Reservas en evaluación	Descripción - Reservas estimadas
Catalina -I- Valle Medio Magdalena	4.5 MBbbls
Olivo-1- Valle Medio Magdalena	12 MBbbls
Estero- Llanos	5 MBbbls
FLOREÑA C-3F-Llanos	35 MBbbls de crudo y 100 GPC
El SEGUNDO- Valle Superior del Magdalena	30 MBbbls

Fuente: DNP-UINFE

Con el objeto de reducir la vulnerabilidad del sistema troncal de transporte de gas se desarrollará el proyecto de **almacenamiento subterráneo**, que permitirá incrementar la confiabilidad de suministro a todos los agentes del sector.

Debido a las restricciones presupuestales de ECOGAS y con el objeto de propiciar la expansión y la operación del sistema de transporte, se vinculará al sector privado en el desarrollo de los principales proyectos, los cuales se destacan en el cuadro 14.

**Cuadro 14**  
**Proyectos de transporte a Gas**

Proyecto	Año de entrada
Ampliación de compresión Gasoducto Ballena- Barranca	1999
Conversión a Gasoducto de la línea Cusiana- El Porvenir, 35 Km 30"	1999
Construcción Gasoducto Ayacucho Cúcuta, 213 Km 10"	1999
Construcción Gasoducto Yumbo Caloto (100 Km 12")	1999
Ampliación Gasoducto Ballena Barrancabermeja-Loops	2000
Almacenamiento de gas	2000
Loops Barrancabermeja-Sebastopol	2001

Fuente: DNP-UINFE

En lo que tiene que ver con la actividad de **distribución de gas**, que corresponde a la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible a través de una tubería; se espera alcanzar una meta de cobertura de **1.400.000 nuevos usuarios**, con inversiones que serán asumidas en su totalidad por el sector privado.

Como se mencionó en el numeral anterior el gobierno destinará recursos para **subsidios al sector gas** a través del fondo de solidaridad, con el fin de favorecer a los sectores de población de ingresos bajos, mediante un menor costo de la factura del energético y una ampliación en la cobertura a zonas marginadas de los centros urbanos.

La inversión prevista en las áreas de **refinación<sup>13</sup> y petroquímica**, corresponderán a los proyectos necesarios para:

- Mantener la operación y actualizar tecnológicamente las plantas.
- Mantener y reponer los equipos de las refinerías.
- Cumplir con las reglamentaciones ambientales vigentes, con respecto a la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Las principales inversiones se llevarán a cabo en la refinería de Cartagena, con el objeto de suministrar las materias primas al sector petroquímico. El proyecto "Plan Maestro de Cartagena", se desarrollará de forma integrada con la Planta de Olefinas y Aromáticos de iniciativa privada.

## 8. Minería

Los objetivos principales del sector minero son:

- La promoción de las actividades de exploración y explotación.
- El apoyo a la comercialización y la conformación de mercados formales.
- El desarrollo de propuestas legislativas que promuevan la dinámica del sector.
- El fortalecimiento técnico de las entidades sectoriales.
- La práctica del desarrollo sostenible en cada una de las actividades del sector.

Las inversiones del sector minero (minerales y carbón) alcanzarán **\$1.1 billones** en el siguiente cuatrienio, de los cuales \$852 mil millones serán financiados con recursos del sector privado, lo que equivale a un 73%, \$253.5 millones por el Gobierno Nacional correspondiente al 16% y el 3% restante por empresas descentralizadas del orden nacional con \$55.300 millones.

<sup>12</sup> La explotación de hidrocarburos hace referencia a todos los procedimientos que permitan extraer los hidrocarburos del subsuelo para su comercialización y/o exportación.

<sup>13</sup> La refinación hace referencia a los procesos de transformación física o química de los hidrocarburos para la obtención de derivados, principalmente combustibles.

Cuadro 15

**SECTOR MINAS Y ENERGIA**  
**FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999 - 2002**

MILLONES DE PESOS DE 1998

FUENTE	1999	2000	2001	2002	TOTAL
APORTES NACION	353,023	184,089	160,488	180,857	878,457
RECURSOS ADMT	16,527	22,383	28,639	24,131	91,681
DESCENTRALIZADO	1,605,659	1,651,337	1,900,368	2,064,337	7,221,701
<b>TOTAL</b>	<b>1,975,209</b>	<b>1,857,809</b>	<b>2,089,495</b>	<b>2,269,325</b>	<b>8,191,839</b>

## PARTICIPACION PORCENTUAL

FUENTE	1999	2000	2001	2002	TOTAL
APORTES NACION	17.9%	9.9%	7.7%	8.0%	10.7%
RECURSOS ADMT	0.8%	1.2%	1.4%	1.1%	1.1%
DESCENTRALIZADO	81.3%	88.9%	90.9%	91.0%	88.2%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: UIFP -DPCP

Las actividades de **exploración básica** desarrolladas por INGEOMINAS, que consisten en obtener la información geocientífica básica para definir perfiles de proyectos de inversión, incrementarán el nivel de cobertura del conocimiento geocientífico del territorio Nacional. Esto tiene el propósito de dimensionar los riesgos geológicos, de tal forma que se incentive la inversión privada en las actividades de exploración y explotación minera.

Dentro del Plan de Exploración Básica Minera se encuentran los siguientes programas:

- Levantamiento geocientífico del territorio nacional.
- Inventario de recursos del subsuelo.
- Investigación y desarrollo del servicio de información geocientífica nacional.
- Inventario y monitoreo de geoamenazas y procesos superficiales de la tierra (en el componente ambiental).

Las metas para el cuatrienio en materia de **cartografía geocientífica del país**, contemplan alcanzar una cobertura del 55% del territorio nacional, a escala 1:100.000 o 1:200.000 y el 25% para la exploración básica de recursos del subsuelo, a escala 1:50.000 o 1:100.000.

Uno de los objetivos del Plan será incrementar las exportaciones de energéticos. Con respecto al carbón, el Complejo Cerrejón Zona Norte adelantará **inversiones en infraestructura**<sup>14</sup> encaminadas a la **adecuación de nuevas zonas de minería**, ante la terminación de la explotación económicamente viable del Tajo B. Los proyectos corresponden a inversiones en **infraestructura de transporte** para el adecuado acceso a las nuevas zonas, **infraestructura de energía** y el programa de **reposición de equipos**. A partir del año 2000 se espera que las inversiones sean en su totalidad asumidas por el sector privado, con la enajenación de los intereses de la Nación en el Complejo.

Por su parte, las nuevas áreas de minería adjudicadas por ECOCARBON en la Costa Atlántica incrementarán la inversión privada en las actividades de exploración y explotación<sup>15</sup> del sector minero, considerando unas reservas adicionales superiores a 1,162MT.

Con el fin de **fortalecer técnicamente a los productores mineros**, se estructurará una matriz de asistencia técnica, que permita fortalecer las actividades de exploración y explotación de la minería informal en temas ambientales, empresariales y operativos.

Esta matriz estará en cabeza de la nueva empresa minera única, Empresa Nacional Minera Ltda., responsable de la administración de los recursos mineros de propiedad de la Nación y promoción<sup>16</sup> del sector, y permitirá subsanar en gran parte las deficiencias técnicas del sector informal que desarrolla más del 70% del total de explotaciones mineras. Así mismo contribuirá a resolver las limitaciones en la comercialización y transformación de los minerales, factores críticos para lograr la competitividad del sector y permitir el desarrollo económico y social de las regiones más deprimidas.

En el cuadro 16 se presentan los proyectos y programas más importantes a desarrollar, en el próximo cuatrienio en este sector:

**Cuadro 16**  
**Proyectos de evaluación expansión minera**

Proyecto	Año de entrada
Plan de exploración básica a nivel nacional	1999
Adecuación de nuevas áreas de minería Cerrejón Zona Norte	1999
Explotación de las áreas El Descanso, Guaimaral, Cerrejón Sur y El Hatillo	2002
<b>Programa</b>	
Matriz de asistencia técnica al sector minero	1999

Fuente: DNP-UIINFE

<sup>14</sup> La inversiones en infraestructura hacen referencia a todas aquellas actividades encaminadas a la extracción, transporte y comercialización de minerales.

<sup>15</sup> La actividad de exploración se refiere a los trabajos dirigidos a establecer la existencia de depósitos y yacimientos de minerales y sus reservas, en calidad y cantidad comercialmente explotables; y la actividad de explotación hace referencia a los trabajos y obras de desarrollo y montaje para extraer los minerales de un yacimiento.

<sup>16</sup> De acuerdo con la Ley 141 de 1994, la promoción de la minería consiste en la elaboración de estudios y realización de labores de prospección, exploración, diseño, promoción, supervisión y ejecución de proyectos mineros.

9. Transporte

El objetivo fundamental en el presente cuatrienio será el de proveer la infraestructura de transporte necesaria para integrar las actividades económicas y sociales, creando un ambiente propicio para su crecimiento e incrementando de esta forma la competitividad del país.

El total de recursos para el sector transporte durante el cuatrienio ascenderá a \$7,6 billones, de los cuales \$4.2 corresponden a inversiones generales del Gobierno y los \$3,3 restantes a inversión privada.

**Cuadro 17**

**SECTOR TRANSPORTE**

FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999 - 2002  
MILLONES DE PESOS DE 1998

FUENTE	1999	2000	2001	2002	TOTAL
APORTES NACION	885,117	643,770	645,336	587,681	2,761,905
RECURSOS ADMT	329,265	329,607	380,141	407,554	1,446,568
TRANSFERENCIAS					
DESCENTRALIZADO	19,679	20,950	21,893	22,630	85,152
PRIVADO	568,080	829,977	859,631	1,041,990	3,299,678
<b>TOTAL</b>	<b>1,802,141</b>	<b>1,824,304</b>	<b>1,907,002</b>	<b>2,059,856</b>	<b>7,593,303</b>

**PARTICIPACION PORCENTUAL**

FUENTE	1999	2000	2001	2002	TOTAL
APORTES NACION	49.1%	35.3%	33.8%	28.5%	36.4%
RECURSOS ADMT	18.3%	18.1%	19.9%	19.8%	19.1%
DESCENTRALIZADO	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%
PRIVADO	31.5%	45.5%	45.1%	50.6%	43.5%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: UIFP - DPC

Las inversiones totales previstas para la **Red Primaria Nacional** ascenderán a \$5 billones aproximadamente, de los cuales \$2,2 corresponden a recursos del Gobierno Nacional y \$2,8 a aportes del sector privado. Esta cifra incluye los programas de construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías. Contempla además, la financiación de estudios, el mantenimiento de equipos, los costos de recaudo y el control de peaje, entre otros.

Las inversiones en la Red se orientarán a la terminación de proyectos que están actualmente en ejecución. Así mismo, a garantizar su buen estado a través de programas adecuados de mantenimiento de los casi 16 mil kilómetros que la conforman. Dichos programas se complementarán con actividades de rehabilitación en 457 km., de la misma. En el cuadro 18 se observa la inversión pública por tipo de actividad.

**Cuadro 18**

**Inversión Pública por Programa de Red Troncal**

(Miles de Millones pesos de 1998)

Tipo de Actividad	Inversión 1999 - 2002
Construcción <sup>1</sup>	1,261,770
Rehabilitación	721,527
Varios	174,649

Fuente: DNP-UINFE

<sup>1</sup> Aporte de la Nación a los proyectos en concesión.

La expansión de la red se logrará mediante el **Programa de Concesiones**, en el cual el sector privado invertirá cerca de \$2,8 billones durante el período. Con esta inversión se construirán 602 km. y se rehabilitarán 1,350 km. Adicionalmente, se mantendrán las vías entregadas en concesión, que para el año 2002 se estima corresponderán acerca de 3,415 km. Los principales proyectos se destacan en el cuadro 19.

**Cuadro 19**  
**Principales Proyectos Viales**

Corredor	Proyectos
CORREDOR BOGOTA - BUENAVENTURA	Avenida Boyaca - Girardot - Ibagué Túnel de la Línea Buga - Buenaventura
CORREDOR DE OCCIDENTE	Medellín - La Pintada Pereira - La Paila - Armenia - Calarcá Girardot - Ibagué - Honda
CORREDOR CENTRO - ATLANTICO	Briceño - Chiquinquirá - Barbosa Barbosa - B/manga - Lebrija Bucaramanga - El Burro El Burro - Santa Marta Briceño - Tunja - Sogamoso
CORREDOR DEL CARIBE	Malla Vial Córdoba - Sucre Malla vial Atlántico - Bolívar - Sucre
CORREDOR SUR - OCCIDENTE	Rumichaca - Pasto - Chachagüí
CORREDOR CENTRAL	Neiva - Pitalito
CORREDOR CENTRO - ORIENTE	Cúcuta - Bucaramanga Bucaramanga - Troncal del Magdalena Puente Tienditas
CORREDOR TRONCAL DEL LLANO	Villavicencio - Saravena

Fuente: DNP-UINFE

Los recursos que se destinarán para la **Red secundaria y terciaria** atenderán los programas de mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red actual. El presupuesto de las entidades se distribuirá según la información consignada en el cuadro 20.

**Cuadro 20**

**Distribución Presupuestal de Entidades de Red Secundaria y Terciaria**

Origen	Red II	Red III	Transferencia	Mantenimiento	Rehabilitación
FNR	40%	60%	0%	30%	70%
FNCV		100%	0%	30%	70%
Crédito BID - Carreteras Departamentales	62%	38%	38%	19%	43%

Fuente: DNP-UINFE

Para atender estos programas se dispondrá de \$330.1 mil millones durante el cuatrienio, los cuales serán invertidos en la transferencia de 15.012 km. a los entes territoriales, el mantenimiento de 20.690 km. y la rehabilitación de 4.290 km.

Estos recursos eventualmente podrían ser complementados con aquellos provenientes de concesiones viales regionales. Para la identificación de oportunidades en estos programas se adelantará un estudio a ser financiado con recursos del presupuesto nacional.

En el **sector férreo** se invertirán \$487.6 mil millones, de los cuales \$316.2 corresponden a los recursos del Gobierno Nacional para cubrir las vigencias futuras dentro del **Programa de Concesiones Férreas** y para el mantenimiento de la red. Dichos aportes complementarán los recursos provenientes del sector privado que ascenderán a \$171.4 mil millones. El programa comprende el mantenimiento de 240 km. a través del sector público. Con los recursos privados se rehabilitarán 1,237 km. y se mantendrá la red concesionada, que en el 2002 ascenderá a 1,890 km.

Los proyectos que hacen parte del programa de concesiones férreas son: La Red del Pacífico (Buenaventura – Cali – La Felisa) y la Red del Atlántico (Bogotá – Santa Marta; La Caro – Belencito; La Caro – Lenguazaque).

El sector aéreo contará con recursos por \$686 mil millones, de los cuales \$525 mil provendrán de Recursos Administrados por la AEROCIVL y \$161 mil de aportes del sector privado.

Los recursos de la Nación se destinarán a aumentar la seguridad del espacio aéreo y a mantener la infraestructura existente. Estos montos se complementarán con un programa de apoyo al proceso de descentralización y privatización aeroportuaria.

En el campo aeronáutico se logrará un 100% en cobertura, mediante programas de ampliación y reposición de equipo. Con la inversión programada, se espera destinar los recursos a la construcción de pistas, plataforma y mejoras en los terminales aeroportuarios; así mismo, se pretende mejorar y mantener dicha infraestructura.

De otra parte, con los recursos del sector privado se adelantarán proyectos de concesión orientados a la modernización de la infraestructura de los principales aeropuertos del país. En el siguiente cuadro se aprecian los principales proyectos.

Proyecto	Localización	Observaciones
Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón	Palmira (Valle)	A concesionar
Aeropuerto José María Córdoba	Rionegro (Antioquia)	Realización Plan Maestro A Concesionar
Terminal de Pasajeros de Eldorado	Santafé de Bogotá D.C.	Realización Plan Maestro A Concesionar
Aeropuertos Regionales	A nivel nacional	Descentralización
Sistemas Año 2000		Reposición de equipos para entrar al nuevo milenio

Fuente: DNP-UINFE

En el sector portuario se desarrollará el programa de concesión de los canales de acceso a los principales puertos marítimos de propiedad de la Nación. Se pretende concesionar la profundización, mantenimiento, operación y construcción de obras complementarias a los canales de acceso, inicialmente de los puertos de Barranquilla y Buenaventura. Adicionalmente, a través de recursos del Gobierno Nacional se mantendrán los canales de acceso que no sean concesionados. La inversión pública para el cuatrienio se estima en \$18 mil millones, con los cuales se pretende mantener la profundidad de los canales de acceso por medio del dragado de sedimentos y otras obras complementarias. De otra parte, la inversión privada ascenderá a cerca de \$184 mil millones que se destinarán a aumentar la profundidad de los canales de acceso y a la inversión en infraestructura portuaria de las Sociedades Portuarias Regionales.

Mediante el plan de inversiones del sector fluvial, se propone realizar la rehabilitación de la Ciénaga de la Virgen y mantener y aumentar la navegabilidad de los canales fluviales a través de obras de dragado. Para tal fin la Nación destinará en el cuatrienio aproximadamente \$31 mil millones. Se espera adelantar el programa de concesiones de la red fluvial, para lo cual se espera que el sector privado invierta \$7.500 millones, en el proyecto de concesión del río Meta.

Adicionalmente se contemplan \$600 mil millones para el Metro de Bogotá y el Tren Ligero de Cali.

## 10. Telecomunicaciones

Dentro de las estrategias contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo para que el sector de telecomunicaciones contribuya al aumento de la productividad y la competitividad y al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, es necesario que los usuarios puedan acceder a servicios eficientes, económicos y de buena calidad.

Para lo anterior, las acciones gubernamentales tendrán como objetivos los siguientes:

- Cobertura Nacional de los servicios de telecomunicaciones.
- Fortalecer el marco regulatorio e institucional del sector.
- Consolidar la liberalización del mercado.
- Fomentar la participación privada en la prestación de los servicios.
- Propiciar el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de la Información.

El sector de Telecomunicaciones contará con recursos por valor de \$6.5 billones, de los cuales \$1.6 billones corresponden al sector descentralizado del orden nacional<sup>17</sup>, \$436 mil millones a Presupuesto General de Inversión y \$4.4 billones a recursos de participación privada.

Se han identificado de manera global los siguientes programas de inversión:

En telefonía local, las acciones del Plan estarán dirigidas a aumentar el cubrimiento y la calidad del servicio telefónico. Los operadores telefónicos públicos, privados y mixtos realizarán inversiones en expansión y reposición de sus redes de conmutación y transmisión, así como de su planta externa. Se espera que para el final del cuatrienio el país cuente con más de 10.5 millones de líneas instaladas, y que la totalidad de la red telefónica haya logrado porcentajes de digitalización cercanos al 100%. Las acciones descritas permitirán que el país pase de tener una densidad de 18 teléfonos por cada 100 habitantes en 1998 a 24 teléfonos por cada 100 habitantes al finalizar el cuatrienio.

Por su parte, los nuevos operadores del servicio de telefonía de larga distancia realizarán inversiones orientadas a financiar la construcción y expansión de las nuevas redes de larga distancia con tecnología de punta. Esto, mediante el tendido de modernos sistemas de fibra óptica, microondas y radioenlaces, para ofrecer sus servicios en buena parte del territorio nacional.

TELECOM y sus telesociadas, realizarán inversiones que incluyen la modernización y expansión de sus redes troncales y alternas, así como la participación en el sistema de cable submarino Maya I. Adicionalmente se capitalizará el Fondo de Pensiones.

Con la adjudicación de las concesiones de los Sistemas de Comunicaciones Personales (PCS) durante el período, las inversiones del sector privado en nuevos servicios inalámbricos móviles y fijos ascenderán, junto con las inversiones en las redes de telefonía móvil celular, a \$1,1

<sup>17</sup> Incluye la capitalización al Fondo de Pensiones de Telecom. No incluye las empresas descentralizadas del orden territorial.

en funcionamiento de redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en la banda de 1.8 a 2.0 Ghz. Se promoverá de esta manera la competencia en la prestación de servicios inalámbricos móviles y fijos de telecomunicaciones, llegando a los 3.4 millones de abonados móviles celulares y de PCS al finalizar el cuatrienio, generando así beneficios a los usuarios finales en términos de multiplicidad de servicios, reducción en las tarifas y calidad del servicio.

Mediante la ejecución del Plan de Telefonía Social y del Plan Nacional de Servicio Universal, el Fondo de Comunicaciones financiará inversiones por más de \$400 mil millones. Esto, con el objeto de garantizar que la totalidad de los municipios del país, así como las localidades con necesidades de desarrollo más apremiantes, cuenten con acceso a servicios de telecomunicaciones comunitarios y rurales. Adicionalmente, se espera que durante el cuatrienio se logre la vinculación del sector privado en la provisión del servicio universal en el país.

Las acciones del sector público en televisión comprenden el Plan de Fortalecimiento Técnico para INRAVISIÓN. Las prioridades de este programa se enfocarán a la implementación del sistema satelital y el acceso del uso de los segmentos satelitales de televisión. Así mismo, a asegurar el cubrimiento en el territorio de los nuevos departamentos, y a renovar los sistemas de emisión, producción, transmisión y difusión. También se buscará el fortalecimiento de la televisión educativa y cultural pública. La inversión privada por su parte se destinará al mejoramiento del cubrimiento y capacidades técnicas de los canales privados de televisión de ámbito nacional y local. Así mismo, al montaje de las redes de los nuevos concesionarios de televisión por suscripción zonal y local. En total se espera que los sectores público y privado inviertan más de \$1.0 billón en este servicio.

### 11. Inversiones en desarrollo Empresarial, Ciencia y Tecnología

La base de la política industrial será el fortalecimiento del aparato productivo, para diversificar y consolidar la oferta exportable colombiana en los mercados internacionales, mediante la implementación de un único ente coordinador, financiero y de gestión, conformado por las entidades que apoyan y apalancan el desarrollo empresarial en Fondo Nacional de Productividad y Competitividad.

Para cumplir con estos objetivos se cuenta con recursos por \$ 389.900 millones, de los cuales \$212.845 millones son aportes de la nación, \$177.107 son recursos administrados por las entidades.

Para efectos de robustecer la competitividad de bienes exportables, se perseguirán cambios fundamentales en la organización de la producción mediante la introducción creciente de procesos de innovación, elevación de la calidad y el mejoramiento de las técnicas modernas de gestión. Se orientará el apoyo al producto industrial mediante la promoción de actividades que estimulen la calidad, innovación, renovación y diversificación de los productos, la incorporación de tecnologías de diseño a la industria y, en general, la consolidación de la oferta de servicios de asistencia técnica y financiamiento.

Se apoyará el desarrollo científico y la innovación tecnológica, a través de la consolidación de los programas, proyectos y actividades de las instituciones y estrategias creadas a partir de la conformación del sistema nacional de ciencia y tecnología.

Lo anterior con el objetivo de orientar los recursos disponibles, a la financiación de actividades científicas en sectores estratégicos. Sin dejar de lado las necesidades de competitividad de la sociedad, los requeri-

mientos del sector exportador en cuanto a la innovación y gestión competitiva junto con la capacitación del recurso humano en aspectos técnicos y tecnológicos.

El propósito principal es el de promover y apoyar proyectos de desarrollo sostenible, con impacto social en sectores estratégicos, preferiblemente con vocación exportadora. En consecuencia, se creará el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, que mediante una coordinación interinstitucional y de recursos humanos y financieros asegura coherencia en la complementariedad entre las acciones del Sistema Nacional de Innovación, el Sistema de Servicios a las Exportaciones, el Sistema Nacional de Crédito a las PYMES, y las acciones contempladas en la política de desarrollo exportador, industrial y tecnológico.

Bajo este esquema de intervención hacia el incremento de la competitividad empresarial, se pondrá en marcha un nuevo modelo de atención y asistencia técnica a las empresas que asegure una mayor fluidez interinstitucional y promueva modalidades y ritmos de intervención, integrales y transversales, en las áreas de mejoramiento de la productividad, financiación, aseguramiento de la calidad, innovación tecnológica y promoción para la exportación.

El programa Apoyo a la promoción de la competencia, propiedad industrial y mejoramiento de la calidad buscará la homologación de productos, promoviendo el acceso de las empresas a servicios tecnológicos considerados básicos en la consolidación de la competitividad, tales como la normalización, la metrología, la certificación de la calidad y la asesoría en propiedad intelectual y patentamiento. Las entidades relacionadas con estas áreas deberán contar con los recursos humanos y de infraestructura necesarios para lograr el adecuado cumplimiento de sus funciones.

El Programa de Modernización de las actividades del Estado hacia el sector exportador está orientado a tener un Estado acorde con las necesidades y exigencias del sector productivo, para lo cual se dotará a las entidades relacionadas, con los instrumentos que permitan apoyar, coordinar y controlar los aspectos operativos de la administración pública.

Con este propósito se orientarán recursos al Fondo de Promoción Turístico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 300 de 1996. De igual forma, se canalizarán fondos a actividades tales como la capacitación de la policía de turismo y el desarrollo de una cultura de promoción del turismo. Este programa dispondrá de aportes de la nación adicionales por \$41.237, correspondientes a la venta de activos de la Corporación Nacional de Turismo. Los recursos serán efectivamente adicionados al Presupuesto General de la Nación en la medida que se encuentren disponibles en el Tesoro Nacional.

El programa de apoyo científico y tecnológico orientará recursos destinados a la investigación científica y desarrollo tecnológico en los siguientes elementos fundamentales: la formación de recursos humanos de alto nivel, la investigación científica focalizada, la apropiación y uso social de conocimiento científico y tecnológico, el desarrollo tecnológico e innovación hacia el sector exportador.

El objetivo del programa Apoyo al desarrollo científico y recurso humano es la articulación de actividades científicas en el país así como la capacitación del recurso humano en ciencias básicas, que contribuya al desarrollo de un entorno favorable para la vinculación más estrecha de las actividades de la ciencia al desarrollo del país. Para este programa se cuenta con recursos por valor de \$ 58.465 millones en el cuatrienio.

## 12. Justicia

Las inversiones del Sector Justicia para los próximos cuatro años ascienden a \$1.3 billones, de los cuales el 75% corresponde a Recursos Administrados por las entidades del sector y el 25% restante a Aportes de la Nación.

El objetivo principal de la política se dirigirá hacia la generación de actividades que faciliten el acceso a la acción de la justicia y potencien la generación de patrones de convivencia. Así mismo, se establecerán mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos delictivos y el desarrollo de violencia. En desarrollo de lo anterior, se adelantarán acciones frente a la justicia formal como hacia la no formal.

En relación con la justicia formal se plantea como objetivo el facilitar el acceso de todas las personas al aparato estatal de justicia y al sistema

brindarán las condiciones mínimas de habitabilidad que garanticen una vida digna a la población reclusa.

Como apoyo a lo anterior, y para responder a las necesidades del sistema carcelario nacional, se requiere la capacitación y formación del recurso humano. El fortalecimiento de la capacidad de gestión y de planeación del nivel central y regional del Sistema Penitenciario y Carcelario, así como de las técnicas de operación y de apoyo tecnológico. Esto, con el fin de lograr que las diferentes actividades que se desarrollen tengan un impacto real y directo sobre el bienestar de la población reclusa.

## 13. Educación

Los objetivos generales del sector pueden resumirse como el aumento de las variables de cobertura, equidad, eficiencia y calidad. Para este fin, el gobierno nacional orientará recursos por un monto de \$17 billones a la solución de los problemas estructurales del sector, mediante la financiación de programas que apoyen la organización del sistema educativo y del sistema político-administrativo. Así mismo, mediante el apoyo a los motores "Caminante", "Educación es calidad", "Colombia: sociedad del conocimiento", "Úrsulas" y "Constructores de un Nuevo País", el gobierno nacional contribuirá a suplir las necesidades prioritarias en el campo educativo.

Cabe resaltar, que de la totalidad de los recursos del programa educativo, el 80% corresponde a transferencias de la nación a los entes regionales, lo cual es un claro reflejo de la profundización del proceso de descentralización en el país.

Como pilares del Plan Educativo se encuentran los siguientes programas: educación básica y media, educación informal, educación superior, juventud y deporte.

El Programa de educación básica y media contará con inversiones generales del gobierno, por un monto de \$115,024 millones para la financiación de los subprogramas Caminante y Educación es calidad (Cuadro 24), los cuales servirán como motor principal para alcanzar los objetivos de este programa

El subprograma Caminante tendrá como objeto la reorganización de la Educación Básica con base en el Nuevo Sistema Escolar. Por esto, promocionará la autonomía real de la institución educativa mediante el control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, buscará la fusión, en zonas urbanas y rurales, de establecimientos de primaria y secundaria. Se promoverá una nueva

**Cuadro 22**

FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999 - 2002					
MILLONES DE PESOS DE 1998					
FUENTE	1,999	2,000	2,001	2,002	TOTAL
APORTES NACION	89,485	79,779	84,746	80,823	334,833
RECURSOS ADMT	212,629	252,998	273,663	257,667	996,957
<b>TOTAL</b>	<b>302,114</b>	<b>332,777</b>	<b>358,409</b>	<b>338,490</b>	<b>1,331,790</b>
PARTICIPACION PORCENTUAL					
FUENTE	1,999	2,000	2,001	2,002	TOTAL
APORTES NACION	29.6%	24.0%	23.6%	23.9%	25.1%
RECURSOS ADMT	70.4%	76.0%	76.4%	76.1%	74.9%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: UIFP -DPCP

judicial, mediante la eliminación del atraso, la congestión judicial y la impunidad. Se contará con el concurso y la actuación coordinada de las tres ramas del Poder Público, sobre todo en lo atinente a la formulación y expedición de normas relacionadas con la administración de justicia.

En cuanto a la justicia no formal se señala como objetivo el fortalecimiento institucional de la justicia local, el reconocimiento y fortalecimiento de la justicia comunitaria y el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Los programas señalados estarán orientados, de un lado, a suplir las necesidades en infraestructura en tecnología, formación y capacitación del recurso humano, para lograr una pronta administración de justicia. De otro lado, a la simplificación de procedimientos judiciales.

Finalmente se buscará mejorar la organización y ampliación de la cobertura de los aparatos de justicia (formal y no formal), a fin de facilitar el acceso del ciudadano a dicho servicio. Así mismo, con el objeto de que éste cuente con otras instancias o alternativas diferentes de las formales para solucionar sus conflictos.

En el tema del Sistema Penitenciario y Carcelario se pretende el cambio de actitud hacia el recluso, teniendo en cuenta a la persona, sus condiciones, necesidades, capacidades, derechos y obligaciones. Dentro de un marco humanizante y dignificante de trato al infractor de la ley, que le permita valorar en el espacio carcelario sus potencialidades.

Con los programas establecidos se buscará la atención social integral (trabajo formativo, educación y salud) del recluso. De otra parte, se

**Cuadro 23**

SECTOR EDUCACION					
FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999 - 2002					
MILLONES DE PESOS DE 1998					
FUENTE	1,999	2,000	2,001	2,002	TOTAL
APORTES NACIO	95,300	80,193	75,929	70,478	321,899
RECURSOS ADM	299,813	397,922	407,205	394,181	1,499,120
TRANSFERENCI	3,846,666	3,636,816	3,846,346	3,998,431	15,328,259
<b>TOTAL</b>	<b>4,241,779</b>	<b>4,114,931</b>	<b>4,329,479</b>	<b>4,463,090</b>	<b>17,149,278</b>
PARTICIPACION PORCENTUAL					
FUENTE	1,999	2,000	2,001	2,002	TOTAL
APORTES NACIO	2.2%	1.9%	1.8%	1.6%	1.9%
RECURSOS ADM	7.1%	9.7%	9.4%	8.8%	8.7%
TRANSFERENCI	90.7%	88.4%	88.8%	89.6%	89.4%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: UIFP -DPCP

organización escolar –el Nuevo Colegio– a partir de instituciones ya existentes y se constituirán los sistemas educativos departamentales y municipales.

A través del subprograma Educación es calidad, se pretende ofrecer una educación básica de calidad a todos los colombianos. La definición de educación de calidad, estará dada por la formación del estudiante en competencias universales básicas en el mundo de hoy y como ciudadano ético, autónomo y solidario en su entorno familiar, local y nacional. Así mismo, el subprograma orientará sus esfuerzos al fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, la divulgación de sus resultados, el establecimiento de estándares para los lineamientos curriculares, y a la identificación de experiencias exitosas en términos de logro de los estudiantes y de los modelos de educación rural.

Como apoyo a la obtención de sus objetivos, el Programa de educación informal contará con \$4,877 millones de Inversiones Generales del Gobierno. Estos recursos se dirigirán en su totalidad a la financiación del

subprograma o “motor” Úrsulas, el cual brindará tanto a los niños de cero a cinco años, como a sus familias, condiciones favorables para su desarrollo. Con este fin se recurrirá a la creación de microcentros de núcleos familiares, espacios lúdico–afectivos (adultos y bebés), ludotecas infantiles comunitarias, conversatorio virtual sobre la infancia, formación en psicopedagogía en el bachillerato y a la utilización de medios masivos educadores para la infancia.

El programa “Construcción de un Modelo de Educación Superior, 1999 – 2002” trabajará en la articulación de los hoy dispersos recursos, con el propósito de lograr un sistema de educación superior integrado y coherente con las políticas educacionales del Ministerio.

Con base en la reforma de la Ley 30, el gobierno promoverá el ejercicio responsable de la autonomía, el acceso equitativo a la educación superior, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas. Para lograr estos objetivos, el sistema de financiamiento de la educación superior pública se transformará progresivamente del actual esquema de subsidios a la oferta hacia uno que lo equilibre con un esquema de crédito a los estudiantes, que podría contemplar subsidios.

**Cuadro 24**  
FINANCIACIÓN PLAN EDUCATIVO 1999-2002

	Total 1999 - 2002			
	Aportes	Nación		Inversión General del Gobierno.
		Recursos Adm.	Transferencias	
<b>EDUCACION</b>	<b>321,899</b>	<b>1,499,120</b>	<b>15,328,260</b>	<b>17,149,280</b>
Educación Básica y Media	115,024	0	0	115,024
Educación es calidad	47,960	0	0	47,960
Caminante	67,064	0	0	67,064
				0
<b>Educación informal</b>	<b>4,877</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,877</b>
Úrsulas	4,877	0	0	4,877
				0
<b>Educación Superior</b>	<b>112,572</b>	<b>153,000</b>	<b>0</b>	<b>265,572</b>
Sociedad del conocimiento	0	0	0	0
Ampliación del sistema de crédito	56,224	103,103	0	159,327
Mejoramiento de la calidad	21	18,568	0	18,589
Impulso a la educación tecnológica y capacidad científica	56,327	31,329	0	87,656
<b>DEPORTE</b>	<b>13,406</b>	<b>31,413</b>	<b>0</b>	<b>44,818</b>
ASISTENCIA APOYO Y MEJORAMIENTO DE LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE	13,406	31,413	0	44,818
<b>OTROS ( Incluye, Inci, Insor, Colparticipar, Caro y Cuervo y Bib. Púb. De Medellín)</b>	<b>68,523</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>68,523</b>
<b>JUVENTUD</b>	<b>7,498</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7,498</b>
Constructores de un nuevo país	7,498	0	0	7,498
				0
<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>15,328,260</b>	<b>15,328,260</b>
				0
<b>CAPACITACION TECNICA NO PROFES.</b>	<b>0</b>	<b>1,314,707</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Para desarrollar los objetivos específicos del programa en mención, se desarrollarán entre otros los siguientes subprogramas: ampliación del sistema de crédito, mejoramiento de la calidad, impulso a la educación tecnológica y la capacidad científica.

El subprograma de ampliación de crédito contará con recursos de inversión por \$159 mil millones, con los cuales se pretende cubrir el 50% de las solicitudes que realicen los estratos 1, 2 y 3 en universidades que satisfagan criterios de calidad que establezca el gobierno. En general el objetivo central del subprograma se dirigirá a ampliar la cobertura y mejorar la equidad del sistema de crédito. Se busca que este crédito sea un instrumento para el acceso equitativo a la educación superior.

El subprograma Mejoramiento de la calidad realizará inversiones por \$19 mil millones, con la finalidad de mejorar la calidad y el nivel de la educación superior impartida en el país. Para el logro de este objetivo, se dará especial énfasis al establecimiento de instituciones e instrumentos de regulación eficaces como: sistema de información de la educación superior, inspección y vigilancia y acreditación.

Con el propósito de contribuir al desarrollo y la solución de las necesidades del país, se implantará el subprograma de Impulso a la educación tecnológica y la capacidad científica en las universidades del país. Para este fin, el gobierno realizará inversiones del orden de los \$87,600 millones, con el propósito de promover el mejoramiento de la calidad de la educación tecnológica.

El Programa de Juventud contará con recursos por \$7,498 millones para promover a los jóvenes como constructores de paz, generando así nuevas formas de servicio a la sociedad y posibilitando el acceso a más y mejores bienes y servicios. Se fomentará la educación y la formación integral, incluyendo las dimensiones que permiten a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad para que participe de manera activa en la vida social del país.

Como líneas de acción básicas para alcanzar este propósito, se implementará con el liderazgo del Viceministerio de la Juventud, el Sistema Nacional de Juventud como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que trabajan con y en pro de los jóvenes, fomentando los Consejos de Juventud; los Servicios Integrados para

Jóvenes, mediante Cuerpos Solidarios Juveniles como alternativas para que los jóvenes puedan proyectarse; y las Casas de la Juventud como espacios de encuentro, socialización y capacitación juvenil.

El Gobierno Nacional apoyará el proceso de descentralización del sector, avanzando en la transformación del Instituto Colombiano del Deporte – Coldeportes en una institución técnica de investigación y asesoría en materia deportiva, que administre un Sistema de Información para efectuar el seguimiento y evaluación de resultados en los entes territoriales. Con esta finalidad el gobierno canalizará recursos por \$45 mil millones a través del Programa Deporte.

El objetivo principal del programa Capacitación Técnica para el Trabajo es la formación profesional integral de los trabajadores colombianos, de acuerdo con las necesidades de los sectores productivos y con las tendencias tecnológicas y sociales del trabajo. También busca el desarrollo de las empresas y de las organizaciones en los diferentes sectores y niveles.

Este programa contará durante el cuatrienio con recursos por un valor total de \$1.3 billones de pesos, que se destinarán directamente a los centros de capacitación. Con estos recursos se espera lograr una matrícula de 400.000 alumnos en cursos largos y entregar un total de 3.095.344 certificaciones a través de cursos cortos. Adicionalmente, a través de los proyectos de desarrollo empresarial y asistencia técnica empresarial se busca llegar a un total aproximado de 24.000 empresas.

#### 14. Salud

La política del sector busca el compromiso de la sociedad con el sistema de salud para corregir las inequidades, la ineficiencia y la falta de solidaridad y cobertura que persisten en el sistema.

El plan de inversiones contempla recursos para el sector salud por \$9.5 billones, de los cuales \$6.4 billones (68%) corresponde a las Transferencias de la Nación y el resto a recursos que se canalizan fundamentalmente a través del FOSYGA. A través de las Empresas Industriales y Comercia-

Cuadro 25

<b>SECTOR SALUD</b>					
<b>FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999 - 2002</b>					
<b>MILLONES DE PESOS DE 1998</b>					
<b>FUENTE</b>	<b>1,999</b>	<b>2,000</b>	<b>2,001</b>	<b>2,002</b>	<b>TOTAL</b>
<b>APORTES NA</b>	630,858	558,656	582,415	592,602	2,364,531
<b>RECURSOS A</b>	45,840	59,119	57,055	53,915	215,929
<b>TRANSFEREN</b>	1,551,510	1,561,404	1,667,701	1,716,436	6,497,051
<b>DESCENTRAL</b>	152,076	113,574	106,639	101,833	474,122
<b>TOTAL</b>	<b>2,380,284</b>	<b>2,292,753</b>	<b>2,413,810</b>	<b>2,464,786</b>	<b>9,551,633</b>
<b>PARTICIPACION PORCENTUAL</b>					
<b>FUENTE</b>	<b>1,999</b>	<b>2,000</b>	<b>2,001</b>	<b>2,002</b>	<b>TOTAL</b>
<b>APORTES NA</b>	26.5%	24.4%	24.1%	24.0%	24.8%
<b>RECURSOS A</b>	1.9%	2.6%	2.4%	2.2%	2.3%
<b>TRANSFEREN</b>	65.2%	68.1%	69.1%	69.6%	68.0%
<b>DESCENTRAL</b>	6.4%	5.0%	4.4%	4.1%	5.0%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: UIFP-DPCP

les del Estado se invertirán recursos por \$474 mil millones durante el cuatrienio.

Los montos anteriores se complementan con las inversiones que realizan directamente las entidades territoriales.

Dada la grave situación fiscal en que se encuentra el país, el Gobierno Nacional en los próximos cuatro años encaminará sus esfuerzos y sus recursos a consolidar la reforma del sistema de salud, mantener la afiliación al régimen subsidiado, garantizar la salud pública y apoyar la solución de los problemas estructurales de sus entidades. Específicamente, los objetivos estarán encaminados a:

- Mantener y aumentar la cobertura de afiliación al sistema de seguridad social en salud.
- Mejorar la equidad en el aseguramiento y en el acceso a los servicios.
- Corregir las ineficiencias, tanto en la distribución y manejo de los recursos, como en la administración y prestación de los servicios.
- Apoyar la resolución de los problemas estructurales de las empresas sociales del estado -ESE-
- Mejorar la calidad de estos servicios.
- Garantizar la salud pública

Las estrategias que permitirán alcanzar los anteriores objetivos de política son las siguientes:

El Ministerio de Salud acordará con los ministerios del medio ambiente y educación y con las entidades territoriales en el marco del plan de atención básica, PAB, el desarrollo de estrategias integradas de control de enfermedades emergentes y reemergentes con énfasis en la promoción de la salud, la participación social y el ordenamiento del medio ambiente. El Ministerio de Salud liderará la puesta en marcha de una estrategia integral de promoción de la salud sexual y reproductiva responsable, con énfasis en la población adolescente y con perspectiva de género. Además el Ministerio de Salud garantizará la atención integral en salud a la población que se encuentre en situación de desplazamiento forzoso, propiciará los espacios municipales para la promoción de la convivencia pacífica y orientará al sector en la integración al plan nacional de prevención y atención de la violencia. Se incluirán acciones para prevenir el consumo de alcohol, cigarrillos y otras sustancias psicoactivas en niños y niñas y adolescentes. Así mismo, se pondrá en marcha el Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad y Minusvalía.

El gobierno nacional y las entidades territoriales mantendrán la actual cobertura de afiliación al régimen subsidiado de seguridad social en salud y promoverán su ampliación. Para esto destinarán los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga y las demás fuentes de financiación del régimen subsidiado. Así mismo, para garantizar la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y lograr el acceso a los servicios de salud con equidad, se controlará la evasión y elusión de aportes, y se estudiará la posibilidad de crear una central única de recaudo para las distintas contribuciones al SGSSS o se utilizarán otros sistemas de información como el registro único de aportantes. Así mismo, se evitará la doble afiliación al régimen subsidiado y se cobrará por ella según la capacidad de pago. Para optimizar recursos, el Gobierno Nacional aprobará un Proyecto de Ley Unico para el monopolio rentístico de las loterías, apuestas y juegos de azar. Se crearán los mecanismos

necesarios para proteger los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social en salud, en cuanto a garantizarles el aseguramiento y por ende la prestación de los servicios, en caso de que la EPS o la ARS a la cual se encuentran afiliados, tenga problemas de solvencia, quiebra, etc.

Así mismo, para aumentar la cobertura, se transformarán los subsidios de oferta en subsidios a la demanda. De igual forma, se crearán subsidios parciales para la afiliación al régimen subsidiado, se estudiarán alternativas para reducir el porcentaje de cotización o pagar el valor de la UPC, y se evitará la afiliación de población no pobre al régimen subsidiado. Se estudiará la posibilidad de definir paquetes de servicios de salud diferentes del POS para ciertos grupos de población en condiciones especiales. Las Cajas de Compensación Familiar destinarán progresivamente recursos del régimen subsidiado para la afiliación de niños menores de 6 años de escasos recursos beneficiarios del ICBF. La población que no se afilie al Sistema deberá asumir directamente los costos de la atención de salud que requiera.

Se revisarán los requisitos existentes para la conformación de empresas promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado e instituciones prestadoras de servicios de salud para que en la creación de nuevas entidades de este tipo se garantice la existencia de condiciones técnicas, administrativas y financieras que les permitan responder en debida forma con sus obligaciones. Las ARS y las Empresas Solidarias de Salud -ESS- deberán agruparse para garantizar la compensación del riesgo y fortalecer su capacidad financiera. Se estudiará la posibilidad de reestructurar las ARP para que un porcentaje de su cotización sea trasladado a las EPS, para financiar los gastos en riesgos profesionales.

Se revisará el esquema administrativo, operativo y financiero actual de las EPS y ARS públicas, buscando alternativas de organización intra e interinstitucionales que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles brindando mejores servicios a la población afiliada. Las EPS públicas se ceñirán totalmente a la normas vigentes que rigen para el sistema en general.

El Instituto de los Seguros Sociales (ISS) se reformará institucionalmente: se separarán las funciones de aseguramiento y prestación de servicios y se convertirán en Empresas Sociales del Estado (ESE), las clínicas y Centros de Atención Ambulatoria. Mediante el montaje de un sistema de información se readecuarán las nuevas condiciones generadas dada la implementación de la Ley de Seguridad Social. Se fortalecerá la red de servicios de primer nivel del ISS para racionalizar el acceso a los niveles más complejos y la demanda de servicios de la red contratada.

Se deberá fortalecer el sistema de garantía de calidad en IPS y EPS con mecanismos para incentivar el logro de niveles superiores de calidad. El Ministerio creará un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar la calidad en la prestación de los servicios y lo pondrá en marcha en coordinación con las EPS y ARS. Así mismo reglamentará la acreditación de las IPS.

Los hospitales públicos deberán transformarse en empresas sociales del Estado (ESE). Para ello deberán reestructurar sus plantas de personal, flexibilizar su sistema de contratación, mejorar su gestión, garantizar la solvencia de sus sistemas de referencia y contrarreferencia y adecuar los servicios que prestan para garantizar sostenibilidad y competitividad. Aquellos que no se reestructuren, deberán liquidarse. Para apoyar este proceso, se otorgarán créditos a través de convenios. Se ofrecerá asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales cuando los hospitales hayan realizado la adecuación de la planta de personal.

Con el fin de clarificar las competencias de los distintos niveles territoriales y hacer más eficiente la asignación de los recursos, el gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de Ley que modifique la Ley 60.

Se establecerá un sistema de información confiable y oportuno que permita el seguimiento de las acciones de los gobiernos locales y el flujo de información hacia estos niveles, de tal forma que se les faciliten sus funciones. Así mismo, se promoverá la homologación de los sistemas de información y la integración de las acciones de todos los actores con el fin de lograr el control y seguimiento, tanto de los usuarios del sistema como de los aspectos relacionados con la prestación de los servicios y el manejo del conjunto de los recursos e infraestructura del sector.

Así mismo se coordinará un sistema de vigilancia y control donde las distintas instancias: el gobierno nacional y las entidades territoriales, definan claramente las competencias y las funciones que cada instancia desarrollará. Así mismo, se incluirán mecanismos de participación ciudadana en el control integral del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en especial en los temas de afiliación y garantía en la satisfacción de los derechos de los usuarios.

El Ministerio de Salud adelantará acciones de promoción de la investigación científica en salud básica y aplicada, en las áreas de interés para el país, con miras a brindar un proceso continuo de mejoramiento de la calidad científica y ética en la prestación de los servicios de salud. Así mismo, promoverá procesos de planeación tecnológica, con el fin de fortalecer su racionalización y su adecuada distribución geográfica.

## 15. Desarrollo Comunitario

El Plan de Inversiones tiene previstos recursos por \$2.3 billones, de los cuales \$2.1 billones (91%) corresponde a programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Los lineamientos generales de la política orientada hacia la familia colombiana se enmarcan en la búsqueda de un compromiso social que promueva mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros. Particularmente de los derechos de la niñez, así como la corrección de la inequidad adicional que se genera, vía el menor capital humano y social de las familias pobres.

Dado que la familia es el punto de encuentro de las situaciones que afectan la sociedad en su totalidad, la política de familia que busca impulsar este gobierno pretende sentar las bases para la democratización de las relaciones familiares, lo cual implica hacer realidad los principios de igualdad, mutuo respeto, autonomía, comunicación y principalmente, la ausencia de violencia. Para lograr esto, la política impulsará una atención integral a la familia pero diferenciada, en la cual se reconozcan las especificidades de edad, género y condición (diferentes formas de discapacidad) de sus miembros. El énfasis de la política estará en las acciones preventivas del desarrollo y la protección de la niñez. La prevención se concibe en su más amplio sentido, integrando acciones que inciden en el origen de la problemática, la detección precoz y la intervención temprana. La política deberá propender a una verdadera participación de la familia y por la coordinación interinstitucional en los distintos niveles territoriales.

La integralidad y la política y su puesta en marcha se llevará a cabo a través de las siguientes estrategias:

- Definición, divulgación y aplicación de estándares mínimos de atención y de un código de práctica para la intervención en familia.

- Readecuación de la oferta institucional para una más efectiva y eficiente intervención.
- Vinculación de nuevos actores de la sociedad civil.
- Fortalecimiento de las propuestas locales y municipales.
- Ampliación de la cobertura en los programas que así lo requieran.
- Racionalización de los costos y optimización de los recursos disponibles.

Con el concurso de diferentes actores de la sociedad se promoverán acciones para el fortalecimiento del capital social, y particularmente para el mejoramiento de las relaciones intrafamiliares, teniendo en cuenta que la inversión en la política de familia es de gran beneficio social y económico.

Se desarrollará el Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar, que busca promover las buenas relaciones familiares y contribuir a la construcción de una cultura de convivencia pacífica.

Así mismo se promoverá el Plan Nacional Contra las Drogas, con el fin de atender de una manera integral el problema del consumo de drogas. El programa busca articular los diferentes esfuerzos sectoriales existentes y fortalecer las iniciativas que promuevan la generación de alternativas culturales, recreativas, deportivas y productivas para la juventud.

Se crearán y fortalecerán los programas de atención integral a la Niñez: "Nuevos hogares comunitarios para el cambio" y "El cambio en las iniciativas municipales para la atención del menor".

El Gobierno Nacional reformará el ICBF, pondrá en operación el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y propenderá por su puesta en marcha a nivel territorial, con el fin de generar las condiciones para que se actúe interinstitucionalmente en torno a la política de familia y niñez. Igualmente se propenderá por su puesta en marcha a nivel territorial.

En el marco de este programa se desarrollarán las ocho líneas de acción del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, los Programas Especiales de Protección al Menor y el Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad

Por su parte, la protección de la población mayor de 60 años se llevará a cabo a través de dos estrategias diferentes: la incorporación voluntaria de esta población al programa "Jornada Escolar complementaria para el Cambio", con el fin de ocupar el tiempo libre de los ancianos y potenciar los aportes de su experiencia a las nuevas generaciones.

Con la segunda estrategia se mejorará la atención de los ancianos a través de la integración de los jóvenes que se encuentran prestando su servicio social obligatorio a las actividades administrativas y recreativas de la entidad.

De otro lado, como parte central del Plan Colombia, el gobierno ha diseñado y ejecutará una Política de Atención a la población desplazada con la cual buscará en el corto plazo, proveer una adecuada atención humanitaria a las personas que se han visto forzadas por el conflicto a abandonar sus hogares.

Sin embargo, la política no se limitará a dar atención y asistencia sino que tendrá dos propósitos fundamentales adicionales: de una parte, incentivar

el retorno voluntario hacia las zonas de origen. De otra, en los casos en que por la ausencia de garantías no sea posible el retorno, garantizar el establecimiento en las zonas donde se ubican actualmente o desean establecerse. Para ello se deben otorgar garantías de seguridad, de tal manera que su reincorporación a la vida social, cultural y laboral se realice evitando procesos de segregación.

En cuanto al retorno voluntario, la política se basará en la generación de incentivos tales como la identificación de los derechos y títulos de propiedad de los desplazados, que contemplará la devolución de tierras a sus antiguos poseedores, o la inclusión de éstos como sujetos de reforma agraria en caso contrario. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de proyectos productivos rentables y asociativos, para lo cual se brindará como complemento capacitación, facilidades de crédito para la producción y apoyo a la gestión empresarial rural.

Estas acciones contemplarán además, la ampliación de mercados locales y regionales de productos e insumos, así como el desarrollo de mecanismos adecuados de comercialización para los productos agrícolas, agroindustriales y artesanales, en el marco del Plan Especial para las Zonas más Afectadas por el Conflicto. Dentro de ese mismo marco, se buscará fortalecer aspectos sociales tales como infraestructura de agua potable y saneamiento básico, educación formal y profesional, vivienda, y salud, junto a una política de apoyo a la reconstrucción de la unidad familiar.

De igual forma, es necesario adecuar y fortalecer los centros de salud y educación en las áreas afectadas por este fenómeno para la rehabilitación física y psicológica de esta población.

## 16. Cultura

Mediante las inversiones de \$370.5 mil millones en este sector se consolidará el Sistema Nacional de Cultura, a través de la creación y cualificación de consejos e instituciones territoriales de cultura, el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales y agentes culturales, y la consolidación de los procesos que vivifican y arman estructuralmente el Sistema: formación, información, planeación, organización y financiación.

La acción del Estado a través del programa **Patrimonio cultural de la Nación** se centrará en la identificación, investigación, análisis, conservación, restauración, difusión y valoración del patrimonio cultural material (documental, sonoro, visual, filmico, mueble e inmueble), y no material (memoria, tradiciones, costumbres, entre otros), que hacen parte del conjunto del patrimonio artístico y cultural de la Nación, patrimonio que es eje fundamental del desarrollo y fuente esencial de la memoria y la identidad.

Se fortalecerán los museos, bibliotecas, centros documentales y archivos, como ejes de la atención, cuidado y fortalecimiento del patrimonio cultural en el país. Se fortalecerán igualmente el Museo Nacional, la Biblioteca Nacional, el Instituto Colombiano de Antropología y el Archivo General de la Nación, entidades que se constituyen como ejes de la acción patrimonial directa del gobierno. Se consolidará la ampliación física del Museo Nacional como proyecto de interés social para fortalecer labores educativas y culturales y como apoyo a los demás museos del país, en sus servicios educativos y culturales para los colombianos del próximo siglo.

El programa **Formación artística y cultural**, fomentará el conocimiento de nuestra realidad, historia, mitos y raíces. El impulso a la antropología y a la arqueología y el rescate de la enseñanza de las humanidades a nivel

escolar contribuirán a lograr este cometido. Se promoverá el fortalecimiento de los programas y de las instituciones nacionales y territoriales encargadas de desarrollar procesos pedagógico - artísticos y culturales y se promoverá la formación y profesionalización de los creadores y los gestores culturales.

Mediante el **Fomento a la creación y a la investigación artística y cultural** se estimulará la creación y la investigación artística con el objeto de reconocer y promover el inmenso potencial artístico que pueda garantizarle al país la continuidad de sus tradiciones culturales; se trata de conciliar conceptos como identidad y globalización, y de elevar el nivel de los artistas nacionales y su profesionalización.

Con el programa de **Cultura y medios de comunicación** se buscará fortalecer los procesos comunicativos (radiales, televisivos, impresos y cinematográficos) que refuercen los diálogos interculturales que ocurren en el territorio nacional, con el propósito de contribuir a democratizar la información y el acceso a las actividades, los bienes y los servicios artísticos y culturales. Se continuará, a través de las radios comunitarias, con la promoción de mecanismos reales y eficientes para proteger, conservar, rehabilitar y divulgar nuestro patrimonio cultural, en particular el sonoro (musical y oral).

De igual forma, se participará activamente en la consolidación del canal de televisión cultural, y se propenderá por la ampliación de espacios de programación cultural en los concesionarios de los medios de comunicación radiales y televisivos, buscando mecanismos para estimular a los canales privados con el fin de que produzcan y exhiban programas de alto nivel cultural. Se fomentará la producción cinematográfica nacional mediante la generación de medios de financiamiento públicos y privados de fuente nacional, bilateral e internacional.

Con el fin de consolidar el sector cultural como fuente de desarrollo económico y social, en los casos en que ello sea posible y conveniente, se buscará incorporar la producción cultural en las dinámicas del mercado, a través de las industrias y servicios culturales y mediante incentivos a la inversión en zonas francas. Los sectores prioritarios para el desarrollo de estas políticas serán la industria editorial, la industria cinematográfica, fonográfica y el turismo cultural, entre otros. Para su fortalecimiento se canalizarán recursos hacia el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica y el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes y se promoverán estímulos a la inversión privada.

Este sector está conformado por el Ministerio de Cultura, el Instituto de Cultura Hispánica y algunos proyectos del Archivo General de la Nación, Colparticipar, Biblioteca Nacional, Instituto Caro y Cuervo y el ICETEX.

## 17. Trabajo y seguridad social

La política de empleo que se implementará durante este cuatrienio, busca disminuir el desempleo y mejorar la calidad del empleo. La consolidación de esta política dependerá en gran medida de la efectividad del ajuste macroeconómico propuesto, a través del cual se busca crear las condiciones adecuadas para la generación de empleo productivo en el sector privado.

El programa Administración e Intermediación de Empleo se constituye en el instrumento fundamental para la definición de los excesos y déficit de las necesidades urgentes de calificación y recalificación de los trabajadores, a partir del cruce la información que sobre oferta y demanda de mano de obra se tenga. La importancia de la intermediación laboral radica

en la posibilidad de recalificar a los desempleados inscritos en los centros de información para el empleo en las áreas más demandadas por el mercado, con el fin de lograr su rápida vinculación a un puesto de trabajo.

A través de la inversión de \$46.443 millones durante el cuatrienio, el Sena espera alcanzar un nivel de colocación de más del 22% de las personas que se inscriban en los Centros de Información para el Empleo (CIE).

El programa de **apoyos de sostenimiento** se enmarca dentro de las acciones que adelantan conjuntamente el Sena y la Red de Solidaridad Social. Su principal objetivo es brindar apoyos de sostenimiento a desempleados pobres durante su período de calificación. Durante el

cuatrienio se espera entregar subsidios por un valor de \$24.260 millones.

El ISS y CAPRECOM fortalecerán sus sistemas de información y su infraestructura de servicios para mejorar su gestión como administradoras del régimen de prima media de pensiones, destinando \$61.585 millones durante el cuatrienio.

Adicionalmente, la ARP ISS destinará \$35.902 millones a la ejecución de actividades de promoción de la seguridad industrial dentro de las empresas afiliadas, con el objeto de mejorar la salud y calidad de vida de los

Cuadro 26

<b>SECTOR TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b>					
<b>FUENTES DE FINANCIACIÓN 1999 - 2002</b>					
MILLONES DE PESOS DE 1998					
<b>FUENTE</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>
<b>APORTES NACION</b>	268,050	134,156	136,723	137,721	676,650
<b>RECURSOS ADMT</b>	423,173	265,788	295,827	325,634	1,310,422
<b>DESCENTRALIZADO</b>	51,175	16,839	14,776	14,696	97,486
<b>TOTAL</b>	<b>742,398</b>	<b>416,783</b>	<b>447,326</b>	<b>478,051</b>	<b>2,084,558</b>
<b>PARTICIPACION PORCENTUAL</b>					
<b>FUENTE</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>
<b>APORTES NACION</b>	36.1%	32.2%	30.6%	28.8%	32.5%
<b>RECURSOS ADMT</b>	57.0%	63.8%	66.1%	68.1%	62.9%
<b>DESCENTRALIZADO</b>	6.9%	4.0%	3.3%	3.1%	4.7%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: UIFP -DPCP

trabajadores, aumentar la productividad y reducir costos causados por accidentes y enfermedades profesionales.

El programa **Seguridad Social** contempla, entre otros, los recursos que se constituyen como reservas para el pago de pensiones y cesantías de los trabajadores del sector público, en particular de CAJANAL, CAPRESUB, Ministerio de Trabajo y SENA.

El Fondo de Solidaridad fue creado por la Ley 100 de 1993, con el objeto de subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados e independientes del sector rural y urbano que no posean los recursos suficientes para realizar la totalidad del aporte al sistema general de pensiones. Se alimenta de las siguientes fuentes: la cotización adicional del 1% del salario de los asalariados que devenguen por encima de cuatro salarios mínimos, aportes del presupuesto nacional, los aportes de las entidades territoriales y las donaciones y rendimientos financieros.

### 18. Reconstrucción y rehabilitación del Eje Cafetero

A raíz del evento sísmico del 25 de enero de 1999 que afectó gravemente 27 municipios de cuatro departamentos, el Gobierno Nacional ha establecido una Plan de Reconstrucción a través de un esquema interinstitucional de entidades del orden nacional, regional y local y de carácter público y privado, involucrados en el desarrollo de la región. El propósito de este

Plan, que facilitará a dichas entidades adelantar las acciones para la reconstrucción y rehabilitación de la comunidad afectada, es la búsqueda del desarrollo sostenible, promoviendo la recuperación de la calidad de vida de sus habitantes y la re inserción de la región a la economía nacional e internacional.

Con estos objetivos se determinarán las áreas de acción y recursos que el Gobierno Nacional canalizará durante los próximos cuatro años para atender la zona afectada por el terremoto. Las medidas de acción se han dividido en las áreas de Infraestructura Física, Atención Social y Generación de Empleo y Reactivación Económica de la zona, pero entendiendo que ellas son complementarias y deben ser adelantadas de manera coordinada y simultánea para lograr el objetivo de recuperar económica y socialmente la zona en el menor tiempo posible. Estas acciones se realizarán con un esquema institucional participativo y eficiente que dé prioridad a la sociedad civil y sus organizaciones comunitarias y no gubernamentales.

Con el fin de garantizar las acciones previstas en el plan de Reconstrucción y Rehabilitación del Eje Cafetero, se contemplan inversiones por \$471.9 mil millones de 1998. Es importante resaltar que esta cifra cubre un estimativo preliminar de necesidades, el cual será revisado una vez se cuente con información más precisa acerca de la magnitud y costo de los daños.

**ANEXO**

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO				Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)			
<b>DEFENSA Y SEGURIDAD</b>	<b>903.499</b>	<b>34.799</b>	-	<b>46.424</b>	<b>984.722</b>		<b>984.722</b>
<b>INVERSIONES EN DESARROLLO EMPRESARIAL. CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	<b>212.845</b>	<b>177.107</b>	-	-	<b>389.953</b>	-	<b>389.953</b>
<b>INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	<b>88.928</b>	<b>55.989</b>	-	-	<b>144.917</b>	-	<b>144.917</b>
Apoyo al desarrollo Empresarial	28.320	50.548	-	-	78.868		78.868
Apoyo a la promoción de la competencia, propiedad industrial y mejoramiento de la calidad	1.966	-	-	-	1.966		1.966
Modernización de las actividades de Estado hacia el sector exportador	6.284	5.441	-	-	11.725		11.725
Apoyo al desarrollo turístico Nacional	52.359	-	-	-	52.359		52.359
<b>CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>	<b>123.917</b>	<b>121.118</b>	-	-	<b>245.036</b>	-	<b>245.036</b>
Fomento a la Innovación	19.948	113.176	-	-	133.124		133.124
Apoyo al desarrollo científico y a la formación del recurso humano	53.585	4.880	-	-	58.465		58.465
Ciencia y Tecnología Agropecuaria	50.385	3.062	-	-	53.447		53.447
<b>SALUD</b>	<b>2.364.531</b>	<b>215.928</b>	<b>6.487.051</b>	<b>474.022</b>	<b>9.541.532</b>	-	<b>9.541.532</b>
Fosyga	2.140.321	-	-	-	2.140.321		2.140.321
Plan de atención básica	40.349	-	-	-	40.349		40.349
Otros programas	183.861	-	-	-	183.861		183.861
ISS - Formación bruta de capital	-	-	-	125.575	125.575		125.575
ISS - otros promoción y prevención	-	-	-	288.577	288.577		288.577
Cajas de previsión - Formación bruta de capital	-	-	-	14.883	14.883		14.883
Cajas de previsión - Promoción y prevención	-	-	-	35.195	35.195		35.195
Empresas Sociales del Estado	-	-	-	9.792	9.792		9.792
Total Transferencias	-	-	6.487.051	-	6.487.051		6.487.051
<b>COMUNICACIONES</b>	<b>9.517</b>	<b>427.430</b>	-	<b>1.574.640</b>	<b>2.011.587</b>	-	<b>2.011.587</b>
Telefonía Local	-	-	-	303.436	303.436		303.436
Telefonía Larga Distancia	-	-	-	288.688	288.688		288.688
Telefonía Móvil Celular y PCS	-	-	-	-	-		-
Telefonía Social	-	382.195	-	23	382.218		382.218

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
Valor Agregado	-	-	-	89.839	89.839	-	89.839
Televisión	-	-	-	89.034	89.034	-	89.034
Otros	9.517	45.235	-	803.620	858.372	-	858.372
<b>MINAS Y ENERGIA</b>	<b>736.480</b>	<b>91.681</b>	-	<b>7.221.701</b>	<b>8.049.861</b>	-	<b>8.049.861</b>
<b>Electricidad</b>	<b>540.027</b>	<b>11.513</b>	-	<b>840.029</b>	<b>1.391.569</b>	-	<b>1.391.569</b>
Distribución	130.329	-	-	83.615	213.944	-	213.944
Energización rural	55.820	-	-	-	55.820	-	55.820
Generación	32.368	-	-	437.032	469.399	-	469.399
Planeación sectorial	7.626	10.467	-	-	18.092	-	18.092
Subsidios	103.866	-	-	-	103.866	-	103.866
Transmisión	-	-	-	253.683	253.683	-	253.683
Uso racional de energía	3.664	1.046	-	-	4.710	-	4.710
Zonas interconectadas	123.349	-	-	-	123.349	-	123.349
Zonas no interconectadas	83.006	-	-	65.698	148.704	-	148.704
<b>Petróleo</b>	-	-	-	<b>6.125.943</b>	<b>6.125.943</b>	-	<b>6.125.943</b>
Corporativo	-	-	-	171.541	171.541	-	171.541
Exploración	-	-	-	1.050.717	1.050.717	-	1.050.717
Explotación	-	-	-	3.727.614	3.727.614	-	3.727.614
Otros	-	-	-	4.003	4.003	-	4.003
Refinación	-	-	-	813.579	813.579	-	813.579
Transporte	-	-	-	358.488	358.488	-	358.488
<b>Gas</b>	<b>23.141</b>	-	-	<b>200.430</b>	<b>223.571</b>	-	<b>223.571</b>
Distribución	-	-	-	22.056	22.056	-	22.056
Subsidios	23.141	-	-	-	23.141	-	23.141
Transporte	-	-	-	178.374	178.374	-	178.374
<b>Carbón y otros</b>	<b>80.779</b>	-	-	<b>55.300</b>	<b>136.079</b>	-	<b>136.079</b>
Administración y fomento	80.779	-	-	-	80.779	-	80.779
Exploración	-	-	-	-	-	-	-
Infraestructura	-	-	-	55.300	55.300	-	55.300
<b>Minería</b>	<b>92.533</b>	<b>80.168</b>	-	-	<b>172.700</b>	-	<b>172.700</b>
Administración y fomento	34.671	-	-	-	34.671	-	34.671
Exploración	-	-	-	-	-	-	-

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
Fomento minería del oro	2.933	-	-	-	2.933	-	2.933
Infraestructura de explotación	-	-	-	-	-	-	-
Otros	17.841	16.894	-	-	34.735	-	34.735
Plan de exploración básica	37.087	63.274	-	-	100.361	-	100.361
Promoción y asistencia	-	-	-	-	-	-	-
<b>TRANSPORTE</b>	<b>2.761.905</b>	<b>1.446.568</b>	-	<b>85.152</b>	<b>4.293.624</b>	-	<b>4.293.624</b>
Red Primaria	1.352.360	905.587	-	-	2.257.947	-	2.257.947
Red Secundaria y Terciaria	330.063	-	-	-	330.063	-	330.063
Vías Férreas	300.733	15.492	-	-	316.225	-	316.225
Puertos marítimos	18.059	-	-	-	18.059	-	18.059
Aeropuertos	-	525.489	-	-	525.489	-	525.489
Fluvial	31.269	-	-	-	31.269	-	31.269
Metro de Bogotá y Tren Ligero Cali	600.000	-	-	-	600.000	-	600.000
Otros transporte	129.421	-	-	85.152	214.573	-	214.573
<b>EDUCACION - JUVENTUD Y DEPORTE</b>	<b>321.899</b>	<b>1.499.120</b>	<b>15.328.260</b>	-	<b>17.149.280</b>	-	<b>17.149.280</b>
<b>Educación</b>	<b>232.473</b>	<b>153.000</b>	<b>15.328.260</b>	-	<b>15.713.734</b>	-	<b>15.713.734</b>
<b>Educación Básica y Media</b>	<b>115.024</b>	-	-	-	<b>115.024</b>	-	<b>115.024</b>
Educación es calidad	47.960	-	-	-	47.960	-	47.960
Caminante	67.064	-	-	-	67.064	-	67.064
<b>Educación Informal</b>	<b>4.877</b>	-	-	-	<b>4.877</b>	-	<b>4.877</b>
Ursulas	4.877	-	-	-	4.877	-	4.877
<b>Educación Superior</b>	<b>112.572</b>	<b>153.000</b>	-	-	<b>265.572</b>	-	<b>265.572</b>
Sociedad del conocimiento	-	-	-	-	-	-	-
Ampliación del sistema de crédito	56.224	103.103	-	-	159.327	-	159.327
Mejoramiento de la calidad	21	18.568	-	-	18.589	-	18.589
Impulso a la educación tecnológica y la capacidad científica	56.327	31.329	-	-	87.656	-	87.656
<b>Total Transferencias</b>	-	-	<b>15.328.260</b>	-	<b>15.328.260</b>	-	<b>15.328.260</b>
<b>Deporte</b>	-	-	-	-	-	-	-
Asistencia. Apoyo y Mejoramiento de la Recreación y el Deporte	13.406	31.413	-	-	44.818	-	44.818

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
<b>OTROS (Incluye. Inci. Insor. Colparticipar. Caro y Cuervo y Bib. Púb. de Medellín)</b>	<b>68.523</b>	-	-	-	<b>68.523</b>		<b>68.523</b>
Juventud	-	-	-	-	-		-
Constructores de un nuevo país	7.498	-	-	-	7.498		7.498
<b>Capacitación Técnica para el trabajo (SENA)</b>	-	<b>1.314.707</b>	-	-	<b>1.314.707</b>		<b>1.314.707</b>
<b>CULTURA</b>	<b>140.965</b>	<b>307</b>	<b>229.235</b>	-	<b>370.506</b>	-	<b>370.506</b>
Organización del Sector	11.169	-	-	-	11.169		11.169
Cultura y Medios de Comunicación	9.953	-	-	-	9.953		9.953
Formación artística y cultural	2.950	-	-	-	2.950		2.950
Patrimonio cultural de la Nación	23.437	-	-	-	23.437		23.437
Fomento a la creación y la investigación artística y cultural	18.854	26	-	-	18.879		18.879
Monumentos Nacionales	59.980	-	-	-	59.980		59.980
Otros Cultura	14.622	281	-	-	14.903		14.903
Total Transferencias	-	-	229.235	-	229.235		229.235
<b>JUSTICIA</b>	<b>334.833</b>	<b>996.957</b>	-	-	<b>1.331.790</b>	-	<b>1.331.790</b>
Justicia	334.833	534.702	-	-	869.535		869.535
Otros Justicia (ICBF)	-	462.255	-	-	462.255		462.255
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	<b>491.922</b>	<b>29.595</b>	-	-	<b>521.517</b>	-	<b>521.517</b>
<b>Agua</b>	<b>123.755</b>	<b>12.931</b>	-	-	<b>136.686</b>	-	<b>136.686</b>
Ordenamiento y manejo de ecorregiones de interés nacional para su conservación y restauración	5.325	-	-	-	5.325		5.325
Ordenamiento y manejo de microcuencas para la conservación y restauración del recurso hídrico en cantidad y calidad	102.769	-	-	-	102.769		102.769
Consolidación de instrumentos para la evaluación de la oferta y demanda del recurso hídrico superficial y subterráneo	15.661	-	-	-	28.592		28.592
<b>Biodiversidad</b>	<b>87.068</b>	<b>490</b>	-	-	<b>87.558</b>	-	<b>87.558</b>
Recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad	48.150	-	-	-	48.150		48.150

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
Administración, manejo y conservación del sistema de áreas protegidas	32.854	-	-	-	32.854	-	32.854
Implementación de procesos de investigación, caracterización e información para la biodiversidad	6.064	490	-	-	6.554	-	6.554
<b>Bosques</b>	<b>31.850</b>	-	-	-	<b>31.850</b>	-	<b>31.850</b>
Restauración y protección de ecosistemas boscosos y uso sostenible del recurso forestal	30.743	-	-	-	30.743	-	30.743
Investigación para el uso sostenible del bosque y desarrollo de mecanismos de implementación conjunta	1.107	-	-	-	1.107	-	1.107
<b>Sostenibilidad procesos productivos endógenos</b>	<b>125.381</b>	-	-	-	<b>125.381</b>	-	<b>125.381</b>
Desarrollo e investigación en sistemas de conservación y producción sostenible regional y local	122.083	-	-	-	122.083	-	122.083
Difusión servicio de información, educación y capacitación ambiental	3.298	-	-	-	3.298	-	3.298
<b>Mejoramiento calidad de vida urbana</b>	<b>40.132</b>	-	-	-	<b>40.132</b>	-	<b>40.132</b>
Manejo, control y monitoreo de vertimientos y emisiones	26.899	-	-	-	26.899	-	26.899
Regulación, control, disposición y manejo de residuos sólidos y peligrosos	7.999	-	-	-	7.999	-	7.999
Implementación de planes de manejo de gestión ambiental urbana	5.234	-	-	-	5.234	-	5.234
<b>Producción más limpia</b>	<b>77.491</b>	<b>16.174</b>	-	-	<b>93.665</b>	-	<b>93.665</b>
Investigación, información, regulación y promoción de sistemas productivos y extractivos limpios	6.695	16.174	-	-	22.869	-	22.869
Recuperación y manejo de áreas afectadas por actividades productivas y extractivas	70.796	-	-	-	70.796	-	70.796
<b>Mercados verdes</b>	<b>6.245</b>	-	-	-	<b>6.245</b>	-	<b>6.245</b>
Investigación y regulación para la promoción de mercados verdes	6.245	-	-	-	6.245	-	6.245
<b>GOBIERNO</b>	<b>287.145</b>	<b>115.580</b>	<b>173.073</b>	-	<b>575.797</b>	-	<b>575.797</b>
<b>AGROPECUARIO</b>	<b>502.678</b>	<b>112.977</b>	-	-	<b>615.655</b>	-	<b>615.655</b>
Adecuación de Tierras	126.893	53.312	-	-	180.204	-	180.204

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
Mediana y Gran Irrigación	-	-	-	-	-	-	-
Pequeña Irrigación	-	-	-	-	-	-	-
Capitalización	133.297	-	-	-	133.297	-	133.297
Incentivo a la Capitalización Rural	-	-	-	-	-	-	-
Desarrollo Productivo	82.781	35.677	-	-	118.459	-	118.459
Investigación Agropecuaria	-	-	-	-	-	-	-
Sanidad Agropecuaria	-	-	-	-	-	-	-
Crédito	-	-	-	-	-	-	-
Fomento	-	-	-	-	-	-	-
<b>INVERSION AGROPECUARIA</b>	<b>342.971</b>	<b>88.989</b>	-	-	<b>431.960</b>	-	<b>431.960</b>
<b>DESARROLLO SOCIAL RURAL</b>	<b>159.707</b>	<b>23.988</b>	-	-	<b>183.695</b>	-	<b>183.695</b>
Reforma Agraria	97.012	23.988	-	-	121.001	-	121.001
Titulación de Baldíos	-	-	-	-	-	-	0
Saneamiento de Resguardos	-	-	-	-	-	-	0
Adjudicación de Tierras	-	-	-	-	-	-	0
Plante	43.865	-	-	-	43.865	-	43.865
Desarrollo Campesino	18.830	-	-	-	18.830	-	18.830
<b>SANEAMIENTO BASICO</b>	<b>104.463</b>	<b>29.096</b>	<b>2.292.339</b>	<b>8.059</b>	<b>2.433.957</b>	-	<b>2.433.957</b>
Total Plan	104.463	29.096	2.292.339	8.059	2.433.957	-	2.433.957
<b>TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>676.650</b>	<b>1.310.422</b>	-	<b>97.487</b>	<b>2.084.558</b>	-	<b>2.084.558</b>
Administración e Intermediación de Empleo	-	46.443	-	-	46.443	-	46.443
Apoyos de Sosténimiento (Red solidaridad)	-	24.260	-	-	24.260	-	24.260
<b>Seguridad Social</b>	<b>676.650</b>	<b>1.239.718</b>	-	-	<b>1.916.368</b>	-	<b>1.916.368</b>
Fondo de solidaridad pensional	519.716	-	-	-	519.716	-	519.716
Respaldo pensiones servicio doméstico	15.438	-	-	-	15.438	-	15.438
Respaldo reservas pensiones y cesantías	130.638	1.239.683	-	-	1.370.321	-	1.370.321
Levantamiento Encuesta Nacional de Hogares	7.320	-	-	-	7.320	-	7.320
Programas de asesoría, difusión e investigación adelantados por la Superintendencia de Subsidio Familiar y las Cajas de Compensación Familiar	3.486	-	-	-	3.486	-	3.486

SECTORES	TOTAL 1999-2002						
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO						
	Aportes	Recursos Administrados	Transferen.	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total	Fondo de Inversión PAZ	Total Público+FIP
Capacitación y ubicación laboral de limitados auditivos	52	35		-	87		87
<b>Formación bruta de capital</b>	-	-		<b>61.585</b>	<b>61.585</b>		<b>61.585</b>
<b>Protección y bienestar social</b>	-	-		<b>35.902</b>	<b>35.902</b>		<b>35.902</b>
<b>VIVIENDA</b>	<b>194.666</b>	<b>850.000</b>	-	<b>168.820</b>	<b>1.213.486</b>	-	<b>1.213.486</b>
No vivienda de Interés Social urbana	0	0	0	53.820	53.820	0	53.820
Vivienda de Interés Social urbana	172.000	850.000	0	115.000	1.137.000	0	1.137.000
Otros Vivienda	22.666	0	0	0	22.666	-	22.666
<b>DESARROLLO COMUNITARIO</b>	<b>168.996</b>	<b>2.124.756</b>	-	<b>652</b>	<b>2.294.404</b>	-	<b>2.294.404</b>
Programas de familia, prevención, nutrición y cuidado del menor	22.230	1.968.468	0	0	1.990.698	-	1.990.698
Programas de protección a la niñez, los discapacitados y la población y Desarrollo Institucional	146.766	156.288	0	652	303.706	-	303.706
<b>ADMINISTRACION DEL ESTADO</b>	-	<b>198</b>	-	<b>14.010</b>	<b>14.208</b>		<b>14.208</b>
<b>TRANSFERENCIAS OTRA INVERSION SOCIAL</b>	-	-	<b>2.292.339</b>	-	<b>2.292.339</b>		<b>2.292.339</b>
<b>TRANSFERENCIAS LIBRE DESTINACION<sup>1</sup></b>	-	-	<b>1.256.016</b>	-	<b>1.256.016</b>		<b>1.256.016</b>
<b>RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO</b>	<b>471.888</b>				<b>471.888</b>		<b>471.888</b>
<b>FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ</b>						<b>5.750.962</b>	<b>5.750.962</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10.684.881</b>	<b>9.462.521</b>	<b>28.058.312</b>	<b>9.690.967</b>	<b>57.896.681</b>	<b>5.750.962</b>	<b>63.647.643</b>

FUENTE: DNP - UIP

<sup>1</sup> Los recursos del Situado Fiscal de libre destinación, se distribuyeron en el sector Educación.

SECTORES	TOTAL 1998-2002									
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO					Fondo de Inversión para la PAZ	PARTICIPACION PRIVADA	Territoriales*	Total Público+Privado+Territorial+FIP	Total Público+Privado+FIP
	Aportes	Recursos Adm.	Transferencias	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total					
DEFENSA Y SEGURIDAD	903,499	34,799	-	46,424	984,722	-	-	-	984,722	984,722
INDUSTRIA, COMERCIO Y CIENCIA Y TECNOLOGIA	212,845	177,107	-	-	389,953	141,328	-	-	531,281	531,281
SALUD	2,364,531	215,928	6,487,051	474,022	9,541,532	-	3,023,867	-	12,565,399	9,541,532
COMUNICACIONES	9,517	427,430	-	1,574,640	2,011,587	4,415,216	-	-	6,426,804	6,426,804
MINAS Y ENERGIA	736,480	91,681	-	7,221,701	8,049,861	16,503,711	-	-	24,553,573	24,553,573
TRANSPORTE	2,761,905	1,446,568	-	85,152	4,293,624	3,299,678	9,634,042	-	17,227,345	7,593,303
EDUCACION - JUVENTUD Y DEPORTE	321,899	1,499,120	15,328,260	-	17,149,280	-	4,819,243	-	21,968,523	17,149,280
CULTURA	140,965	307	229,235	-	370,506	-	-	-	370,506	370,506
JUSTICIA	334,833	996,957	-	-	1,331,790	-	-	-	1,331,790	1,331,790
MEDIO AMBIENTE	491,922	29,595	-	-	521,517	-	-	-	521,517	521,517
GOBIERNO	287,145	115,580	173,073	-	575,797	-	-	-	575,797	575,797
AGROPECUARIO	502,678	112,977	-	-	615,655	854,116	-	-	1,469,771	1,469,771
SANEAMIENTO BASICO	104,463	29,096	2,292,339	8,059	2,433,957	288,508	2,322,012	-	5,044,476	2,722,464
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	676,650	1,310,422	-	97,487	2,084,558	-	-	-	2,084,558	2,084,558
VIVIENDA	194,666	850,000	-	168,820	1,213,486	8,129,400	-	-	9,342,886	9,342,886
DESARROLLO COMUNITARIO	168,996	2,124,756	-	652	2,294,404	-	-	-	2,294,404	2,294,404
ADMINISTRACION DEL ESTADO	-	198	-	14,010	14,208	-	-	-	14,208	14,208
TRANSFERENCIAS OTRA INVERSION SOCIAL	-	-	2,292,339	-	2,292,339	-	-	8,631,816	10,924,155	2,292,339
TRANSFERENCIAS LIBRE DESTINACION1	-	-	1,256,016	-	1,256,016	-	-	-	1,256,016	1,256,016
RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO	471,888	-	-	-	471,888	-	-	-	471,888	471,888
FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ	-	-	-	-	-	5,750,962	-	-	5,750,962	5,750,962
<b>TOTAL</b>	<b>10,684,881</b>	<b>9,462,521</b>	<b>28,058,312</b>	<b>9,690,967</b>	<b>57,896,681</b>	<b>5,750,962</b>	<b>33,631,957</b>	<b>28,430,980</b>	<b>125,710,580</b>	<b>97,279,600</b>

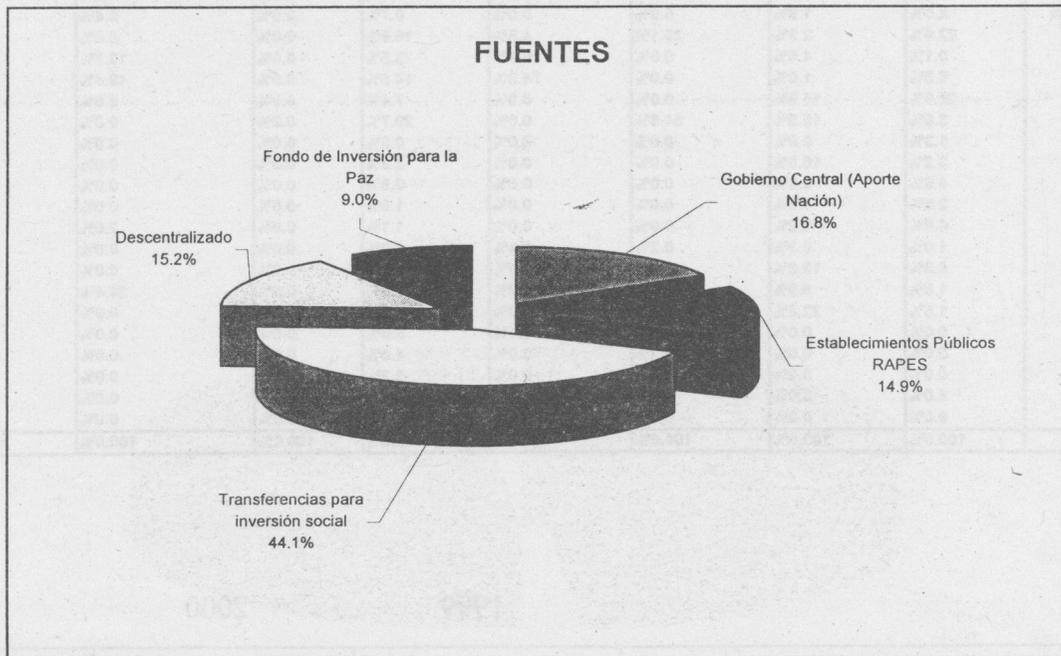
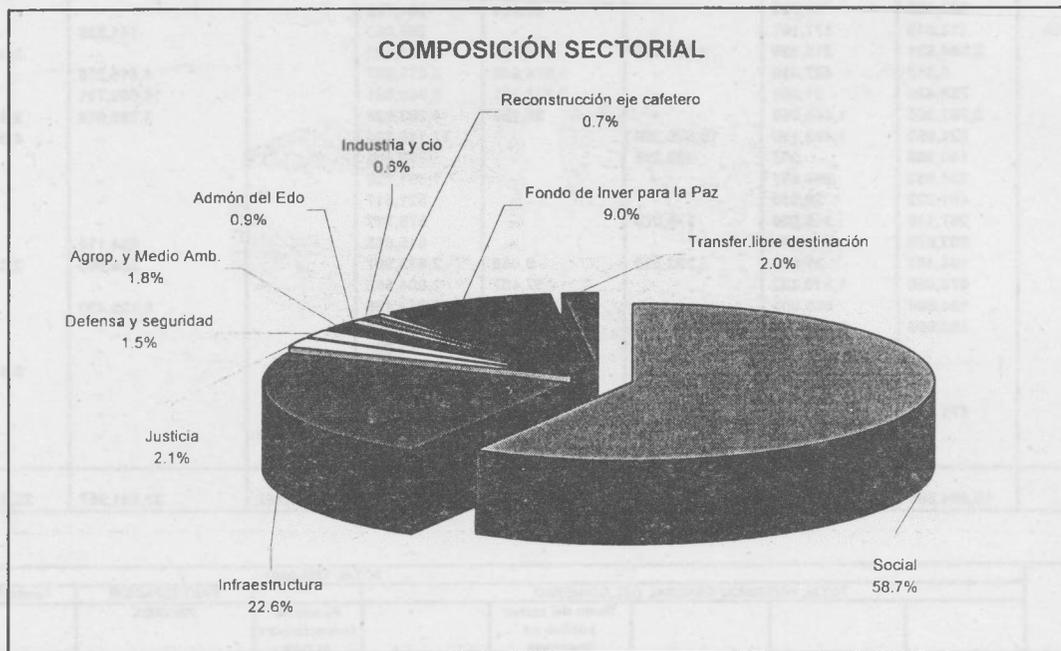
SECTORES	TOTAL 1998-2002									
	TOTAL INVERSION GENERAL DEL GOBIERNO					Fondo de Inversión para la PAZ	PARTICIPACION PRIVADA	Territoriales*	Total Público+Privado+Territorial+FIP	Total Público+Privado+FIP
	Aportes	Recursos Adm.	Transferencias	Resto del sector público no financiero (Descentralizado)	Total					
DEFENSA Y SEGURIDAD	8.5%	0.4%	0.0%	0.5%	1.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	1.0%
INDUSTRIA, COMERCIO Y CIENCIA Y TECNOLOGIA	2.0%	1.9%	0.0%	0.0%	0.7%	0.0%	0.4%	0.0%	0.4%	0.6%
SALUD	22.5%	2.3%	23.1%	4.8%	16.5%	0.0%	0.0%	10.6%	10.1%	9.9%
COMUNICACIONES	0.1%	4.6%	0.0%	16.1%	3.5%	0.0%	12.7%	0.0%	5.1%	6.6%
MINAS Y ENERGIA	6.8%	1.0%	0.0%	74.8%	14.0%	0.0%	49.4%	0.0%	20.0%	26.0%
TRANSPORTE	25.9%	15.3%	0.0%	0.9%	7.4%	0.0%	9.8%	33.8%	13.9%	7.9%
EDUCACION - JUVENTUD Y DEPORTE	3.0%	15.9%	54.6%	0.0%	29.7%	0.0%	0.0%	16.9%	17.6%	17.8%
CULTURA	1.3%	0.0%	0.8%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.4%
JUSTICIA	3.2%	10.5%	0.0%	0.0%	2.3%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	1.4%
MEDIO AMBIENTE	4.6%	0.3%	0.0%	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.5%
GOBIERNO	2.6%	1.2%	0.6%	0.0%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.5%
AGROPECUARIO	4.8%	1.2%	0.0%	0.0%	1.1%	0.0%	2.5%	0.0%	1.2%	1.5%
SANEAMIENTO BASICO	1.0%	0.3%	8.2%	0.1%	4.2%	0.0%	0.8%	8.2%	4.1%	2.8%
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	6.3%	13.6%	0.0%	0.9%	3.5%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	2.1%
VIVIENDA	1.8%	9.2%	0.0%	1.7%	2.1%	0.0%	24.4%	0.0%	7.7%	10.0%
DESARROLLO COMUNITARIO	1.5%	22.3%	0.0%	0.0%	4.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	2.4%
ADMINISTRACION DEL ESTADO	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
TRANSFERENCIAS OTRA INVERSION SOCIAL	0.0%	0.0%	8.2%	0.0%	4.0%	0.0%	0.0%	30.5%	8.9%	2.4%
TRANSFERENCIAS LIBRE DESTINACION1	0.0%	0.0%	4.4%	0.0%	2.2%	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%	1.3%
RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO	4.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.4%
FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	3.4%	4.4%
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

## SERIE APORTES NACION

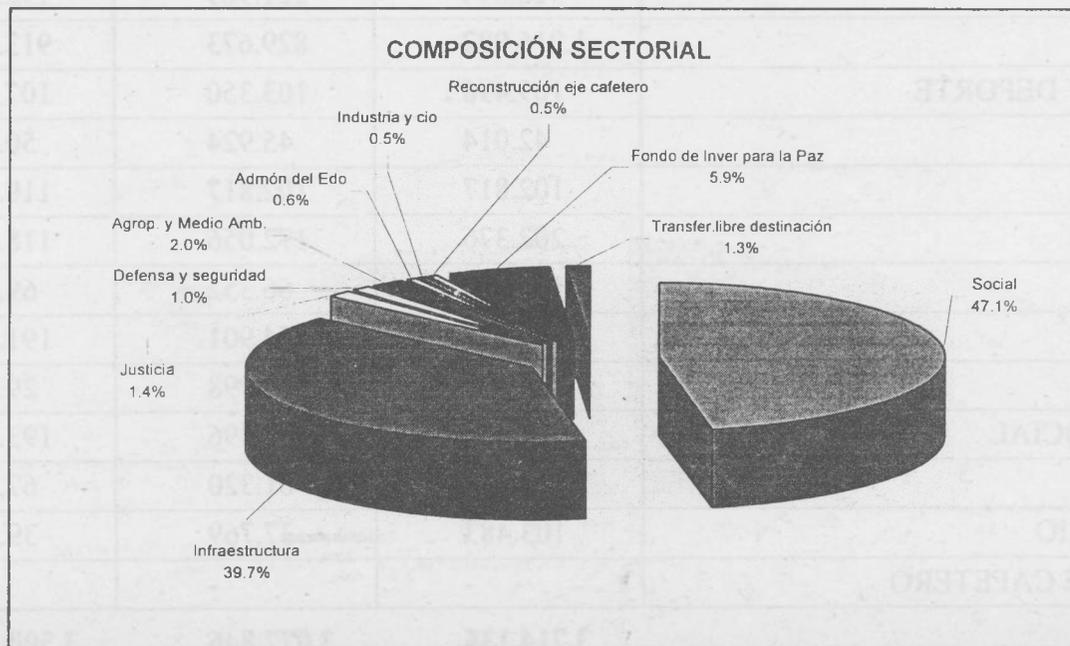
Millones de pesos corrientes

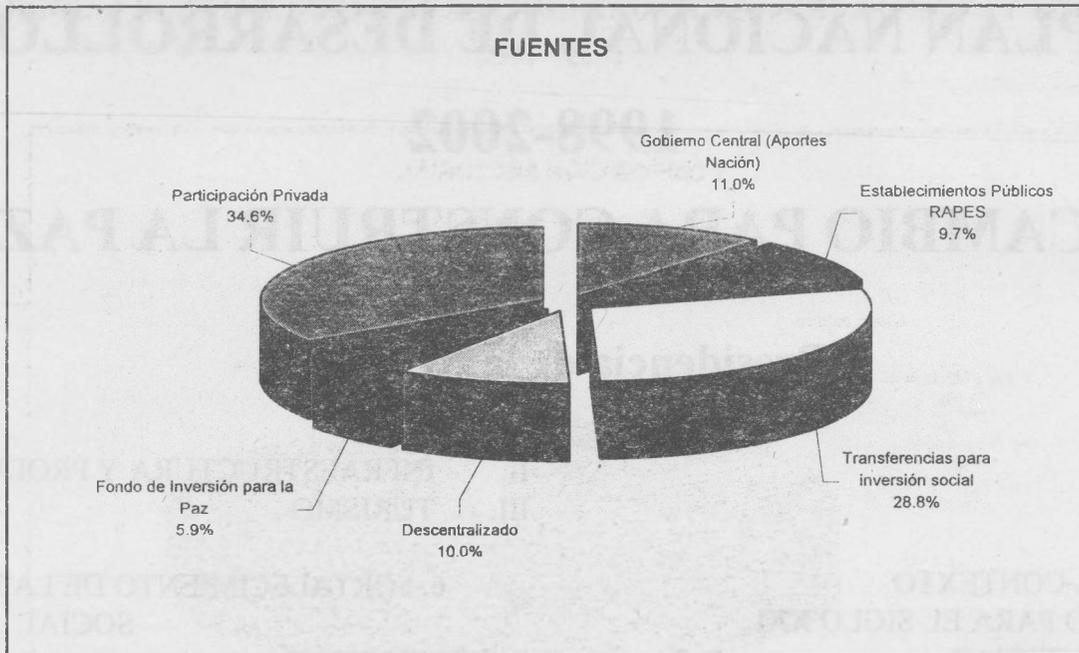
	1999	2000	2001	2002
DEFENSA Y SEGURIDAD	313.338	289.993	299.175	300.798
INDUSTRIA, COMERCIO Y CIENCIA Y TECNOLOGIA	66.244	68.848	77.406	72.851
SALUD	724.843	719.980	824.676	916.536
COMUNICACIONES	3.596	3.000	3.000	3.000
MINAS Y ENERGIA	312.894	221.969	192.670	241.047
TRANSPORTE	1.016.982	829.673	913.769	908.925
EDUCACION - JUVENTUD Y DEPORTE	109.498	103.350	107.512	109.003
CULTURA	42.014	45.924	50.498	51.195
JUSTICIA	102.817	102.817	119.997	125.003
MEDIO AMBIENTE	202.376	172.056	118.734	152.233
GOBIERNO	158.250	66.352	69.998	75.002
AGROPECUARIO	138.670	154.901	191.343	195.900
SANEAMIENTO BASICO	49.327	26.998	29.998	30.000
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	307.984	172.896	193.594	213.004
VIVIENDA	61.819	61.320	67.999	70.000
DESARROLLO COMUNITARIO	103.483	37.769	39.999	33.061
RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3.714.135</b>	<b>3.077.846</b>	<b>3.300.369</b>	<b>3.497.558</b>

FUENTES Y COMPOSICION SECTORIAL INVERSIONES GENERALES DEL GOBIERNO  
1999 - 2002

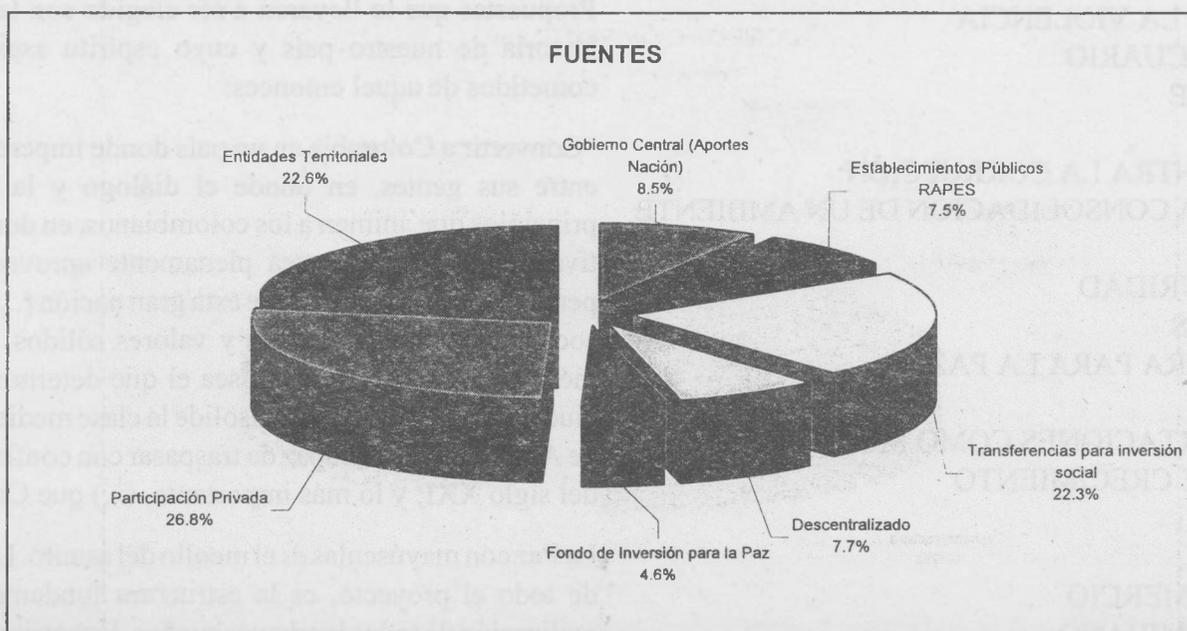
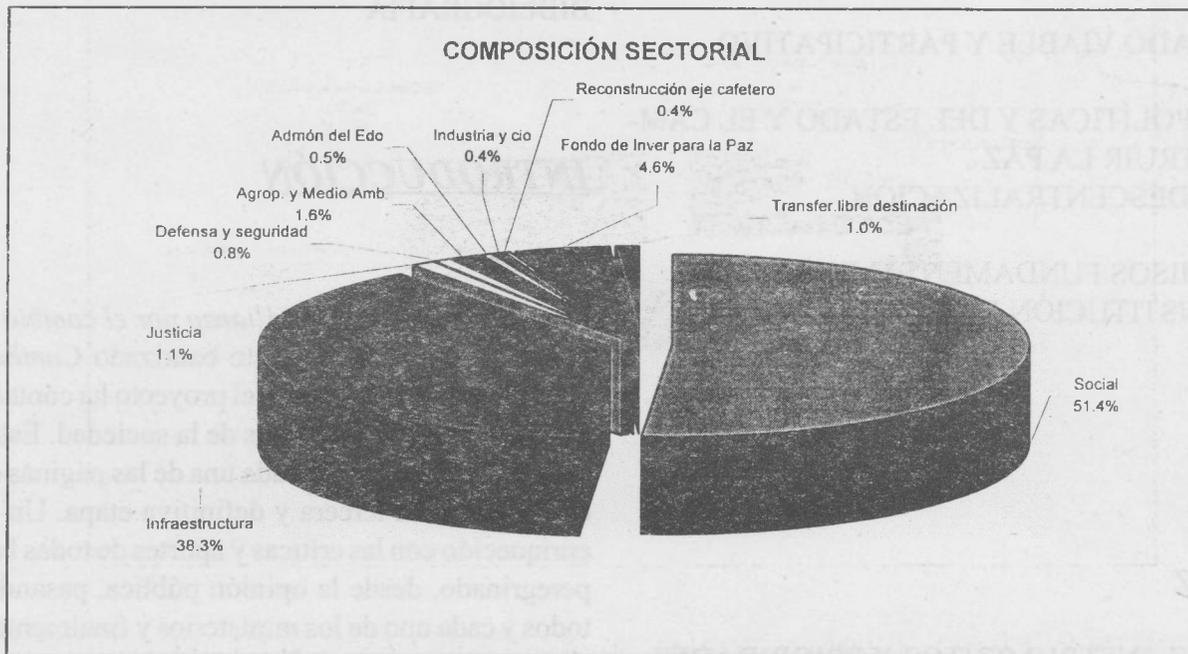


FUENTES Y COMPOSICION SECTORIAL INVERSIONES GENERALES DEL GOBIERNO  
MAS PARTICIPACION PRIVADA 1999 - 2002





FUENTES Y COMPOSICION SECTORIAL INVERSIONES GENERALES DEL GOBIERNO,  
PARTICIPACION PRIVADA E INVERSIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES 1999 - 2002



# PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

## 1998-2002

### CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

#### Presidencia de la República

#### CONTENIDO

##### INTRODUCCIÓN

#### 1. EL CONTEXTO

- I. VISIÓN DEL CAMBIO PARA EL SIGLO XXI
- II. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS
- III. MACROECONOMÍA, CRECIMIENTO Y EMPLEO
- IV. CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA FINANCIACIÓN DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA
- V. DIPLOMACIA PARA LA PAZ
- VI. UNA CULTURA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y MITIGACIÓN DE RIESGOS

#### 2. HACIA UN ESTADO VIABLE Y PARTICIPATIVO

- I. LAS REFORMAS POLÍTICAS Y DEL ESTADO Y EL CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ
- II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

#### 3. LOS COMPROMISOS FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD: RECONSTITUCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

##### INTRODUCCIÓN

- I. EDUCACIÓN,
- II. CULTURA
- III. SALUD
- IV. PENSIONES
- V. FAMILIA Y NIÑEZ

#### 4. DESARROLLO Y PAZ: INSTRUMENTOS Y PRIORIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

##### INTRODUCCIÓN

- I. ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO Y LA VIOLENCIA
- II. SECTOR AGROPECUARIO
- III. MEDIO AMBIENTE
- IV. JUSTICIA
- V. ESTRATEGIA CONTRA LA CORRUPCIÓN: PRIORIDAD EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN AMBIENTE PACÍFICO
- VI. DEFENSA Y SEGURIDAD
- VII. GRUPOS ÉTNICOS
- VIII. INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ

#### 5. LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR DE CRECIMIENTO

##### INTRODUCCIÓN

- I. INDUSTRIA Y COMERCIO EL CARIBE COLOMBIANO

- II. INFRAESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD REGIONAL
- III. TURISMO

#### 6. FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

##### INTRODUCCIÓN

- I. PLAN DE VIVIENDA
- II. POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
- III. DESARROLLO URBANO

#### 7. PLAN DE RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO

##### BIBLIOGRAFÍA

#### INTRODUCCIÓN

Desde los tiempos de la *Alianza por el cambio* se viene trabajando en la realización de este proyecto bautizado *Cambio para construir la paz*. Durante todo este período, el proyecto ha contado con la participación de amplios y diversos sectores de la sociedad. Este ejemplo de democracia participativa impregna cada una de las páginas que componen un trabajo que entra en su tercera y definitiva etapa. Un proyecto que se ha visto enriquecido con las críticas y aportes de todas las instancias por donde ha peregrinado, desde la opinión pública, pasando por la colaboración de todos y cada uno de los ministerios y finalmente por el Consejo Nacional de Planeación como lo estipulan las normas constitucionales.

El presente trabajo se ha mantenido fiel a las propuestas que hiciera el Presidente en su calidad de candidato de la *Alianza por el cambio*. Propuestas que lo llevaron a ser elegido con la más alta votación en la historia de nuestro país y cuyo espíritu aspira a hacer realidad los cometidos de aquel entonces:

“Convertir a Colombia en un país donde impere la alegría y la confianza entre sus gentes, en donde el diálogo y la reconciliación sean los principios que animen a los colombianos, en donde la capacidad productiva de su población sea plenamente aprovechada y en donde cada persona sea la propietaria de esta gran nación (...) Una nación con justicia social, propósitos comunes y valores sólidos. Una patria en la que el mérito y no los privilegios sea el que determine la prosperidad de los ciudadanos; un país que consolide la clase media más boyante y poderosa de América Latina, capaz de traspasar con confianza y orgullo las puertas del siglo XXI; y lo más importante, (...) que Colombia viva en paz”.

La Paz con mayúsculas es el meollo del asunto. La paz es el hilo conductor de todo el proyecto, es la estructura fundamental que posibilitará la realización de todos los demás sueños. La construcción de la paz es asunto

de todos los colombianos y es el empeño mayor del gobierno así como el alma del Plan de Desarrollo. Son varios los pasos que se han dado en aras de crear las condiciones para la construcción de la paz y muchos más los que se tendrán que dar.

El conocimiento y, por consiguiente, el desarrollo científico y tecnológico, son el factor más importante del crecimiento. Y la educación, el elemento crítico para asegurar el desarrollo de una sociedad con capacidad para responder a sus retos del presente y del futuro.

Fundamentalmente se han considerado cuatro estrategias básicas en la arquitectura del edificio de la paz. La primera de ellas consiste en adecuar nuestras estructuras políticas y de gobierno, con el propósito de cohesionar y consolidar la democracia. Se ha hecho necesario también, recuperar la gobernabilidad y procurar que la sociedad oriente su accionar hacia las metas comunes de paz y desarrollo. Se trata, en pocas palabras de hacer viable y real aquello de la democracia y el Estado participativos.

Las mencionadas metas se irán aproximando en la medida en que se avance en el proceso de descentralización, de la mano de la participación ciudadana y de la reorganización del Estado. Por medio de la descentralización efectiva, el Estado y los ciudadanos activos, participantes y comprometidos se logrará dar poder real a la base social, para que ella sea la propia gestora de su desarrollo. La descentralización es también sinónimo de modernización del Estado. Un Estado abrumado por responsabilidades que no puede ni tiene por qué asumir, y que le cede, en beneficio de todos, la responsabilidad a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de sus asuntos.

En segunda instancia, el *Cambio para construir la paz* requiere como estrategia definitiva, del fortalecimiento del tejido social. Todos los colombianos y colombianas somos socios en este compromiso. Debemos tender y apuntar al trabajo en equipo, a la solidaridad y al estrechamiento de los vínculos colectivos. Para ello son pilares indiscutibles la educación, la salud y la nutrición, a lo que sólo llegaremos prestando una adecuada atención a nuestra niñez y a la juventud sin distinciones de ninguna clase. La igualdad y la paz que tanto anhela el pueblo colombiano será posible siempre y cuando logremos el compromiso del cubrimiento total en las áreas mencionadas y en un plazo no mayor de seis años.

Como tercera estrategia, el Plan busca consolidar el desarrollo, el cual sólo será posible acompañado de la paz. La paz es una política de Estado y un compromiso de la sociedad. Se buscarán los mecanismos propicios, los instrumentos adecuados para un proceso de negociación que conduzca al fin del conflicto armado y a la vez se propenderá por resolver aquellos factores que propician y dinamizan la violencia. En este campo son básicas la reforma política y la toma de medidas que apoyen a los sectores, grupos y regiones más duramente golpeados por la violencia, tales como la agricultura, el medio ambiente, las minorías étnicas y los campos olvidados del país. La estrategia conlleva igualmente la promoción de una institucionalidad propicia para la paz, anclada en la lucha contra la corrupción y hermanada del fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad.

Cuarta y última de las estrategias centrales del Plan es la reactivación de la producción, teniendo como horizonte las exportaciones y la competitividad regional. Los mercados externos son el camino más viable para garantizar la prosperidad sostenida, y el Plan abarca acciones concretas en los sectores de infraestructura, minas y energía, industria y comercio, turismo y otros que nos abran perspectivas y reorienten el aparato productivo doméstico hacia dichos mercados. En este esfuerzo lograremos generar los empleos que necesitamos.

Desde cualquier punto de vista, el Plan contempla como esencial el concepto, desarrollo y realización de la descentralización. Ya no es una mera figura o instrumento de asignación de recursos por parte del Estado entre sectores y regiones, sino que ha pasado a convertirse en un marco institucional de referencia para la acción de la sociedad en torno a unos

compromisos básicos. El Plan es, así pues, un programa y una propuesta de compartir responsabilidades entre los diversos actores de la sociedad y de asumir cada cual su compromiso en la gestión del desarrollo. El Plan lo lleva a cabo no solamente el Estado, es también una tarea de la sociedad civil en su conjunto.

*El Cambio para construir la paz* es un primer intento, legítimo y audaz, por hacer realidad en el país el principio de la planeación participativa. Como ya se ha señalado, pero no sobra repetirlo, en la preparación tanto de las bases como en su ulterior desarrollo, se recibieron aportes de distintas y muy variadas organizaciones entre las cuales cabe mencionar el Consejo Nacional de Planeación, la Asamblea Permanente por la Paz, la Cumbre Social contra la Pobreza, por la Equidad y la Paz, organizaciones no gubernamentales, grupos de mujeres, grupos étnicos y muchos otros.

La participación de más y más estamentos e instancias no se ha agotado. Proseguirá con las discusiones y críticas propias de su proceso de desarrollo. Confiamos en que la participación aumente día a día, incluso después de que haya pasado por el Congreso de la República, que continúe generando compromisos, planes, reformas y proyectos de ley.

Es de anotar, cómo el Plan a pesar de tener en cuenta y resolver apremiantes problemas coyunturales a corto plazo, no se queda allí sino que contiene una clara visión del futuro y de lo que se requiere para construirlo armónica y progresivamente. Hay una conciencia nítida de las urgencias, hay claridad con respecto a la necesidad de cohesionar la sociedad y de generar un crecimiento económico sostenible en su sentido más amplio, sin olvidar las consideraciones ambientales, la necesidad de justicia y los aspectos políticos y económicos. El Plan hace posible que los sueños devengan en realidades.

La construcción de la paz y la justicia social nos imponen además, una nueva tarea: trabajar conjuntamente para reconstruir la región del eje cafetero, seriamente afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

## EL CONTEXTO

### I. VISIÓN DEL CAMBIO PARA EL SIGLO XXI

#### A. LOS PROBLEMAS

Tal como hace cien años, aunque, naturalmente, en circunstancias diferentes, Colombia se apresta a adentrarse en un nuevo siglo en medio de profundos y complejos problemas sociales. Si bien toda categorización al respecto es difícil, puede argumentarse que los dos problemas actuales más graves del país son el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio.

##### 1. *El conflicto social*

Quizás la mejor expresión de la dificultad de los tiempos está dada por el alto grado de conflicto social que se vive en el país. El conflicto social, ampliamente definido, se manifiesta de muy diversas maneras y es difícil de medir, pero una de sus expresiones más concretas se halla en los altísimos niveles de violencia que golpean a Colombia. El país tiene una de las tasas anuales de homicidios y de secuestros por cada cien mil habitantes más altas del mundo.

Junto a las formas de violencia cuantificable conviven otras formas de violencia, que no por menos medibles son menos ciertas o brutales. La violencia callejera, la violencia rural, la violencia familiar y otros tipos de

violencia son comunes en el país. De hecho, aunque en Colombia opera un número asombroso de grupos organizados de desestabilización social, dentro de los cuales se cuentan los grupos guerrilleros y paramilitares, las mafias del narcotráfico y las bandas del crimen organizado, sólo una baja fracción de los homicidios es cometida por esos grupos.

Otra manifestación importante de conflicto social se halla en las condiciones de vida de vastos segmentos de la población colombiana. En 1997 un 26.9% de la población vivía con necesidades básicas insatisfechas, y 9% en condiciones de miseria<sup>1</sup>. En ese mismo año, 55% de los hogares colombianos tenía unas posibilidades de gasto que los colocaba por debajo de la línea de pobreza y dos de cada diez colombianos tenían ingresos inferiores a la línea de indigencia, es decir, casi 8.3 millones de personas no lograban obtener el ingreso necesario para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos.

<sup>2</sup> La violencia y la pobreza son dos de las muchas formas en que se expresa el conflicto social en Colombia. Es natural que toda sociedad presente tensiones, pero en el caso colombiano es palpable la incapacidad social para resolverlas armónicamente. Por el contrario, muchas veces las tensiones son resueltas a través de un conflicto violento y destructivo, que no puede servir de base para el desarrollo. La sociedad colombiana cuenta con una población notablemente ingeniosa, recursiva y trabajadora, que sin embargo no ha podido armonizarse de modo tal que los esfuerzos individuales, en vez de producir una sociedad fragmentada y atomizada, produzcan beneficios sociales. Hace algunos años, Gabriel García Márquez, en su proclama que daba presentación al trabajo de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, anotaba que “hemos terminado por ser incrédulos, abstencionistas e ingobernables, y de un individualismo solitario por el que cada uno de nosotros piensa que solo depende de sí mismo”.

De esta manera, la sociedad colombiana resulta ser un excelente caso de estudio para la moderna economía política, un matrimonio de la economía y la ciencia política que trata de entender, entre otras cosas, las circunstancias que conducen a que un grupo de individuos racionales termine conformando una sociedad irracional. El inagotable ingenio popular ha dado para caracterizar esta situación de manera sencilla: “un país de vivos termina siendo un país de bobos”. Sea cual sea la presentación que se prefiera, el caso es que Colombia exhibe un bajísimo grado de cohesión social.

Buena parte de la irracionalidad de la sociedad colombiana se debe a la falta de adecuados mecanismos de resolución de la tensión entre la racionalidad privada y la pública, que terminan por permitir que la primera prime sobre la segunda. El resultado es una sociedad caracterizada por la precariedad de “lo público”, entendido más en el sentido de sociedad que de Estado.

## 2. El desempeño económico

Otra de las dificultades que enfrenta Colombia tiene que ver con su economía. El país es uno de ingreso medio bajo y, por lo tanto, plagado por las múltiples necesidades insatisfechas que acompañan a la pobreza. Que Colombia es un país relativamente pobre es un hecho que no se puede olvidar en ninguna discusión sobre su progreso social, pero, hasta hace no muchos años, la proverbial estabilidad macroeconómica del país, comparada con los modestos términos latinoamericanos, parecía una razón suficiente para pensar que, si Colombia enfrentaba múltiples problemas sociales, al menos el económico no era uno de ellos.

Sin embargo, en los últimos años el país ha visto cómo ha ido perdiendo su reputación de ser un ejemplo de estabilidad macroeconómica en el contexto latinoamericano, por dos razones: la primera es que al país empezó a costarle cada vez más trabajo mantener la estabilidad macro, y la segunda es que varios países vecinos han llevado a cabo procesos de

ajuste exitosos y sostenibles, y los han complementado con reformas estructurales más profundas.

Para comenzar, la década de los años noventa ha estado signada en Colombia por una tendencia al aumento del gasto público y del déficit fiscal. Esta tendencia ha estado acompañada por presiones, difíciles de resistir, que han tendido a reevaluar en términos reales la moneda nacional. En consecuencia, durante toda la década ha habido una tendencia al deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que en 1997 alcanzó un déficit superior al 6% del PIB.

La segunda razón por la cual Colombia empezó a perder su reputación de ser un ejemplo de estabilidad macroeconómica en el contexto latinoamericano es que, en general, nuestros vecinos continentales, después de las duras experiencias de la década de los ochenta, han aprendido bien la lección de la estabilidad. Por ejemplo, Colombia, que a principios de la década ostentaba una de las tasas de inflación más bajas del continente, se ha venido convirtiendo en un país de alta inflación en el contexto latinoamericano, a pesar de haber logrado reducirla durante lo corrido de los noventa.

Pero no es sólo en términos de estabilidad macroeconómica que la economía no está respondiendo adecuadamente. Una de las evoluciones más preocupantes tiene que ver con la caída secular de la tasa de crecimiento de la economía. En efecto, la economía colombiana ha sido incapaz de sostener los pocos episodios de crecimiento realmente satisfactorios que ha vivido, generalmente asociados con bonanzas de precios en sus productos de exportación. De manera más grave, como las bonanzas se han vuelto fenómenos raros y relativamente modestos en las últimas décadas, desde hace ya unos veinte años la economía colombiana no crece a tasas sobresalientes, por encima al menos del 6% en términos reales. El resultado es que el crecimiento estructural de las últimas dos décadas no ha sido suficiente para atender las múltiples necesidades de los colombianos.

A lo anterior se añade que, desde 1995, ha habido una pérdida de dinámica asociada con el ciclo económico. En efecto, en los últimos cuatro años la tasa de crecimiento no ha superado el 3%, y algo similar se espera para 1999. Esto ha llevado la tasa de desempleo a niveles insosteniblemente altos, lo cual, sin duda, agudiza los conflictos sociales.

## B. LA INSOSTENIBILIDAD DEL MODELO ACTUAL

Los problemas descritos atrás no son nuevos, ni la sociedad ha permanecido indiferente frente a ellos. Por el contrario, el principio de la década de los años noventa vio cómo se aplicaban una serie de reformas para, primero, desarrollar un esquema político más incluyente y participativo; segundo, buscar nuevas fuentes de dinamismo económico; y, tercero, atacar las causas de la gran inequidad existente al interior de la sociedad colombiana. Los hitos de esas reformas fueron, desde el punto de vista político y administrativo, la Constitución de 1991 y la profundización de la descentralización; desde el punto de vista económico, la apertura de la economía; y desde el punto de vista social, la reforma al régimen de seguridad social en salud y pensiones. Posteriormente, los últimos años vieron cómo se trató de reorientar la acción del Estado para, en vez de homogeneizar y profundizar esas reformas, tratar de enfatizar su contenido social, dándoles un sentido más asistencialista. Este esfuerzo de reorientación se concentró sobre la *acción* del Estado, más que sobre su *organización* y *procedimientos*. En consecuencia, los vicios de las prácticas del Estado, en particular de las prácticas políticas, en vez de ser atacados, se vieron exacerbados.

El resultado ha sido un modelo de desarrollo pobremente definido, parcialmente realizado e insostenible. La insostenibilidad del modelo actual se refleja en el agravamiento, a lo largo de todo lo corrido de la

década de los noventa, de los dos problemas atrás identificados como cruciales. Para comenzar con la falta de cohesión, el conflicto social se ha agudizado: el número de muertes violentas ha venido creciendo a lo largo de toda la década y la actividad guerrillera y paramilitar ha venido ganando presencia y audacia en todo el territorio nacional. Aunque se han obtenido éxitos importantes en la lucha contra los capos del narcotráfico, el cultivo, la producción y la exportación de sustancias ilícitas continúa en aumento. A la persistencia del conflicto contribuyó el hecho de que el modo de desarrollo social adoptado por el Estado en los últimos años, el asistencialista, terminó por demostrar su incapacidad para promover la equidad y la cohesión social.

Desde el punto de vista político, la sociedad colombiana aparece dividida como nunca antes desde la instauración del Frente Nacional, y las fuerzas atomizadoras han llegado a manifestarse en expresiones alarmantes, pero afortunadamente sin mayor importancia aún, de tendencias separatistas y fragmentadoras de la unidad nacional. A menos de una década de la reforma constitucional de 1991, resulta claro que la representatividad y la separación de poderes al interior del sistema político sigue siendo inadecuada. El Estado sigue siendo percibido como ineficiente, voraz y sometido a las presiones del clientelismo y de grupos de presión con suficiente poder de cabildeo. Por lo tanto, la asignación de recursos por parte del Estado no es vista como la respuesta racional de una sociedad para enfrentar sus problemas colectivos, sino como una recompensa a agentes oportunistas, a quienes se les paga favores políticos, se les reconoce de manera poco representativa "derechos adquiridos" sobre los recursos públicos, o simplemente se apropian ilegalmente de ellos a través de una corrupción abierta. Así, el presupuesto, que debiera ser la máxima expresión de la asignación pública de recursos, termina siendo capturado por intereses particulares ávidos de rentas, es decir, termina siendo al menos parcialmente *privatizado*.

En lo que se refiere a la falta de un crecimiento económico sostenido, tanto el crecimiento estructural como el cíclico se han reducido, de modo que el país no ve salidas de corto plazo a sus problemas de pobreza, y ve con alarma que el problema del desempleo se agrava. Además, se observa cómo la política macroeconómica sobre la cual está basado ese magro crecimiento es insostenible, porque no ha producido otra cosa que altas tasas de interés; revaluación real de la moneda doméstica y pérdida de competitividad internacional; alto gasto público, con el consecuente déficit fiscal excesivo; y déficit en la cuenta corriente del sector externo.

La experiencia reciente muestra que, en las acciones de los últimos años para promover el desarrollo, ha habido una serie de errores históricos, tales como:

- El esfuerzo por buscar un mayor crecimiento económico con base en una mayor cantidad de insumos, particularmente de trabajo, sin atender a su calidad y productividad. En particular, ha habido una gran equivocación en mantener una actitud de indiferencia con respecto a la educación, la acumulación de capital humano y la investigación y el desarrollo tecnológico aplicados a la producción.
- La creencia de que el incremento en el gasto público, sin prestar atención a sus efectos sobre el déficit fiscal ni a la eficiencia con que se ejecuta, es una condición suficiente para promover el desarrollo. En particular, el error está en creer que los problemas de pobreza pueden ser solucionados con un mayor gasto público, distribuido de manera asistencialista y administrado a través de los canales políticos tradicionales.
- La indecisión institucional para inducir, dar continuidad y profundizar procesos de reforma política, económica y social que son indispensables para el desarrollo. Algunos ejemplos de esto son:

- La adopción de una Carta política fundamental que, aunque participativa en su letra, no revisa los mecanismos excluyentes de representación popular de la política tradicional.
- La puesta en marcha de un proceso de descentralización política y administrativa que no transfiere adecuadamente competencias y responsabilidades a los niveles subnacionales de gobierno.
- La puesta en marcha de una política de apertura económica en un entorno macroeconómico, tecnológico y de infraestructura inadecuado, con revaluación real de la moneda, sin capacitación y sin vías y puertos para el comercio exterior.
- La falta de voluntad para desarrollar a plenitud la reforma del sistema de seguridad social en lo atinente a salud y pensiones, y para poner efectivamente en marcha medidas que universalicen y mejoren la calidad de la educación, y que presten la debida atención a la niñez y a la juventud.

### C. UN NUEVO MODELO PARA LA PAZ

Frente a la experiencia diaria de una sociedad en conflicto, excluyente y con una economía poco dinámica, se impone la tarea de proponer un nuevo tipo de sociedad para Colombia, y de convocar los esfuerzos de todos para lograrla. La que se quiere es una sociedad en paz, participativa, con oportunidades de empleo; una sociedad sin corrupción y sin miedo, en la que se vuelva a percibir que el trabajo honesto paga, en la que se pueda volver a tener fe en el futuro.

Una sociedad así no es el fruto de la ejecución de un plan de gobierno. Es, más bien, el resultado del *compromiso social* de trabajar en la construcción de una sociedad propicia para la paz. Se trata de un acuerdo y de un compromiso entre el gobierno y la sociedad civil para identificar y ejecutar las acciones básicas que llevarán al país por el camino de una sociedad con más y mejores oportunidades para el desarrollo y para la realización del potencial de cada persona, grupo social y región, dentro de un marco de participación y justicia social. Se trata, en pocas palabras, de trabajar conjunta y coordinadamente entre todas las fuerzas sociales para identificar y remover los obstáculos que impiden que el país avance por una senda de prosperidad, equidad y paz.

Este trabajo conjunto debe estar orientado entonces hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, que asegure un crecimiento sostenible fundamentado en la cohesión de la sociedad. Para el logro de estos objetivos se cuenta ya con un soporte conceptual adecuado. En efecto, la concepción moderna del desarrollo es una concepción global que toma como punto de partida la idea de que toda sociedad cuenta con un capital inicial, representado por toda la riqueza de sus recursos naturales y ambientales. El acervo de este capital natural, por así llamarlo, no es constante, sino que depende del uso que se le dé a través del tiempo. Una explotación racional del mismo, que puede incluso aumentarlo, es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Sobre la base del capital natural se construye la idea, introducida por la economía neoclásica de los años cincuenta y caracterizada por el modelo de Solow (1956), de que la acumulación de un segundo tipo de capital, el capital físico (entendido como todos los instrumentos producidos por la mano del hombre que multiplican su capacidad productiva) es crucial para el crecimiento económico. El crecimiento producido por la acumulación de capital físico es, sin embargo, insostenible a largo plazo: continuas adiciones al acervo de capital físico de una economía, sin mejorar la eficiencia en su uso, termina por agotar su productividad marginal y, por lo tanto, el crecimiento.

Si el crecimiento económico ha de ser sostenido, fuera de respetar el capital natural se requiere que una segunda fuente de crecimiento, distinta de la acumulación de capital físico, esté en operación. Tradicionalmente se ha considerado que esa segunda fuente es el progreso tecnológico, una noción que apunta a que, para determinar el desempeño económico de largo plazo de un país, no basta con estudiar cuáles son sus acervos de capital natural y físico, sino también qué tan bueno o eficiente es el capital físico. La importancia de la revolución teórica surgida en la segunda mitad de la década de los ochenta, a partir de los trabajos de Romer (1986) y Lucas (1988), es precisamente dar una explicación *endógena* del comportamiento de la tecnología a través del tiempo, y de ahí la designación de las teorías de crecimiento endógeno.

Estas teorías se centran en la importancia de la acumulación de un tercer tipo de capital, el capital humano, para explicar el proceso continuo de progreso tecnológico y, por lo tanto, de crecimiento económico. El capital humano puede ser entendido de manera amplia como la apropiación de conocimiento que hacen los individuos a lo largo de sus vidas, y las condiciones del entorno personal que permiten aprovechar ese conocimiento, como la cultura, la nutrición y la salud. En esta concepción se destacan el componente educativo de la población, sus habilidades y conocimientos, en diversos niveles. El conocimiento es lo que define la supervivencia y la competitividad de las sociedades de hoy.

El fortalecimiento del capital humano cobra especial importancia en la situación actual del país, por tres razones adicionales. En primer lugar, en un mundo globalizado, la mejor forma de adquirir ventajas comparativas es sustituir la producción de bienes intensivos en trabajo poco calificado por la producción de bienes intensivos en capital humano (Robbins, 1995). En segundo lugar, la alta tasa de desempleo actual está sustancialmente explicada por una divergencia estructural entre los requerimientos de educación y capacitación laboral de la demanda de trabajo, por una parte, y las condiciones de educación y capacitación que efectivamente exhibe la oferta, por la otra (DNP-UDS-DRHE, 1998, y López, 1996)<sup>2</sup>.

Pero quizás la razón más importante es la que tiene que ver con la equidad. La desigualdad en el ingreso en América Latina no disminuyó durante los últimos veinte años debido a la lenta expansión de las oportunidades educativas (Londoño, 1996). De acuerdo con el BID (Birdsall *et al.*, 1998), la inequidad en la distribución del ingreso es perpetuada a través de la desigualdad en el acceso a la educación. Tal y como lo sugiere la evidencia empírica disponible (Londoño, 1995 y 1996; y Lora y Londoño, 1998), sólo mediante un decidido fortalecimiento del capital humano es posible contribuir a mejorar las condiciones de inequidad y pobreza imperantes en el país. Lo anterior es especialmente válido si se tiene en cuenta que la distribución del capital humano es quizás más importante que su nivel para reducir la pobreza e incrementar el bienestar (Barros y Camargo, 1994).

Todo lo anterior significa que la inversión en capital humano constituye una herramienta poderosa para incrementar la productividad y la competitividad de la economía, y, especialmente, para mejorar las condiciones actuales de desigualdad y de desempleo. De ahí que el fortalecimiento del capital humano, entendido en un sentido amplio, y la mejora de las oportunidades de los más pobres para el acceso a activos esenciales para su desarrollo, tales como la nutrición y la salud, la educación y la adecuada atención a la niñez, juventud y mujeres, con especial atención a aquellos que están en situación de vulnerabilidad, sean una prioridad del Plan de Desarrollo.

El sistema nacional de ciencia y tecnología deberá dirigir sus acciones en una doble dirección: por una parte, orientando los esfuerzos de generación de conocimiento hacia los problemas centrales en que está inmersa la sociedad colombiana y, por otra, promoviendo condiciones favorables para la apropiación y la utilización del conocimiento. La responsabilidad

es doble e interactiva: de un lado están los encargados de la generación de conocimiento, responsables de establecer prioridades en términos de calidad y pertinencia, y de otro están quienes deben apropiarse del conocimiento, para hacer innovaciones en los procesos productivos y mejorar así su productividad. La articulación institucional y de agentes en este proceso es fundamental. Sólo las sociedades que han convertido temas como los anteriores en sus *compromisos fundamentales*, han alcanzado un desarrollo más dinámico e igualitario.

Sin embargo, fuera de los capitales natural, físico y humano, más recientemente se ha enfatizado que el desempeño económico y social puede estar relacionado con una cuarta forma de capital, conocida como capital social. Dasgupta (1997, p. 1) lo define así: "el capital social es una amalgama de ciertas características de la organización social, tales como la confianza, las normas, las redes de contactos y, con mayor generalidad, las relaciones de largo plazo que pueden mejorar la eficiencia colectiva de una comunidad, no sólo facilitando la acción coordinada, sino también permitiéndole a la gente llevar a cabo acciones cooperativas para el beneficio mutuo".

Hay dos puntos claves en esta definición. El primero es que el capital social abre oportunidades para llevar a cabo acciones cooperativas de beneficio mutuo. La importancia de estas cooperativas se entiende rápidamente cuando se considera su antípoda, las acciones conflictivas, en las cuales algunas de las partes, o todas, obtienen, no beneficios sino perjuicios. Diversos estudios empíricos confirman algo que no sorprende al sentido común: que el desempeño económico y social es mejor en las sociedades en las cuales prima la cooperación sobre el conflicto (ver, por ejemplo, Knack y Keefer, 1997).

El segundo punto clave de la definición de capital social es que éste permite la acción coordinada de la sociedad. Es decir, el capital social permite que los diversos esfuerzos individuales resulten en la consecución de propósitos comunes, superando la fragmentación y la falta de dirección, de sentido y de propósito. El capital social alude, pues, a dos conceptos claves del desarrollo social: la *cooperación* y la *coordinación*. Para que una sociedad sea exitosa, se requiere que sus miembros cooperen, y que sus esfuerzos cooperativos estén adecuadamente coordinados.

El concepto de capital social es sumamente interesante por al menos cuatro razones: la primera es que, aunado a los conceptos de capital natural, físico y humano, expresa la globalidad del concepto de desarrollo. La segunda es que la idea de que la carencia de capital social está limitando las posibilidades de desarrollo de nuestra sociedad, es una que debe sonar familiar para todos los colombianos. La tercera es hacer notar que la mejor forma de construir capital social no es a través de más Estado, sino mediante la descentralización y el fortalecimiento de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil. Y la cuarta es el vínculo que existe entre los conceptos de "capital social" y "cultura".

Para desarrollar la primera razón, la globalidad de un concepto de desarrollo que se preocupa por tratar conjuntamente la acumulación de los capitales natural, físico, humano y social, contribuye a eliminar la dicotomía entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente o el desarrollo social. Así mismo, se ha eliminado la dicotomía entre el desarrollo social y el desarrollo humano individual. Se ha constatado que el proceso de crecimiento económico no necesariamente tiene que ser un proceso depredador del medio ambiente. La antigua discusión entre la primacía del "crecimiento económico" o del "desarrollo social" se ha integrado en un nuevo concepto. También se ha integrado en términos de desarrollo la antigua oposición entre lo individual y lo social. Esas dicotomías permitían plantear falsos dilemas entre "crecimiento", "equidad" y "medio ambiente", o entre "desarrollo humano" y "desarrollo social".

La segunda razón de la importancia del concepto de capital social es que hay un amplio consenso de que la carencia de capital social está limitando las posibilidades de desarrollo de nuestra sociedad. La urgencia de buscar elementos que hagan converger las acciones individuales (individualistas) de los colombianos alrededor de unos propósitos comunes es ampliamente sentida. Elementos como la falta de solidaridad, la falta de identidad, la indiferencia, la apatía, el desentendimiento individual frente a problemas comunes como el conflicto armado interno, y otros, muestran la necesidad de buscar más cohesión.

La tercera razón de la importancia del concepto de capital social es que hace notar que éste se concibe como las redes o estructuras sociales que vinculan a los partícipes de la sociedad civil y facilitan ciertas acciones a sus actores. Por lo tanto, el fortalecimiento de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil es crucial para la creación de capital social. En este contexto, la descentralización no es un mero recurso administrativo: es una estrategia que debe atravesar a todas las otras estrategias del Estado, no sólo como un instrumento de su propia reorganización, sino también como un mecanismo de devolución de poder real a la base social, y de convocatoria de la participación comunitaria para establecer compromisos conjuntos de gestión del desarrollo entre el Estado y la sociedad civil.

Así, la inclusión social y el acceso universal a mayores oportunidades y bienes públicos, a la justicia, la seguridad, la educación, la cultura, la salud y la vivienda, no pueden seguir pensándose como el fruto de políticas de redistribución económica centradas en un mayor gasto público. Deben entenderse como una devolución real del poder de toma de decisiones hacia el ámbito local, donde se puede hacer efectiva la participación de las comunidades en la definición de las estrategias de su propio desarrollo. En este contexto, el reto del Estado es convertirse en un agente capaz de convocar el compromiso, no solamente gubernamental, sino social, con el desarrollo de la nación, en particular con la salud y nutrición, la educación y la atención a la niñez y a la juventud.

Por último, la cuarta razón es el vínculo que existe entre los conceptos de capital social y cultura. Esta última puede definirse como el marco de creencias, valores y formas de existencia que establece las formas de convivencia y de participación colectiva en las creaciones de la sociedad. Es una necesidad muy sentida que, para poder alcanzar la nueva nación que se está construyendo a partir de la Constitución de 1991, se debe desarrollar una nueva aproximación cultural hacia lo público, que permita entender a la sociedad civil lo que significa el proceso de descentralización, y una cultura amplia de la participación, la solidaridad, la tolerancia y el respeto a la diferencia. Sin estos elementos no podremos hacer realidad un país pluriétnico y multicultural con democracia participativa, tal y como se define en la Carta ni una sociedad donde hombres y mujeres tienen las mismas oportunidades.

En resumen, la visión moderna del desarrollo, que resalta la importancia de la acumulación de cuatro tipos de capital distintos, el natural, el físico, el humano y el social, enmarca adecuadamente el tipo de políticas requeridas para la promoción del desarrollo. En términos muy generales, se debe explotar de manera sostenible el capital natural; se debe promover la generación de ahorro, para permitir la acumulación de capital físico; se debe promover la atención de los niños, los jóvenes y las mujeres, la salud, la nutrición, la educación, la capacitación, la generación, desarrollo y dominio del conocimiento y el bienestar individual, para permitir la acumulación de capital humano; y, por último, se debe impedir la polarización social y promover la equidad de género, la participación comunitaria y la adopción de reglas institucionales para evitar la arbitrariedad de las acciones gubernamentales y particulares, lo que permite la

acumulación de confianza y, en general, de capital social, que es la base del comportamiento individual cooperativo.

#### D. LAS EXPORTACIONES Y LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DEL CRECIMIENTO

Se anotaba atrás que la sostenibilidad *económica* del crecimiento depende de que la acumulación de capital físico se complemente adecuadamente con acumulación de capital humano. Una pregunta relevante es qué tipo de entorno económico es más favorable para la acumulación de esos dos tipos de capital. La experiencia de diversos países en las últimas décadas, tal como la de los llamados *milagros económicos* del sudeste asiático, ayuda a responder con bastante claridad esa pregunta.

En general, los países en vías de desarrollo que han obtenido un crecimiento más acelerado y sostenido a través del tiempo en las últimas décadas, han sido los que han orientado su producción hacia los mercados externos. Igualmente, han sido estos países los que han logrado producir empleo más dinámicamente, haciendo que los beneficios del crecimiento se distribuyan más equitativamente entre toda la población. Las razones son simples: en primer lugar, cuando se produce para los mercados externos, es más factible cosechar los beneficios derivados, por una parte, de la especialización del trabajo, y, por otra, de la producción a gran escala. En segundo lugar, la reorientación de ésta hacia los mercados externos requiere esfuerzos conscientes para incorporar en los procesos productivos la innovación tecnológica, que es crucial como fuente de crecimiento sostenido.

La incorporación de conocimiento e investigación en ciencias básicas, ciencias sociales e ingenierías constituyen un eje fundamental para el desarrollo productivo exportador. La competitividad del sector productivo del país depende crucialmente de la competitividad, productividad, cobertura y calidad del sistema de educación y de ciencia y tecnología.

Colombia hasta ahora sólo ha dado tímidos pasos para recorrer la ruta de la reorientación del aparato productivo hacia la exportación. La apertura es, hasta el momento, una reforma incompleta, que ha hecho más énfasis en someter la producción nacional a la competencia de las importaciones que en verdaderamente promover las exportaciones.

Como se anotó brevemente, contra este propósito han atentado diversos fenómenos en los últimos años. En primer lugar está el entorno macroeconómico, que en los últimos años ha sido de revaluación real de la moneda doméstica. El aparato productivo difícilmente puede reorientar su producción hacia los mercados externos si la tasa de cambio real le resta competitividad. En segundo lugar, Colombia nunca se preparó adecuadamente para sostener una producción orientada a la exportación. Así, de una parte, en el país no se ha efectuado una reconversión tecnológica y una capacitación del recurso humano que lo prepare para enfrentar la competencia en los mercados externos. De otra parte, el país hizo la apertura sin contar con la infraestructura física necesaria para que los productos colombianos lleguen al exterior.

La globalización y el acelerado cambio tecnológico, base de la competitividad y crecimiento exportador, hacen necesario contar con un recurso humano cuyas características sean la flexibilidad y la capacidad de aprendizaje continuo y de adaptación a los permanentes cambios de orden tecnológico y organizacional. El tipo de recurso humano requerido para la innovación, la competitividad y el desarrollo tecnológico supone que las empresas sean también concebidas como espacios pedagógicos. Allí, fuera de inducir el aprendizaje permanente de los procesos de producción, se debe apoyar la reflexión prospectiva sobre el futuro tecnológico de las organizaciones y la transferencia horizontal de tecnología entre directivos, profesionales, trabajadores, instituciones de educación superior y grupos de investigación y de desarrollo tecnológico.

Ha llegado la hora de que en Colombia se deje de entender la internacionalización de la economía simplemente como un proceso de abaratamiento de las importaciones, por medio de la reducción de las cargas fiscales que usualmente se fijan sobre ellas. La internacionalización de la economía ahora tiene que significar la reorientación del aparato productivo hacia la exportación, en dos dimensiones: la primera es lograr que los mercados externos ganen participación dentro del destino global de la producción doméstica, y la segunda es que una mayor proporción de los recursos productivos domésticos, en especial el laboral, se concentre en la producción para la exportación.

Hay varias estrategias para hacer efectiva la reorientación del aparato productivo hacia la exportación. En primer lugar, la reorientación será dirigida por el mercado, es decir, no se trata de escoger unos sectores en los que se crea que hay potencial exportador para promoverlos, sino de proveer las condiciones para que los sectores con vocación exportadora puedan realizarla. Especial énfasis se pondrá en la infraestructura requerida para exportar, y en la disponibilidad de recursos, en particular provenientes de la inversión extranjera directa, para financiar la inversión de capital físico y humano para la producción dirigida a la exportación. En segundo lugar, se desarrollarán los acuerdos de integración regional, que proveen medios expeditos de acceso a mercados extranjeros. Por último, sin perjuicio de lo anterior, se desarrollarán las relaciones internacionales y los vínculos con el mundo exterior bajo una óptica comercial definida, que permita afianzar la presencia colombiana en mercados ya conquistados, y establecerla en nuevos mercados.

La reorientación del aparato productivo hacia la exportación es una reforma necesaria, que el país ha pospuesto por muchos años. El costo ha sido privar a la economía de una fuente de crecimiento especialmente dinámica para una economía pequeña como la colombiana, lo que ha hecho que nuestra tasa estructural de desempleo sea excesivamente alta. Ahora que otros países nos muestran la diferencia que, en términos de desarrollo, pueden causar treinta años de crecimiento basado en la exportación, Colombia tiene un compromiso inaplazable. Al país ya no le bastan tasas de crecimiento del 4 o 5% anual, en el pasado consideradas como "satisfactorias", pero consistentes sólo con tasas de desempleo estructural de dos dígitos. Ahora hay que producir las condiciones para que nuestras tasas de crecimiento sean verdaderamente sobresalientes, y nuestros niveles de desempleo estructural menores del 5%.

#### E. EL CONFLICTO, LA INEQUIDAD Y LA ESCASEZ DE CAPITAL SOCIAL

La producción de capital social depende de que exista un marco sociopolítico y económico incluyente y participativo, que provea los incentivos necesarios para que los individuos se sientan motivados para cooperar, así como los mecanismos adecuados para la coordinación de la acción colectiva. Sin lo anterior, el resultado es la falta de cohesión y el resquebrajamiento del tejido social. En Colombia, sin embargo, existen poderosas circunstancias que atentan contra la producción de capital social. Las dos principales, sin lugar a dudas, son el conflicto interno y la inequidad. Es imposible que una sociedad acumule capital social si en ella prima el conflicto sobre la cohesión, o si existe la percepción generalizada de que las principales decisiones sociales son tomadas por unos pocos y para el beneficio económico de unos pocos.

En ninguno de los dos sentidos Colombia ostenta un desempeño satisfactorio. Como se mencionó, el país exhibe un alto grado de conflicto, que se expresa de muchas maneras. No hay que repetir aquí cómo nos golpea el conflicto armado, el conflicto político, el conflicto familiar, etcétera. Pero no hay que olvidar tampoco que una muy grave consecuencia de esas

múltiples formas de conflicto es la destrucción del capital social. Un serio problema de Colombia es que carece de árbitros capaces de dirimir conflictos que sean percibidos como justos e imparciales por todas las partes. Lo particular de Colombia no es tanto el nivel de conflicto que tiene, ya que al fin y al cabo en todas las sociedades se presentan tensiones, sino su incapacidad para resolverlo de manera racional. Aquí la falla del Estado, que es el principal responsable de proveer una justicia eficaz, ha sido protuberante. Pero la sociedad civil en su conjunto también ha fallado en desarrollar mecanismos particulares de resolución de conflictos, para evitar su judicialización. Por el contrario, en Colombia es común ver cómo conflictos menores van escalando hasta producir incluso manifestaciones inaceptables de violencia. Ante la ausencia de árbitros creíbles, la respuesta individual es la desconfianza frente a todo. Lo lamentable de esto es que la confianza es el pilar alrededor del cual se construye el capital social.

En términos de equidad, aunque a primera vista podría pensarse lo contrario, Colombia tampoco ostenta un desempeño satisfactorio. Es cierto que el comportamiento de las variables que afectan la esperanza de vida fue mejor que la perspectiva más optimista de las proyecciones de 1970 y aun que las de mediados de los años ochenta<sup>3</sup>. Es cierto también que el país logró disminuir la tasa de mortalidad infantil de 90 a 28 defunciones por cien mil habitantes en los últimos treinta años, cerca de la mitad de la proyección más optimista, y que algo similar ocurrió con otros indicadores.

Todas ellas son, en efecto, evoluciones positivas. Así, el país tiene mucho que mostrar en materia de desarrollo social. Sin embargo, si uno se pregunta quiénes han sido los favorecidos, las cosas buenas que han dejado de pasar empiezan a ser muy importantes.

Como se discutió atrás, el país todavía exhibe niveles de pobreza y miseria alarmantes, lo cual conduce a la conclusión inescapable de que, si se ha avanzado tanto en unos frentes sociales y se mantienen semejantes niveles de pobreza, entonces el avance ha sido desequilibrado.

Y, efectivamente, hay suficientes evidencias que así lo comprueban. La más simple, el coeficiente Gini, con 0.47, uno de los más altos de América Latina, muestra una gran desigualdad en la distribución del ingreso. Otras más profundas indican que detrás de la desigualdad puede haber un serio problema de inequidad. En educación, por ejemplo, el acceso a la universidad no sólo es bajo sino que se concentra en el 20% más rico de la población, debido a que el sistema *filtra* desde la primaria a los estudiantes provenientes de los hogares más pobres (Vélez, 1995). El 10% más rico tiene seis años más de educación en promedio que el 10% más pobre. Los más pobres no sólo tienen menores niveles educativos, sino que la educación está más desigualmente distribuida en su interior. Los más pobres entre los pobres carecen por completo de este bien. En salud, 43% de los colombianos no se encuentran afiliados a régimen alguno y sólo cerca de 1.2 millones de niños de los estratos uno y dos alcanzan a ser atendidos por el ICBF.

Todo indica que Colombia ha venido, como dicen en algunos países, "empapelando sobre las grietas". Que ha venido creciendo sólo en la superficie y que es un país en vías de desarrollo aparente. ¿Por qué sólo hasta ahora sale eso a la vista? Tal vez por dos razones. En primer lugar, como resultado de todos los esfuerzos recientes que han venido haciendo diversos grupos de investigadores. En segundo lugar, porque se han comenzado a oír las voces de los pobres, de los que no tienen educación, de quienes carecen de atención en salud. Voces que durante mucho tiempo habían permanecido acalladas y que unos pocos años de apertura democrática han sacado a la luz pública.

Ahora bien, los mismos investigadores que han venido trabajando en la medición del desarrollo humano han avanzado también en la compren-

sión de la dinámica de la desigualdad. El resultado es patético: en Colombia existen claros mecanismos de exclusión, derivados de unas políticas sociales mal diseñadas, preocupadas por el *qué* y no por el *quién*, sin criterios para la distribución de los recursos entre los potenciales beneficiarios. Se ha descubierto, luego de mucho tiempo, que la falta de democracia que caracterizó durante años a nuestro régimen político logró penetrar las fronteras mismas de las políticas públicas. Por ejemplo, los estudios de Vélez (1995) y de la Misión Social (1998) señalan la imperiosa necesidad de mejorar considerablemente la equidad del gasto público, en especial el social, que tiene profundos componentes regresivos.

Como otro ejemplo, Berry y Tenjo (1997) muestran que la distribución del ingreso para las tres más grandes ciudades del país empeoró entre 1990 y 1993, al pasar el coeficiente Gini de 0.41 a 0.47, es decir, retornando a los niveles prevalecientes al comienzo de los años ochenta. Los autores sugieren que el empeoramiento en la distribución del ingreso coincidió con la apertura económica. Otros autores han señalado que la inequidad aumentó durante los años noventa para trabajadores asalariados urbanos, como consecuencia de un incremento relativo de los salarios para trabajadores con más educación (Núñez y Sánchez, 1998)<sup>4</sup>. De acuerdo con lo anterior, se ha inferido que la inequidad aumentó en los años noventa a través de la mayor demanda relativa por trabajo calificado, la cual a su vez habría sido inducida por la apertura económica.

Evidencia empírica reciente matiza lo anterior. Perfetti (1998) señala, en primer lugar, que los cambios ocurridos en la dispersión salarial durante los años noventa no se distribuyeron similarmente entre diferentes grupos poblacionales<sup>5</sup>. En segundo lugar, señala que, aunque los cambios en la rentabilidad privada de la educación y de otras habilidades similares efectivamente explican gran proporción de los cambios ocurridos en la dispersión salarial de comienzos de los años noventa, y que efectivamente esos cambios habrían ocurrido como consecuencia de una mayor demanda relativa por trabajo calificado, no es claro que esa mayor demanda haya sido el resultado de la apertura económica, pues diferentes factores intervinieron en el período.

Sin embargo, si a pesar de los matices de Perfetti (1998), efectivamente el deterioro reciente en los indicadores de desigualdad está asociado con la apertura, no sería difícil entender por qué. Sin unas políticas sociales complementarias adecuadamente diseñadas, que repriman los mecanismos de exclusión, el nuevo modelo basado en la apertura, aunque amplió las oportunidades económicas, no cambió la forma como ellas se distribuyen entre la población. Ya el BID (Birdsall *et al.*, 1998) ha enfatizado que las economías abiertas sólo pueden favorecer una mejor distribución del ingreso si se desarrollan políticas sociales exitosas que favorezcan el desarrollo humano.

Los anteriores son sólo ejemplos de un escenario general que ahora está claro: Colombia ha sido un país sin capacidad de respuesta racional frente al conflicto, y de oportunidades para unos pocos. Y en un país donde prima el conflicto y una inadecuada distribución de las oportunidades no puede abundar el material con el que se construye el capital social.

A las puertas de un nuevo milenio, se puede constatar cómo Colombia ha cambiado a la vez mucho y muy poco en los últimos cien años. Indudablemente ahora Colombia es un país mucho más urbano, más industrializado, más *moderno* —si se quiere— en muchos sentidos. Pero igual nos siguen acompañando penosos vicios del pasado, tales como la violencia o la pobreza. Esto, para cualquier ciudadano con amor de patria, es una profunda fuente de preocupación. Pero los colombianos y colombianas ya están acostumbrados a levantarse cada día y hacer cada uno lo suyo, a pesar de las dificultades. Los objetivos y las estrategias del *Cambio para construir la paz*, que se desarrollan en las páginas siguientes,

son el producto de una clara visión sobre el futuro del país y de lo que se requiere para construirlo. Son una invitación para convocar todo el talento nacional en el propósito de la construcción de una sociedad mejor para todos, y son un desafío al futuro, para que quienes escriban la historia dentro de cien años puedan reconocer en la Colombia de sus días la patria que sus ancestros soñaron.

## NOTAS

<sup>1</sup> Se presentan marcadas diferencias entre regiones y departamentos. La región más pobre del país es la Costa Atlántica, mientras que los departamentos con mayor incidencia de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, son el Chocó, Córdoba, Sucre, Nariño y Boyacá, con valores que superan el 50%.

<sup>2</sup> Países desarrollados como Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo, han enfatizado la importancia de la educación y de la mayor calificación del recurso humano. El presidente Clinton (1992) sugería, por ejemplo, que las condiciones de la educación, el uso de las computadoras y las telecomunicaciones en el mundo actual, significan que los ingresos laborales dependerán cada vez más de lo que se aprenda y de cómo se aplique ese conocimiento en los puestos de trabajo. El primer ministro Blair (1997) ha enfatizado, por su parte, la capacitación laboral como instrumento idóneo para reducir el desempleo.

<sup>3</sup> Los análisis de Pérez (1970) estimaban para 1985, en el mejor escenario, una esperanza de vida menor en dos años para los hombres y en cinco años para las mujeres de lo que realmente resultó según los datos de los censos y estadísticas vitales. Rueda (1986) previó para 1993 una esperanza de vida un año menor para los hombres y cinco años menor para las mujeres con respecto a las derivadas del censo respectivo.

<sup>4</sup> De otra parte, Robbins (1998) y Cárdenas y Gutiérrez (1997) mostraron que la demanda laboral por trabajo calificado aumentó en relación con el trabajo no calificado en los años 90.

## II. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

La concepción que guía los objetivos del Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz* parte de una mirada, desde el país de hoy, con sus problemas y sus fortalezas, de la Colombia que sus habitantes aspiran a construir durante el siglo XXI. Esa visión del futuro, esas expectativas del mañana, fueron traídas al presente y convertidas en estrategias.

Dentro de dicha visión se destaca la aspiración de una nación en paz. Se entiende que la paz no es un fin en sí mismo, sino un medio o condición para darle forma, en libertad, a una existencia plena. El gobierno considera crucial que la búsqueda de la paz comience precisamente por la construcción de esa libertad para moldear nuestras vidas en las generaciones presente y futura de colombianos y colombianas.

La única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país, en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo y la falta de éste impide la superación de aquélla, es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia. Éste es el elemento básico que orienta las estrategias del *Cambio para construir la paz*.

### A. OBJETIVOS PARA LA PAZ

Los problemas de Colombia en materia económica, social y política hacen necesario el diseño de una acción inmediata y ambiciosa que ubique de nuevo al país sobre una senda de *crecimiento sostenible con cohesión social*. Este es, de hecho, el principal objetivo del *Cambio para construir la paz*.

Con este objetivo se busca:

Promover la producción de riqueza y la reducción significativa de las tasas de desempleo, especialmente dentro de los grupos más afectados, como las mujeres y los jóvenes, para asegurar su distribución equitativa, la eliminación de la pobreza y la protección y el adecuado aprovechamiento del medio ambiente.

Ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población, e igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales y de las capacidades que la población necesita para aprovecharlas libremente. Esto en particular para la que se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad, por sus características socioeconómicas, culturales, étnicas, territoriales, religiosas o de género.

Contribuir a la generación de una cultura de paz que nos haga aptos para el ejercicio cotidiano de la convivencia en solidaridad, tolerancia y respeto a los derechos humanos como base para la reconciliación nacional.

Mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos, teniendo en cuenta criterios de ingreso y de distribución regional y de género.

En pocas palabras, el objetivo del *Cambio para construir la paz* está estrechamente relacionado con las mayores aspiraciones y las necesidades más sentidas de la población colombiana, como el empleo, la superación de la pobreza y la justicia social. Al recoger estas válidas aspiraciones, el gobierno ha considerado que es esencial abordarlas tanto con una perspectiva de corto plazo que permita superar rápidamente la crítica situación coyuntural que vive el país, como también asegurar que los logros que se alcancen en su satisfacción sean permanentes y crecientes a mediano y largo plazo.

Esto significa que las ideas de sostenibilidad y de cohesión social en el objetivo principal del Plan son tan o más importantes que la idea de crecimiento que acompañan. De hecho, el crecimiento, por una parte, y la sostenibilidad y la cohesión, de otra, se complementan mutuamente si se adopta una visión según la cual sostenibilidad implica:

- Desde el punto de vista económico, que el crecimiento se fundamente en incrementos de productividad.
- Desde el punto de vista ambiental, que el crecimiento sea compatible con la preservación y el manejo adecuado de los recursos naturales.
- Desde el punto de vista social, que el crecimiento sea generador de empleo, de capacidades y de oportunidades también para los más pobres.
- Desde el punto de vista político, que el proceso de crecimiento sea, fundamentalmente, equitativo y participativo.

Estos principios fueron la brújula para definir y diseñar las siguientes estrategias con las cuales el gobierno trabajará por el logro de los objetivos arriba enunciados.

## B. PRIMERA ESTRATEGIA. HACIA UN ESTADO PARTICIPATIVO

Las restricciones impuestas fundamentalmente por el entorno económico, que han obligado a redimensionar y redireccionar la gestión del Estado, orientándola más hacia la promoción, coordinación y regulación que hacia la administración y la ejecución directa, inducen una reforma del Estado.

Pero la reforma del Estado no es sólo una respuesta a restricciones más o menos coyunturales. El desarrollo socioeconómico es, en buena medida, función de la calidad de la democracia. Para el *Cambio para construir la paz*, fortalecer la democracia participativa es una estrategia central en la tarea del gobierno y la sociedad de llevar a Colombia por una senda de prosperidad, equidad y paz. El fortalecimiento de la democracia participativa es además una forma idónea de reforma del Estado en la que su transformación no significa el abandono de la atención de las deman-

das sociales de mayor participación, equidad y garantía de los derechos sociales, políticos y culturales de la nación. Esto se logra si el país cuenta con un proceso político estable y de amplia representación y con unas instituciones sólidas y eficientes.

En primer lugar, esto se logrará con una reforma política que asegure el retorno de la gobernabilidad, con unas instituciones democráticas propicias para la paz; un sistema político y electoral que se convierta en la columna vertebral de la democracia; y una labor más técnica y transparente del Congreso. Esta reforma debe entenderse en un sentido amplio, que busca no sólo modificaciones de carácter institucional, sino la ampliación del espacio para grupos minoritarios y el desarrollo de la democracia participativa, redefiniendo de esa manera las relaciones entre ciudadanía y sociedad.

Un segundo espacio de reformas tiene que ver con la modernización de la administración pública y la profundización de la descentralización.

En cuanto a la administración pública, sus problemas marcan claramente la dirección de las acciones a seguir: falta de racionalidad en su organización, ineficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones y, en general, en la satisfacción de las necesidades de la población; inadecuado uso de los recursos públicos; creciente déficit fiscal; altos índices de corrupción, falta de compromiso de los servidores públicos; carencia de efectivos sistemas de evaluación y control. Todos estos factores han propiciado una crisis de credibilidad en la administración pública y su distanciamiento creciente de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordena observar la Constitución de 1991.

Con los instrumentos legales establecidos en la ley 489 de 1998, el gobierno impulsará una reorganización del sector público para acercar al ciudadano al servicio del Estado, aumentar la eficiencia de la acción estatal y combatir la corrupción.

La reforma de la administración pública será una política de Estado, una actividad permanente de ajuste y rápida adaptación, un proceso unificado, coordinado y evaluable que vaya más allá de los programas o proyectos puntuales, las reformas legislativas, los recortes presupuestales y los esfuerzos aislados.

Como parte de las estrategias del *Cambio para construir la paz*, el gobierno trabajará en el diseño y puesta en marcha de un esquema de reforma de la administración pública bajo los siguientes criterios básicos: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; y adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones.

La profundización de la descentralización, por su parte, es uno de los pilares fundamentales del Plan de Desarrollo.

El déficit fiscal ha generado una gran tensión sobre el modelo de Estado descentralizado adoptado por Colombia a partir de la Constitución de 1991. Se oyen las más variadas voces. Algunas expresan la necesidad de restringir o poner un "tope" al situado fiscal y a las transferencias municipales; otras reclaman un mejor control del gasto en los niveles subnacionales, pues parece que, en muchos casos, está siendo dominado por la corrupción y el despilfarro. Por su parte, el nivel departamental todavía se debate en ese limbo en que lo dejara la nueva Constitución Política: por una parte están quienes quieren su fortalecimiento y por otra aquellos que piden su eliminación definitiva. Entre tanto, los municipios han asumido su nuevo mandato de diversas —y a veces antagónicas— maneras: unos han progresado a la luz de su recobrada autonomía y otros preferirían estar aún cobijados por la sombra del gobierno central.

La descentralización del gobierno y el consiguiente fortalecimiento de los niveles subnacionales han sido un objetivo de la política nacional por espacio de más de dos décadas. En la segunda mitad de los años ochenta, Colombia inició -con algo de timidez- un proceso de descentralización política y administrativa que logró un nuevo impulso gracias a la elección popular de alcaldes en 1988. La Constitución de 1991 aceleró el -hasta entonces- lento proceso descentralizador y adoptó, de un solo golpe, una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina. Factores fundamentales de ello fueron el rápido y obligado traslado de cerca del 45% de los ingresos corrientes de la nación a municipios y departamentos, así como la protección constitucional y la ampliación de la tributación de los municipios.

El renovado ímpetu descentralizador en Colombia durante las dos últimas décadas, alimentado por la crisis del sistema político-administrativo centralista y excluyente, encontró apoyo en nuevas teorías económicas y políticas. Los economistas consideran mejor y más eficiente para las comunidades locales que sean éstas las que escojan su canasta de servicios tal y como la prefieren y están dispuestos a pagar. No sobra agregar que el control local puede también reducir los problemas de gestión y monitoreo (Tiebout, 1956; Oates, 1972; Bahl y Linn, 1992; y Shah, 1994). Desde una perspectiva política, la descentralización está en capacidad de incrementar la participación democrática local, moderar y eliminar las tendencias separatistas, así como reducir las tendencias dictatoriales o excluyentes del nivel central de gobierno (Inman y Rubinfeld, 1997; Tanzi, 1996 y Weingast, 1997).

Sin embargo, a medida que avanzan los procesos descentralizadores en muchos países, aparecen igualmente muchos problemas sobre los cuales ya existe documentación y análisis. En algunos casos, como el nuestro, la descentralización separó las decisiones sobre el gasto de aquellas que atañen a los impuestos. Tanto más, en la medida en que los municipios incrementaron sus ingresos por participaciones en los ingresos centrales sin haberse visto en la necesidad de aumentar sus impuestos locales. Los niveles subnacionales, en estos casos, tienden a sobregirarse, confiando en obtener siempre más recursos del nivel central. El fortalecimiento de los intereses regionales lleva también por esta vía a que sus representantes en el nivel central estén siempre al acecho de cada vez más recursos comunes (Alesina y Perotti, 1994). Basta ver lo que ha ocurrido en Colombia con la adopción, por parte del Congreso, de nuevos impuestos tales como la sobretasa a la gasolina, o de nuevos gastos a través de leyes que generan inflexibilidades en el nivel central.

De allí que surjan preocupaciones acerca de los problemas en el manejo macroeconómico que puedan ser producto de la descentralización (Tanzi, 1996; Prud'homme, 1995), especialmente en cuanto a la explosión del gasto público y a las inflexibilidades para hacer los ajustes fiscales necesarios. Lo anterior conlleva déficits fiscales más altos, ya que los gastos directos del nivel central no se pueden reducir en la misma medida en que crecen las transferencias o les entrega tributos a los niveles subnacionales. Tampoco cuando estos mismos niveles generan déficit insostenibles y esperan ser rescatados por el gobierno nacional.

Sin embargo, la escasa evidencia confirma que una mayor descentralización está asociada con un mayor gasto público, pero no necesariamente con mayores déficits públicos. Países con niveles muy altos de descentralización, como los Estados Unidos y Suecia, han sido especialmente exitosos en poner límites estrictos al apoyo que el gobierno nacional brinda a los subnacionales, lo que ha implicado, en el margen, una relación más rigurosa entre el gasto y los impuestos locales.

Frente a esta evidencia, la experiencia colombiana muestra una tendencia preocupante que, de acuerdo con la experiencia de otros países, puede tener relación con el periodo de transición y con las dificultades políticas

y administrativas derivadas del proceso de acoplamiento que resulta del cambio de un modelo centralizado a uno descentralizado. Más aún, tratándose de una situación en la que el centralismo tenía fuertemente relegadas a las regiones y a los municipios, mientras que la nueva descentralización debió materializarse en un marco de desigualdad regional abrumador.

Consciente de las tensiones fiscales y políticas existentes, el gobierno considera necesario evitar las presiones centralizadoras y, por el contrario, preservar y fortalecer el proceso de descentralización. Ésta se convierte entonces en una de las estrategias centrales del Plan de Desarrollo, en el convencimiento de que la descentralización está efectivamente asociada con una mayor participación ciudadana y, por lo tanto, con un sistema político más incluyente y democrático, sin el cual no se puede construir la paz en un país con la diversidad geográfica, étnica y cultural que caracteriza a Colombia.

Alrededor de la estrategia de descentralización debe surgir un reordenamiento del Estado y de sus finanzas que establezca un régimen orgánico de ordenamiento territorial. En particular, se requiere una redefinición de las regiones y provincias, para que no sean entendidas únicamente como unidades político-administrativas, sino también como sujetos del proceso de crecimiento y desarrollo económico y social. Hay varias razones para que sea así: primero, el crecimiento tiene una dinámica que es más regional que local o nacional; segundo, el regional es el espacio donde más fácilmente puede congregarse la sociedad civil alrededor de planes y proyectos de interés colectivo; y tercero, la región es la escala óptima de muchas actividades y organizaciones sociales de fin común. Más allá de la definición de fronteras, el aspecto fundamental del ordenamiento territorial es el reconocimiento de la autonomía y de la responsabilidad regional. Esto también es esencial para recuperar la estabilidad fiscal de largo plazo imprescindible para el crecimiento económico sostenido. En este contexto, el papel de la nación debe ser proveer una estrategia global de articulación de dinámicas regionales.

### C. SEGUNDA ESTRATEGIA. LOS COMPROMISOS FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD: RECONSTITUCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

La estrategia de reforma del Estado a través del fortalecimiento de la democracia participativa tiene un complemento natural en la consolidación sociedad civil. El cambio de la naturaleza del Estado no puede concebirse sin uno complementario de la vida social, que le permita operar no simplemente como la manifestación de las acciones de sectores privilegiados, sino en toda su pluralidad, dando espacio a la integración de nuevas organizaciones no gubernamentales ecologistas, feministas, étnicas y otras.

Infortunadamente, todos los diagnósticos de la situación social del país y de las causas de la violencia indican que existe una falta total de cohesión. Esto impide que la sociedad se mueva en torno a unos objetivos comunes y asuma los compromisos mínimos que se requieren para comenzar a darle al presente la forma del futuro que la población colombiana desea. De aquí que sea esencial para los propósitos del *Cambio para construir la paz*, diseñar y llevar a la práctica una estrategia que permita *reconstituir y fortalecer el tejido social*. De esta manera, las reformas políticas y administrativas de la primera estrategia son inequívoca y adecuadamente complementadas con un esfuerzo por reconstruir la sociedad civil.

La reconstitución del tejido social se fundamenta en una serie de compromisos del Estado y de la sociedad para:

- Aunar esfuerzos y recursos que aseguren la generación de empleo y la erradicación de la pobreza.

- Buscar la igualdad de oportunidades sociales para la población colombiana, la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza y el respeto a los derechos humanos.
- Desarrollar un proyecto cultural de largo plazo que permita la reconstrucción de las identidades subjetivas y a nivel colectivo, así como de la generación de una ética para la convivencia, que posibilite el restablecimiento de la confianza de la población en sí misma y en sus instituciones como base para despertar la acción solidaria en torno a unos propósitos comunes.

Las políticas que hacen parte de esta estrategia son esencialmente de dos tipos: fortalecimiento del capital humano y del capital social.

### 1. Fortalecimiento del capital humano: oportunidades y capacidades

El disfrute de la convivencia armónica es el marco indispensable para el desarrollo y fortalecimiento del capital humano. En ese sentido, la generación de una cultura de paz, solidaria y tolerante, debe ser un hilo conductor más de la política social, que sienta las bases para que Estado y sociedad asuman el compromiso de asegurar la cobertura total en cultura, educación y salud, así como la plena atención a la niñez y la juventud.

En la relación con la cultura, el compromiso será avanzar en la descentralización del sector mediante el mejoramiento de los mecanismos de participación social en el sistema nacional de cultura haciendo más equitativa la distribución regional de recursos y fortaleciendo la formación artística y cultural para sentar las bases de igualdad en el disfrute de los bienes y servicios culturales. La cultura es y debe ser una responsabilidad de la sociedad y del Estado, así como un compromiso social adicional.

Este compromiso no se quedará en simple retórica. El *Cambio para construir la paz* identifica y precisa los mecanismos a través de los cuales comenzará a hacerse realidad. En el campo educativo, la cobertura total será el resultado de una combinación de mejoras en eficiencia, redistribución del situado fiscal entre municipios para favorecer los más pobres (donde la falta de cobertura es mayor) y aportes adicionales de las ciudades con más capacidades, las cuales contribuirán así directamente al compromiso social en torno a la educación.

En salud, el logro de una cobertura total depende de dos elementos: que el sistema sea financieramente viable y que mejore sustancialmente la eficiencia del mismo. Para esto, el Plan de Desarrollo contempla medidas como el control a la evasión y la elusión, que liberará recursos para cubrir los subsidios parciales de la población de ingreso medio; mecanismos para evitar doble afiliación; y acciones para que el flujo y la distribución de recursos de situado fiscal, participaciones municipales y rentas cedidas a departamentos, puedan destinarse en mayor proporción a la afiliación del régimen subsidiado.

En el campo de la nutrición y la atención de la niñez, se ajustarán los programas estatales que desde hace varios años se han venido desarrollando en el país, con el fin de garantizar una mayor integralidad. Se vincularán nuevos actores de la sociedad civil y se ampliará la cobertura de varios programas. De otra parte, se buscará un compromiso social que promueva mejores condiciones para el desarrollo de la familia y sus miembros, particularmente de los derechos de los niños y niñas, así como la corrección de la inequidad adicional que se genera vía el menor capital humano y social de las familias pobres.

La acumulación de capital humano no es aquí simplemente un mecanismo para expandir los recursos humanos de la población y hacerla más apta para la participación laboral y la generación de ingresos. Su objetivo

esencial es mejorar las condiciones y el nivel de vida, y erradicar la pobreza de quienes se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad por sus características socioeconómicas, étnicas, territoriales, religiosas o de sexo, para garantizar condiciones que les permitan potenciar su desarrollo y ampliar sus capacidades y competencias y realizar un ejercicio pleno de ciudadanía.

Al proponer que el fortalecimiento del capital humano sea, más que una política de Estado, un compromiso de toda la sociedad, el gobierno está llamando a la población colombiana a tomar conciencia de que el desarrollo humano es un propósito de largo plazo, que trasciende los cuatro años de un periodo presidencial, que exige tener una visión de futuro y deponer los intereses particulares a favor de los de nuestros niños y niñas. En la concepción del desarrollo humano como propósito de largo plazo, es esencial incorporar la variable del conocimiento, su apropiación y uso social, como ejes fundamentales de los procesos de aprendizaje social, los cuales fortalecen las capacidades individuales y organizacionales de la sociedad.

En la reconstrucción del tejido social y en el fortalecimiento del capital social, el conocimiento y la investigación en ciencias sociales y educación deberán estar orientados hacia los grandes problemas de la sociedad colombiana, así como al proceso de globalización e internacionalización de las economías. Los temas prioritarios a estudiar deben ser los procesos de gobernabilidad y organización social; convivencia, paz, seguridad, justicia y corrupción; la legitimidad de las instituciones básicas de la sociedad; los equilibrios entre el mercado y la nueva normatividad emergente; los cambios en la organización del trabajo y el mercado laboral; la pobreza y el conflicto social; la diversidad cultural y étnica; y la organización del sistema educativo, no sólo en cuanto a contenidos curriculares, sino también en términos de eficiencia, gestión escolar y generación de innovaciones tecnológicas para el aprendizaje. Entender la necesidad de este compromiso de todos es un gran paso adelante en la construcción de la paz.

La mejor manera de lograr este propósito de acción colectiva es fortaleciendo el capital social con que cuenta el país.

### 2. Fortalecimiento del capital social: confianza y participación

a. *Capital social y cohesión.* El capital social es, en palabras de Stiglitz, el "pegamento que produce cohesión entre y al interior de los grupos" de la sociedad<sup>1</sup>. La base de esa cohesión es la confianza, elemento central de las relaciones y el intercambio entre quienes conforman una sociedad o conviven en una comunidad.

Pero el capital social no se puede construir en abstracto, sino alrededor de unos propósitos comunes que serán concertados mediante los mecanismos de participación de que dispone la sociedad. Se proponen: la cobertura universal en educación y salud; el fortalecimiento de la cultura, en particular de una cultura de la tolerancia, como factor de cohesión social; la construcción de la paz; y la equidad de género y la búsqueda de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Son ellos los que permitirán que las instituciones y organizaciones de la sociedad civil se reactiven y fortalezcan y que, como resultado de esto, se generen elementos de cohesión desde sus bases mismas.

Un aporte fundamental de la sociedad a la construcción de capital social provendrá de la creación del servicio social obligatorio para bachilleres y universitarios. Esta es, además, la cuota de contribución de estos grupos a la construcción de un país mejor y más equitativo. Los jóvenes apoyarán con un tiempo de dedicación exclusiva de no menos de seis meses a programas como recreación asistida para la jornada complementaria escolar, asistencia para las casas de atención de ancianos y cuidado de

niños de cero a seis años de edad. Todas estas actividades hacen parte del Plan Nacional de Solidaridad Juvenil.

La búsqueda de cohesión y confianza en la sociedad se hará también con otros tipos de medidas, tales como: (i) el diseño y puesta en práctica de mecanismos alternativos de justicia y resolución de conflictos con pleno acceso para toda la población; (ii) el fortalecimiento de los núcleos básicos de la comunidad como la familia y la escuela, y la eliminación de la violencia intrafamiliar; (iii) la prevención del consumo de drogas; (iv) el estímulo a alianzas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil; y (v) la creación y aprovechamiento de espacios de participación comunitaria.

#### b. Las instituciones "desde abajo"

- Alianzas estratégicas

Las alianzas estratégicas son iniciativas conjuntas entre el sector público y el sector privado con o sin ánimo de lucro, en las que cada uno contribuye con recursos de diverso tipo (financieros, técnicos, humanos) y participa en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos productivos, prestación de servicios públicos o diseño de políticas públicas. Estas alianzas son de suma importancia para consolidar recursos dispersos en la sociedad y ponerlos al servicio de un propósito común. De esta manera, permiten enfrentar problemas para los cuales el Estado no cuenta ni con los medios ni con el conocimiento para resolverlos, por lo que su desarrollo será esencial para el logro de los objetivos del *Cambio para construir la paz*.

Si bien estas alianzas pueden ser de diverso tipo y propósito, una variedad de ellas será particularmente estimulada en varias de las políticas sectoriales. Se trata de lo que aquí se llama *proyectos productivos participativos*, que jugarán un papel central en tres niveles: en la política para el sector agropecuario, en el desarrollo de la estrategia de desarrollo alternativo y en la acción estatal para las zonas afectadas por el conflicto y la violencia, el llamado *Plan Colombia*. Los proyectos en cuestión son alianzas para el desarrollo de cultivos permanentes, promovidas por el gobierno a través de incentivos de capitalización en el campo o reforma agraria, y apoyadas por inversiones públicas en infraestructura, servicios y desarrollo social.

- Una estrategia de participación comunitaria

La participación de las comunidades a todo nivel es la base de la búsqueda de la convivencia y la construcción de la paz. Es un propósito del *Cambio para construir la paz* facilitar y promover la participación de toda la población en las decisiones que la afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. De hecho, las alianzas estratégicas atrás descritas son una instancia particular de participación.

El criterio sobre el cual se va a construir la estrategia de participación es la necesidad de contar con el ejercicio de los deberes y derechos por parte de los ciudadanos y ciudadanas para que, de manera conjunta, cooperen en la gestión del desarrollo y en la identificación y búsqueda de propósitos comunes como la paz.

El escenario fundamental para iniciar el proceso de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil será el municipio. Éste es la unidad básica para desatar potenciales de desarrollo social y económico. La participación comunitaria será la base para la recuperación de la vida municipal, para avanzar en la construcción, desde la base, de una nación pluriétnica y multicultural y para promover la igualdad de los derechos y de trato entre hombres y mujeres.

La Red de Solidaridad Social jugará un papel central en el fortalecimiento de la participación comunitaria y en la profundización de la descentrali-

zación. La participación no será ya alrededor del reparto de unos recursos del gobierno central, sino en torno a la distribución de responsabilidades y a la consolidación de recursos locales para solucionar los problemas de las comunidades. Para esto, la Red de Solidaridad Social promoverá la participación comunitaria en proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo, conjuntamente con los entes territoriales. Estos últimos aportarán los recursos que sean necesarios y la Red cofinanciará sólo aquellos que favorezcan a los más pobres en las zonas más deprimidas y con insuficiencia de recursos propios. También lo hará en casos de emergencias de diversa índole o desastres naturales, y de conformidad con la ley.

#### D. TERCERA ESTRATEGIA. DESARROLLO Y PAZ: INSTRUMENTOS Y PRIORIDADES

La violencia y la criminalidad se han convertido en un obstáculo al crecimiento, debilitando la legitimidad del Estado y la democracia, constituyendo, por tanto, una creciente preocupación para el gobierno, los sectores económicos y la sociedad en general. La paz es una condición indispensable para retomar y consolidar la sostenibilidad del desarrollo. A su vez, el desarrollo es el arma más poderosa para iniciar la construcción de la paz.

La paz genera efectos positivos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza a través de su impacto sobre la formación y consolidación del capital físico, humano, natural y social del país. Igualmente, la paz produce un impacto favorable sobre la capacidad de gestión gubernamental, consolidando la democracia. La combinación de estos efectos positivos genera a su vez condiciones de equidad social y estabilidad económica más propicias para la construcción colectiva de una sociedad armónica y pacífica, reflejando por tanto un círculo virtuoso entre paz, desarrollo económico y social y democracia.

En ese sentido, la urgencia de crear las condiciones para iniciar la construcción de la paz, incluyendo la negociación con los grupos armados como parte central, no da más espera. Uno de los elementos cruciales para la búsqueda de la paz es la negociación directa con los grupos armados. Para esto, es de decisiva importancia otorgar facultades especiales al presidente de la República para negociar, suscribir y ejecutar acuerdos de paz que incluyan la reincorporación a la vida civil y productiva de los grupos armados a los cuales se les haya reconocido carácter político.

Sin embargo, dentro del panorama de violencia que vive el país, alcanzar la paz requiere ir mucho más allá de la negociación con los grupos armados. Al margen de la violencia política asociada con éstos han surgido otras formas de violencia que, con el tiempo, han asumido dinámicas propias muy ligadas a condiciones sociales y económicas particulares del país.

Al reconocer que la violencia en Colombia posee profundas raíces en la exclusión económica y política y en el ejercicio de una democracia con desigualdad y pobreza, en este Plan se busca la construcción de la paz con el fortalecimiento de la democracia, de cuya debilidad las diferentes manifestaciones de violencia son un síntoma. Las políticas de desarrollo económico y social en los diferentes sectores de la vida nacional buscan consolidar la institucionalidad democrática en su más amplio sentido y no sólo solucionar el enfrentamiento de las guerrillas con el Estado.

No sobra enfatizar que las políticas de desarrollo económico y social se han desarrollado teniendo en mente que una justificación usual de la violencia en nuestro país es la deficiente distribución de oportunidades económicas y de participación social. Por lo tanto, esas políticas están diseñadas para silenciar esa justificación, por medio de una real y efectiva, más que redistribución, universalización de las oportunidades

individuales en los campos económico y de participación en la vida social.

Igualmente importantes para la construcción de la paz serán las facultades que en materia presupuestal, de planeación y de contratación pública y administrativa que le permitirán al gobierno ejecutar y financiar el Plan de Desarrollo y los planes de inversión prioritarios sectoriales que forman parte de la política de paz integral que este gobierno se propone adelantar.

Si bien todo el Plan de Desarrollo gira alrededor de la paz, esta tercera estrategia está dirigida a la realización de acciones a corto y mediano plazo que hacen propicia la construcción de la paz en el país. Estas acciones se orientan a promover aspectos tales como el desarrollo del sector agropecuario y la preservación del medio ambiente, y el fortalecimiento de la sociedad civil en las zonas más afectadas por el conflicto y la violencia, el desarrollo de la infraestructura en estas mismas zonas, la reinstitucionalización de la justicia y la recuperación de la seguridad, así como una agenda política de negociación con los grupos armados.

Estas acciones son las siguientes:

- *El Fondo de Inversión para la Paz.* El Plan recoge un trascendental cambio de actitud de la sociedad colombiana frente a los problemas de violencia del país, la resolución del conflicto armado y la construcción de la paz. Del tradicional papel pasivo, que dejaba en manos del Estado la responsabilidad de conseguir paz, la sociedad en Colombia ha asumido un papel preponderante frente al tema, reflejando un mayor compromiso y responsabilidad. En respuesta a este compromiso, el Fondo de Inversión para la Paz será el instrumento primordial para materializar su participación en la construcción de la misma.

El Fondo será administrado por fuera de los canales típicos de los recursos fiscales y con directa participación de la sociedad civil. Se alimentará de recursos públicos y de la comunidad internacional.

- *Agricultura.* El campo juega un papel clave en la construcción de la paz, dado el carácter eminentemente rural del conflicto armado y su impacto sobre la población campesina. En este marco, se buscará recuperar la producción mediante la promoción de procesos de producción y comercialización competitivos que vinculen eficientemente a todos los actores de las cadenas productivas. Igualmente importante será la promoción de procesos productivos participativos y alianzas estratégicas que permitan asegurar la sostenibilidad y la viabilidad económica de la reforma agraria y de otras alternativas productivas del campo. Además, se buscará fortalecer la presencia institucional del Estado a través del cumplimiento efectivo de sus funciones en seguridad, reducción de la impunidad y acceso a la justicia.
- *Medio ambiente.* El medio ambiente y los recursos naturales se han destacado como el eje de la cultura colectiva y la supervivencia de los grupos humanos y sus relaciones sociales, garantía para el desarrollo de los sistemas productivos y requisito para el desarrollo nacional. En este sentido, la gestión ambiental, dirigida a restaurar, renovar y fortalecer el patrimonio natural y a explorar alternativas de convivencia en torno a los intereses colectivos sobre el medio ambiente y el desarrollo, se convierte en prioritaria para la construcción de la paz, en la medida en que aporta beneficios directos al patrimonio natural, fomenta la cohesión de la sociedad, facilita la resolución de conflictos y proporciona empleo e ingresos económicos. La política ambiental concentra sus acciones en un conjunto de ecorregiones estratégicas por su capacidad de retención de agua y por la presencia en ellas de dinámicas sociales, económicas y culturales complejas que convocan a la concertación, tales como el Chocó biogeográfico, el flanco

oriental de la Orinoquia y de la Amazonia, serranías productoras de agua en diversas regiones y la cuenca del Magdalena.

- *Acciones integrales en zonas de conflicto.* Puesto que las consecuencias de la violencia se manifiestan de manera más intensa en algunas zonas del territorio nacional caracterizadas por dinámicas sociales y políticas complejas, el *Cambio para construir la paz* incluye dentro de sus prioridades y estrategias planes específicos de inversión en diferentes niveles, con los cuales se buscará contrarrestar las condiciones que favorecen el desarrollo de la violencia y promover una paz integral. Aparte de las acciones de atención humanitaria y de tratamiento social y psicológico a las víctimas de la violencia, en particular a las personas en situación de desplazamiento, se promoverá un programa cultural que propicie la reconstrucción de sus referentes históricos y sociales y su dignificación como seres humanos y su participación en la solución de su situación temporal de desplazamiento, y se promoverá la inversión en vías secundarias y terciarias en zonas de conflicto. En este aspecto se hará también énfasis en el desarrollo del potencial fluvial que poseen vastas zonas del territorio nacional por su conveniencia desde el punto de vista ambiental y por representar una alternativa menos costosa y más eficiente. Bajo esta misma orientación, las estrategias del Plan contemplan el desarrollo de inversiones en pequeña minería, electrificación rural, vivienda, agua potable y saneamiento básico.
- *Justicia, seguridad y convivencia.* El otro aspecto central a las orientaciones del Plan en la búsqueda de la paz es el fortalecimiento efectivo del Estado de derecho, el restablecimiento de la justicia y la recuperación de la seguridad. Una justicia poco efectiva e ineficiente es el factor de inequidad que más discrimina económica y socialmente. Se buscará, entonces, conjuntamente con las entidades de la rama de justicia, soluciones definitivas a estos problemas, incluyendo el fortalecimiento y la modernización de la justicia formal, enfatizando en la reforma del sistema penitenciario y carcelario. Adicionalmente, la política aprovechará el potencial que ofrecen los mecanismos no formales de la justicia local y comunitaria para contribuir al descongestionamiento de los despachos, la agilidad en los trámites y la disminución de la impunidad.

En cuanto a la recuperación de la seguridad, ésta depende en últimas de que las instituciones armadas del Estado recuperen el monopolio de las armas, el pleno ejercicio de la autoridad y el restablecimiento de la legitimidad del Estado, dentro del más estricto respeto a los derechos humanos. El monopolio de las armas por parte de la fuerza pública nunca podrá ser visto como legítimo si las actuaciones de esa fuerza son percibidas como arbitrarias y sin sujeción al derecho.

Adicionalmente, las medidas estarán orientadas hacia la consolidación de una cultura de la tolerancia y de un sistema basado en la convivencia, reconociendo que no es la seguridad en sí misma la que produce convivencia sino ésta la que produce seguridad. En ese sentido, la estrategia de reconstitución del tejido social es una estrategia de paz. Y más particularmente, se buscará el fortalecimiento, profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, al tiempo que se realizarán acciones con énfasis preventivo y pedagógico frente al delito y la reducción de la criminalidad.

#### E. CUARTA ESTRATEGIA. LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO

Al finalizar el siglo XX, la economía colombiana cumple tres años con un crecimiento del producto interno bruto inferior a su promedio histórico desde la postguerra (5% anual). Este bajo crecimiento coincide con elevados desequilibrios macroeconómicos tanto en la cuenta corriente de

la balanza de pagos como en las finanzas del gobierno, que se han acentuado con la crisis financiera internacional y con un alto nivel de desempleo.

Este escenario económico desalentador se presenta seis años después de que Colombia adoptara un modelo de desarrollo que no ha dado los resultados esperados en términos de crecimiento y bienestar. En la primera etapa del proceso de apertura económica, el PIB creció a una tasa superior a la del promedio histórico, pero en los dos últimos años el desequilibrio en las finanzas públicas, la apreciación de la tasa de cambio y el déficit externo frenaron su crecimiento. La economía no solamente sufrió por la desaceleración del crecimiento económico sino también por la pérdida de participación del sector de bienes transables dentro del producto.

El modelo de internacionalización de la economía colombiana es un proceso que no ha tenido la continuidad y el complemento requeridos en términos de una verdadera política exportadora. Por esta razón, no se puede considerar fallido un modelo de internacionalización que se desarrolló sólo a medias y que frenó el crecimiento exportador con una política macroeconómica errónea, que se tradujo en la apreciación del tipo de cambio real.

Varias razones explican que en el *Cambio para construir la paz* se considere que el sector exportador debe ser líder en la economía colombiana:

- Es un sector que puede generar empleos permanentes en tiempo prudencial.
- Ha sido históricamente el más dinámico de la economía, y las exportaciones no tradicionales han demostrado la capacidad de crecer a tasas muy aceleradas.
- El resto del mundo está en capacidad de absorber sin dificultad el crecimiento de las exportaciones colombianas.
- El crecimiento acelerado del sector exportador no genera desequilibrios en la balanza de pagos, como sí lo hacen estrategias basadas en el crecimiento de otros sectores.
- La expansión de las exportaciones no tradicionales, particularmente las industriales, genera externalidades positivas en mayor proporción al crecimiento que cualquier otro sector.

El sector exportador tiene la capacidad de generar empleo en forma masiva. Se estima que por cada 10 por ciento de incremento real de las exportaciones no tradicionales se generarían 85 mil empleos directos e indirectos en el sector formal no calificado<sup>2</sup>. Esto quiere decir que si las exportaciones no tradicionales duplican su valor en el próximo lustro se generarán cerca de 450 mil empleos directos e indirectos. Si se tiene en cuenta que el desempleo de las siete ciudades más grandes en Colombia en 1998 asciende a 1.010.000 personas, la duplicación de las exportaciones contribuiría a emplear una gran proporción de la cifra total de los actuales desempleados de esas ciudades. Es propósito del gobierno que, una vez hecho con éxito el ajuste macroeconómico, se dupliquen en el próximo lustro los ingresos por exportaciones no tradicionales. Con esto, el país dará un gran paso adelante en la lucha contra el desempleo.

En segundo lugar, la evidencia estadística del comercio mundial, regional y nacional indica que el sector exportador ha sido muy dinámico, creciendo a tasas significativamente superiores al crecimiento del producto interno bruto. En el Cuadro 1.1 se observa que, entre 1980 y 1995, el PIB mundial creció 2.3 por ciento anual, en tanto que las exportaciones lo hicieron a una tasa 2.2 veces superior. En América Latina, durante ese mismo periodo, las exportaciones crecieron 6.2 por ciento en promedio anual, mientras que el PIB lo hizo 1.8 por ciento anual. La relación para

Colombia es de dos a uno a favor de las exportaciones, una cifra similar a la de Estados Unidos y la de los países asiáticos.

Para Colombia, el dinamismo en el crecimiento de las exportaciones se ilustra aún más en los cuadros 1.2 y 1.3. Las cifras del Cuadro 1.2 señalan con claridad que las exportaciones no tradicionales se han expandido a tasas muy altas en varios quinquenios durante los pasados veintisiete años. A pesar de la apreciación de la tasa de cambio real, en los noventa el crecimiento de las exportaciones no tradicionales se ha situado en 10 por ciento por año.

El Cuadro 1.3 ilustra el comportamiento de las exportaciones no tradicionales de acuerdo con los cinco sectores principales. Estas cifras resaltan el crecimiento de las exportaciones pecuarias y mineras, de 23 y 28 por ciento anual promedio en la segunda mitad de los ochenta, y las exportaciones agroindustriales en la década de los noventa, 18 y 15 por ciento durante el primer y el segundo quinquenio. Estas cifras señalan con claridad el potencial de crecimiento de las exportaciones en Colombia.

En tercer lugar, el crecimiento acelerado de las exportaciones es factible porque el resto del mundo está en capacidad de absorber con facilidad dicho crecimiento. Por ejemplo, las importaciones de un solo mercado, el de los Estados Unidos, se están incrementando por año en 60 billones de dólares, una cifra equivalente a cinco veces el total de las exportaciones actuales de Colombia.

La producción para el mercado mundial requiere poner un gran énfasis en la necesidad de desarrollar los campos de la educación, la ciencia y la tecnología, y de incorporar sus avances en los procesos productivos que alimentan los mercados externos. Igualmente, se requiere desarrollar las ventajas competitivas internacionales que hay que mantener para participar establemente en la economía mundial.

Los anteriores esfuerzos, grandes como son, producen en todo caso grandes beneficios. La producción para los mercados internacionales genera economías de escala y procesos productivos dinámicos. En una economía abierta, la inversión en sectores exportadores incrementa la capacidad productiva de la economía en el futuro con la más moderna tecnología y conocimientos. La experiencia de los países asiáticos, Chile y, más recientemente, Costa Rica, muestran cómo existe una doble causación en la cual, por una parte, los avances en la educación, la ciencia y la tecnología hacen posible el aumento y la diversificación sostenidos de las exportaciones, y por la otra, la producción para el mercado mundial induce y promueve la continua adecuación del sistema educativo y vocacional de los países, el acelerado conocimiento del inglés por parte de amplios grupos y, en general, un desarrollo notable del promedio cultural de la población.

Para los objetivos del *Cambio para construir la paz* de hacer de las exportaciones un motor de crecimiento, la estructura productiva doméstica presenta muchas rigideces. Por ello, el principal desafío del plan exportador será diseñar un marco para la acción coordinada del sector público y el privado que permita la reasignación de recursos productivos hacia la producción exportable.

De lo que se trata entonces es de crear un entorno favorable para incrementos en productividad y una mayor orientación de las actividades hacia la demanda proveniente del resto del mundo. Este entorno puede ser ajustado, de acuerdo con las circunstancias, por empresas individuales o por regiones para tratar de hacer una virtual reconversión de sus actividades productivas. En este último caso, adquiere especial vigencia el concepto de competitividad regional, como eje de un proceso por el cual los gobiernos locales y el respectivo sector privado trabajan conjuntamente para dirigir la región por nuevos cauces y hacer del crecimiento y la generación de empleo una prioridad y la base del desarrollo regional.

El gobierno nacional estimulará y apoyará los esfuerzos que vayan encaminados en esta dirección.

Dentro de ese entorno favorable a las exportaciones que se creará en el *Cambio para construir la paz* se destaca una sana política macroeconómica. En particular, es fundamental que el país diseñe y ponga en práctica los mecanismos que le permitan manejar los ingresos de eventuales bonanzas mineroenergéticas sin poner en peligro la política cambiaria y de tasa de cambio favorable a las exportaciones.

Limitaciones de recursos estatales hacen necesario escoger y definir prioridades en la implantación de esta estrategia, buscando hacer un uso eficiente de los recursos y creando experiencias exitosas que pueden ser imitadas por otras instancias.

Por una parte, dentro del sector industrial el plan opta por dirigir los mayores esfuerzos hacia los programas de mediana y pequeña empresa, haciendo énfasis en la integración productiva entre empresas, considerando el concepto de cadena de valor y teniendo en cuenta su gran potencial exportador. También es oportuno señalar que las pequeñas y medianas empresas son el estrato medio del sector productivo, que tienen una alta capacidad para generar importantes niveles de empleo, relativamente bien pagos, con la consecuente mejora en términos distributivos.

En segundo lugar, en el *Cambio para construir la paz* se ha puesto particular énfasis en el diseño de una estrategia para el sector turístico, por considerar que el país tiene unas ventajas desaprovechadas en dicho sector, que pueden derivar en un importante flujo de divisas y una significativa generación de empleo. Ahora bien, dentro de las posibilidades que tiene Colombia para desarrollo turístico, el gobierno ha incluido en el plan un programa para impulsar el turismo en Santa Marta, Cartagena y San Andrés, regiones con un potencial relativo mayor que el resto del país. Este programa es una invitación al sector privado para vincularse decididamente a invertir en estas ciudades.

En tercer lugar, el gobierno considera que si bien todas las regiones de Colombia tienen grandes necesidades y cuentan de alguna manera con un valioso potencial, es necesario promover acciones públicas y privadas en aquellas donde se pueden crear elementos de jalonamiento sobre el resto del país. Este es el caso de la costa Caribe, región en la que convergen todas las estrategias que hacen parte del *Cambio para construir la paz*. De hecho, en esta región se ilustran claramente los principales problemas que han caracterizado el modelo de desarrollo del país en las últimas décadas, como son la orientación hacia los mercados internos, la creciente pobreza, la falta de presencia estatal y los conflictos armados.

En efecto, las principales barreras para el desarrollo del Caribe colombiano han sido el perfil limitado de la economía exportadora en Colombia, la carencia de una adecuada infraestructura vial y de comunicaciones intrarregionales, la débil integración económica interna, los muy bajos niveles de educación y de cobertura de servicios básicos, la extrema pobreza acentuada por los fenómenos de violencia (desplazados), la debilidad institucional y financiera y la falta de liderazgo regional para promover y ejecutar los proyectos determinantes de la transformación de la región.

Adicionalmente, y a diferencia de la gran mayoría de países, Colombia ha registrado un desarrollo mediterráneo, a espaldas de sus litorales, desaprovechando un enorme potencial de recursos humanos y naturales y de localización. Por otra parte, la forma como se hizo la apertura no generó un impacto favorable como el que se esperaba en la región Caribe ni un cambio del papel de la región en el desarrollo nacional.

Dadas las ventajas comparativas de la región Caribe, entre ellas su localización geográfica y su disponibilidad de recursos naturales y humanos, la identidad cultural que la caracteriza, la sólida base industrial

y minera y el desarrollo de las comunicaciones, es posible pensar que una acción decidida y coordinada de los sectores público y privado pueden transformar la región y aprovechar su potencial exportador y ventajas comparativas para el bien de todo el país. Por estas razones, el gobierno considera necesario diseñar un plan de acción especialmente dirigido a esta región.

Adicionalmente, la región del Caribe colombiano requiere una estrategia de paz que debe abordarse con una perspectiva nacional articulada al plan de desarrollo regional, mediante un claro esquema de acciones prioritarias a emprender a corto y mediano plazo, aprovechando el potencial y la experiencia de la región y sin perder de vista las variables culturales y ambientales de las diferentes subregiones que la integran.

CUADRO 1.1

CRECIMIENTO DEL PIB Y CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES\*

	Porcentajes	
	1980-1995	
	PIB	Exportaciones
América Latina	1.8	6.2
Argentina	1.3	7.1
Colombia	3.8	7.6
Chile	4.2	7.6
México	1.3	9.4
Todo el mundo	2.3	5.0
Estados Unidos	2.6	4.7
Incluye Corea, Hong Kong y Singapur	7.9	13.7
Incluye Indonesia, Malasia y Tailandia	7	12.7

\* Excluye a Venezuela.

Fuente: Mincomercio-DNP.

CUADRO 1.2

CRECIMIENTO QUINQUENAL DE LAS EXPORTACIONES

Porcentaje	Tradicionales	No tradicionales
70-75	10.0	28.4
75-80	23.5	15.4
80-85	3.0	-4.5
85-90	5.0	17.8
90-95	3.6	10.9
90-97	7.7	9.3

Fuente: Mincomercio-DNP.

## CUADRO 1.3

CRECIMIENTO QUINQUENAL  
DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

## Porcentajes

	70-75	75-80	80-85	85-90	90-95	90-97
Sector agrícola	20.80%	12.30%	3.00%	10.90%	6.60%	5.70%
Sector pecuario	15.80%	-2.60%	-14.20%	23.20%	6.60%	2.50%
Sector agroindustrial	34.80%	17.80%	-13.70%	15.20%	18.40%	15.50%
Sector minero (s/mayores)	-0.40%	21.40%	10.10%	28.20%	12.50%	9.40%
Sector industrial	36.60%	17.30%	-10.1	19.60%	11.50%	10.30%

Fuente: Mincomercio-DNP.

<sup>1</sup> Stiglitz, J. E. (1997). *Social Capital: Integrating the Economists and the Sociologists View*, Banco Mundial.<sup>2</sup> Analdex (1994), Plan de Acción Exportadora.

## III. MACROECONOMÍA, CRECIMIENTO

## Y EMPLEO

La posibilidad de hacer realidad los objetivos y las metas del Plan de Desarrollo está condicionada por la capacidad del gobierno de llevar a cabo un manejo adecuado del escenario macroeconómico. Existen tres elementos de dicho escenario que constituyen señales de alerta y que demandan particular cuidado en el manejo de la economía para el próximo cuatrienio:

- El pobre desempeño de la economía en materia de crecimiento en los años recientes.
- Los grandes desequilibrios fiscal y externo que existen en el momento actual y las dificultades para financiarlos.
- La baja absorción de empleo que registran los sectores productivos, debida no sólo a la insatisfactoria dinámica de la producción, sino también a cambios de carácter estructural en el mercado laboral.

Se presenta a continuación, se trata cada uno de estos elementos por separado.

## A. DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO

En los últimos años, la economía colombiana ha venido perdiendo la dinámica de crecimiento que había registrado en las décadas pasadas. En efecto, luego de haber crecido a una tasa anual promedio de 4.6% entre 1991 y 1995, bajó a sólo 2.3% entre 1996 y 1998, con perspectivas poco favorables para 1999. Tal como se aprecia en el Gráfico 1.1, la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía ha sido de 4.5% entre 1970 y 1990. A este respecto, la situación actual plantea dos retos a la política económica. El primero de ellos consiste en remontar las bajas tasas de crecimiento alcanzadas en los últimos tres años y volver a crecer al nivel de largo plazo ya mencionado. El segundo reto es incrementar dicha tasa de crecimiento de largo plazo, de forma que hacia el futuro la economía crezca a tasas anuales superiores al 5%. Es decir, desplazar hacia arriba la línea horizontal del Gráfico 1.1.

Si bien la política de saneamiento macroeconómico es coherente con el retorno del crecimiento a su tendencia histórica, aumentar de forma permanente ésta última requiere de transformaciones más profundas tanto en el ámbito microeconómico como en la calidad de las instituciones económicas, políticas y sociales. En efecto, estas instituciones determinan el clima dentro del cual se desenvuelven las decisiones de ahorro e inversión en capital físico y humano de los colombianos. Crecer a tasas superiores al 5% es considerado como una condición necesaria para satisfacer los problemas apremiantes de la población. Para tratar de ver qué tan lejos está Colombia de alcanzar esta meta es de gran utilidad estudiar los elementos que determinan el crecimiento.

El crecimiento económico se deriva, bien sea del aumento en la *disponibilidad* de los recursos productivos, o de incrementos en la *productividad* de un conjunto dado de recursos. Dentro de los recursos involucrados en el proceso de crecimiento de largo plazo es usual considerar factores tradicionales como el trabajo, el capital, la tierra y los recursos naturales. Estos elementos intervienen de forma conjunta con los cambios tecnológicos en la estructura productiva. El progreso tecnológico, considerado exógeno durante mucho tiempo, resulta de la interacción de los agentes económicos a través del manejo de la información en la sociedad, del desarrollo de las prácticas empresariales y del marco institucional dentro del cual se mueven las actividades productivas. Para cada uno de estos factores cabe diferenciar entre los crecimientos cuantitativos y cualitativos.

Una forma simplificada de entender esta combinación de elementos es plantear un marco contable para el crecimiento, lo cual se puede hacer usando lo que se conoce como una *función de producción agregada*, que utiliza dos insumos, capital y trabajo:

$$Y = A \times F(K, L)$$

En esta expresión, Y es el producto agregado y F es la función de producción, es decir, la forma en que las firmas combinan el capital y el trabajo para obtener el producto. Adicionalmente, K es el capital (la suma de las máquinas, edificios, plantas de producción, oficinas e infraestructura), L representa el factor trabajo (el número de horas laboradas en la economía), y A puede ser entendido, bien sea como la "tecnología", "el progreso técnico", o, de forma más amplia, como una "tecnología institucional" que indica la facilidad del ambiente institucional para promover la innovación, la actividad productiva y el incentivo a hacer negocios. Así las cosas, el crecimiento del producto viene dado por:

$$\Delta Y = \Delta A + \alpha_K \Delta K + \alpha_L \Delta L$$

La expresión anterior muestra que el aumento de la producción ( $\Delta Y$  significa el cambio en el producto) está determinado por el mejoramiento en la "tecnología institucional" ( $\Delta A$ ), más la acumulación de capital ( $\Delta K$ ) y el crecimiento del número de horas trabajadas y de la calificación de los trabajadores, ( $\Delta L$ ), ponderados por su participación en el valor agregado

$$(\alpha_K \text{ y } \alpha_L)^1$$

Con base en esta noción, el Gráfico 1.2 resume los principales determinantes del crecimiento en Colombia durante el período 1970-1994, desagregados por cantidad y calidad factorial. Como se observa, la contribución del factor trabajo es la más importante, explicando 2.2 de los 4.5 puntos porcentuales de crecimiento promedio en las últimas décadas. Ahora bien, dentro del crecimiento del trabajo es notable que el cambio en la cantidad del mismo sobrepasa el aumento en su calidad. Este hecho pone de relieve la necesidad de promover la educación y la capacitación de la fuerza laboral y mejorar la provisión de salud para la población, ya que éstos son los determinantes fundamentales de la calidad de la mano de obra.

En la acumulación de capital físico, el contraste entre el aumento de la cantidad y la calidad es aun más marcado. El aumento del capital depende positivamente de la magnitud de la inversión productiva y negativamente de la depreciación derivada de su uso. A este respecto, pareciera como si la economía colombiana se hubiera limitado en buena medida a reponer la maquinaria y la infraestructura física, descuidando la actualización de su calidad. Aquí es necesario distinguir la inversión pública y privada. La primera es resultado de las decisiones de distintos entes estatales, mientras que la segunda es determinada por la disponibilidad de ahorro en la economía, la identificación de proyectos de mercado rentables y por factores como la capacidad productiva del país y las fluctuaciones observadas y esperadas de la tasa de interés, del tipo de cambio y de los costos laborales, así como por la fase del ciclo económico. En este sentido, un ambiente macroeconómico estable, que le permita al sector privado identificar sectores económicos con potencialidad de mercado en el ámbito nacional e internacional, asegura una mayor demanda de inversión productiva privada y un mayor crecimiento a mediano y largo plazo.

A este respecto se debe hacer énfasis en la pobre evolución del ahorro doméstico durante de la década de los noventa. Tal como aparece en el Cuadro 1.4, el ahorro interno bruto alcanza en la actualidad un mínimo histórico, inferior al 14%. Este descenso se debe tanto a una caída del ahorro privado a casi la mitad de lo que fue a finales de los años ochenta, como a un menor esfuerzo de ahorro público, ambos como resultado de un ascenso en los niveles de consumo de estos sectores.

El consumo del sector público se incrementó durante de la década como consecuencia de varios factores: en primera instancia, una nueva agenda de gasto derivada de la Constitución política de 1991. Segundo, la relajación de las restricciones de crédito para la nación, influenciada por los flujos favorables de capital hacia las economías emergentes. Y, tercero, un aumento (esperado a principios de la década) en el ingreso futuro del país, a raíz de las exportaciones previsibles de petróleo de finales de los noventa.

Por su parte, el consumo privado disfrutó también de más acceso al financiamiento doméstico y externo, de un incremento en el ingreso (a la postre transitorio), durante la primera mitad de la década, y de precios temporalmente favorables de los productos importados, merced a la apreciación real del tipo de cambio.

Hacia el futuro el comportamiento del ahorro privado puede replicar lo que sucedió durante el ajuste macroeconómico de 1984-1986, cuando el país se recuperó de una situación de desarreglo macroeconómico similar a la actual. En ese período, el ahorro del sector privado creció casi 3 puntos porcentuales del PIB en cuatro años, lo cual estuvo acompañado de una evolución similar en el ahorro público, de tal forma que el ahorro total se incrementó de 14.7% del PIB en 1983 a 22% en 1986. La recuperación fue bastante rápida una vez los fundamentos macroeconómicos retornaron al equilibrio, el sector público comenzó a comportarse de manera responsable y los incentivos apropiados fueron restablecidos al sector privado. Ahora bien, en un horizonte más largo se debe procurar que Colombia sea capaz de sobrepasar el techo tradicional de su tasa de ahorro del 23% del PIB.

La recuperación del ahorro y el retorno de la estabilidad macroeconómica deben constituir, a su vez, el principal estímulo para la inversión productiva. En este punto cabe recordar que la inversión productiva ha reaccionado rápidamente en coyunturas similares a la actual, una vez el sector público ha moderado su presión de gasto, ha cesado el estrés en el mercado de capitales, se ha recuperado la confianza en la moneda doméstica y la tasa de interés ha descendido a niveles razonables.

Una recuperación en las tasas de ahorro e inversión permitirá aumentar el uso de los factores capital y trabajo, esencial para alcanzar mayores

tasas de crecimiento. Si bien el incremento en la cantidad de factores productivos disponibles y el mejoramiento en su calidad son determinantes obvios del crecimiento de un país, los últimos desarrollos teóricos y el análisis de las diferencias entre la riqueza de las naciones han puesto especial énfasis en el tercer elemento mencionado arriba, que se ha denominado "tecnología institucional". Tal como lo expresan los profesores Hall y Jones en un documento académico reciente, "el desempeño de largo plazo de un país está determinado principalmente por las instituciones y las políticas gubernamentales que construyen el ambiente económico al interior del cual los individuos y las firmas invierten, crean y transfieren ideas, y producen bienes y servicios" (Hall y Jones, 1998).

El desarrollo institucional se puede ver afectado negativamente por un deterioro en variables como el aumento en la violencia, la menor amigabilidad de un país a los negocios, la pérdida de credibilidad de la política económica o de las instituciones públicas, la ineficiencia del Estado, la menor transparencia del proceso de toma de decisiones, el incremento en la corrupción, el deterioro generalizado de la confianza, etcétera. De hecho, una agencia internacional se dedica anualmente a comparar este tipo de variables para un grupo de cincuenta países, dentro de los que se cuenta Colombia. El documento, conocido como el *World Competitiveness Yearbook (1998)*, resume los resultados de la encuesta en tres rubros, que sintetizan la posición del desarrollo institucional de cada país para atraer o repeler la inversión. La comparación para seis países de América Latina se presenta en los Gráficos 1.3 a 1.5, en los cuales aparece la posición de cada uno dentro de la muestra de cincuenta naciones. El Gráfico está dibujado de tal forma que un descenso indica un empeoramiento. Los resultados reportados indican que en los años recientes la posición del país se ha deteriorado (perdido posiciones) sensiblemente en términos de la competitividad, el atractivo para la inversión y el grado de penetración de mercados internacionales.

Si bien esta evidencia es preocupante y llama la atención sobre la importancia y la sensibilidad de las variables institucionales, la misma también pone de relieve que un cuatrienio es un período suficiente para mejorar sensiblemente el desarrollo institucional, y afectar, por esta vía, positivamente el crecimiento. El que estas variables puedan ser objeto de un mejoramiento rápido se aprecia también en la experiencia de países como Argentina y Perú, donde se emprendieron importantes reformas al ambiente institucional que redundaron, en el lapso de pocos años, en aumentos considerables en sus tasas de crecimiento.

En síntesis, el entorno institucional provee un medio ambiente propicio en el cual las empresas pueden construir una estructura de incentivos, costos, producción, mercadeo y distribución eficientes. Una de las principales razones para considerar dicho entorno institucional es el hecho de que las políticas que afectan estas esferas están altamente relacionadas con la actividad estatal. Como se mencionó, la experiencia internacional señala que un reordenamiento del Estado que genere una producción más eficiente de bienes públicos; que promueva reglas simples, claras y estables; que garantice los derechos de propiedad de los agentes económicos; que combata la corrupción; que racionalice la regulación económica y cree un ambiente de paz, hace una contribución fundamental y tiene un efecto rápido sobre el crecimiento.

Este breve análisis de los elementos que más han influido en el crecimiento económico colombiano en las décadas recientes, permite ubicar los espacios donde el gobierno puede actuar en favor de un mayor desarrollo; estos espacios son:

- ◆ Mejoras en la calidad de la mano de obra, a través de inversiones en capital humano: en salud, educación y capacitación laboral.
- ◆ Medidas que promuevan el ahorro de los sectores privado y público.

- ◆ Inversiones estratégicas en capital físico e infraestructura económica (transporte, telecomunicaciones, energía, minería), capitalización agrícola e infraestructura social (acueductos y vivienda). Para esto la inversión pública se acompañará de recursos del sector privado.
- ◆ Cambios profundos en la llamada "infraestructura institucional", en varios frentes: mejoramiento en la eficiencia del Estado, promoción de transparencia y lucha contra la corrupción, creación de un ambiente amigable para los negocios, racionalización de la regulación económica, mejoramiento en la provisión de justicia y en la garantía de los derechos de propiedad, promoción de la ciencia y tecnología e inversión en capital social.

Si bien estos espacios están bien identificados y las estrategias de acción están claramente definidas, se debe tener presente también la estrecha relación que existe entre las posibilidades de crecimiento de la economía y el escenario macroeconómico sobre el cual tiene lugar la estrategia de crecimiento. En efecto, la situación macroeconómica de corto plazo incide fuertemente sobre el crecimiento a través de las variables de demanda, tales como el aumento en el consumo, la inversión y las exportaciones. Dado que dicho escenario efectivamente restringe las posibilidades actuales de crecimiento en Colombia, es necesario presentar sus rasgos más sobresalientes.

## B. LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y LA NECESIDAD DEL AJUSTE

### 1. Escenarios macroeconómicos en 1994 y en 1998

Para entender la situación macroeconómica actual y determinar hasta dónde puede constituir un límite al crecimiento económico, es conveniente identificar las fuerzas que la han configurado en los años recientes. En 1994 los indicadores económicos mostraban un buen panorama: la tasa de crecimiento del producto era alta (5.8% en términos reales); la tasa de desempleo se encontraba en mínimos históricos, alrededor del 8%, y la inflación, aunque alta, permanecía estable en niveles cercanos al 22% anual. A pesar de esto, la situación macroeconómica escondía grandes retos.

El gobierno planteaba como su principal desafío enfrentar las consecuencias de dos bonanzas, originadas en los descubrimientos petroleros de Cusiana y en los altos precios del café. A esto se sumaba la preocupación por la apreciación notable del peso, que se había acumulado desde principios de los años noventa y que no había sido acompañada de aumentos similares en la productividad. Estos hechos se vieron reflejados en un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que hoy ha alcanzado una magnitud tal, que la bonanza de Cusiana pasará desapercibida.

Las perspectivas de exportaciones eran favorables, lo cual hacía manejable el déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos, y las finanzas públicas se encontraban virtualmente equilibradas. A partir de este escenario, en ese momento el gobierno se propuso como meta de su Plan de Desarrollo alcanzar un considerable incremento del gasto social (para llegar a 13% del PIB), promover el ahorro privado, defender el tipo de cambio y desarrollar una política activa de empleo.

La búsqueda de estos objetivos, conjuntamente con la necesidad de responder a los compromisos de gasto derivados de la Constitución de 1991, a las reformas en el régimen pensional, al servicio del creciente endeudamiento interno y externo<sup>2</sup>, y a la crisis de confianza, llevaron a un incremento excesivo del gasto público durante los últimos cuatro años. Como consecuencia de esto se gestó un elevado déficit del gobierno

central. El desequilibrio del sector público se manifestó en un déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En la actualidad, el déficit del gobierno central alcanza el 5% del PIB, el del sector público no financiero (SPNF) 3.9% y el de cuenta corriente 6.6% del PIB. El escenario macroeconómico a finales de 1998 muestra, entonces, profundos desequilibrios que es necesario corregir de manera inmediata, si el gobierno desea evitar una severa crisis cambiaria y poder hacer realidad los propósitos del Plan de Desarrollo.

A esta situación interna se ha sumado la evolución reciente de los mercados financieros internacionales, que hace aun más urgente corregir el rumbo de la economía. En efecto, durante 1997 la economía mundial se percató de la existencia de un problema serio de sostenibilidad en el crecimiento de algunas economías del sudeste asiático. A raíz de los nexos existentes entre las entidades financieras y de la actitud cautelosa que adoptaron los inversionistas internacionales sobre los denominados *mercados emergentes*, se comenzó a presentar el fenómeno de contagio internacional de la crisis. Este panorama se ha transmitido a América Latina a través de la turbulencia en las bolsas de valores y la presión sobre las monedas domésticas. Los fenómenos recientes experimentados por la economía de Brasil ponen de presente el efecto altamente nocivo de los desequilibrios fiscales y su impacto negativo sobre la confianza de los inversionistas domésticos e internacionales. La severidad con la que las expectativas de estos agentes castigan ajustes insuficientes se ha manifestado en el caso de México en 1994, el sudeste asiático en 1997 y Brasil en la actualidad.

A raíz de estos hechos, las perspectivas actuales de acceso a los mercados internacionales de crédito son poco halagadoras, lo cual hace imperioso racionalizar las necesidades de financiamiento externo de la economía y enfatizar el uso de fuentes multilaterales, las cuales han manifestado su confianza en la estabilidad del país. Ahora bien, se debe recordar como un hecho positivo que antes de finalizar 1998 la agencia de calificación de riesgo Moody's mantuvo el "grado de inversión" para la deuda colombiana, tal como lo había hecho meses atrás la agencia Standard and Poor's. De igual manera, los organismos multilaterales de crédito y el Consejo Nacional de Planeación han manifestado su confianza en el programa de saneamiento macroeconómico propuesto en el presente Plan de Desarrollo.

En síntesis, el gobierno asumió desde un principio la tarea de reducir el déficit fiscal y recuperar la estabilidad macroeconómica. Desde el primer momento se ha empeñado en un serio programa de ajuste, que incluye: revisión de metas de gasto para 1998; desplazamiento de la banda definida para la tasa de cambio; modificaciones al presupuesto de 1999; presentación al Congreso de la República de un paquete de reformas orientado al fortalecimiento de los ingresos tanto de la nación como de los gobiernos territoriales; consecución de recursos con los organismos multilaterales de crédito; declaración de la emergencia económica, destinada a recuperar la estabilidad y solidez del sistema financiero y, finalmente, el análisis de los posibles escenarios macroeconómicos para los próximos cuatro años, el diseño y combinación de políticas que permitan la recuperación del equilibrio, y el realineamiento de las variables macroeconómicas fundamentales en el menor lapso posible.

### 2. Ajuste macroeconómico para el desarrollo

A partir del escenario macroeconómico previsto para finales de 1998, el gobierno evaluó cuidadosamente la naturaleza del ajuste requerido para hacer realidad sus propósitos de recuperar la estabilidad, el crecimiento y la generación de empleo. Con base en el diagnóstico sobre la situación macroeconómica, se evaluaron diferentes trayectorias de la economía colombiana para el período 1999-2002, haciendo uso de un grupo de

modelos macroeconómicos<sup>3</sup>. Las líneas generales del paquete macroeconómico se presentan a continuación.

Para determinar la magnitud y la velocidad del ajuste fiscal y cambiario que permite lograr el equilibrio con el menor impacto negativo sobre el crecimiento económico, se elaboraron proyecciones sobre la evolución de los principales agregados macroeconómicos y la respuesta del mercado a las nuevas condiciones de la política. En particular, se partió de una proyección preliminar fiscal y de balanza de pagos, y se obtuvieron los niveles de tasas de interés y tipo de cambio compatibles con la recuperación del crecimiento, la disminución del déficit en cuenta corriente, y el retorno de la sostenibilidad fiscal. Se llegó a la conclusión de que las fases de ajuste y recuperación implican un crecimiento real promedio del PIB durante los próximos cuatro años de 3.7%, si bien se prevé que la economía se encamine hacia una senda de crecimiento superior al 5% al final del cuatrienio.

La estrategia contempla un ajuste simultáneo de cantidades y de precios, al incluir una disminución autónoma del gasto público, al tiempo que se permite una depreciación real del tipo de cambio durante el cuatrienio. Con este tipo de ajuste se cierra paulatinamente el exceso de gasto que ha caracterizado a la economía colombiana en los últimos años. Este ajuste es gradual con el fin de evitar los traumatismos asociados con un tratamiento de choque. En efecto, los tratamientos de choque afectan de manera drástica las expectativas de los agentes haciendo altamente incierto el resultado inmediato de las medidas. Adicionalmente, golpea fuertemente los montos en pesos de la considerable deuda en dólares que tienen los agentes domésticos, y, generalmente, enfrenta problemas de credibilidad. El caso actual de la economía brasileña ilustra los riesgos asociados con un tratamiento de choque en un ambiente altamente incierto. En contraste, el ajuste gradual permite un período de acomodamiento del sector privado ante la nueva situación de precios relativos (en particular a la variación en la tasa de cambio real), implica menores costos para la actividad económica y el empleo, y somete a un menor estrés al sistema financiero.

Así las cosas, la estrategia fiscal contempla un componente a corto y otro a mediano plazo. Dentro del primero, la tarea para 1999 es reducir el déficit del sector público no financiero al 2.11% del PIB. Los esfuerzos requeridos se harán en la generación de ingresos tributarios y en recortes en el presupuesto de gastos. En el primer frente, el énfasis será en mayores recaudos a través de la ampliación en la base de cobro del impuesto al valor agregado, la cual permite iniciar la reducción de su tarifa del 16% al 15% a partir de noviembre de 1999. Adicionalmente, se mejorará el recaudo de impuestos a través de una labor eficaz de la Dirección de Impuestos y Aduanas. En lo que tiene que ver con el recorte de gastos, se hará un esfuerzo conjunto en funcionamiento e inversión aun cuando el recorte presupuestal en 1999 será proporcionalmente mayor en el último frente.

Para el período 2000-2002, se adoptarán reformas estructurales sobre el presupuesto y la gestión del sector público que le otorguen permanencia y solidez al ajuste. En particular, se adelantará una reforma integral del presupuesto, flexibilizando los gastos atados a rentas de destinación específica. Se destinará una parte de los montos transferidos a los niveles subnacionales de gobierno para constituir el ahorro que respalde el pasivo pensional de las entidades territoriales. Se expedirá el código de rentas departamentales y municipales. Se modificará la Ley 60 de 1993, con base en un criterio de transferencias por capitación. Se modificará el mecanismo de financiación de la educación superior y del sector de seguridad social. El concepto que inspira estas reformas, es un sano manejo de las finanzas públicas con base en un aumento en el esfuerzo de tributación local, la generación de ahorro que respalde el pasivo pensional del Estado y el incentivo a una mayor eficiencia en el gasto. Con estas medidas, se espera consolidar un ajuste fiscal duradero.

### 3. Inversión privada y pública

Para compensar el efecto de la disminución del gasto público sobre la demanda agregada, es importante dinamizar la inversión privada y las exportaciones, dos estrategias centrales dentro del Plan de Desarrollo. La reactivación de la inversión privada es coherente, de un lado, con la reducción en la tasa de interés y la depreciación real de la tasa de cambio, que permitirán reactivar la demanda de productos nacionales, en particular de sectores transables. Del otro, esta variable recibirá un impulso a través de la mayor participación privada en proyectos de infraestructura.

Para poner en contexto la evolución esperada de la inversión, cabe mencionar que durante los años ochenta, las inversiones pública y privada se mantuvieron estables en niveles promedio de 7.9% y 9.6% del PIB, respectivamente. Durante los años noventa estas variables han mostrado profundas fluctuaciones. En particular, se han movido en direcciones contrarias, contribuyendo a la aparición de los desequilibrios macroeconómicos ya ilustrados. La inversión pública pasó de representar el 6.16% del PIB en 1991 a un nivel máximo de 11.1% en 1997. El efecto de esta aceleración, en buena medida explicada por el excesivo gasto de los gobiernos subnacionales, fue un incremento considerable en las necesidades de endeudamiento del gobierno nacional y los gobiernos regionales, hasta niveles insostenibles (no financiados) a mediano plazo. Entre tanto, la inversión privada sufrió un notable deterioro pues pasó de 12.5% del PIB en 1994 a su nivel histórico más bajo: 5.5% en 1997 (Gráfico 1.6). El fenómeno de aumentos excesivos en inversión pública que reducen la inversión privada se conoce en la literatura académica como efecto "desplazamiento".

Si bien las inversiones pública y privada compiten por las fuentes de financiamiento en una economía, a través de otros canales la inversión pública puede tener efectos positivos sobre la inversión privada. En particular, estos efectos se observan cuando aumenta la provisión y la calidad de bienes públicos y cuando es usada para complementar y apalancar la inversión privada en ciertos proyectos. Esta noción, guiará la toma de decisiones del gobierno nacional sobre la inversión, de manera que un menor monto de inversión de la administración central no se traduzca en una disminución de la inversión total de la economía.

Las proyecciones macroeconómicas realizadas en el modelo de consistencia muestran que la inversión privada como proporción del PIB llegaría por lo menos al 9% en el 2002. Sin embargo, este resultado no tiene en cuenta los efectos mencionados del "apalancamiento" de la inversión privada por parte de la pública. El monto total de inversión (pública<sup>4</sup> y privada) estimado para el 2002 sería superior al 17% del PIB, que es el rango promedio en el cual se mantuvo la inversión total nacional durante la segunda mitad de los ochenta (17.8%) y la primera de los noventa (17.6%)<sup>5</sup>.

Adicionalmente, se debe tener presente que durante los noventa se ha trasladado la responsabilidad de la inversión en ciertos ámbitos desde el sector público hacia el privado. Ejemplos notables se dan en las telecomunicaciones, la telefonía celular, la televisión, la generación y distribución de electricidad, así como en las vías de comunicación y los puertos. A este respecto, las cifras muestran que la inversión total en infraestructura en el cuatrienio 1991-1994 alcanzó 4.6% del PIB, dentro de los cuales la inversión privada llegó a 1.3% del PIB. En contraste, en el cuatrienio 1995-1998 la inversión en infraestructura ascendió al 7% del PIB, mientras que la inversión privada alcanzó 3.3% del PIB.

Es importante recalcar que la política del gobierno en materia de inversión es darle un mayor peso no sólo al sector privado sino también a los entes territoriales, mediante la profundización de la descentralización. En suma, se debe avanzar hacia un nuevo concepto de inversión, orientado

a incrementar el número y la calidad de los proyectos. Se debe acoger a la inversión privada de tal forma que un monto incluso menor de erogaciones del Estado pueda traducirse, a través de proyectos conjuntos, en mayor inversión total y en sectores de infraestructura. Por último, la magnitud de las transferencias de recursos a los niveles subnacionales de gobierno justifican una mayor responsabilidad de las regiones en el gasto de inversión.

#### 4. El ajuste macroeconómico en cifras

La fortaleza de una economía radica en la forma como la actividad privada y la política estatal se comportan durante períodos críticos y realizan esfuerzos imaginativos para encontrar soluciones viables y duraderas a sus desafíos. El principal reto de la política económica actual es devolver la confianza a los actores económicos nacionales y extranjeros sobre las posibilidades de creación de riqueza en el país. Para este propósito es necesario cumplir con varias condiciones: primero, el diseño de un plan de acción realista, tanto en las estrategias como en su ritmo de aplicación. Segundo, la adopción decidida de las políticas correctivas, lo cual requiere del concurso de las distintas instancias del poder público. Por último, se debe transmitir con claridad el programa y explicar sus efectos, dado que, si bien éste debe mejorar el bienestar social en el mediano plazo, puede significar costos a corto plazo, que deben ser conocidos y previstos por los agentes económicos.

Tal como se mencionó, la estrategia de ajuste busca que la economía retorne a una senda de crecimiento sostenido, superior al 5% anual al final del presente cuatrienio. En las páginas siguientes se muestra la evolución de las principales variables macroeconómicas, coherente con la recuperación del crecimiento (Cuadro 1.5). Se prevé una disminución pronta de la tasa de interés real de depósitos hacia un nivel promedio del 10% en el próximo año y de la tasa real de préstamos hacia el 18%. La disminución en la tasa de interés es coherente con las menores expectativas de devaluación de los agentes, las cuales se han manifestado en una evolución calmada de la tasa de cambio en lo corrido de 1999, alrededor de la mitad de la banda definida por el Banco de la República, incluso después de la devaluación en Brasil. La disminución en las tasas también serán el resultado de la menor presión de demanda que ejercerá el sector público a raíz del recorte de gasto, y el mejoramiento de las condiciones microeconómicas del sistema financiero, a raíz de las medidas adoptadas al amparo de la emergencia económica.

Para el 2002 se prevé que estas variables se sitúen en niveles cercanos al 7% y 14% respectivamente. Ahora bien, cabe recordar que las medidas de disminución de encajes adoptadas por el Emisor y el aumento en la competencia en el sistema financiero deben redundar en un menor margen de intermediación financiera, de tal forma que la tasa de interés activa real pueda caer por debajo del 14% al final del cuatrienio.

En el frente cambiario se espera una depreciación real del 4.1% en 1999, coherente con finalizar el año en el tercer cuartil de la banda cambiaria (\$ 1.790 por dólar). Para los próximos cuatro años se prevé una depreciación real cercana a 13% (acumulado 1999-2002). Esta magnitud de depreciación real debe corregir el atraso cambiario identificado por distintos analistas nacionales e internacionales<sup>6</sup>.

La evolución de la Tasa de Cambio Real, TCR, merece atención especial dado que es una variable fundamental para la competitividad de la economía. La misma contempla simultáneamente las variaciones de la tasa de cambio nominal, los precios internos y los de la economía mundial. En términos prácticos, la tasa de cambio real mide el valor de una canasta determinada de bienes domésticos comparada con una canasta similar de bienes producidos por las economías con las que comercia el país.

En consecuencia, la TCR se podría definir como el precio relativo de los bienes que compiten con el extranjero (denominados "transables", esto es, las exportaciones y la producción doméstica que compite con las importaciones) en términos de los bienes nacionales orientados al mercado doméstico. Desde principios de los años noventa la TCR colombiana sufrió un fuerte proceso de apreciación que deterioró la competitividad de la economía. Dicha apreciación se puede atribuir al auge del gasto privado y el desmesurado incremento en el gasto público, fenómenos ambos que aumentan el precio de los bienes y servicios no transables respecto a los transables. Otros fenómenos que afectaron esta variable fueron la bonanza petrolera y las expectativas ligadas a ella, el aumento en la productividad de la economía después de la apertura y el gran incremento en los términos de intercambio observado en 1994.

Si bien en el lapso transcurrido desde agosto de 1998 hasta enero de 1999 se ha logrado obtener ganancias en tasa de cambio real, las mismas han sido principalmente resultado del aumento en la tasa de cambio nominal. En adelante se debe proveer sustento real a esta evolución, a través de aumentos en productividad de los bienes no transables, que permitan reducir los costos y los precios de estos bienes y servicios a favor de una mayor rentabilidad del sector transable de la economía. A este fin van a contribuir la reforma del Estado, la modernización en la infraestructura del país, el crecimiento y la promoción de la competencia en sectores como el comercio, la construcción y el transporte, soportados en mejoras tecnológicas continuas que se traduzcan en mayor calidad y menor costo.

Para el período 2000-2002, se espera que las exportaciones menores lideren la recuperación del crecimiento. El crecimiento de los sectores transables y, en particular, del sector exportador, reducirá la exposición de la economía colombiana de las vicisitudes de los términos de intercambio, un lastre asociado con exportaciones poco diversificadas y niveles de productividad por debajo de los estándares internacionales. El apoyo a la estrategia exportadora se debe sustentar no sólo en la política macroeconómica, sino en la remoción de barreras microeconómicas en la economía, en el diseño de una regulación amigable a la creación de riqueza y la conformación de negocios productivos, y en mejores canales de acceso a tecnologías sofisticadas, investigación y desarrollo de productos.

Un aspecto asociado con la diversificación exportadora, que normalmente pasa desapercibido, es su impacto socioeconómico. De igual manera como durante el siglo, el café ha constituido un factor de cohesión social y regional en una vasta zona del país, una base exportadora más diversificada debe esparcir en distintas regiones y en los diversos estratos sociales los frutos de una mayor creación de riqueza. En este sentido se articula la estrategia de crecimiento de largo plazo con la política de desarrollo del capital social que enfatiza el presente Plan de Desarrollo.

En lo que tiene que ver con la inflación, el programa macroeconómico contempla mantener la tendencia decreciente de los últimos años, apoyada en la mejora de la situación fiscal y cambiaria, y en el aumento de competitividad del sector productivo. El objetivo es alcanzar una inflación de un dígito para el 2002. Naturalmente, el diseño de la política anti-inflacionaria y la decisión sobre el ritmo efectivo de su disminución, será decisión autónoma del Banco de la República, en coordinación con las políticas generales del gobierno. Ahora bien, los objetivos trazados por la Junta Directiva del Emisor son coherentes con el logro de la meta de inflación de un dígito en el mediano plazo.

Al observar las perspectivas en términos de los componentes del gasto, se aprecia que durante 1999 la economía atravesará por una fase de disciplina en la demanda (Cuadro 1.6). La responsabilidad de la misma recae fuertemente en el gasto público, cuyo componente de funcionamiento (consumo) debe disminuir en términos reales en 3.3% y el de inversión lo debe hacer en 6.6%. El consumo de los hogares y la inversión

privada también experimentarán una fase levemente recesiva, lo cual lleva a la "absorción" a caer 1.5% en términos reales. Esta caída en la demanda interna se ve compensada por la dinámica de las exportaciones, que aumentan en términos reales 7.3%. Finalmente, la disminución de las importaciones abre también espacio a la oferta doméstica. Por consiguiente, estas dos últimas variables son responsables de que la economía pueda experimentar un crecimiento positivo del 2% en el último año<sup>7</sup>. El ajuste fiscal se prolonga hasta el 2000 en términos de la caída en la inversión, y hasta el 2001 en el recorte de funcionamiento. Se debe destacar, que la disminución en los gastos de funcionamiento en el 2000 más que duplica la reducción de inversión pública. Finalmente, a partir del 2000 se reactivan la inversión privada y el consumo de los hogares.

El ordenamiento de las finanzas públicas se puede apreciar claramente en el Cuadro 1.7. El déficit del sector público no financiero (SPNF) pasa de 3.87% del PIB en 1998 a 0.69% en el 2002, nivel considerado sostenible tanto en los estándares internacionales como en la trayectoria de largo plazo de la economía colombiana. El sector que explica esta disminución es el gobierno nacional, cuyo desbalance cae de 5.0% del PIB en 1998 a 1.9% al final del cuatrienio.

El esfuerzo de ajuste en el gasto público del gobierno nacional central se concentra en los rubros de inversión, servicios personales e intereses de la deuda interna. La formación bruta de capital fijo en cabeza del gobierno nacional pasa de representar 1.8% del PIB en 1998, a ser 0.75% en el 2002. Por su parte, los servicios personales deben caer de 2.71% del PIB a 1.73%, en igual período. Finalmente, las menores erogaciones por intereses de la deuda pública interna representan un ahorro de 1% del PIB (de 2.71% en 1999 a 1.72% en 2002). Se debe recalcar que para lograr en el 2000 una disminución efectiva del déficit público se hace un esfuerzo adicional de generación de ingresos, el cual fue descrito en una sección previa, que le representa al fisco aproximadamente un punto porcentual del PIB.

Hay varios elementos del ajuste fiscal que merecen ser destacados: primero, el rezago presupuestal de inversión cae significativamente, al pasar de 1.14% del PIB en el presente año a 0.33% en el 2002. Segundo, la tasa de ahorro público se incrementa del 5.2% del PIB en la actualidad, su nivel más bajo en trece años, a 7.7% al final del período. Tercero, el saldo de la deuda interna disminuye, en igual período, de 14.3% a 11.7% del PIB y la deuda externa se estabiliza en cerca del 25% del PIB en los dos años finales del cuatrienio. Por último, se promoverá un esfuerzo de ahorro en los gobiernos subnacionales que permita constituir un respaldo para sus pasivos pensionales.

En el frente externo, el proceso de saneamiento macroeconómico busca crear las condiciones que devuelvan a la situación de pagos internacionales una dinámica viable, digna del respaldo inequívoco de las instituciones internacionales de crédito privadas y de los inversionistas foráneos. Con este fin, se busca disminuir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos del nivel actual del 6.6% del PIB, considerado un límite máximo para la economía colombiana, a un monto sostenible en el largo plazo de 3.6% del PIB (Gráfico 1.7). La estrategia es gradual, con el objeto de causar el menor costo en términos de actividad económica. La principal responsabilidad recae en la dinámica de las exportaciones menores. Se debe recalcar que con los incrementos de productividad, a los que se dirige la política de promoción expuesta en el presente Plan de Desarrollo, se espera que las exportaciones no tradicionales pasen de US\$ 5.500 millones en el presente año a los US\$ 11.000 millones en el año 2003, con lo cual se lograría duplicarlas dentro del próximo lustro. En el Cuadro 1.8 se aprecia cómo las exportaciones totales pasan de representar el 12.2% del PIB a 16.4% en los próximos cuatro años. Este incremento se origina en las no tradicionales, que pasan de 6.2% a 9.6% del PIB. Por su parte, las importaciones se estabilizan alrededor del 16% del PIB.

Como resultado de lo anterior, las exportaciones se constituyen en la principal fuente de crecimiento, lo cual se refleja en el crecimiento de la producción de los bienes transables. De acuerdo con las proyecciones, los sectores más dinámicos serán la producción de alimentos manufacturados, los bienes industriales de consumo liviano e intermedio y los bienes de capital, así como la producción agrícola. Esta reorientación en la estructura productiva permite compensar los efectos adversos de la menor dinámica en la producción de bienes primarios, como hidrocarburos y café pergamino.

Por su parte, la evolución de la cuenta de capitales refleja un esfuerzo de privatizaciones y de consecución de recursos frescos con la banca multilateral en 1999, así como la normalización en el ambiente de los mercados internacionales de crédito a partir del 2000. Teniendo en cuenta el ambiente de incertidumbre que caracteriza actualmente el mercado internacional de capitales, y la drástica disminución en los flujos dirigidos hacia economías emergentes, se tendrá suma cautela y decisión para consolidar la estrategia de saneamiento macroeconómico. La misma no sólo mejora el acceso de nuestra economía a dichos mercados, y fuerza a los inversionistas y prestamistas a privilegiar economías caracterizadas por un sano manejo, como la colombiana, sino que también reduce la necesidad de financiamiento externo y la vulnerabilidad a las fluctuaciones en dichos mercados.

Por último, el plan macroeconómico contempla que las reservas internacionales fluctúen alrededor de US\$ 8.000 millones durante el período de proyección. Esta cifra representa más de 3.6 meses de importaciones de bienes y servicios, nivel considerado suficiente de acuerdo con los estándares internacionales.

El escenario descrito presenta tres características esenciales: primera, abarca todos los ámbitos macroeconómicos en magnitudes y tendencias razonables. Segunda, es coherente con una sana reorientación de la economía colombiana hacia los mercados internacionales. Finalmente, si bien implica que los agentes económicos asuman ciertos costos, en especial durante 1999, el mismo evita excesivos traumatismos a la economía, como los que se han dado en procesos drásticos de ajuste vividos en Latinoamérica y el sudeste asiático. El saneamiento de las finanzas públicas y el retorno a un panorama estable en los pagos internacionales debe ratificar la solidez de la economía colombiana y devolver la confianza de los actores económicos nacionales y extranjeros.

## NOTAS

<sup>1</sup>  $\alpha_k$  y  $\alpha_l$  representan la participación promedio del capital y el trabajo en el producto final. Esta expresión no plantea un "modelo de crecimiento" en sí misma, sino tan sólo una forma de descomponer contablemente la tasa anual de crecimiento de un país entre la parte atribuible al crecimiento de los factores más comúnmente identificados, capital y trabajo, y un residual que puede ser interpretado de diferentes maneras, tal como se hace en varias vertientes de la literatura académica.

<sup>2</sup> Asociado con los desequilibrios fiscales, la participación de la deuda externa privada pasó de 7.5% del PIB en los primeros años de la presente década, a representar un 18% en 1998. Este incremento significó pasar de un saldo total de US\$ 3.000 millones en 1990 a US\$ 15.000 millones en 1998.

<sup>3</sup> Estos modelos son: (i) los de consistencia macroeconómica del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda; (ii) el modelo de equilibrio general computable del DNP y (iii) el modelo econométrico de la economía colombiana del DNP.

<sup>4</sup> La inversión pública como proporción del PIB en el 2002 sería de 8,2% del PIB.

<sup>5</sup> De acuerdo con simulaciones realizadas en el modelo un equilibrio general computable para Colombia, si la inversión pública se reduce en un 1% en términos reales, la inversión privada puede llegar a crecer cerca de 2.11% en términos reales. Cuantitativamente, este resultado equivaldría a niveles de inversión privada como proporción del PIB de más de 10% para los últimos dos años del próximo cuatrienio.

<sup>6</sup> En particular, el Banco de la República y el Fondo Monetario Internacional incluyeron en sus ejercicios de programación financiera rezagos cambiarios que oscilaban entre 13% y 18%.

<sup>7</sup> En términos de las "contribuciones al crecimiento", la absorción explica una caída real del crecimiento del PIB de 1.7%, pero se ve compensada por la contribución positiva de las importaciones de 1.7% y de las exportaciones de 2%.

## ANEXO

## MODELOS DE PROYECCIÓN UTILIZADOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA DEL PLAN DE DESARROLLO

A continuación se hace una sucinta presentación de los tres modelos de la economía colombiana que fueron utilizados en la elaboración de escenarios y en la prueba de consistencia del actual Plan de Desarrollo.

## 1. Modelo de equilibrio general computable

Un Modelo de Equilibrio General Computable, MEGC, es una representación simplificada de la economía colombiana, construida a partir de información de cuentas nacionales, tanto de producción como de transacciones interinstitucionales. En este tipo de modelos se supone que los agentes económicos (consumidores y productores) buscan los mejores resultados sujetos a restricciones de recursos y tecnológicas que satisfacen el equilibrio macroeconómico. La información socioeconómica está contenida en una Matriz de Contabilidad Social, MCS<sup>1</sup>. Esta matriz se compone del conjunto de transacciones entre los sectores productivos (consumos intermedios) y los flujos de recursos entre las instituciones (hogares, empresas, gobierno, resto del mundo) y entre éstas y los sectores productivos.

El modelo permite simular diferentes escenarios, tanto para sectores específicos como para comportamientos macroeconómicos. Así, se pueden realizar ejercicios que incorporan supuestos sobre el contexto internacional, políticas sectoriales, política tributaria, gasto e inversión pública, entre otros. El MEGC permite la estimación de los crecimientos en la producción sectorial<sup>2</sup>, constituyéndose en una visión "desde el lado de la oferta". Sus resultados pueden ser contrastados con el comportamiento de las variables macroeconómicas obtenidas con modelos que enfatizan la "perspectiva de la demanda".

## a. Producción y valor agregado

La estructura básica de la producción en cada sector está representada en el Gráfico A1. Es una estructura por etapas, que avanza desde la combinación de insumos hasta la separación de productos según el mercado al cual se dirigen. A corto plazo, se considera que no existen opciones tecnológicas de sustitución entre insumos, y entre éstos y los factores productivos (trabajo y capital)<sup>3</sup>. De otro lado, el trabajo se combina con el capital por medio de coeficientes fijos. Excepto en el caso del sector agropecuario donde la combinación se hace a través de una función de elasticidad constante de sustitución, lo cual implica la existencia de algún grado de sustituibilidad entre tales factores. En el resto de las actividades productivas se generan rentas o *markups* como resultado de rigideces de precios y/o cantidades, que hacen que los productores no se comporten como maximizadores de beneficios a corto plazo.

## b. Parámetros y calibración del modelo

En el modelo existen dos clases de parámetros: los parámetros específicos a la tabla de cuentas<sup>4</sup> y los parámetros específicos a las celdas. Algunos parámetros se obtienen a partir de la información base del modelo y permiten reproducir un equilibrio para el año base 1996<sup>5</sup>, mientras que las elasticidades se obtienen de estudios econométricos sectoriales.

Con esta información se calculan los coeficientes insumo-producto, las participaciones del consumo del sector privado y público por cada tipo de bien y algunas tasas impositivas. Con las elasticidades, se calculan los parámetros de escala y participación de las funciones que modelan el comportamiento de los agentes. Así, *calibrar* el modelo significa calcular estos parámetros de tal manera que el modelo reproduzca la matriz de contabilidad social colombiana del año base, con unos precios iniciales iguales a uno, normalizados por el numerario.

Para las simulaciones y las proyecciones utilizan supuestos sobre el comportamiento esperado<sup>6</sup> de: inversión y consumo del gobierno, precios internacionales de productos básicos, crecimientos del *resto del mundo*, tasa de cambio nominal, inflación interna y externa, y el comportamiento de la oferta de hidrocarburos, el resto de minería y café.

## Variables exógenas y parámetros

$\bar{K}_i$	Stock de capital sectorial
$F_i$	Flujo de capitales
$p_i^{SM}, p_i^{SE}$	Precios internacionales de las exportaciones y las importaciones
$t_k, t_p, t_h$	Impuestos sobre cada categoría laboral $k$ , cada ingreso no laboral $i$ y cada hogar $h$
$t_{EP}, t_{ME}$	Impuestos a las exportaciones y tarifas a las importaciones
$a_{hk}, a_{hi}$	Proporción del hogar $h$ en el ingreso salarial $k$ y en los ingresos no salariales $i$
$\bar{C}_G, c_{Gi}$	Total y proporción del consumo del gobierno
$S_h$	Tasa de ahorro de los hogares
$ki, Gji$	Proporción de los ahorros invertidos en el sector $i$ y la composición de capital en el sector $i$
$A, (AQ)_i$	Matriz de coeficientes de insumo-producto y la demanda intermedia por el bien $i$
$b_i$	Peso en el índice de precios agregado

## Variables endógenas

$Q_i^s$	Producción doméstica en el sector
$L_{ki}, L_k^s, w_k$	Demanda en el sector $i$ , oferta y salario laboral de la categoría $k$
$F_k^s$	Ingresos laborales después de impuestos de la categoría calificada
$V_i^s$	Ingresos no laborales después de impuestos en el sector $i$
$Y_h^s, Y_g^s$	Ingresos del hogar $h$ y los ingresos del gobierno
$S_h^s, S_g^s$	Ahorros del hogar $h$ y los ahorros del gobierno
$I_i^s$	Inversión en el sector $i$
$C_h^s, C_{Gh}^s, Z_i^s$	Consumo privado y público y la demanda por inversión
$D_i^s, Q_i^d$	Demanda total y doméstica por bienes domésticos
$M_i, E_i$	Importaciones y exportaciones
$d_i^s$	Tasa de demanda doméstica de importaciones
$e$	Tasa de cambio
$p_i^d, p_i^q$	Precio del productor de los bienes domésticos y mixtos o compuestos
$p_i^c, p_i^e$	Precio del consumidor de los bienes mixtos compuestos y el índice de precios agregado
$p_i^k$	Precio de los bienes de capital en el sector $i$
$p_i^M, p_i^E$	Precios de las importaciones y exportaciones en moneda corriente.

## Funciones

$CES$	Función de elasticidad de sustitución constante
$CES^*$	Relación de demanda derivada del costo de minimización en una $CES$
$CES^{**}$	Relación de demanda derivada de la maximización del beneficio en una $CES$
$CES^\circ$	Precio agregado derivado de una función $CES$ agregada
$CET$	Elasticidad constante de una función de transformación
$CET^*$	Tasa de demanda derivada de una maximización del beneficio en una $CET$
$CET^\circ$	Precio agregado derivado de una función de agregación $CET$

## Ecuaciones del modelo

Producción<sup>7</sup>

$$(1) Q_i^s = CES(\bar{K}_i, L_{k,i}, \Omega)$$

$$(2) Q_i^s = IO(K_i, L_i)$$

Tecnología para el sector agrícola

Tecnología para los sectores considerados exógenos

(3)  $Q_i^s = \text{MARKUP}(K_i, L_i, MP, \mu)$  Tecnología para los sectores industriales

Mercado laboral

(4)  $L_{k,i} = \text{CES}^{**}(K_i, L_i, \Omega)$  Demanda de trabajo

(5)  $L_{k,i}^s = L_{k,i}^s(w_{k,i}, p^c)$  Oferta de trabajo

(6)  $\sum_i L_{k,i} - L_{k,i}^s = 0$  Equilibrio en el mercado laboral

Remuneración de los factores

(7)  $F_k = F_k(w_k L_k, t_k)$  Ingreso laboral

(8)  $V_i = V_i(p_i^q Q_i^s - \sum_k w_k L_k, t_k)$  Ingreso no laboral

Ingreso disponible de las Instituciones

(9)  $Y_h = Y_h(\alpha_{hk} F_k, \alpha_{hi} V_i, t_h)$  Ingreso de los hogares

(10)  $Y_G = Y_G(Q_i^s, F_k, V_i, Y_h, M, E, t)$  Ingreso del gobierno

Inversión y ahorro

(11)  $S_G = Y_G - C_G$  Ahorro del gobierno

(12)  $S_h = s_h Y_h$  Ahorro de los hogares

(13)  $S = \sum S_h + S_G + RF$  Ahorro total

(14)  $I_i = k_i S / p_i^k$  Inversión por sector

(15)  $p_i^k = p_i^k(p^c)$  Índice de precios de la inversión por sector

Demanda de producto

(16)  $Z_i = \sum_j \Gamma_{i,j} I_j$  Demanda de bienes de inversión

(17)  $C_{hi} = C_{hi}[(1 - s_h) Y_h, p^c]$  Consumo de los hogares

(18)  $p_i^c = \text{CES}^O(p_i^d, p_i^M)$  Precio del bien compuesto

(19)  $C_{Gi} = c_{Gi} C_G$  Consumo del gobierno

Mercado externo

(20)  $\frac{D_i}{M_i} = d_i = \text{CES}^*(p_i^d, p_i^M)$  Relación bien doméstico a bien importado

(21)  $p_i^M = p_i^{SM} e(1 + t_{Mi})$  Precio del bien importado

(22)  $M_i = \frac{[\sum C_{hi} + C_{Gi} + Z_i + (AQ)]}{(1 + d_i)}$  Importaciones

(23)  $\frac{E_i}{D_i} = \text{CET}^*(p_i^E, p_i^d)$  Relación exportaciones a bien doméstico

(24)  $p_i^E = p_i^{SE} e(1 + t_{Ei})$  Precio del bien exportado

(25)  $p_i^q = \text{CET}^u(p_i^d, p_i^E)$  Precio del bien compuesto

(26)  $\sum_i p_i^{SM} M_i - \sum_i p_i^{SE} E_i - F = 0$  Equilibrio

Equilibrio en el mercado de bienes

(27)  $Q_i^d = [\sum C_{hi} + C_{Gi} + Z_i + (AQ)] d_i / (1 + d_i) + E_i$  Demanda de bienes domésticos

(28)  $Q_i^d = Q_i^s$

Numerario

(29)  $P = \sum_i \beta^i p_i^c = 1$

## 2. Modelo de consistencia RMSM-X

Este es un modelo de consistencia calibrado econométricamente para la economía colombiana. Esta familia de modelos es usual en ejercicios de programación financiera y se caracteriza por tener exógenas las variables objetivo de las autoridades económicas y sus instrumentos de política. Así, metas como el crecimiento económico, la inflación y la tasa de cambio real son exógenas al igual que los instrumentos: la tasa de interés, la tasa de cambio nominal y el gasto público. Entonces, con una estructura

contable que asegura la consistencia macroeconómica y con una demanda agregada que depende, aparte del gasto público, de la tasa de interés y la tasa de cambio real, es posible plantear las diferentes "mezclas" de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal que aseguran el logro de las metas. O, por el contrario, es posible determinar qué resultados en materia de crecimiento, inflación y tasa de cambio real producen determinadas políticas.

El modelo contempla con detalle la balanza de pagos, las cifras fiscales, la producción sectorial y el empleo. Su estructura es de corte keynesiano, en la cual la demanda determina el producto. El modelo se desarrolló bajo los supuestos de una economía abierta, tratando de reflejar las principales características de la economía colombiana. Consta de 12 ecuaciones entre las que se encuentran:

$$Y = F(L, K) \quad (1)$$

$$\frac{w}{p} = f_L(L, K) \quad (2)$$

$$Y = C + I + G + X - M \quad (3)$$

$$C = C(Y^D, TCR, i) \quad (4)$$

$$I = I(Y, TCR, i) \quad (5)$$

$$\frac{M}{P} = f(Y, i) \quad (6)$$

$$M_i = M(Y, TCR) \quad (7)$$

$$M_{BK} = M(Ip, Ig) \quad (8)$$

$$X_m = X(Y^w, TCR) \quad (9)$$

$$X_{Tot} = X_{cafe} + X_{petroleo} + X_{otras} \quad (9a)$$

$$T_{total} = T_{exog} + T_{endog} \quad (10)$$

$$T_{endog} = T_{endg}(Y, TCR) \quad (11)$$

$$Y^D = Y - T_{endog} - T_{exog} \quad (12)$$

La ecuación (1) corresponde a la función de producción. La utilizada para este modelo es de tipo Cobb-Douglas. La ecuación (2) es la de demanda por trabajo, y corresponde a la ecuación que iguala el salario real con la productividad marginal del trabajo. La ecuación (3) es la identidad macroeconómica según la cual el producto es igual a la suma del consumo e inversión privados, inversión y consumo públicos (Ig y Cg), exportaciones menores y otras (Xm y Xo) menos las importaciones de bienes intermedios y de bienes de capital (M<sub>i</sub> y M<sub>BK</sub>).

Las ecuaciones (4) y (5) corresponden al consumo y la inversión, variables que dependen positivamente del ingreso (Y) y negativamente de la tasa de cambio real (TCR) y de la tasa de interés (i). La ecuación (6) es la de demanda de dinero, la cual depende positivamente del ingreso y negativamente de la tasa de interés. Las siguientes ecuaciones corresponden al sector externo. Así, la ecuación (7) contempla las importaciones de bienes de consumo e intermedios que dependen del ingreso y de la tasa de cambio real, mientras que en la ecuación (8) se especifica que las importaciones de bienes de capital están determinadas por las inversiones privada y pública. Por su parte, las exportaciones menores dependen positivamente del ingreso del resto del mundo (Y<sup>w</sup>), de la tasa de cambio real y un crecimiento exógeno.

La ecuación (10) diez divide los impuestos totales en dos: un componente exógeno y otro endógeno, ecuación (11), que depende de la producción y de la tasa de cambio real (en la medida en que la devaluación aumenta la base en pesos para el recaudo del arancel y del IVA externo, al que están sujetos las importaciones). Finalmente, la ecuación (12) es la identidad del ingreso disponible privado, que es igual a la producción menos los impuestos<sup>8</sup>.

Como se mencionó anteriormente, los coeficientes del modelo fueron estimados econométricamente:

$$y = 0.45 l + 0.55 k \quad (\text{ia})$$

$$w - p = -0.55 l + 0.55 k \quad (\text{iiia})$$

$$Y = 0.67 c + 0.08 ip + 0.08 ig + 0.14 cg + 0.17 X_m + 0.03 X_o - 0.23 m_i - 0.15 m_{BK} \quad (\text{iiia})$$

$$c = 1.0 y_d - 0.14 t_{cr} - 0.25 i \quad (\text{iva})$$

$$ip = 0.83 y - 0.42 t_{cr} - 1.2 i \quad (\text{va})$$

$$m - p = -0.45 i + 1 y \quad (\text{via})$$

$$m_l = 1.0 y - 0.8 t_{cr} \quad (\text{viiia})$$

$$m_{BK} = 1.0 ip + 0.5 ig \quad (\text{viiiia})$$

$$m_{Serv} = 0.32 m_{BK} \quad (\text{viiiib})$$

$$x_m = 0.03 + 1.53 y^* + 1.14 t_{cr} + 0.3 t_{cr,t-1} \quad (\text{ixa})$$

$$t_{total} = 0.104 t_{exog} + 0.9 t_{endog} \quad (\text{xa})$$

$$t_{endog} = 1 y + 0.3 t_{cr} \quad (\text{xia})$$

$$y^D = 1.237 y - 0.212 t_{endog} - 0.024 t_{exog} \quad (\text{xiaa})$$

CUADRO 1.4  
Ahorro e inversión 1970-1998  
(Promedio anual - % PIB)

	Ahorro de los hogares	Ahorro de las firmas	Ahorro privado	Ahorro público	Ahorro interno bruto	Ahorro externo	Inversión interna bruta
1971-1974	8.3%	4.9%	13.3%	3.4%	16.7%	2.7%	19.3%
1975-1978	7.3%	5.7%	13.1%	6.5%	19.5%	-1.6%	17.9%
1979-1982	8.6%	5.7%	14.4%	3.5%	17.8%	1.7%	19.6%
1983-1986	8.0%	5.3%	13.3%	4.0%	17.3%	1.7%	19.0%
1987-1990	7.0%	7.3%	14.2%	7.2%	21.4%	-1.3%	20.1%
1991-1994	6.7%	4.1%	10.8%	9.2%	19.9%	-0.5%	19.4%
1995-1998	n.d.	n.d.	7.2%	6.4%	13.6%	6.1%	19.7%

Fuente: Umacro - DNP.

CUADRO 1.5  
Principales variables macroeconómicas 1997-2002<sup>1</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Crecimiento real del PIB (%)</b>	3.1	1.8	2.0	3.5	4.2	5.1
<b>Producto Interno Bruto Nominal</b>						
Miles de millones de pesos	108,805	128,973	151,129	175,449	200,861	230,586
Millones de dólares	95,347	90,409	89,645	89,838	90,809	95,570
<b>Tasas de interés promedio</b>						
DTF nominal	27.0	32.6	27.6	22.0	19.3	17.2
DTF real	4.8	11.7	10.0	7.5	7.5	7.0
Activa nominal	35.1	42.3	37.0	30.8	27.7	24.8
Activa real	14.0	19.9	18.1	15.2	15.0	14.0
Diferencial de intereses (nominales)	8.1	9.7	9.4	8.8	8.4	7.6
<b>Tasa de cambio nominal</b>						
Promedio periodo (pesos por dólar)	1,141	1,427	1,711	1,981	2,239	2,463
Devaluación promedio (%)	10.1	25.1	19.0	15.8	13.0	10.0
<b>Índice de tipo de cambio real</b>						
Índice promedio	89.3	93.9	98.4	102.5	106.1	107.3
Devaluación real promedio (%)	-5.2	5.3	4.1	4.1	3.5	1.1
<b>Inflación anual</b>						
Índice de precios al consumidor	17.7	16.7	15.0	12.0	10.0	9.0
Índice de precios al productor	17.5	13.5	15.0	12.0	10.0	9.0
<b>Déficit del sector público no financiero (% del PIB)</b>	-3.6	-3.9	-2.1	-1.5	-1.3	-0.7
<b>Déficit del gobierno nacional central (% del PIB)</b>	-3.9	-5.0	-3.6	-2.8	-2.3	-1.9
<b>Cuenta corriente de la balanza de pagos (% del PIB)</b>	-5.9	-6.6	-5.8	-5.2	-4.5	-3.6
<b>Exportaciones totales (US\$ millones)</b>	11,681	11,062	12,579	13,640	14,457	15,756

<sup>1</sup> Promedios anuales.  
Fuente: DNP - Umacro, Ministerio de Hacienda.

### 3. Modelo macroeconómico para la economía colombiana

Se utilizó también un modelo macroeconómico de corto plazo, dinámico, no lineal y de ecuaciones simultáneas. El mismo se fundamenta en información trimestral que alimenta un sistema de nueve ecuaciones estructurales y tres identidades, que determina el mismo número de variables endógenas (Gráfico A3). Dicho sistema de ecuaciones simultáneas se estima para el período comprendido entre el primer trimestre de 1980 y el tercer trimestre de 1998.

Posteriormente, con base en los parámetros obtenidos y en los supuestos sobre las variables exógenas, se desarrollan las proyecciones dinámicas de las variables endógenas. Este procedimiento permite estudiar las diferentes sendas que toma la economía cuando se modifican algunas de las variables discrecionales del modelo y, por lo tanto, se pueden comparar escenarios alternativos que corresponden con diferentes especificaciones del comportamiento de variables de política como las relacionadas con el sector público. La estructura del mismo aparece en el Gráfico A3.

## NOTAS

<sup>1</sup> La matriz de contabilidad social se construye a partir de las cuentas nacionales del Dane. Para el modelo de equilibrio general computable se utiliza la matriz construida por Gutiérrez y Valderrama (1995), publicada en la serie *Archivos de Macroeconomía* No. 40 diciembre de 1995, DNP - Umacro.

<sup>2</sup> El modelo tiene quince sectores productivos: café pergamino, resto agropecuarios, hidrocarburos, resto de la minería, café trillado, alimentos manufacturados, bienes de consumo liviano, bienes de consumo intermedio, bienes de capital, servicios públicos, edificación, obras civiles, comercio, servicios privados, servicios del gobierno. Se consideran cuatro tipos de trabajo, uno para cada gran subsector de la economía (agrícola, minero, manufacturero y servicios) y el capital es específico para cada uno de los quince sectores. Se utiliza la desagregación institucional tradicional de las matrices de contabilidad social, esto es, hogares, empresas, gobierno y resto del mundo.

<sup>3</sup> Esto significa que las diferentes actividades productivas están sujetas a funciones de producciones de coeficientes fijos (tecnología tipo Leontief) que no responden a cambios en los precios relativos. Esta forma de modelación implica que el coeficiente de consumo de materias primas por unidad de producto es constante.

<sup>4</sup> Tabla del modelo donde se definen las cantidades, precios o valores que son exógenos dentro del modelo. Además se da información al modelo en cuanto a la clasificación económica de cada cuenta, es decir se definen cuáles de las cuentas (filas y columnas de la matriz de contabilidad social) son actividades de producción, bienes, agentes que distribuyen ingresos, factores, etc.

<sup>5</sup> Se utiliza la matriz de contabilidad social para 1992 construida por el DNP, actualizada a 1996 utilizando las ecuaciones del modelo.

<sup>6</sup> Los supuestos de proyección se coordinan en el interior del DNP - Umacro, con las divisiones encargadas de elaborar la trayectoria esperada de la balanza de pagos y las operaciones efectivas de caja del sector público. Estas proyecciones se construyen a partir de los programas de inversión pública y su consistencia macrofinanciera.

<sup>7</sup> El símbolo  $\lambda$  representa un mercado con precio de equilibrio  $p$ . (En el mercado laboral puede presentarse desempleo, por lo tanto  $w$  es rígido).  $\sigma_{Y}$  son las elasticidades de sustitución entre factores de producción;  $\sigma_M$  son elasticidades de sustitución entre bien doméstico y bien importado;  $\sigma_E$  son elasticidades de transformación entre exportaciones y producción doméstica.

<sup>8</sup> Las variables endógenas del modelo son el producto ( $Y$ ), el empleo ( $L$ ), el nivel de precios ( $P$ ), el consumo ( $C$ ), la inversión privada ( $Ip$ ), las importaciones de bienes intermedios y de consumo ( $M_i$ ), las importaciones de bienes de capital ( $M_{BK}$ ), las exportaciones menores ( $X_m$ ), tasa de interés ( $i$ ), los impuestos totales y los impuestos endógenos ( $T$ ), y el ingreso disponible ( $Y^D$ ). Las variables exógenas son el acervo de capital ( $K$ ), el salario nominal ( $W$ ), el consumo público ( $Cg$ ), la inversión pública ( $Ig$ ), las exportaciones no tradicionales ( $X_o$ ), la tasa de cambio real ( $TCR$ ), el ingreso del resto del mundo ( $Y_w$ ), y los impuestos exógenos ( $T_{exog}$ ).

CUADRO 1.6  
Producto interno bruto por componentes del gasto 1997-2002  
(Variaciones porcentuales en términos reales)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Total consumo</b>	4.7	0.9	-1.2	1.1	2.9	4.3
Consumo hogares	4.7	1.1	-0.8	2.0	3.2	4.6
Consumo admones. públicas	4.7	0.2	-3.3	-3.4	1.6	2.8
<b>Total inversión</b>	3.9	-0.1	-2.4	0.6	2.2	4.0
Inversión privada	-6.9	11.8	-0.1	2.3	3.5	5.1
Inversión pública	24.8	-10.0	-6.6	-2.9	-0.7	1.7
<b>Formación bruta de capital fijo</b>	3.8	-11.9	-3.0	0.7	0.6	3.2
Inversión privada	2.4	-1.4	1.8	4.6	2.7	5.1
Inversión pública	5.1	-20.6	-8.0	-3.8	-2.1	0.6
<b>Variaciones de existencias</b>	4.0	21.0	-1.5	0.4	4.2	5.1
<b>Absorción</b>	4.5	0.7	-1.5	1.0	2.7	4.3
<b>Exportaciones</b>	9.7	8.6	7.3	9.1	6.6	7.2
<b>Importaciones</b>	12.6	-3.1	-4.5	0.5	1.8	4.5
<b>Producto interno bruto</b>	3.06	1.80	2.00	3.50	4.20	5.10

Fuente: DNP - Umacro, Ministerio de Hacienda.

CUADRO 1.7  
Balance fiscal de sector público consolidado 1997-2002  
(Porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sector eléctrico	-0.11	-0.56	-0.14	0.07	0.07	0.12
Carbocol	0.00	-0.05	-0.05	-0.07	-0.03	0.01
Ecopetrol	-0.21	0.16	0.30	0.20	0.01	0.31
Telecom	0.20	0.11	-0.08	-0.26	-0.21	-0.17
Otras entidades 1	-0.28	0.15	0.10	0.40	0.18	0.16
Seguridad social 2	1.40	1.36	1.20	1.04	0.96	0.84
Regional y local	-0.90	-0.05	-0.07	-0.12	-0.05	-0.09
Fondo Nacional del Café	0.20	0.01	-0.04	0.05	0.05	0.05
Gobierno nacional central	-3.90	-5.00	-3.35	-2.77	-2.30	-1.90
<b>Total sin privatizaciones</b>	<b>-3.60</b>	<b>-3.87</b>	<b>-2.11</b>	<b>-1.46</b>	<b>-1.31</b>	<b>-0.69</b>

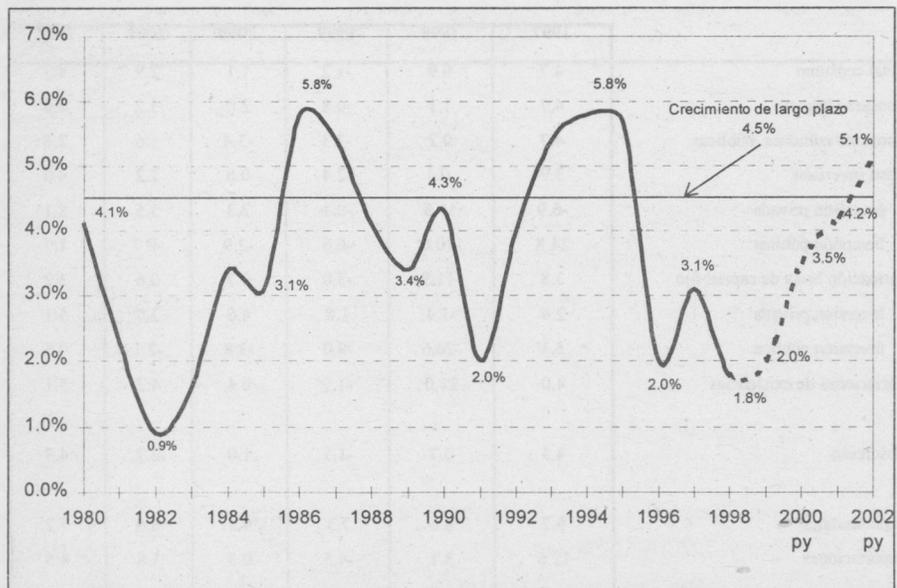
1 Otras entidades incluye metro de Medellín, Fondo de Estabilización Petrolera, Fondo Nacional de Regalías y otras no incluidas.  
2 Incluye los intereses del fondo municipal y los aportes por el ahorro de la participación municipal en los ingresos corrientes.  
Fuente: DNP - Umacro, Ministerio de Hacienda.

CUADRO 1.8  
BALANZA DE PAGOS 1997-2002  
(Porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>I. Cuenta corriente</b>	<b>-5.9</b>	<b>-6.6</b>	<b>-5.8</b>	<b>-5.2</b>	<b>-4.5</b>	<b>-3.6</b>
<b>A. Balanza comercial</b>	<b>-2.8</b>	<b>-3.1</b>	<b>-1.9</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.5</b>	<b>0.1</b>
1. Exportaciones FOB	12.2	12.2	13.9	15.1	15.7	16.4
No tradicionales con esmeraldas	5.5	6.2	7.0	7.9	8.9	9.6
Tradicional	6.5	6.1	6.9	7.2	6.8	6.8
2. Importaciones FOB	15.1	15.3	15.8	16.0	16.2	16.4
<b>B. Balanza de servicios</b>	<b>-3.7</b>	<b>-4.0</b>	<b>-4.6</b>	<b>-4.9</b>	<b>-4.7</b>	<b>-4.4</b>
1. No financieros	-0.1	-0.4	0.0	0.1	0.1	0.1
Ingresos	4.4	3.8	4.9	5.1	5.3	5.3
Egresos	4.6	4.2	4.9	5.0	5.1	5.2
2. Financieros y renta de la inversión	-3.5	-3.6	-4.6	-5.0	-4.9	-4.5
Ingresos	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.5
Egresos	4.7	4.8	5.9	6.4	6.3	5.9
<b>C. Transferencias</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>
Ingresos	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
Egresos	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
<b>II. Cuenta capital</b>	<b>6.6</b>	<b>4.5</b>	<b>6.2</b>	<b>4.6</b>	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>
<b>A. Capital de largo plazo</b>	<b>8.4</b>	<b>3.8</b>	<b>6.3</b>	<b>4.5</b>	<b>3.9</b>	<b>3.7</b>
1. Inversión extranjera neta	5.7	2.6	3.9	2.5	2.5	2.5
2. Endeudamiento sector público	0.6	2.2	2.5	2.1	1.4	1.3
Desembolsos	3.0	4.4	4.5	4.2	4.1	3.3
Amortizaciones	2.4	2.2	2.0	2.1	2.9	2.4
3. Endeudamiento neto sector privado	2.1	-0.9	0.0	0.0	0.2	0.6
<b>B. Capital corto plazo</b>	<b>-1.9</b>	<b>0.7</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.4</b>
Cambio en reservas internacionales brutas	0.0	-1.3	0.3	-0.6	-0.5	0.5
Cambio en reservas internacionales netas	0.0	-1.3	0.3	0.6	-0.5	0.5
Reservas internacionales brutas	10.4	9.8	9.7	9.1	8.5	8.6
Meses importaciones bienes	8.2	7.5	7.4	6.8	6.3	6.3
Meses importaciones bienes y servicios	5.1	5.9	4.4	4.0	3.7	3.8

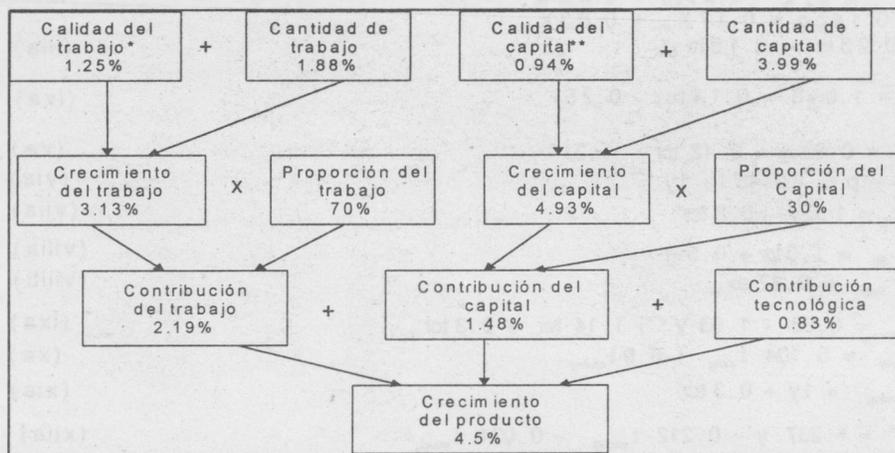
Fuente: DNP - Umacro, Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 1.1  
CRECIMIENTO DEL PIB 1980-2002



Py: Proyectado.  
Fuente: DNP-Umacro.

GRÁFICO 1.2  
FUENTES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA COLOMBIA  
1970-1994

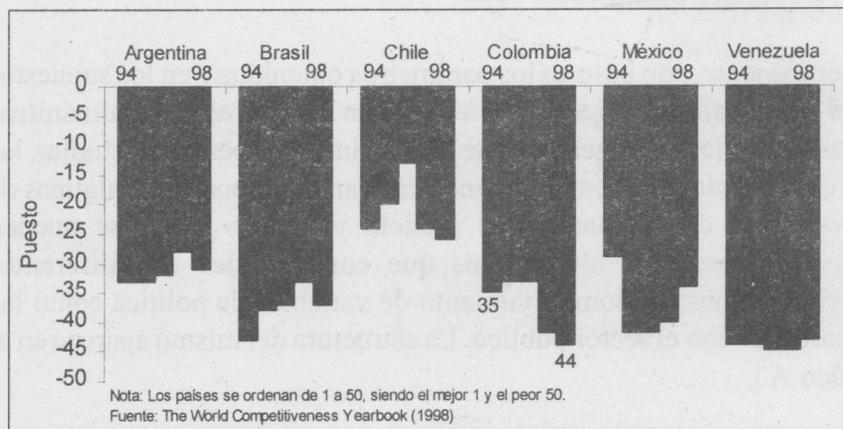


\* La Calidad del trabajo está determinada fundamentalmente por la educación, la salud, etcétera.

\*\* La calidad del capital depende de factores como las importaciones, el sector al que pertenece (firmas, hogares, sector público), la rama de actividad, etcétera.

Fuente: Núñez, J; Rodríguez, J. y, Sánchez, F. (1996). Cálculos Umacro.

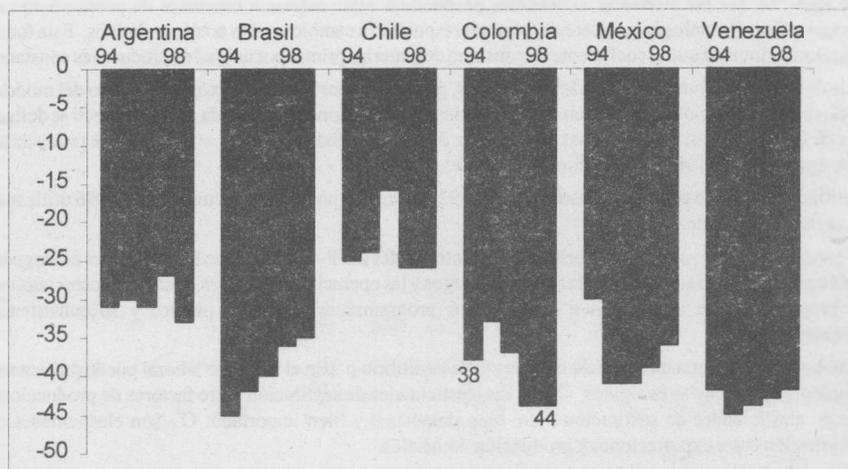
GRÁFICO 1.3  
COMPETITIVIDAD: POSICIONAMIENTO DE COLOMBIA  
EN AMÉRICA LATINA, 1994-1998



Nota: Los países se ordenan de 1 a 50, siendo el mejor 1 y el peor 50.  
Fuente: The World Competitiveness Yearbook (1998).

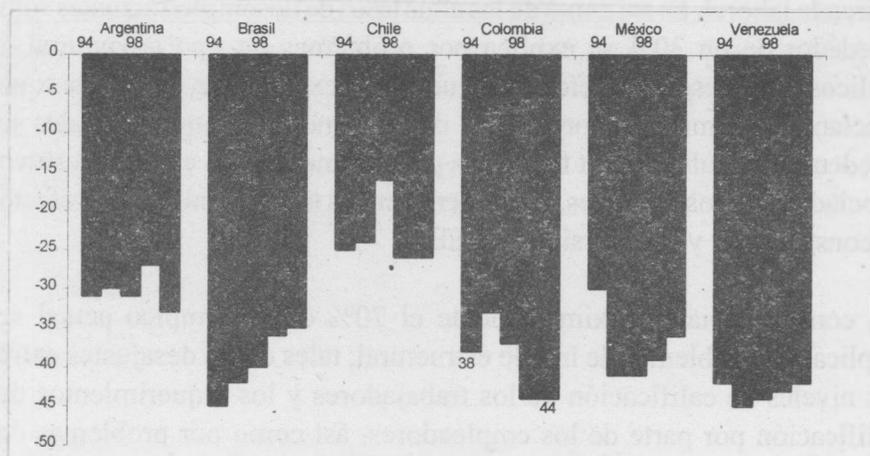
NOTA: LOS PAÍSES SE ORDENAN DE 1 A 50, SIENDO EL MEJOR 1 Y EL PEOR 50.  
FUENTE: The World Competitiveness Yearbook (1998).

GRÁFICO 1.4  
ATRACTIVO PARA LA INVERSIÓN: POSICIONAMIENTO  
DE COLOMBIA EN AMÉRICA LATINA, 1994-1998



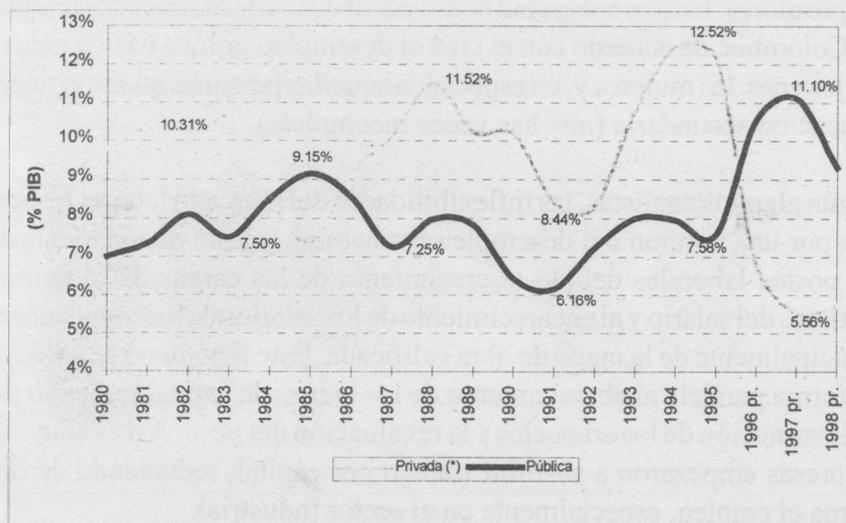
Nota: Los países se ordenan de 1 a 50, siendo el mejor 1 y el peor 50.  
Fuente: The World Competitiveness Yearbook (1998).

GRÁFICO 1.5  
PENETRACIÓN DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES:  
POSICIONAMIENTO DE COLOMBIA EN AMÉRICA LATINA, 1994-1998



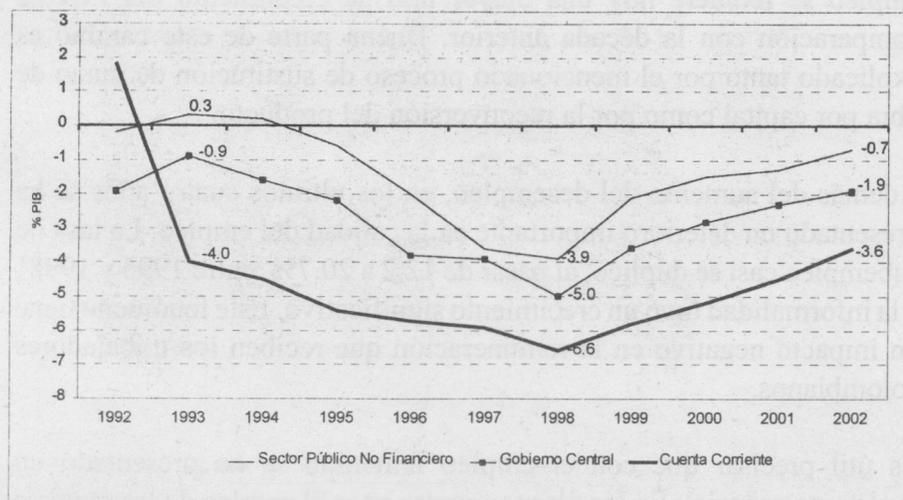
Nota: Los países se ordenan de 1 a 50, siendo el mejor 1 y el peor 50.  
Fuente: *The World Competitiveness Yearbook (1998)*.

GRÁFICO 1.6  
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, 1980-1998



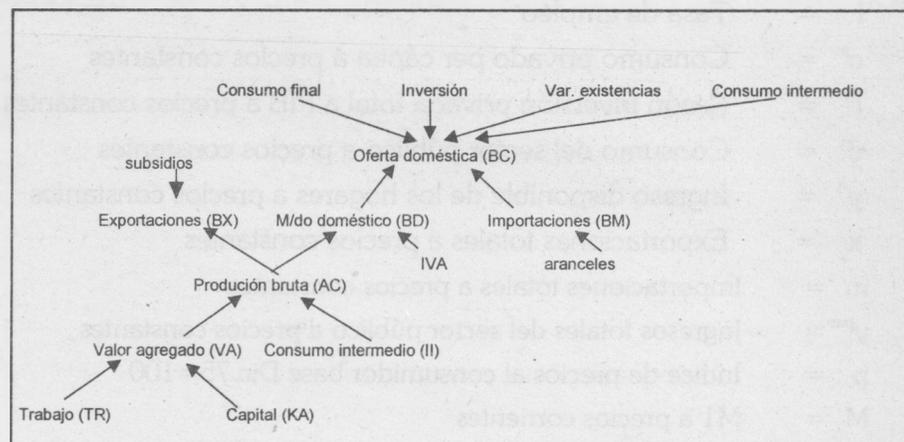
(\*) Incluye hogares, empresas privadas e instituciones financieras.  
pr: preliminar.  
Cálculos del DNP con base en Dane y Confis.  
Fuente: Dane, DNP-Umacro.

GRÁFICO 1.7  
DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, GOBIERNO CENTRAL  
Y CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS (% DEL PIB)



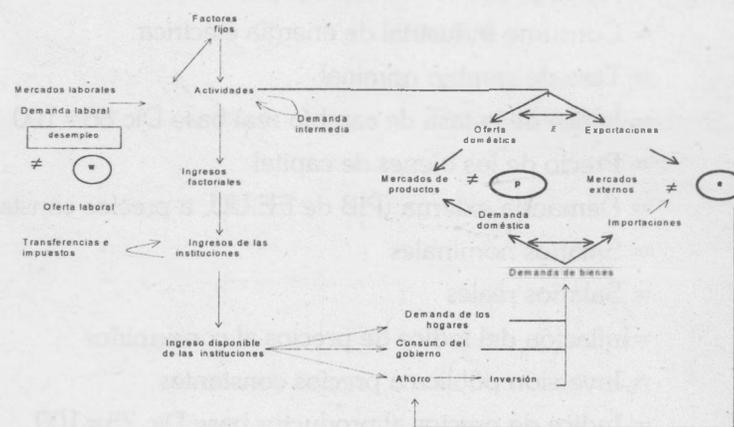
Fuente: DNP-Umacro, Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO A.1  
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN



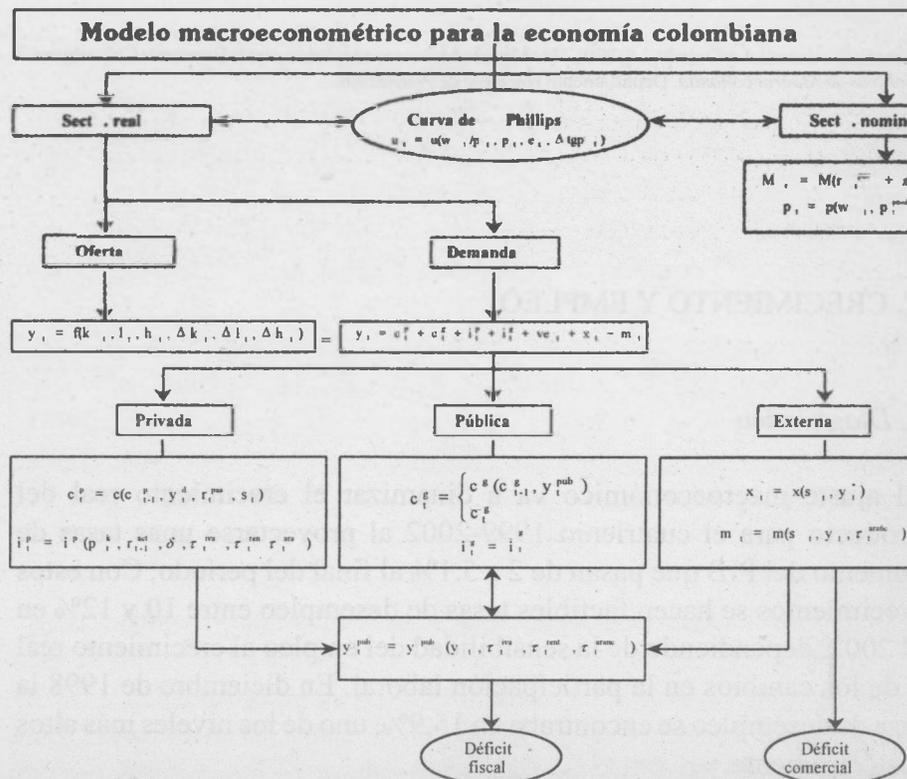
Fuente: DNP-Umacro

GRÁFICO A.2  
FLUJO DEL MODELO EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE\*



- El símbolo  $\neq (P)$  representa un mercado con precio de equilibrio  $p$ . (En el mercado laboral puede presentarse desempleo, por lo tanto  $w$  es rígido)
- $\sigma_q$  son las elasticidades de sustitución entre factores de producción
- $\sigma_M$  son elasticidades de sustitución entre bien doméstico y bien importado
- $\sigma_E$  son elasticidades de transformación entre exportaciones y producción doméstica.

GRÁFICO A3  
MODELO ECONOMÉTRICO



## a. Variables endógenas \*

$y$	=	Producto interno bruto a precios constantes
$l$	=	Tasa de empleo
$c^p$	=	Consumo privado per cápita a precios constantes
$I^p$	=	Razón inversión privada total a PIB a precios constantes
$c^s$	=	Consumo del sector público a precios constantes
$y^d$	=	Ingreso disponible de los hogares a precios constantes
$x$	=	Exportaciones totales a precios constantes
$m$	=	Importaciones totales a precios constantes
$y^{pub}$	=	Ingresos totales del sector público a precios constantes
$p$	=	Índice de precios al consumidor base Dic.75=100
$M$	=	M1 a precios corrientes
$r^i$	=	Tasa de interés real (pasiva o activa respectivamente)
$u$	=	Tasa de desempleo

## a. Variables exógenas

$pob$	=	Población total en millones
$h$	=	Horas promedio trabajadas por obrero
$k$	=	Consumo Industrial de energía eléctrica
$e$	=	Tasa de cambio nominal
$s$	=	Índice de la tasa de cambio real base Dic.86=100
$p^k$	=	Precio de los bienes de capital
$y^*$	=	Demanda externa (PIB de EE.UU. a precios constantes)
$w$	=	Salarios nominales
$w/p$	=	Salarios reales
$\pi$	=	Inflación del índice de precios al consumidor
$i^g$	=	Inversión pública a precios constantes
$p^{prod}$	=	Índice de precios al productor base Dic.75=100
$p^{fbk}$	=	IPP de bienes de capital fijo base Dic.75=100
$\tau_{iva}$	=	Tipo impositivo del impuesto al valor agregado
$\tau_{renta}$	=	Tipo impositivo del impuesto a la renta
$\tau_{aranc}$	=	Arancel nominal a las importaciones

## b. = Tasa de depreciación

$tgp$	=	Tasa global de participación
$ve$	=	Variación de existencias a precios constantes

\* Fuente: Birchenall, J. y Oviedo, J. (1999). "Un Modelo Macroeconómico para la Economía Colombiana." *Archivos de Macroeconomía*. Departamento Nacional de Planeación.

## C. CRECIMIENTO Y EMPLEO

## 1. Diagnóstico

El ajuste macroeconómico va a dinamizar el crecimiento real del producto para el cuatrienio 1999-2002 al proyectarse unas tasas de aumento del PIB que pasan de 2 a 5.1% al final del período. Con estos crecimientos se hacen factibles tasas de desempleo entre 10 y 12% en el 2002, dependiendo de la sensibilidad del empleo al crecimiento real y de los cambios en la participación laboral. En diciembre de 1998 la tasa de desempleo se encontraba en 15.9%, uno de los niveles más altos históricamente.

En general, la tasa de desempleo puede desagregarse en un componente cíclico asociado con los factores macroeconómicos coyunturales y un componente relacionado con factores estructurales de la economía y del mercado laboral. Es así como de las altas tasas de desempleo actuales sólo alrededor de un 30% se explica por problemas de tipo coyuntural o cíclicos. Este desempleo cíclico encuentra su explicación en factores que afectan la dinámica de corto plazo de la economía, entre los cuales se pueden citar el alto déficit fiscal y la política monetaria, a los que estuvo asociado, en años recientes, un aumento en las tasas de interés que afectó la construcción y la inversión privada.<sup>1</sup>

En consecuencia, aproximadamente el 70% del desempleo actual se explica por problemas de índole estructural, tales como desajustes entre los niveles de calificación de los trabajadores y los requerimientos de calificación por parte de los empleadores, así como por problemas de inflexibilidades en el mercado laboral y por cambios en la composición de la producción nacional.

En el caso de la calificación, es evidente que a raíz de la apertura económica se aumentó la demanda de mano de obra calificada sin que se hubiera presentado una respuesta satisfactoria del sistema de capacitación de la fuerza laboral, de tal forma que se acentuó la inadecuación entre la calificación a disposición de los trabajadores y las necesidades de los empleadores. Esto es coherente con el perfil de los desempleados urbanos en Colombia, de acuerdo con el cual el desempleo golpea básicamente a los jóvenes, las mujeres y, en especial, a aquellas personas que sólo tienen educación secundaria (muchas veces incompleta).

Según algunos analistas, las inflexibilidades del mercado laboral responden por una porción del desempleo estructural, puesto que aumentaron los costos laborales debido al crecimiento de las cargas de la nómina distintas del salario y al encarecimiento de los salarios de los trabajadores, principalmente de la mano de obra calificada. Este fenómeno se presentó en forma paralela al abaratamiento de los bienes de capital inducido por la disminución de los aranceles y la revaluación del peso. Así es como las empresas empezaron a sustituir trabajo por capital, reduciendo de esta forma el empleo, especialmente en el sector industrial.

De otra parte, en los últimos años se produjo una reconversión del PIB hacia la producción minera y energética y los servicios financieros, sectores con menor demanda relativa de trabajadores, mientras que cayó la participación en el producto de los sectores agropecuario e industrial, los cuales son relativamente más intensivos en mano de obra.

Los fenómenos anotados produjeron una caída en la elasticidad empleo-PIB, lo que significa que para generar el mismo volumen de empleo se requiere hoy una mayor tasa de crecimiento del PIB en comparación con la década anterior. Buena parte de este cambio es explicado tanto por el mencionado proceso de sustitución de mano de obra por capital como por la reconversión del producto.

Además del aumento del desempleo, en los últimos cuatro años se ha presentado un deterioro importante en la calidad del empleo. La tasa de subempleo casi se duplicó, al pasar de 12.2 a 20.7%, entre 1995 y 1998<sup>2</sup> y la informalidad tuvo un crecimiento significativo. Este fenómeno tiene un impacto negativo en la remuneración que reciben los trabajadores colombianos.

Es útil precisar que con el empleo femenino se ha presentado un fenómeno especial. En los últimos cuatro años el empleo de las mujeres aumentó 4.1% promedio anual mientras que el de los hombres creció

solamente 0.5% en promedio. Esto significa que la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado en forma extraordinaria, pero a pesar de que buena parte del dinamismo en el empleo se ha debido a la contratación de mano de obra femenina, la tasa de desempleo entre las mujeres sigue siendo más alta que la de los hombres.

## 2. Políticas para aumentar la absorción de empleo

Las políticas que se proponen a continuación se dividen en tres grupos: en primer lugar, la puesta en marcha de los estudios necesarios para tener un diagnóstico más preciso de algunos de los determinantes que mayor incidencia tienen hoy en día en el comportamiento del mercado laboral. Un segundo grupo se refiere a las medidas de mediano plazo requeridas para reactivar sectores intensivos en mano de obra. En tercer lugar, se presenta una política de largo plazo para incidir decididamente en el desempleo estructural. Por último, se presenta un plan de empleo de choque temporal para incidir en el muy corto plazo en los altos niveles de desempleo. Por medio de este conjunto de políticas se buscará desarrollar conocimiento acerca de los factores que explican una mayor incidencia del desempleo en grupos específicos de la población, tales como los jóvenes y las mujeres; y se desarrollarán estrategias para incidir sobre los obstáculos que dificultan su inserción al mercado laboral.

a. *Estudios.* El gobierno ha organizado una misión de empleo con la participación de expertos nacionales e internacionales. Dicha misión se concentrará fundamentalmente en estudiar los problemas de orden estructural del mercado laboral colombiano y las medidas de política tendientes a solucionarlos. Esta misión tendrá un plazo de ocho meses para rendir un informe. Analizará las condiciones de flexibilidad del mercado laboral colombiano así como la normatividad laboral con el fin de determinar su incidencia en la generación de empleo. La misión de empleo estudiará, adicionalmente, mecanismos para la promoción de la pequeña y mediana empresas generadoras de empleo y exportadoras.

b. *Políticas a mediano plazo.* En primer lugar, el ajuste fiscal puesto en marcha por el gobierno está encaminado a crear las condiciones macroeconómicas adecuadas para la generación de empleo en el sector privado. Dicho ajuste incluyó medidas tendientes a adoptar un subsidio a los empresarios que generen empleos nuevos, a través de la disminución del impuesto a la renta.

Se pondrá en marcha, en segundo lugar, una política de reactivación del sector de la construcción de vivienda, política que contribuirá a la reactivación económica. Esta política consiste en: (i) fortalecimiento de la banca hipotecaria; (ii) creación de las condiciones que aseguren un sistema de crédito a largo plazo y sistemas de amortización que estén acordes con el incremento en el salario mínimo y no, como actualmente ocurre, con los bruscos cambios en las tasas de interés.

Se plantea, además, la creación de un mercado secundario de hipotecas con el fin de garantizar la viabilidad del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, a través de instrumentos tales como la titularización de cartera hipotecaria, las cédulas y letras hipotecarias, entre otros, con el fin de ampliar la capacidad crediticia de los intermediarios financieros y de disminuir su dependencia de los depósitos a la vista.

Durante el cuatrienio habrá un mayor compromiso del presupuesto nacional, de los municipios y de las cajas de compensación familiar con la política de vivienda, para lograr construir 500 mil viviendas nuevas, de las cuales, por lo menos 350 mil serán de interés social. Para dar acceso a las familias más pobres a estas viviendas, se trabajará coordinadamente con las administraciones locales en la canalización de los subsidios; para

lo cual se pondrá en marcha, de manera paralela, un sistema de ahorro programado.

En tercer lugar, y como un plan a mediano plazo, se promoverá una política activa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, Pymes, orientada principalmente a levantar la discriminación existente en contra de dichas empresas en materia de costos de transacción, barreras a la entrada, contratación, garantías, entre otras. Adicionalmente, se estudiarán mecanismos para la promoción de *Clusters* de Pymes; y se destinarán recursos para programas orientados a mejorar la competitividad de este tipo de empresas.

En cuarto lugar, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Trabajo pondrán a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, un documento para la reestructuración del plan nacional para el desarrollo de la microempresa, de conformidad con los lineamientos establecidos en el capítulo 5 del presente Plan.

En quinto lugar, el Sena pondrá en marcha programas de reentrenamiento laboral para trabajadores que han permanecido desempleados por más de seis meses y que se inscriban en los centros de información para el empleo, CIE.

Por último, se adoptarán diversas políticas (contempladas en el capítulo 5) con el fin de promover las exportaciones como mecanismo para aumentar la producción industrial y, por ende, el empleo. Adicionalmente, la revisión a los aranceles de los insumos para la producción de bienes de capital será uno de los criterios que se tendrán en cuenta al reexaminar el arancel externo común que Colombia ha propuesto en la comunidad andina para eliminar las protecciones efectivas negativas que hoy están afectando la producción nacional.

c. *Políticas a largo plazo.* Para combatir el desempleo estructural, además de la política tendiente a aumentar la cobertura, equidad y calidad de la educación formal en todos sus niveles, el Sena aumentará la pertinencia y la excelencia de la capacitación, para ajustarla a las demandas de los empresarios por mano de obra calificada.

d. *Plan de empleo de choque.* Se autorizará a las empresas con más de 20 trabajadores, para la creación de nuevos puestos de trabajo, la contratación de trabajadores jóvenes menores de 24 años, que se inscriban en los centros de información para el empleo del Sena, con educación secundaria completa e incompleta y sin experiencia laboral con un salario integral igual al mínimo, siempre y cuando capaciten al joven enganchado en un centro de capacitación público o privado, quien pueda acreditar capacitación. Se entiende que parte de este salario será el costo de la capacitación en el que incurren los empresarios. Dicho salario sólo se pagará durante el tiempo que dure la capacitación, la cual tendrá una duración entre cuatro y doce meses, dependiendo del tipo de formación requerido y el nivel de calificación del joven, y siempre y cuando ésta tenga una intensidad horaria semanal no inferior a quince horas. Adicionalmente, el empleador podrá ser exceptuado de la contribución parafiscal respectiva al Sena, al ICBF y a las cajas de compensación mientras dure la capacitación. El régimen de despido igualmente podrá ser excepcional en este caso. Éstas, obviamente, serán estrategias temporales mientras se logra una reactivación de la actividad económica y el empleo.

Paralelamente, la Red de Solidaridad Social pondrá en marcha un plan de empleo de choque, en el cual se contrate la construcción de obras de infraestructura urbana para adecuar los lotes de propiedad del municipio para proyectos de vivienda de interés social. Por tratarse de un plan de choque, el programa de empleo de la Red tendrá una duración de un año,

al cabo del cual se revisará la posibilidad de su ampliación, dependiendo de la situación del desempleo. Este Plan se adelantará en las condiciones establecidas en las bases del plan de desarrollo *Cambio para construir la paz* y será puesto en marcha por la Red misma a más tardar a partir de marzo del año en curso.

En el ámbito de la producción agropecuaria, mediante subsidios, apoyo directo, incentivos permanentes, se reactivarán los cultivos transitorios con potencialidad competitiva. Se esperan recuperar para la producción 120 mil hectáreas

Además del conjunto de políticas planteadas y como una medida de fortalecimiento institucional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social concentrará su gestión en la conformación de Consejos Territoriales de Empleo, CTE, como instancias de concertación interinstitucional del orden departamental o municipal constituidas por organizaciones de carácter público, privado y comunitario. Los consejos tendrán como propósitos concertar, coordinar y promover acciones tendientes a la formulación de políticas, planes y programas de generación de empleo productivo, mediante el conocimiento de su problemática, identificando e inventariando los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida de la población.

Los consejos territoriales de empleo tendrán secretarías técnicas coordinadas por las direcciones regionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, harán parte de las secretarías, representantes de las instituciones participantes que desarrollan programas de empleo o procesos de planificación regional. Estos consejos podrán crear comisiones especializadas de trabajo, especialmente en los campos de formación y capacitación, diseño y elaboración de proyectos y gestión financiera.

La gestión a desarrollar por los consejos territoriales de empleo, se inscribe en el contexto del proceso de descentralización y estará orientada básicamente a potenciar el desarrollo de las diferentes regiones y localidades del país a partir del trabajo, esfuerzo y creatividad de sus distintos estamentos y la utilización de sus recursos endógenos.

El gobierno presentará al Congreso de la República durante la presente legislatura un proyecto de ley para dar viabilidad jurídica a los consejos territoriales de empleo.

Con el fin de apoyar desde el nivel central las acciones que realizarán los consejos territoriales de empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la Dirección Técnica de Empleo, brindará asistencia técnica y transferencia metodológica para la puesta en marcha y ejecución de las Empresas Asociativas de Trabajo, EAT, las Cooperativas de Trabajo Asociado, CTA, el Programa de Desarrollo Empresarial Participativo, Prodep, el Programa de las Iniciativas Locales de Empleo, ILE, los Estudios de Mercados de Trabajo Regionales, EMTR, así como de procesos de formación y capacitación de recurso humano regional en materia de análisis del comportamiento de los mercados de trabajo.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por intermedio de la Dirección Técnica de Empleo, diseñará y pondrá en marcha un sistema de información único nacional, que recoja las estadísticas sobre empleo del Dane, estudios de mercados laborales nacionales, regionales y locales y la información de las diferentes entidades que realizan intermediación laboral, con el fin de monitorear constantemente el mercado de trabajo y contribuir a la formulación de las políticas de empleo.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social propondrá al Congreso de la República la expedición de una *ley de empleo*, cuyo espíritu es la búsqueda de medidas y acciones múltiples encaminadas a la

consecución de un mayor y mejor empleo, por medio de la adecuación de la fuerza de trabajo que requiere el aparato productivo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Naturalmente, se han dado otros factores específicos al sector de la construcción que contribuyeron a la pérdida de dinamismo de este sector, cuyo tratamiento sobrepasa el ámbito de esta sección.

<sup>2</sup> Para ambos años corresponde a la tasa de subempleo a junio, siete principales ciudades.

## IV. CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA FINANCIACIÓN DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA

### A. OBJETIVOS

La vinculación del sector privado a la financiación de infraestructura es de gran importancia en el momento actual. Si bien se considera que, en ocasiones, dicha vinculación permite introducir, con mayor precisión, criterios de eficiencia en la construcción y manejo de las obras, es necesario destacar otro aspecto esencial para los propósitos de *Cambio para construir la paz*. Se trata de que, gracias a los recursos que provienen del sector privado para las obras de infraestructura, el gobierno podrá dedicar más de los suyos a financiar otros frentes prioritarios de inversión sin desatender los requisitos que, en materia de capital físico, exige el proceso de desarrollo.

El gobierno espera que en el período 1999-2002 la participación del sector privado supere el 50% de la inversión total en infraestructura.

La participación privada en infraestructura comenzó a realizarse de manera incipiente a partir de 1990. El proceso en general, aun cuando requiere algunas modificaciones, ha permitido incorporar recursos privados en el sector y eficiencias operativas.

La trayectoria de participación del sector privado en diversos sectores exige a la presente administración la responsabilidad de ir más allá de establecer adecuadas estructuras de financiación y lograr que el sector privado invierta de forma sostenible. En ese sentido, el sector público debe enfocarse a instrumentar mecanismos que le permitan cumplir con sus objetivos de política, minimizando los riesgos asumidos por éste y fomentar a través del sector privado la realización de los proyectos de una forma más eficiente que la tradicional en la que se compartan los riesgos con dicho sector.

En ese sentido los principales objetivos de la política de participación privada para este cuatrienio son:

- ◆ Mantener los niveles de inversión requeridos para lograr una infraestructura competitiva, liberando recursos para otros sectores prioritarios.

- ◆ Lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios.
- ◆ Fortalecer a las entidades estatales en el manejo y control de concesiones.
- ◆ Lograr un adecuado esquema de asignación y mitigación de riesgos.
- ◆ Involucrar al sector privado en áreas no tradicionales.

## B. ESTRATEGIAS GENERALES

- ◆ *Jalonar la inversión privada.* Como estrategia primordial de la participación del sector privado en la financiación de proyectos, se buscará jalonar la mayor cantidad de recursos privados. De esta manera, se tendrán fuentes de ingresos adicionales para adelantar proyectos estratégicos que permitan mejorar la competitividad del país.
- ◆ *Coordinar políticas.* Se deben continuar y consolidar las acciones encaminadas a coordinar las políticas sectoriales con la participación de agentes privados y a fortalecer las entidades sectoriales y ejecutoras para asumir las nuevas responsabilidades.
- ◆ *Definir proyectos prioritarios.* Para incentivar la vinculación del sector privado en proyectos de infraestructura, se hará una definición de proyectos prioritarios con impacto positivo en los objetivos estratégicos del Plan como son el incremento de la competitividad, el fortalecimiento de la descentralización y la contribución a la paz. De igual forma, se considerarán prioritarios aquellos que jalonan la mayor cantidad de recursos privados y que tengan un impacto favorable en el comercio exterior.
- ◆ *Estructurar proyectos.* La estructuración de los proyectos de participación privada buscará, por una parte, maximizar el beneficio social de los mismos de forma que su impacto genere desarrollo económico y social en sus zonas de influencia.

De otra parte, el diseño de la estructuración deberá reducir los requerimientos de inversión pública y de riesgos asumidos por el Estado y, al mismo tiempo, atraer la mayor cantidad de inversión del sector privado.

- ◆ *Propiciar sinergia y economías de escala.* La sinergia puede entenderse como la capacidad que tienen los proyectos para generar un mayor impacto cuando se agrupan que cuando se consideran individualmente. Una economía de escala se presenta cuando se da un mejor rendimiento o eficiencia económica al alcanzarse un nivel óptimo de producción<sup>1</sup>. La administración de la participación del sector privado buscará que se den los beneficios generados por cada uno de estos conceptos. De esta forma, se identificarán proyectos que puedan agruparse para incidir en una mejor gestión y generar mayores rendimientos del agente privado.
- ◆ *Descentralizar y vincular al sector privado en áreas no tradicionales.* La vinculación del sector privado a la infraestructura ha estado principalmente ligada a grandes proyectos en los sectores de energía, transportes y telecomunicaciones. La nueva administración buscará desarrollar esquemas novedosos que le permitan al sector privado vincularse a proyectos de tipo local y regional. En este sentido, se impulsará la participación del sector privado en los sectores de acueductos y alcantarillados; la concesión de la administración de la red vial secundaria y terciaria; los aeropuertos regionales; las pequeñas centrales hidroeléctricas y redes de distribución; los ríos, canales navegables y puertos de la red fluvial

nacional; así como la prestación de servicios de telecomunicaciones enmarcados en el programa de telefonía social. Para lo anterior se diseñarán instrumentos que permitan, por una parte, la sostenibilidad financiera de los servicios que se prestarán por el sector privado y, de otra, la participación de las entidades regionales en el seguimiento y desarrollo de los esquemas de estructuración.

Para el logro de los anteriores objetivos, es fundamental realizar acciones tendientes a fortalecer la capacidad de estructuración y de gestión de las entidades territoriales.

- ◆ *Diseñar nuevos instrumentos e incentivos.* Como incentivos se incluyen la creación de instrumentos de financiación de largo plazo y la expedición de garantías enfocadas a eventos contingentes y de fuerza mayor. En este sentido, se pretenden implantar mecanismos que cubran necesidades de refinanciación internacional y local, opciones de venta para tenedores de bonos de infraestructura<sup>2</sup> y garantías parciales de liquidez<sup>3</sup>.

- ◆ *Mitigar riesgos a cargo de las entidades públicas.* La mitigación de riesgos a cargo de las entidades oficiales genera beneficios a los proyectos con participación privada al disminuir las posibilidades de demoras en la ejecución y por consiguiente los sobrecostos asociados a dichas demoras. La asignación de riesgos deberá fortalecerse de forma tal que los riesgos asociados a la construcción, a la demanda y a la financiación siempre estén a cargo del agente privado. En este sentido, se continuará con la estrategia de vincular al sector privado a la financiación de proyectos con estudios de diseño terminados, problemas de predios solucionados y licencias ambientales expedidas.

Así mismo, se requiere un adecuado sistema de seguimiento de los procesos de participación privada que permita una disminución de los riesgos de las entidades públicas, al otorgarles herramientas de información y conocimiento real del estado físico y financiero de los diversos proyectos.

- ◆ *Asegurar un marco regulatorio claro.* El gobierno nacional, dentro de sus atribuciones, propenderá por la existencia de un marco regulatorio claro, coherente y estable que garantice las condiciones para que la competencia sea sana, real, leal y efectiva. Para ello, se delimitarán las funciones de planeación, control y supervisión de las diferentes instituciones públicas.

Otros aspectos de especial atención para garantizar esquemas de sana competencia que den al usuario todas las oportunidades de acceder a servicios de alta calidad, incluyen la introducción de mecanismos de mercado en los diferentes procesos, la eliminación de los subsidios y aportes que generen distorsiones, la introducción del componente ambiental y el desarrollo de la regulación de los aspectos concernientes a monopolios naturales, tales como el acceso a redes y normas de interconexión. Adicionalmente, se crearán las condiciones para garantizar el acceso libre al espacio público para la instalación de redes.

- ◆ *Fortalecer la capacidad institucional.* La entrega al sector privado de la expansión y administración de la infraestructura a cargo del sector público aligerará las funciones de las entidades de ejecución oficiales. Esta transferencia de riesgos también impone nuevas responsabilidades a dichos organismos, los cuales deben enfocarse al mejoramiento de su gestión para trabajar conjuntamente con el sector privado y así verificar el cumplimiento y calidad del suministro de los servicios. Por lo anterior, se dará especial importancia al fortalecimiento de la gestión de las

instituciones públicas para que incrementen su capacidad de velar por el adecuado desempeño de la empresa privada.

Dicho fortalecimiento, además de contemplar la reestructuración de algunas entidades a nivel organizacional, plantea la necesidad de capacitar al recurso humano encargado de las labores de seguimiento y de implantar canales de comunicación interinstitucional, de forma tal que se aprovechen las experiencias de los distintos sectores.

El fortalecimiento de los entes territoriales será de fundamental importancia. En este sentido, se apoyará a los municipios y departamentos en la estructuración de proyectos locales y regionales.

◆ *Promover y difundir información.* Los proyectos estratégicos para el desarrollo de las metas de participación privada serán difundidos y promovidos a través de canales interinstitucionales, enfatizando el oportuno y adecuado suministro de información relevante para el inversionista que permitan conocer el cronograma de avance de los proyectos<sup>4</sup>.

◆ *Desarrollar el mercado de capitales y financiar proyectos.* Los requerimientos financieros de los proyectos de infraestructura, dados los altos costos de capital y los largos períodos de repago de la deuda, hacen necesario que se generen instrumentos que permitan hacer concordantes los requerimientos de inversión y las condiciones de los mercados financieros, en especial del mercado financiero doméstico.

Por lo anterior, es fundamental brindar los incentivos y desarrollar los instrumentos necesarios de canalización de recursos privados que permitan, por una parte, lograr las condiciones financieras acordes con las características de los proyectos y, por otra, desarrollar los mercados de capitales. Igualmente se identificarán nuevas fuentes de financiación que permitan disminuir la participación de la nación en la financiación de los proyectos.

Cuando la rentabilidad social sea superior a la privada y se haya tomado la decisión de entregar en concesión, debe existir un aporte público. Dentro de este aporte se pueden considerar fuentes de financiación como son las del Fondo Nacional de Regalías, los recursos de las entidades territoriales, además de nuevos instrumentos e incentivos para aumentar la participación del sector privado.

### C. ESTRATEGIAS SECTORIALES

La participación del sector privado en la financiación de los proyectos estará encaminada a atraer considerables recursos monetarios, mejorar la gestión en la prestación de los servicios y desarrollar el mercado local de capitales. Para lo anterior, se impulsará la instrumentación de mecanismos de participación privada como la enajenación de activos de las empresas de servicio público con participación estatal, el desarrollo de proyectos viales y de transporte a través del esquema de concesiones. En los diferentes sectores se dará prioridad a los proyectos que tengan un impacto positivo en las exportaciones y que atraigan la mayor cantidad de recursos privados.

#### 1. Transporte

El sector transporte será un dinamizador importante de recursos privados. A través del mejoramiento del sistema nacional de transporte se buscará colocar al país en mejores condiciones de competitividad en la economía global. Adicionalmente, un sistema de transporte competitivo producirá menores impactos ambientales negativos con el consiguiente mejoramiento de la calidad de vida en el país.

En dicho sector se impulsarán las concesiones viales bajo un esquema que incluya los requerimientos de tráfico, la situación fiscal y económica, el impacto de economías de escala y la estructura industrial de las empresas de ingeniería. Así mismo, se incentivará la inversión del sector privado en la consolidación del sistema de concesiones ferroviario, la ejecución de obras aeroportuarias, fluviales y portuarias.

a. *Vías.* Para la formulación de proyectos del sector de carreteras se tendrán en cuenta criterios de maximización del beneficio social generado por las obras viales. El objetivo será adecuar la realización de proyectos en los tiempos en que la capacidad de la vía lo requiera, minimizando a su vez el impacto y los requerimientos sobre las finanzas públicas. En este sentido se impulsarán las concesiones de los proyectos estratégicos para el desarrollo del comercio exterior. Igualmente, se buscarán mecanismos para resolver los problemas de acceso a las ciudades y los puertos de forma tal que los proyectos de concesión incluyan la construcción, mejoramiento y mantenimiento de dichos sectores. Dentro de este nuevo esquema se buscará optimizar las estrategias de asignación de riesgos, recaudo de valorización, adquisición de predios y cobro de peaje.

b. *Red secundaria.* Se diseñarán esquemas para entregar en concesión la rehabilitación y el mantenimiento de la red vial de menores especificaciones de carácter regional y local. El mecanismo será la agrupación de proyectos con los beneficios de las economías de escala y la implantación de nuevos esquemas de financiación. Adicionalmente, se realizarán las acciones tendientes a entregar en concesión un proyecto piloto regional. En éste se agruparán diversos proyectos de mantenimiento y rehabilitación y se garantizará la conservación vial por un período mínimo a través de distintas fuentes de financiación como peajes, sobretasas a la gasolina y valorización.

c. *Ferrocarriles.* En el subsector ferroviario se buscará consolidar los procesos de concesión de la red ferroviaria colombiana. Para lo anterior, se continuará con el proceso licitatorio de la red férrea del Pacífico, mientras que se abrirá un nuevo pliego para la red del Atlántico. Para ejecutar las nuevas funciones de supervisión de contratos de concesión, Ferrovías transformará su estructura organizacional para poder garantizar el adecuado desempeño del modo ferroviario en condiciones de servicio que le permitan competir con el modo carretero en las zonas en que el ferrocarril presente mejores rendimientos por tonelada movilizada.

d. *Aeropuertos.* En el subsector aeroportuario, se continuará con el proceso de participación privada en la operación y explotación de los aeropuertos de carácter nacional, desarrollando en mayor grado los aspectos de planificación. Igualmente, se especificará ampliamente la transferencia de riesgos y la asignación de responsabilidades en lo relacionado con la seguridad aeroportuaria. En este sentido, se entregarán en concesión los aeropuertos *Alfonso Bonilla Aragón* de Palmira, *José María Córdoba* de Rionegro y *Eldorado* de Santa Fe de Bogotá.

e. *Transporte fluvial.* La ejecución de las obras de rehabilitación de los sectores navegables del río Magdalena a través de agentes privados, será un proyecto prioritario. Para ello, se estructurará un sistema de cargos a los usuarios (peajes) que permita realizar las labores de dragado requeridas. De igual manera, se pretende vincular el sector privado en proyectos de recuperación de la navegabilidad de los ríos Meta, Orinoco y Putumayo para integrar el centro del país con zonas que de otra forma serían poco accesibles. En dicho subsector también se incentivará la participación del sector privado en la financiación de obras de los puertos fluviales de otros de los ríos más importantes del país.

f. *Puertos*. En este sector el proceso de participación privada ha demostrado ser exitoso. Se realizará una evaluación de la competitividad actual de los puertos. Esta evaluación buscará generar mecanismos que incrementen la competitividad y den soluciones a algunos temas como la seguridad portuaria y el desarrollo tecnológico. Igualmente, se realizarán acciones tendientes a racionalizar el uso de la infraestructura portuaria y a generar economías de escala en su usufructo. Así mismo, se apoyarán iniciativas novedosas de participación privada en temas críticos para el desarrollo de la integración del transporte como son el dragado de canales de acceso a los puertos y canales navegables.

De igual modo, se estudiarán alternativas para propiciar una activa y eficiente participación del sector privado en el desarrollo del transporte multimodal, en especial en centros de transferencia y consolidación de carga.

## 2. Minas y energía

Cada vez más la participación privada en la infraestructura energética se consolida y se muestra como uno de los instrumentos más idóneos para asegurar el abastecimiento de energéticos para el país. En este sentido, durante este cuatrienio se continuará con los programas tendientes a incrementar dicha participación, y con las actividades necesarias para regular el adecuado balance entre los intereses particulares de los inversionistas y los colectivos de los beneficiarios de los bienes y servicios ofrecidos por el sector energético.

Se adelantarán programas de participación ciudadana, que además de representar un nuevo esquema de financiación de infraestructura, dinamicen y expandan el mercado nacional de capitales y rescaten la cultura de ahorro en papeles de renta variable.

a. *Electricidad*. La estrategia de participación privada en el sector eléctrico continuará con la capitalización de empresas de distribución del orden estatal, la enajenación de la participación de la nación en las actividades de generación y con el desarrollo de las modalidades de participación ciudadana y de concesiones para la operación y expansión de sistemas eléctricos aislados. En este sentido será enajenada la participación del gobierno nacional en Isagen, se capitalizarán cerca de catorce empresas distribuidoras del orden nacional, y se adelantará un programa de concesiones para las zonas no interconectadas. Dentro de estos procesos se adelantarán las gestiones de preparación y adecuación del recurso humano a las nuevas condiciones.

De otra parte, se adelantarán estudios para hacer viable la participación de inversionistas privados en el ciclo de desarrollo de proyectos de generación hidro y termoeléctrica.

b. *Gas*. A fin de asegurar la expansión del sistema de transporte de gas, se adelantarán las reformas y desarrollos normativos que sean necesarias para lograr la participación de cualquier tipo de agente en la expansión, bajo la modalidad de competencia por la entrada al sistema.

c. *Petróleo*. La necesaria focalización de las actividades de la empresa estatal petrolera en las actividades de exploración y explotación de crudo, hacen necesario crear las condiciones para la participación privada en las actividades *downstream*<sup>5</sup>. Con tal propósito, se adelantarán las adecuaciones normativas y las reformas a la estructura de precios de la industria con el fin de hacer atractiva y viabilizar la participación de agentes privados en las actividades de almacenamiento y transporte de derivados. De otra parte, se brindarán los mecanismos para fomentar la participación privada en las industrias de refinación y petroquímica.

d. *Minería*. A semejanza de los demás subsectores, el Estado se concentrará en las actividades de regulación, control y promoción de la industria, en esa dirección se adelantará la enajenación de la participación de Carbocol en el Complejo Carbonífero del Cerrejón Zona Norte y se promoverán las acciones que sean necesarias para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte y embarque que mejoren la competitividad de la exportación de carbón por parte de los demás productores de la industria.

## 3. Telecomunicaciones

La dinámica sectorial en telecomunicaciones ha permitido diversas formas de participación privada. En este sentido, se espera que se consolide la prestación del servicio de larga distancia en competencia con agentes privados y que se continúen presentando iniciativas de competencia para telefonía local en diferentes ciudades. Para ello, es necesario que la regulación continúe estimulando la participación del sector privado y la competencia en la prestación de los servicios.

La construcción de nuevas redes de telecomunicaciones, generada por la liberalización del mercado de telecomunicaciones, se traducirá en un aumento generalizado del cubrimiento de los mismos. De otra parte, al incentivar la competencia en la totalidad de los servicios, se generan beneficios a los usuarios en términos de mejoras en la calidad y disminución de tarifas, lo que promoverá la manifestación de los servicios a regionales y locales.

De acuerdo con lo anterior, se impulsará el proceso de prestación del servicio de *Personal Communication Systems*, PCS, y se apoyarán los procesos de iniciativa territorial para la capitalización y enajenación de activos de las empresas telefónicas locales. Asimismo, se promoverá el incremento de la participación del sector privado en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

## 4. Agua potable y saneamiento básico

Las ineficiencias demostradas por el Estado, en su papel de prestador directo de estos servicios, exigen un cambio de estrategia, delegando en el sector privado el cual presenta mayores ventajas competitivas y experiencia en la gestión de los mismos. En este contexto, la función pública debe enfocarse hacia la regulación y vigilancia, para que los objetivos sociales de los servicios sean incorporados en los propósitos empresariales de los prestadores.

Para mejorar las condiciones de la vinculación del sector privado, el gobierno nacional se propone fortalecer las normas regulatorias y brindar asistencia técnica a los municipios, asegurando calidad en la estructuración de los procesos y amplia promoción de los proyectos para asegurar competencia y selección objetiva y transparente del sector privado. Además, orientará aportes complementarios cuando las administraciones locales comprometan al máximo los recursos provenientes del cobro de tarifas y de los recursos municipales.

En aquellos municipios que presenten restricciones de orden financiero, técnico o político se adelantarán procesos de participación privada para la administración y operación parcial de los sistemas de las áreas financiera, administrativa y comercial de las empresas, mediante la subcontratación.

En el servicio de aseo, se establecerán reglas claras que permitan la sana competencia en aquellos municipios en que no se han definido áreas de

servicio exclusivo y se dará especial énfasis a la participación privada en el establecimiento de nuevos rellenos sanitarios, creando libertad tarifaria a proyectos adelantados en forma autónoma (sin participación directa, ni convocatoria pública).

**D. METAS FINANCIERAS**

La inversión en infraestructura ha crecido sustancialmente en los últimos diez años. Gran parte de esta inversión está actualmente a cargo del sector privado. En el Gráfico 1.8 se observa cómo mientras en el período 1987-1990 la participación del sector privado como proporción de la inversión total en infraestructura<sup>6</sup> fue prácticamente nula, en el período 1995-1998 dicha participación fue del 37% del total de la inversión en infraestructura, y se espera que en el período 1999-2002 esta participación esté cercana al 50% de la inversión total en el sector (Gráfico 1.8).

La financiación del plan de infraestructura se apoyará de manera importante en la participación de agentes privados (Gráfico 1.9). Para ello tendrán prioridad los proyectos que incentiven la mayor participación de recursos privados y reduzcan responsabilidades del Estado.

En el sector de transporte, la inversión privada estará enfocada al desarrollo de proyectos estratégicos de la red troncal que incentiven el comercio exterior. Así mismo, se harán importantes inversiones en el modo férreo y los aeropuertos con mayor demanda de pasajeros. De otra parte, se continuará incentivando la participación del sector privado en los puertos marítimos y se buscará su vinculación en la infraestructura fluvial de navegación y portuaria.

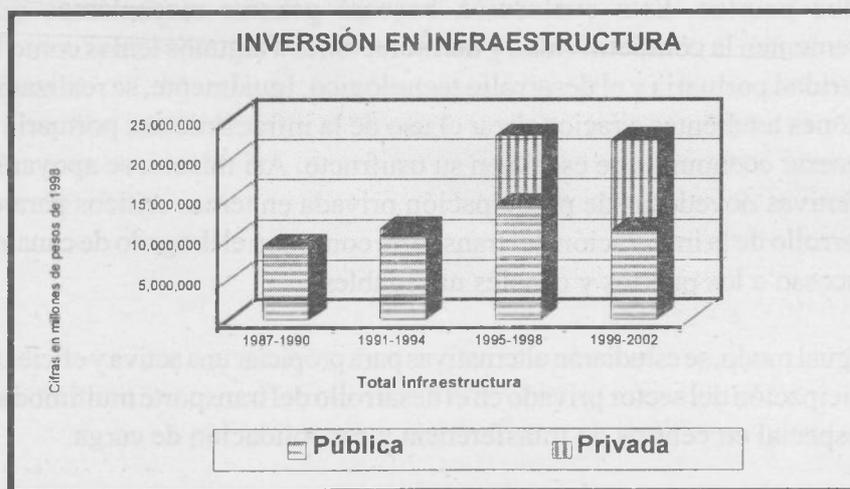
En el sector de telecomunicaciones, se impulsará el proceso de prestación de servicio de PCS y la capitalización de distintas empresas de telecomunicaciones, y la participación del sector privado en la prestación de servicios de valor agregado y servicios postales.

En energía y minas, la estrategia de la participación privada en la financiación seguirá fortaleciéndose. En este sentido, se continuará con la capitalización de empresas de distribución de orden estatal y la expansión del sistema de transporte de gas. Asimismo, en el subsector petrolero se establecerán las condiciones necesarias para la participación privada en las actividades de almacenamiento y transporte, así como en la industria de refinación y petroquímica. De otra parte, se promocionarán los proyectos de infraestructura de transporte y embarque de carbón.

**NOTAS**

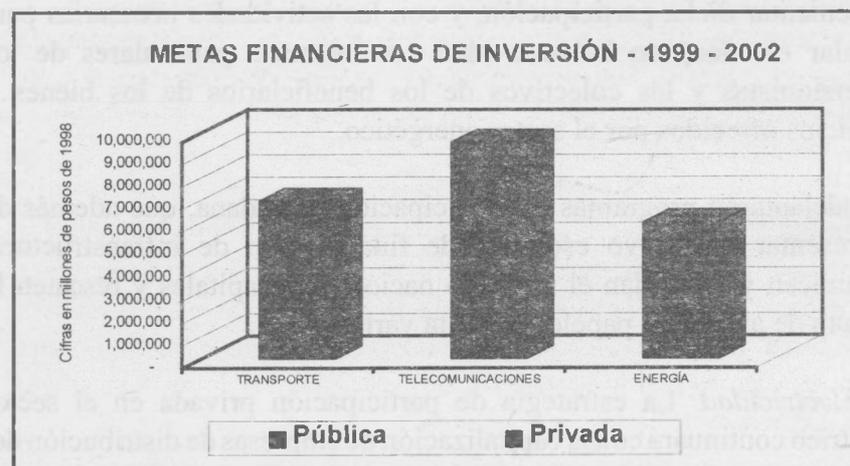
<sup>1</sup> Si se da una producción mayor se presentan las deseconomías de escala.  
<sup>2</sup> Bonos de infraestructura: herramienta que proporciona recursos financieros para el desarrollo de la infraestructura a través de emisiones de títulos valores.  
<sup>3</sup> Se crearán las condiciones necesarias para involucrar inversionistas institucionales a proyectos mediante la estructuración de diversas series de papeles diseñados para satisfacer, de una parte, los requisitos de plazo, prepago, nivel de riesgo y tasa de dichas instituciones y, de otra, obtener el mejor precio total para el concesionario.  
<sup>4</sup> En tal sentido, en la Gerencia de Participación Privada del Departamento Nacional de Planeación, se concentrará la información fundamental respecto al desarrollo y el cronograma de los proyectos en curso, así como la recopilación de los últimos avances regulatorios, para lo cual se implantará un sistema de información fuente de consulta para los inversionistas nacionales y extranjeros. Dicha Gerencia se apoyará y se coordinará con las diferentes entidades ejecutoras como ministerios y en otras entidades relacionadas con la promoción, tales como Coinvertir, Proexport y los consulados.  
<sup>5</sup> Se refiere a todas las actividades para el transporte, almacenamiento, refinación, petroquímica y distribución de hidrocarburos.  
<sup>6</sup> Sin incluir agua potable, minería e hidrocarburos.

**GRAFICO 1.8**  
**INVERSIÓN HISTÓRICA Y PROYECTADA EN INFRAESTRUCTURA\***



\* No incluye agua potable y saneamiento básico, minería e hidrocarburos.  
 Fuente: Series de Infraestructura Uinfe, DNP, 1998 y cálculos DNP.

**GRAFICO 1.9**  
**INVERSIÓN EN LOS DIFERENTES SECTORES DE INFRAESTRUCTURA\***



\* No incluye agua potable y saneamiento básico, minería e hidrocarburos.  
 Fuente: Series de Infraestructura Uinfe, DNP, 1998 y cálculos DNP.

**V. DIPLOMACIA POR LA PAZ**

El proceso de globalización y el avance de los diversos sistemas de integración han estrechado cada vez más la relación entre la política internacional y la doméstica. Esta relación entre los asuntos exteriores y las cuestiones internas es decisiva y creciente en las relaciones internacionales contemporáneas.

La sociedad colombiana tiene problemas estructurales como la inequidad en la distribución del ingreso, la pobreza y la violencia, que nuestro sistema político ha sido incapaz de resolver. Tan profunda crisis nos ha llevado a una pérdida del interés colectivo por lo público, a un debilitamiento del imperio de la ley, y a una extensión de las prácticas armadas y de la intimidación como métodos políticos.

Las drogas ilícitas irrumpieron en la historia del país nutriéndose de y potenciando los graves problemas sociales, políticos, económicos y culturales de la sociedad colombiana. Contaminaron la vida política, económica y social, permearon a las guerrillas, ayudaron al paramilitarismo, y afectaron nuestras relaciones con la comunidad internacional.

## A. POLITICA INTERNACIONAL

La búsqueda de una autonomía interdependiente en el campo externo por parte de Colombia exige un proceso combinado de diversificación de sus relaciones con la comunidad internacional y de reconstrucción de los lazos con Estados Unidos. A su vez, dicha autonomía se materializa mediante una política exterior sustentada en principios fundamentales y fortalecida por el consenso político interno. Este consenso ampliado hará posible que el país no sea un actor pasivo del proceso globalizador y que su comportamiento pueda contribuir, incluso, a un desarrollo más equitativo de la globalización.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores debe cumplir una doble función de organismo de consulta y foro de formación de consenso político. Para que la Comisión Asesora recupere su capacidad y credibilidad en este sentido se hace necesario revisar su composición, su representatividad y sus métodos de trabajo.

Colombia debe prepararse con seriedad y rigor, tanto para beneficiarse de los aspectos positivos y de las ventajas como para minimizar los costos y riesgos de la globalización. El país debe definir, en armonía con sus intereses nacionales, la naturaleza y la calidad de sus vínculos con la comunidad mundial. Colombia debe mejorar su poder de negociación en el campo internacional de una manera seria y responsable, dotada de argumentos y posiciones para tramitar divergencias y lograr consensos con distintos interlocutores.

La política exterior de Colombia tendrá por objetivos generales los de contribuir a la salvaguarda y promoción de los intereses nacionales, mantener la integridad territorial, la seguridad y la prosperidad de la República, asegurar el bienestar material, el desarrollo humano y el empleo, y promover la identidad cultural en beneficio de la totalidad de los ciudadanos.

## B. PRINCIPIOS

El sistema internacional contemporáneo establece unas "reglas de juego" -normas, valores, mecanismos y expectativas- que conducen a que los Estados y otros agentes no gubernamentales adapten su comportamiento a un marco regulatorio general. Colombia no es una excepción y, por lo tanto, tendrá en cuenta los siguientes tres principios fundamentales en su política exterior:

- ◆ Concertación entre el Estado y la sociedad civil en la política internacional con el fin de garantizar la satisfacción de los intereses nacionales. Para ello se fortalecerá la complementación del sector público y de los diversos segmentos ciudadanos en el frente exterior. El gobierno promoverá ese esquema de concertación, ampliándolo a la sociedad civil para garantizar que la política exterior atienda eficazmente los verdaderos intereses nacionales e internacionales.
- ◆ Defensa y promoción verdadera del derecho internacional, en especial en cuanto al cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales, a partir del *pacta sunt servanda*, y a la resolución pacífica, negociada y oportuna de las controversias. Además se propiciará la universalidad, simetría y legitimidad en la aplicación del derecho.
- ◆ Opción clara por la cooperación en las relaciones internacionales y no por la confrontación.

## C. AGENDA POR LA PAZ

La paz ha sido definida por el Presidente Pastrana como prioridad nacional. Como sucede en el campo de las relaciones exteriores, también en la búsqueda de la paz y en el mantenimiento del orden público el Presidente ejercerá su liderazgo personal como Presidente de todos los colombianos y como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. En el camino hacia la paz, el concurso de la comunidad internacional será un complemento de los esfuerzos internos.

A través del Ministerio de Relaciones Exteriores, se coordinará con el Presidente de la República la ejecución de lo que se ha llamado la diplomacia para la paz. Se buscará, en esa dirección, el apoyo y la colaboración de los gobernantes de las naciones industrializadas y de los organismos internacionales, para iniciar la redención económica y social de las regiones más afectadas por el conflicto armado. Se necesita llevar salud, educación, empleo, servicios públicos y vías de comunicación a esas zonas para consolidar la paz que se logre en la mesa de negociaciones.

Se buscará la ayuda de los países desarrollados para realizar las grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, que les permitirán a los campesinos encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y erradicar los cultivos ilícitos. Para este propósito se creó el Fondo de la Paz, el cual se nutrirá con recursos provenientes de fuentes domésticas y de la cooperación internacional.

Esta diplomacia se basa en el concepto de que la paz debe tener contenido social y económico. Por eso el gobierno busca poner al servicio del empeño por la paz y la reconciliación de los colombianos tanto el Plan de Desarrollo, instrumento por excelencia del Estado para orientar el progreso económico, como la reforma política que pretende la apertura de espacios para que todas las tendencias puedan expresarse en el panorama político nacional.

La comunidad internacional, dentro del principio de no intervención en los asuntos del fuero político interno de otros países y animada por el principio de cooperación internacional, viene acompañando y asistiendo al desarrollo del proceso de paz bajo las orientaciones siguientes:

- ◆ Dada la complejidad de un proceso de paz que apenas comienza, la comunidad internacional viene obrando con la mayor prudencia, entendiendo que sus actuaciones pueden ser utilizadas políticamente por alguna de las partes en el conflicto, o que una acción no ponderada o adoptada sin suficientes elementos de juicio puede frustrar o entorpecer el proceso de paz.
- ◆ La iniciativa política en las negociaciones depende del gobierno colombiano, por lo cual a la comunidad internacional sólo le corresponde un papel de asistencia, según las peticiones que le formule el gobierno y la dinámica del proceso.
- ◆ La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta materia se dirigirá a profundizar una activa interlocución con los organismos políticos y financieros internacionales y con los países amigos, a fin de avanzar en la presentación de nuestra política de paz y del Plan Colombia.

## D. ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Para lograr una inserción más favorable en el contexto económico internacional se propone una estrategia sistemática, que se desarrolle de

modo integral, simultáneo y propositivo, con la participación amplia del sector privado y de la sociedad civil. Se trata de diseñar una estrategia que coordine las agendas propias de cada sector con una visión integral, para que la fragmentación del sector privado en Colombia no siga originando una multiplicidad de posiciones en cada negociación comercial. Dicha estrategia buscará que el sector privado aproveche de manera más amplia las preferencias comerciales otorgadas por este esfuerzo en la lucha contra las drogas, tanto por los Estados Unidos como por la Unión Europea.

Colombia adoptará una orientación regional, continental y mundial que le permita diversificar los lazos externos, ampliar las opciones y espacios de acción, mejorar los vínculos internacionales, tanto estatales como no gubernamentales, y generar y consolidar una capacidad de negociación que haga posible que el país optimice su autonomía interdependiente a nivel mundial. Nuestra política externa privilegiará la acción multilateral sin descuidar las relaciones bilaterales, y se sustentará en la búsqueda de reciprocidad, corresponsabilidad y equidad como valores rectores.

Se maximizará la situación geoestratégica andina, pacífica, caribe y amazónica, que hace de Colombia nación clave para el equilibrio regional, con el fin de diversificar las relaciones con la comunidad internacional.

#### E. INTEGRACIÓN Y CONCERTACIÓN LATINOAMERICANAS

La política de integración y concertación, como una herramienta fundamental de la política exterior colombiana, busca mejorar la posición de Colombia en el entorno mundial, así como ampliar los mercados para el acceso de la oferta exportable. La efectiva adopción de un regionalismo abierto mediante acciones dirigidas hacia la consecución de estos objetivos, trae consigo el incremento en la capacidad negociadora del país frente a terceros países, al igual que ante diversos foros multilaterales, el aumento en la producción de bienes exportables y el consiguiente estímulo de la competencia sobre la economía nacional.

Colombia privilegiará el acercamiento con economías similares y complementarias para ir avanzando hacia espacios de mayor complejidad.

Esta ampliación de las relaciones regionales y continentales, antes que convertirse en una dispersión de acciones en varios foros y organismos, se ha venido dirigiendo y fortaleciendo mediante el desarrollo de una estrategia de convergencia. Dicha estrategia busca la mayor efectividad y coherencia en la consecución de los objetivos propuestos por la política exterior colombiana, a través de la convergencia de los esquemas subregionales con miras a consolidar, en una primera instancia, un área de libre comercio suramericana. Colombia está igualmente en la capacidad de adelantar acercamientos con los Estados Unidos y el Canadá, dentro del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas.

##### 1. Comunidad Andina

- ◆ La Comunidad Andina se erige como el espacio natural de concertación e integración para el país, no sólo por su situación geográfica, por los intensos lazos de hermandad que nos unen y las posibilidades que en el ámbito económico ha significado el enorme desarrollo del comercio en los últimos diez años, sino también por el reconocimiento que le ha otorgado la comunidad internacional como un actor válido en el contexto subregional y hemisférico.

- ◆ En ejercicio de la Presidencia de la Comunidad Andina, le corresponde a Colombia celebrar el XXX Aniversario de la Comunidad, en

mayo de 1999 en Cartagena. La Cancillería colombiana buscará el compromiso de las instituciones y ministerios involucrados en el proceso de integración, para que en esta fecha se lancen los nuevos lineamientos que guiarán a la Comunidad Andina al próximo siglo. El lanzamiento de una cátedra para la integración, una política migratoria, una política integral para el desarrollo fronterizo, una política laboral y una política ambiental andina, son, entre otros, temas necesarios para la consolidación del proceso de integración, que Colombia buscará impulsar en el próximo Consejo Presidencial Andino.

- ◆ Uno de los objetivos fundamentales que orientarán la acción de Colombia en la Comunidad Andina será el diseño de una política exterior común, que responda a los criterios de la concertación, la consulta y la cooperación, y que sirva para redireccionar las acciones y los intereses impulsados por los países miembros en casi tres décadas de funcionamiento. En cuanto al relacionamiento externo, Colombia continuará participando en las negociaciones con el Mercosur, buscará acercamientos con Panamá, Chile, Centroamérica, los países miembros del Caricom, Canadá, los Estados Unidos y México.

- ◆ Colombia impulsará la condición de interlocución de la Comunidad Andina ante la Unión Europea. Al respecto, la realización de la Tercera Reunión de Alto Nivel del Diálogo Especializado sobre Drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea celebrada el 25 y 26 de noviembre de 1998 en Cartagena, y próximamente, la V Comisión Mixta Andino Europea, son un claro ejemplo de confianza en la región.

- ◆ El aprovechamiento del SGP andino, seguirá siendo objeto de gestión diplomática, lo mismo que el análisis de su continuidad.

- ◆ Con respecto a la renovación del ATPA (Acuerdo Comercial sobre Preferencias Arancelarias Andinas), se establecerá un plan de acción, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, que maximice la eficiencia en la utilización de los recursos con que cuentan los países miembros. Se trabajará conjuntamente con las cancillerías andinas, las embajadas y las oficinas comerciales en los Estados Unidos, para lograr resultados favorables en esta materia.

- ◆ En virtud de la vocería única que ha adelantado la Comunidad Andina frente a las negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas, Colombia continuará impulsando una política común que favorezca los intereses de los países miembros.

##### 2. Grupo De Los Tres

- ◆ En su origen, el Grupo de los Tres realizó una tarea de apoyo a la construcción de la paz en Centroamérica, y diseñó un plan de acción trilateral para cooperar con la región centroamericana y con el Caribe. La suscripción del Tratado de Libre Comercio en 1994, le otorgó una nueva dimensión al Grupo. Corresponderá a Colombia impulsar la recuperación de la concertación política que caracterizó al Grupo en sus inicios, fomentar la utilización del Tratado de Libre Comercio, a la vez que realizar una acción conjunta con México y Venezuela en la Asociación de Estados del Caribe.

- ◆ La celebración del X Aniversario y la Cumbre de Mandatarios del Grupo de los Tres en el primer semestre de este año, servirá de plataforma para el relanzamiento del Grupo como mecanismo de concertación, consulta y cooperación. Así mismo, deberá servir para

consolidar una agenda propia que comprometa los intereses de Colombia, México y Venezuela, potenciando su capacidad negociadora e incrementando sus niveles de cohesión política y comercial.

- ◆ Igualmente, se continuarán las acciones conjuntas de los tres países en el marco de la Asociación de Estados del Caribe, teniendo en cuenta los espacios que ésta abre para dinamizar la cooperación del G-3 en esta región, estratégica para Colombia, y el liderazgo de los tres países en temas cruciales de la asociación como son transporte, turismo y comercio.

### 3. Grupo De Río

- ◆ El Grupo de Río es, en la actualidad, el foro de diálogo político más importante de América Latina y el Caribe. Para Colombia, el Grupo ha representado la oportunidad de abrir espacios de reflexión y discusión sobre los temas más importantes de la agenda internacional, convirtiéndose en un mecanismo de gran proyección para nuestra política multilateral en el ámbito regional. Por eso Colombia se está preparando para asumir en el 2000 la Secretaría pro tempore del Grupo.
- ◆ En 1999, el Grupo de Río deberá desarrollar dos significativos eventos para la concertación latinoamericana: la XII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que constituirá la última reunión del Grupo este siglo, y la Cumbre de los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, primera oportunidad en la que se encuentren los jefes de Estado y de Gobierno de los dos bloques.

### 4. Cumbre Iberoamericana

- ◆ Colombia seguirá participando activamente en la Cumbre Iberoamericana, que se ha consolidado como un foro de reflexión conjunta, frente a temas globales de la agenda internacional, así como un espacio privilegiado de cooperación entre los 21 países participantes.
- ◆ Los jefes de Estado y de Gobierno han manifestado un total apoyo al proceso de construcción de la paz en Colombia y su voluntad de cooperación como complemento a los esfuerzos emprendidos por nuestro país.

### 5. Cumbre De Las Américas

- ◆ El espacio creado en las negociaciones de la Segunda Cumbre de las Américas que se celebró en Santiago de Chile en 1998 y la preparación de una nueva etapa de acercamiento hemisférico liderada por el Canadá, ha permitido la discusión de los asuntos de mayor interés para los países del Continente. Los temas más importantes de la agenda hemisférica en el orden político, comercial y social, han sido tratados en este proceso que merece una dinámica participación por parte de Colombia.
- ◆ Colombia seguirá coordinando el tema de ciencia y tecnología. Igualmente, como co-coordinador del tema del problema de las drogas ilícitas en el hemisferio, seguirá impulsando el diseño y puesta en marcha de un mecanismo gubernamental multilateral que se encargará de dar seguimiento a las acciones individuales y colectivas en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema. Lo anterior se enmarca dentro del amplio consenso que se ha venido construyendo desde el Grupo de Río, en la Unión Europea y en la

Organización de las Naciones Unidas, sobre el tratamiento integral del fenómeno de las drogas y los principios de corresponsabilidad y equilibrio que deben regirlo. Para ello, Colombia participará en las reuniones de trabajo del mecanismo de evaluación multilateral que se llevan a cabo en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de la Droga, Cicad.

## F. ESTADOS UNIDOS

- ◆ Un propósito fundamental de la política exterior de este cuatrienio es el de preservar el diálogo político con el gobierno de los Estados Unidos y fortalecer los lazos de comercio, inversión y cooperación entre los dos países. La reciente visita que realizó el Presidente Pastrana a ese país significó el comienzo de una nueva era en las relaciones bilaterales marcada por la diversificación de la agenda.
- ◆ Se abre paso entonces a una etapa de cooperación y mutuo entendimiento que permitirá obtener una completa normalización de las relaciones bilaterales, lo que hará posible un alto perfil y fluidez del diálogo en todos los campos, para ampliar de forma efectiva la agenda bilateral.
- ◆ Colombia suscribió la Alianza contra las drogas ilícitas como un compromiso conjunto, fruto del consenso entre los dos gobiernos, para adelantar acciones concertadas a fin de enfrentar el problema mundial de las drogas con base en los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio.
- ◆ Esta nueva etapa de la lucha conjunta contra el problema mundial de la droga incluye áreas nuevas tales como el desarrollo alternativo, la prevención integral, el control al desvío de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas, al tiempo que fortalecerá el trabajo en campos tales como la erradicación de cultivos ilícitos, el control al lavado de activos, la interdicción y el fortalecimiento de las políticas de justicia.
- ◆ El Ministerio de Relaciones Exteriores asegurará el funcionamiento del grupo conjunto consultivo bilateral, previsto en la declaración conjunta de los dos presidentes, que se constituirá en el mecanismo de seguimiento de los acuerdos realizados en la visita de Estado. Este mecanismo contribuirá a la debida coordinación de la política exterior frente a los Estados Unidos.
- ◆ La dinámica reciente de la inversión directa estadounidense en Colombia deja mucho que desear. Colombia tiene el 8% de la población de Latinoamérica pero sólo cuenta con el 3% de participación en el total de la inversión realizada por Estados Unidos en América Latina. Además la inversión de capitales estadounidenses en Colombia está altamente concentrada en unas pocas ramas de la industria manufacturera y en el sector petrolero. El Ministerio de Relaciones Exteriores coadyuvará al proceso de diálogo tendiente a la concertación de un acuerdo bilateral de promoción y de protección a las inversiones con el gobierno de los Estados Unidos.
- ◆ En el ámbito de la Comunidad Andina, se impulsará el plan de trabajo del Consejo de Comercio e Inversión Estados Unidos-Comunidad Andina, para beneficiar el tratamiento de los intereses bilaterales en estas áreas.
- ◆ Se apoyará el proceso de integración y de relación que viene realizando el Consejo Empresarial Estados Unidos-Colombia, así como otras instancias de la sociedad civil organizada.

## G. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- ◆ Paralelamente a la atención de temas de importancia hemisférica como la integración y los acuerdos en materia comercial, es necesario continuar profundizando nuestra agenda bilateral con los países de América Latina y del Caribe.
- ◆ Se buscará profundizar la relación bilateral con cada uno de los países del Continente, teniendo en cuenta sus posiciones dentro de las agrupaciones regionales y la peculiaridad de la relación bilateral, a través de visitas presidenciales, contactos entre los cancilleres y funcionarios de alto nivel, reforzamiento de las embajadas colombianas, celebración de comisiones mixtas de acuerdo con los convenios vigentes, promoción de encuentros empresariales y ruedas de negocios, en colaboración con las oficinas locales y regionales de Proexport.

## H. VENEZUELA

- ◆ La relación colombo-venezolana, en sus múltiples dimensiones, constituye una prioridad de la política exterior colombiana. Se buscará continuar fortaleciendo la relación armónica entre los dos países, a través del diálogo bilateral y multilateral.
- ◆ El tratamiento y solución de los asuntos pendientes entre los dos países será objeto fundamental del diálogo político bilateral, en temas como la demarcación de la frontera terrestre, la delimitación de áreas marinas y submarinas, las cuencas hidrográficas, las migraciones y los ríos internacionales.
- ◆ Igualmente, el desarrollo de las regiones fronterizas y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, serán temas de primera importancia en la agenda bilateral, que exigirán un coordinado trabajo interinstitucional y un reforzamiento de las comisiones de vecindad y de otros mecanismos concertados entre los dos países. La seguridad fronteriza y los mecanismos de coordinación militar y policial serán objeto de especial atención.
- ◆ El impulso al comercio y a la inversión y la participación del empresariado en el proceso de integración, serán tareas de la Cancillería conjuntamente con el Ministerio de Comercio Exterior, Proexport, la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana, el Consejo Empresarial Binacional y las demás entidades competentes.
- ◆ Se continuará en la concertación de posiciones dentro de la Comunidad Andina y del Grupo de los Tres, prioritariamente, fortaleciendo los vínculos y reafirmando los compromisos existentes entre sus miembros.
- ◆ El papel de Colombia y Venezuela en el Grupo de Río, especialmente en el marco de los trabajos de la Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, así como en la Asociación de Estados del Caribe, en el Mercosur y en el Sela, serán un factor de referencia y coordinación para las relaciones bilaterales.

## I. POLÍTICA DE FRONTERAS

- ◆ La política exterior colombiana buscará desarrollar, además de la tradicional defensa de la soberanía territorial, la promoción y ejecución de la política de fronteras del gobierno nacional, en coordinación con la Consejería de Fronteras de la Presidencia de la República.

- ◆ El Ministerio de Relaciones Exteriores continuará realizando la caracterización de las fronteras terrestres, las tareas de demarcación y densificación de hitos que sean necesarias con los países vecinos, y atendiendo los incidentes fronterizos que se presenten.
- ◆ En cuanto a nuestras fronteras marítimas, se continuará contribuyendo a la consolidación de la presencia del Estado en nuestros territorios insulares, se participará en las negociaciones de instrumentos que se adopten sobre asuntos marítimos, se colaborará en la adopción de programas dirigidos al desarrollo de las comunidades costeras, en la preservación del medio marino y en la explotación sostenible de recursos vivos y no vivos, a la vez que se orientará la acción ante los organismos internacionales competentes.
- ◆ Se procurará incorporar al sector privado en el análisis y promoción de proyectos y programas que beneficien a los habitantes de las zonas fronterizas. Teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, se buscará consolidar y gerenciar una política de vecindad que sea un espacio para el diálogo y el entendimiento, a la vez que generadora de proyectos de desarrollo.
- ◆ Las comisiones de vecindad serán una herramienta útil de la política exterior de Colombia con los países con los que se comparten fronteras marítimas y terrestres. Se buscará dinamizarlas y reestructurarlas, cuando sea del caso; lograr un mayor grado de compromiso interinstitucional interno para facilitar y optimizar su funcionamiento.
- ◆ El desarrollo del Tratado de Cooperación Amazónica será un objetivo prioritario dentro de la política de fronteras para promover una amplia colaboración entre los países miembros en cuanto a investigación científica y tecnológica, intercambio de información, utilización racional de los recursos naturales y promoción de acciones en cuanto a salud, transporte, comunicación, turismo y comercio fronterizo.

## J. EUROPA

- ◆ Europa representa una región clave dentro de la actual coyuntura del país. La experiencia histórica con que cuentan los países europeos en materia de solución de conflictos y de desarrollo económico constituye un importante activo al que Colombia puede acudir para alcanzar la paz y asegurar una inserción favorable en el contexto internacional. Dentro del proceso de paz que apenas comienza, el gobierno en su oportunidad solicitará a los países europeos su colaboración en materia de apoyo político y económico.
- ◆ Teniendo en cuenta que la Unión Europea y los países que la integran son los principales donantes de cooperación internacional en el mundo y en Colombia, resulta fundamental explorar la posibilidad de vincularlos directamente al Fondo de Inversiones para la Paz. La cantidad y calidad de la cooperación europea, así como su experiencia en la elaboración y ejecución de proyectos, constituyen un importante activo en la dimensión económica que el gobierno le ha otorgado al proceso de paz.
- ◆ Por otra parte, el uso de las preferencias comerciales otorgadas por la Unión Europea a la Comunidad Andina por su lucha contra el problema mundial de la droga, es una opción muy favorable que el gobierno buscará utilizar y complementar en el plano nacional con una política para la atracción de inversiones. Para ello, ya cursa ante el Congreso un proyecto de acto legislativo reformativo del artículo

58 de la Constitución Nacional y se avanza en la negociación de acuerdos de protección y promoción de inversiones, así como de convenios para evitar la doble tributación con varios países europeos y con otros países del mundo.

- ◆ Asimismo, se avanzará en el acercamiento efectivo de la Comunidad Andina con la Unión Europea, particularmente en cuanto se refiere a la cooperación política y económica.
- ◆ El acercamiento birregional con la América Latina será impulsado a través de las tareas de Colombia en el Grupo de Río, mecanismo que tiene a su cargo el proceso preparatorio de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que se realizará en junio de 1999 en el Brasil.

#### K. CUENCA DEL PACÍFICO

El gobierno colombiano aprovechará la reestructuración que la crisis asiática impone sobre las economías del Pacífico para vigorizar las relaciones económicas bilaterales y ampliar la participación del país en el sistema regional de cooperación, compuesto principalmente por el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, PBEC, el Consejo de Cooperación Económica en el Pacífico, PECC, el Foro de Cooperación Económica en el Pacífico, APEC.

En este sentido, los objetivos de la política exterior colombiana en la materia son:

- ◆ Profundizar el diálogo político sobre asuntos de interés bilateral y sobre los principales problemas de la agenda global.
- ◆ Ampliar las relaciones comerciales e incentivar las inversiones asiáticas en Colombia, así como las colombianas en Asia, y procurar por medio de inversiones productivas incrementar la transferencia de tecnología.
- ◆ Intensificar la participación de Colombia en el sistema de cooperación regional, compuesto principalmente por PBEC, PECC y el APEC.
- ◆ Propiciar la coordinación interinstitucional y fortalecer la participación del sector privado en la proyección colombiana hacia el Pacífico.
- ◆ Promover la investigación académica y la difusión de los temas relacionados con la Cuenca del Pacífico.

#### L. ASIA OCCIDENTAL (MEDIO ORIENTE)

Con esta región, los objetivos fundamentales de la política exterior colombiana son:

- ◆ Profundizar el diálogo político sobre asuntos de interés bilateral y sobre los principales problemas de la agenda global.
- ◆ Mantener un atento seguimiento a la evolución de la situación del Oriente Medio e intensificar las relaciones con todos los países de la región.
- ◆ Fomentar e incrementar los contactos tanto a nivel de comercio e inversiones, como de cooperación técnica y de intercambio cultural.

#### M. AFRICA

Los objetivos de la política exterior colombiana en la materia son:

- ◆ Ampliar las actuales relaciones políticas, tanto en forma bilateral como multilateral, en un marco de racionalidad y eficiencia.
- ◆ Coordinar posiciones con los países africanos en los temas de la agenda de la organización de las Naciones Unidas, a través del Movimiento de Países No Alineados.
- ◆ Estimular el comercio con Africa, mediante la suscripción de nuevos convenios comerciales y la aplicación efectiva de los vigentes.
- ◆ La cooperación es un medio propicio para promover recursos humanos y técnicos en los cuales Colombia y algunos países africanos han alcanzado niveles importantes de desarrollo.
- En Africa se han adelantado procesos de paz con éxito (Zimbabwe, Sudáfrica, Mozambique), de los cuales se pueden extraer experiencias para el actual proceso en Colombia.
- Intensificar el conocimiento mutuo de los países mediante la promoción de actividades culturales, deportivas y académicas.

#### N. DISEÑO, COORDINACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Los derechos humanos se han constituido en un asunto central de la comunidad internacional. No se concibe la democracia sin la vigencia de los derechos humanos y es precisamente en la democracia donde éstos pueden protegerse, desarrollarse y realizarse. Hoy casi todos los países, en particular Estados Unidos y los de la Unión Europea, han convertido los derechos humanos en un asunto importante de su política exterior. Sin embargo, es necesario precisar que las acciones unilaterales en esta materia debilitan la legítima jurisdicción de los organismos especializados de las agencias multilaterales como la ONU y la OEA. La política internacional de Colombia en materia de derechos humanos se dirigirá, entonces, hacia el fortalecimiento del enfoque multilateral y del papel de las instancias intergubernamentales.

La importancia del tema para el gobierno nacional se refleja en el hecho de que el Vicepresidente de la República ha sido encargado de promover y coordinar las tareas institucionales de protección, defensa y promoción de los derechos humanos en lo nacional, y de apoyar la gestión internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para tales efectos, se adelantarán las siguientes estrategias:

- ◆ Contribución en el diseño y seguimiento de una política integral en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en coordinación con las entidades nacionales encargadas del tema, que tenga en cuenta las recomendaciones formuladas por los organismos competentes de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tanto a nivel general como en cuanto hace a casos particulares.
- ◆ Coordinación interinstitucional para el desarrollo de los compromisos convencionales y no convencionales del Estado, que permitan dar

respuestas adecuadas y oportunas a los organismos internacionales, tanto en materia de casos individuales como de informes de carácter general.

- ◆ Fortalecimiento de la interlocución con los diferentes organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, encargados del tema de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- ◆ Diseño de una política exterior que consulte las necesidades y expectativas del país en relación con temas tan importantes como la aplicación del derecho internacional humanitario, los avances en materia de delincuencia transnacional organizada y el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Con ese propósito, Colombia tendrá una participación activa en los foros multilaterales relacionados con el tema.

#### Ñ. PROBLEMA MUNDIAL DE LA DROGA

Colombia ha adoptado una política integral de drogas para la paz, que tiene como objetivo general la reducción progresiva y sistemática de las causas y manifestaciones del problema de las drogas en forma articulada a la política de paz. Sus objetivos estratégicos se refieren al desarrollo alternativo, la reducción de la oferta de drogas, la reducción de la demanda, la gestión ambiental y la política internacional.

En materia de desarrollo alternativo, se busca promover opciones viables para la población afectada por los cultivos ilícitos como medio de subsistencia, y ofrecerle alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el proceso de paz en Colombia.

A partir de las acciones que Colombia realiza para combatir el problema de las drogas, la política exterior en esta materia se orientará a concretar un verdadero compromiso internacional y afianzar el papel de liderazgo que tiene Colombia, mundial y hemisféricamente, para consolidar los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio, así como para fortalecer la cooperación en la materia.

En este sentido, se adelantarán las siguientes estrategias:

- ◆ Comprometer a la comunidad internacional en nuevos esquemas de cooperación que tienda a equilibrar los costos políticos, sociales, económicos y ambientales generados por la lucha contra las drogas.
- ◆ Buscar una mayor cooperación internacional técnica y financiera para la lucha contra las drogas ilícitas, en particular para los programas de desarrollo alternativo que promuevan opciones económicas lícitas viables y sostenibles.
- ◆ Lograr el compromiso de los países de origen y procedencia de precursores y sustancias químicas esenciales utilizadas en la fabricación de drogas ilícitas para que apliquen controles eficaces a la producción excesiva y al comercio indiscriminado de tales sustancias.
- ◆ Impulsar la ampliación de las medidas de prevención y control del lavado de activos que se vienen aplicando en el sistema financiero internacional, para que abarquen otras actividades económicas que

puedan ser utilizadas para lavar los recursos producto de las actividades criminales.

- ◆ Ampliar espacios de investigación para la elaboración de estudios políticos, económicos y sociales que midan el impacto real del problema de las drogas ilícitas en Colombia y mediante su difusión, sensibilizar a la comunidad internacional sobre los esfuerzos y costos que este problema representa para el país.
- ◆ Integrar a las diferentes instituciones relacionadas con la prevención, control y represión del problema de las drogas ilícitas en un programa de formación del recurso humano que permita adquirir una visión integral del problema y ampliar las alternativas para su solución.

#### O. CONTROL INTERNACIONAL DE ARMAS

Los temas prioritarios para Colombia en esta materia son los siguientes:

- ◆ En relación con las minas antipersonales, se está tramitando en el Senado de la República el proyecto de ley aprobatoria de la Convención sobre la prohibición del empleo, la producción, almacenamiento y transferencia de las minas antipersonales y sobre su destrucción (Convención de Ottawa), que tipifica como delitos contra el derecho internacional humanitario las actividades contrarias a esta Convención.
- ◆ Respecto del tema de las armas pequeñas, cuya proliferación y tráfico ilícito afecta gravemente al país, Colombia participará activamente en la negociación y discusión al nivel bilateral y multilateral de las iniciativas en este campo. En este sentido, seguiremos participando en el Grupo de expertos gubernamentales de Naciones Unidas sobre armas pequeñas, foro en el que se recomiendan acciones y medidas encaminadas a la lucha contra la proliferación y el tráfico ilícito de armas.
- ◆ En cuanto al tráfico ilícito de armas y su conexión con el narcotráfico, Colombia seguirá contribuyendo al proceso que se adelanta hacia la erradicación del tráfico de armas, como quiera que la solución de este problema constituye una prioridad para el país. Colombia suscribió la Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, explosivos y municiones y otros materiales relacionados, el 12 de noviembre de 1997. Actualmente surte su trámite en el Congreso Nacional el proyecto de ley aprobatorio de esta convención. En forma paralela, se desarrollan una serie de actividades tendientes a concertar las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones de la Convención en Colombia y examinar la efectividad de los instrumentos que ya existen para combatir el tráfico ilícito de armas y su fortalecimiento.
- ◆ En las Naciones Unidas, se continuará promoviendo la celebración de una Conferencia Internacional sobre el tráfico ilícito de armas, que a instancias de Colombia fue recomendada por el Panel de expertos de la ONU sobre armas pequeñas.
- ◆ A nivel bilateral, el gobierno concertará acuerdos con los países vecinos semejantes o adjuntos a los que ya operan con respecto al narcotráfico- sobre medidas prácticas para combatir el tráfico ilícito de armas a través de las fronteras.
- ◆ El gobierno nacional sometió a consideración del Congreso de la República, para su aprobación, la Convención sobre la prohibición de

la producción, almacenamiento y transferencia de armas químicas y sobre su destrucción.

- ◆ El gobierno adelanta los preparativos para establecer, como lo requiere la Convención y antes del depósito del instrumento de ratificación, una autoridad nacional encargada de velar por el cumplimiento de sus disposiciones y de servir como órgano de enlace entre el gobierno nacional y la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, Opaq, con sede en La Haya.
- ◆ Finalmente, en cuanto al tema del tráfico ilícito de equipo militar -equipos de comunicación y de visión nocturna, por ejemplo-, dada su particular relevancia, el gobierno adelantará labores respecto a este tema en coordinación con el Ministerio de Defensa y las entidades nacionales competentes.

#### P. MEDIO AMBIENTE

La biodiversidad es fundamental para la vida cotidiana del país y para su desarrollo, pues genera beneficios a los diferentes sectores de la economía nacional como son la agricultura, la pesca, la industria forestal, la medicina, la floricultura, la ganadería, la zootecnia y el turismo. Esta extraordinaria riqueza empezará a incidir en el patrón de desarrollo del país y en sus relaciones con el mundo.

Para el mundo no es indiferente lo que ocurre en Colombia en materia de medio ambiente. El país ha adoptado avanzadas normas en el terreno ambiental y ha suscrito las convenciones internacionales sobre la materia. Sin embargo en Colombia se registran altas tasas de deforestación y son crecientes los fenómenos de contaminación de las aguas, de los suelos y de la atmósfera.

Las relaciones internacionales de Colombia en este campo se fortalecerán aprovechando apropiadamente las múltiples oportunidades existentes para una cooperación en los foros multilaterales. No hay duda de que Colombia tendrá una excepcional oportunidad de incidencia política externa en esta área y que nuestra agenda internacional sobre la materia va a adquirir creciente importancia por la enorme significación del tema ambiental y su estrecho vínculo con asuntos comerciales, financieros e industriales.

El tema reviste particular importancia para Colombia, como quiera que en 1999 el país será sede de la VI Sesión del Grupo *ad-hoc* de composición abierta sobre bioseguridad y la sesión extraordinaria de la Conferencia de las partes de la convención sobre diversidad biológica. Por otro lado se inicia la segunda fase del proceso de desarrollo del Programa 21, el cual contiene una amplia gama de compromisos acordados en Río de Janeiro en 1992.

#### Q. LA AGENDA MULTILATERAL

La política multilateral está llamada a jugar un papel prioritario en el desarrollo de la política exterior colombiana. El enfoque multilateral es una respuesta apenas lógica, no sólo para consultar las necesidades e intereses del país, sino para que Colombia se encuentre a tono con las rápidas transformaciones en el entorno internacional, marcado por la globalización, la interdependencia y las nuevas relaciones de poder en el mundo.

La interacción entre la política doméstica y la externa se manifiesta de manera clara y directa en la dimensión multilateral. Varios de los temas

de la nueva agenda global constituyen, a la vez, temas en los que Colombia muestra una visible vulnerabilidad, o como se ha dicho, son temas en los que el país se encuentra en el "ojo del huracán". Pero, al mismo tiempo, la agenda internacional ofrece espacios importantes para desarrollar una política proactiva, en la que Colombia juegue a la ofensiva y aproveche su patrimonio y sus ventajas relativas.

La estrategia hacia los organismos internacionales estará en el núcleo principal de esa política. Es en ellos donde se debaten los temas globales más álgidos y donde se adoptan decisiones políticas y compromisos jurídicos que van determinando progresivamente el rumbo de las relaciones externas. Es en su ámbito donde Colombia puede desplegar una activa gestión diplomática que permita elevar su perfil frente a otros países y regiones del mundo. Pero aún más importante, una gestión diplomática que se traduzca en beneficios tangibles en las distintas esferas de la política nacional.

La política multilateral, de otro lado, debe estar al servicio de la política de paz. Esta última ha sido definida por el actual gobierno como prioridad nacional y, para tal efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores colabora y coordina con el Presidente de la República en la ejecución de la diplomacia para la paz.

La estrategia multilateral buscará, entonces, perseguir los siguientes objetivos:

- ◆ Contribuir a cumplir las prioridades temáticas y geográficas establecidas en la política exterior del gobierno.
- ◆ Ampliar el espacio de los llamados temas "positivos", sobre los cuales Colombia pueda construir nuevas formas de relacionarse con sus principales socios.
- ◆ Fortalecer la presencia de Colombia en los diferentes foros multilaterales, mediante una mayor capacidad de iniciativa y negociación.
- ◆ Promover una mayor multilateralización de las relaciones exteriores del país, como una opción clave para aumentar el margen de maniobra frente a los principales actores internacionales.
- ◆ Impulsar el fortalecimiento del multilateralismo en los distintos foros y escenarios, con el fin de fomentar un sistema de relaciones internacionales más participativo, democrático y de responsabilidades compartidas.
- ◆ Contribuir a desarrollar en los distintos organismos y foros los componentes de la política multilateral consignados en la política exterior y en la diplomacia para la paz diseñadas por el gobierno nacional.

Dada la multiplicidad de temas que forman parte de las agendas de los distintos organismos multilaterales, es menester identificar las prioridades sobre las cuales se concentrará el mayor esfuerzo.

La diplomacia para la paz, el tema de los derechos humanos, el de las drogas ilícitas y el del medio ambiente fijados por el gobierno como parte de las prioridades principales, deben tener, por definición, un alto componente multilateral. De un lado, porque, como en el caso de la paz, el país necesita acudir a otros gobiernos y a organismos internacionales con el fin de complementar los recursos, necesarios para desarrollar programas económicos y sociales en las zonas de conflicto. De otro lado,

porque, como en el caso de los derechos humanos, de las drogas ilícitas y el tema ambiental, resulta vital multilateralizar el tratamiento de esos problemas, a fin de disuadir la toma de decisiones inconsultas o arbitrarias.

Además de esos tópicos, resulta igualmente importante una decidida gestión del gobierno en distintos asuntos políticos, económicos, ambientales, sociales e institucionales, que deben articularse también a la espina dorsal de la política multilateral.

Para tal propósito, las siguientes son las prioridades identificadas por áreas:

- ◆ Área política: fortalecimiento de la democracia, modernización de la justicia y combate contra la corrupción y el terrorismo. Además, uso pacífico de la energía atómica, asuntos del mar y seguimiento de los conflictos internacionales.
- ◆ Área económica: inserción de Colombia al sistema comercial multilateral, tecnología de la información, telecomunicaciones y tecnología espacial, transición en la crisis financiera internacional y temas de pesca.
- ◆ Área social: lucha contra la pobreza, educación y salud, temas laborales y empleo, desarrollo de la mujer e infancia.
- ◆ Área de medio ambiente: diversidad biológica, cambio climático, bosques, aguas, océanos y mares, y productos químicos.
- ◆ Presencia de Colombia en los organismos multilaterales: Estrategia de candidaturas.
- ◆ Concertación de la política multilateral: coordinación interinstitucional, participación de la sociedad civil, preparación de las negociaciones y seguimiento de los acuerdos.

#### R. FORTALECIMIENTO DEL MULTILATERALISMO

La opción multilateral es requisito indispensable para aumentar las posibilidades de influencia de Colombia en el escenario internacional, para neutralizar las acciones unilaterales o las presiones bilaterales, para fomentar un sistema multipolar de relaciones internacionales y para promover la reactivación de la cooperación internacional en los aspectos prioritarios de la agenda global.

Con tales objetivos, será necesario adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- ◆ Participar activamente en las discusiones sobre fortalecimiento del multilateralismo que se llevarán a cabo en el marco de la Cumbre Unión Europea/América Latina y el Caribe.
- ◆ Adelantar iniciativas conjuntas, entre ambas regiones, hacia la Asamblea General de la ONU, a partir del consenso que se genere en esa Cumbre.
- ◆ Colaborar en las propuestas tendientes a lograr una mayor multilateralización en el tratamiento internacional de los temas críticos de la agenda Colombia, en particular los relacionados con narcotráfico, derechos humanos y medio ambiente.
- ◆ Participar activamente en los debates relacionados con la reforma de las instituciones multilaterales, en especial en torno de las iniciativas orientadas a su fortalecimiento.

#### S. MODERNIZACIÓN DE LA OEA Y RENOVACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Con el impulso y replanteamiento que se le ha dado al papel de la OEA en el nuevo contexto internacional, liderado por su Secretario General, César Gaviria, y en especial desde la Cumbre de Miami, la Organización ha visto la necesidad de dar un nuevo enfoque a sus prioridades, entre las que figuran la integración hemisférica y el fomento de un modelo alternativo de desarrollo que genere crecimiento con distribución equitativa.

Con base en lo antes señalado, se adelantarán las siguientes actividades principales:

- ◆ Seguimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre de las Américas.
- ◆ Fortalecimiento jurídico del sistema interamericano con miras a avanzar en la codificación del derecho internacional americano.
- ◆ Estimular el tratamiento de temas como el programa interamericano de lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la seguridad hemisférica, terrorismo, el desarrollo social y el avance hacia la zona hemisférica de libre comercio.
- ◆ Mantener un riguroso y eficiente trabajo de coordinación, colaboración e intercambio de información con la misión permanente colombiana ante la OEA, así como las respectivas dependencias del Estado.

#### T. REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

◆ La mayor parte de las medidas contempladas en el programa de reforma propuesto en 1997 por el Secretario General de la Organización, Kofi Annan, titulado *Renovación de la organización: un programa de reforma*, fue adoptada durante las dos pasadas sesiones de la Asamblea General. Su desarrollo, sin embargo, apenas comienza. Esto hace necesario un seguimiento de las medidas y de su impacto sobre los programas y actividades de las Naciones Unidas.

- ◆ Por otra parte, otras iniciativas de la reforma continúan discutiéndose. Esto necesitará de la formulación de directrices precisas. Entre las cuales, el futuro papel del Consejo de Administración Fiduciaria que requerirá un examen especial y una preparación adecuada para la participación de nuestro país, tomando en cuenta la propuesta existente de delegar a este órgano el manejo del medio ambiente mundial y de las llamadas zonas comunes de la humanidad.
- ◆ La Convocatoria de la Asamblea del Milenio para el 2000, demandará una participación activa de Colombia en el seno de la Organización. Más allá de una conmemoración, esta Asamblea debe constituir un espacio de diálogo fructífero que permita el fortalecimiento de la Asamblea General como máximo órgano político de la Organización, y orientar el papel de las Naciones Unidas en el siglo próximo.

Las labores a emprender deben dirigirse a:

- ◆ Observar y evaluar los resultados en la adecuación de las estrategias y medidas propuestas por el Secretario General, en especial frente a los organismos del sistema que tienen gran importancia para Colombia.

- ◆ Impulsar, a través de los trabajos de la Organización, la democratización y revitalización de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el fortalecimiento de los programas dirigidos a promover el desarrollo.
- ◆ Formular directrices para la participación de Colombia en la discusión de algunas iniciativas de la reforma.
- ◆ Evaluar la información relativa a los programas emprendidos por la ONU en Colombia, en especial el referente al programa de la *Casa de Naciones Unidas*.

#### U. REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Como en años anteriores, Colombia seguirá participando activamente en el proceso de reforma del Consejo de Seguridad que se realiza en el seno del Grupo de Trabajo de la Asamblea General.

Nuestro país seguirá procurando que el incremento de los miembros del Consejo se realice en la categoría de miembros no permanentes y se vinculen los temas de eliminación del veto y métodos de trabajo del Consejo. Los resultados deben expresarse en mayor eficiencia, mejor representatividad geográfica y respeto por la igualdad soberana de los Estados. Nuestro país debe responder adecuadamente a las situaciones y propuestas que surjan en el curso de las deliberaciones sobre la reforma. Aunque no se prevé una decisión a corto plazo, el tema merece un seguimiento constante.

#### V. PARTICIPACIÓN DE COLOMBIA EN EL MOVIMIENTO DE PAÍSES NO ALINEADOS

El Movimiento de Países No Alineados, después de 43 años de su fundación, representa hoy múltiples tendencias del mundo en desarrollo. Después de lograr una significativa victoria contra el *apartheid*, debe avizorar nuevos horizontes y propiciar una aproximación constructiva hacia los grandes problemas de la sociedad contemporánea.

El No Alineamiento representa dentro de la Organización de las Naciones Unidas la presencia de una gran fuerza equilibrante que contribuye a un balance más equitativo en el orden internacional y que sirve de canal de expresión a los países en desarrollo.

Colombia buscará, dentro de la Troika del Movimiento, la cohesión y unidad del grupo de 113 países, frente a los más importantes temas de la agenda multilateral, como el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la promoción del desarrollo sostenible, la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, el combate a la corrupción, las reformas de la Organización de las Naciones Unidas.

Apoyaremos en ese contexto el nuevo enfoque de la cooperación con los países desarrollados y entre los países en desarrollo, basado en el diálogo, el consenso y la identificación concertada de soluciones, al servicio de la paz regional y mundial.

Continuaremos apoyando la coordinación entre el Movimiento No Alineado y el Grupo de los 77, propiciando la concertación de posiciones cruciales para los países en desarrollo.

#### X. ASISTENCIA A CONNACIONALES EN EL EXTERIOR

- ◆ El Ministerio de Relaciones Exteriores continuará fortaleciendo su gestión consular, buscando la eficiencia por parte de los consulados

en cuanto a la protección, promoción y asistencia a nuestros connacionales en el exterior.

- ◆ Para llevar a cabo este propósito, se promoverán, entre otros, la creación de mecanismos que permitan la consecución de recursos para atender situaciones de calamidad de los colombianos en el exterior, mediante la creación del Fondo de Calamidad, con el fin de atender las necesidades que no estén previstas en la Ley 76 de 1993; se mejorarán los sistemas de comunicación interinstitucional que faciliten los trámites relativos a la identificación y estado civil de las personas.

#### Y. LA CANCELLERÍA DEL SIGLO XXI

El Ministerio de Relaciones Exteriores está empeñado en revisar las normas del servicio exterior, en corregir y eliminar las deficiencias estructurales más importantes que aquejan a las actividades de la Cancillería, con el fin de colocarla en condiciones de responder con mayor efectividad a la defensa de los intereses nacionales a la luz de los desafíos que señalan las nuevas orientaciones de la política exterior colombiana.

Para ello realizará un proyecto que permita dar cumplimiento a la misión señalada por la Constitución de formular, coordinar y desarrollar la política exterior, así como fortalecer la estructura organizacional y de gestión de la Cancillería. Este proyecto tendrá diferentes componentes que faciliten encarar los distintos aspectos a solucionar, como son la necesidad de una organización interna de personal, con una metodología de administración y gestión pública que actualice los procedimientos y mecanismos necesarios para mejorar su funcionamiento; un sistema de información y comunicación que articule los procesos de generación, manejo y suministro de información en forma rápida y fluida entre las distintas dependencias del Ministerio internamente y con las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior; el mejoramiento del equipo humano fortaleciendo la Academia Diplomática de la Cancillería para formación de los funcionarios; en fin, un mejoramiento de la gestión general de la Cancillería que permita dinamizar la estructura del Ministerio con el fin de que éste pueda actuar como el aparato estratégico del Estado para la formulación y desarrollo de la política exterior a largo plazo.

#### VI. UNA CULTURA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y MITIGACIÓN DE RIESGOS

##### A. PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Debido a que la mayoría de la población colombiana se encuentra asentada en zonas de alto riesgo por la acción de fenómenos naturales, el potencial de desastre de origen natural o antrópico<sup>1</sup> resulta significativamente alto para el país. Colombia ha sufrido diferentes tipos de eventos con estas características, tales como la destrucción total de Cúcuta (1875), el maremoto de Tumaco (1906), el terremoto de Popayán (1983), la avalancha que sepultó a Armero (1985) con la consecuente destrucción de poblaciones como Armero, la avalancha de Páez (1994), y el último terremoto registrado el 25 de Enero de 1999 con efectos de desastre en el eje cafetero, entre otros. Esto sin olvidar los derrumbes, inundaciones, sequías y otros eventos que recurrentemente afectan diversas regiones del país.

Estos fenómenos han perjudicado de manera notable el desarrollo de muchas poblaciones y regiones que para recuperarse han tomado muchos años; incluso la recurrencia de eventos no les ha permitido salir de una situación de crisis casi permanente debido a la carencia de un proceso de planificación del espacio y del uso del suelo. De acuerdo con información suministrada por los comités regionales locales y entidades operativas del sistema nacional para la prevención y atención de desastres, entre 1994 y 1998 han sido afectadas más de dos millones<sup>2</sup> de personas y 120 mil viviendas han sufrido daños parciales y totales.

A raíz de los desastres ocurridos, especialmente la avalancha por el sobrecalentamiento del volcán Nevado del Ruiz, el gobierno nacional creó en 1988 el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD<sup>3</sup>. Sin embargo, no ha habido una acumulación de capital social fuerte que permita la consolidación de este sistema. La experiencia hasta ahora lograda se debe reforzar para conseguir mayores niveles de eficiencia y credibilidad o confianza en SNPAD.

Con la política de profundización de la descentralización, el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial del país, la filosofía de desconcentración administrativa del SNPAD, de concertación de esfuerzos con las entidades nacionales y territoriales, y la credibilidad en las administraciones regionales y locales, se crearon las condiciones para el fortalecimiento de la capacidad de gestión del sistema.

### 1. Objetivo

El desarrollo pleno del plan nacional para la prevención y atención de desastres adoptado mediante el Decreto N° 93 de 1998, tiene como objetivo consolidar un marco institucional y administrativo adecuado que permita, ante situaciones de desastre natural o antrópico, evitar o reducir las pérdidas de vidas y los efectos que pueden ocurrir sobre los bienes naturales y ambientales de los colombianos, y tener la capacidad de reacción adecuada para cada situación. Particularmente, el Plan busca:

- ◆ Reducir riesgos y mejorar la prevención de desastres, lo que implica profundizar en el conocimiento de las amenazas, determinar las zonas de riesgo para identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir y mitigar los efectos a través de las acciones establecidas en los procesos de planeación del desarrollo sectorial, territorial y de ordenamiento municipal.
- ◆ Mejorar la capacidad de respuesta efectiva en caso de desastres, fortaleciendo la capacidad de acción y organización institucional para atender adecuadamente las situaciones de emergencia.
- ◆ Aumentar la eficiencia para lograr la recuperación rápida de zonas afectadas, mediante la consolidación de la capacidad técnica, administrativa y financiera de las entidades encargadas de la reconstrucción y rehabilitación de las zonas de desastres.

### 2. Medidas

Con base en estos objetivos, las medidas definidas por el plan nacional para la prevención y atención de desastres son las siguientes:

#### a. Conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico

Se adelantarán programas de investigación y evaluación de amenazas naturales por parte de Ingeominas, Ideam, Igac, Comisión Colombiana de

Oceanografía, Invías, Corporaciones regionales, universidades y demás entidades técnicas y científicas del sistema nacional de ciencia y tecnología. Estas instituciones deberán instalar y consolidar las redes (sismológica, hidrometeorológica, detección de *tsunamis*<sup>4</sup>, vulcanológica, contaminación atmosférica, entre otras) y sistemas de detección y alerta para la vigilancia y aviso oportuno para la población. Adicionalmente, se fortalecerán los sistemas de comunicación y operación de los comités locales y regionales para organizar a la comunidad con base en la información suministrada por las redes de alerta y agilizar los procesos de evacuación y atención en caso de emergencia.

Por otra parte, los Ministerios de Educación, Cultura y Medio Ambiente incorporarán los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en los programas de educación formal y no formal.

El Ministerio de Comunicaciones adelantará campañas de difusión y divulgación para la prevención de emergencias a través de los medios de comunicación nacional, regionales y locales.

#### b. Incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación

El Gobierno Nacional y las administraciones locales continuarán impulsando dentro de los procesos de ordenamiento territorial acciones para evitar la ocupación de áreas de alto riesgo, la reglamentación del uso del suelo, la identificación de zonas de amenaza y elaboración de mapas de riesgo, articularlos con los procesos de planificación.

El Departamento Nacional de Planeación coordinará un trabajo interinstitucional orientado a diseñar una política a mediano y largo plazo de reasentamientos poblacionales, con el objeto de reducir los riesgos, en términos de vidas humanas, derivados de las amenazas naturales y, al mismo tiempo, prevenir la ocurrencia de las mismas.

Así mismo, se impulsará la aplicación de medidas de control y protección, las cuales incluyen obras de ingeniería y cumplimiento de normas en la construcción de edificaciones sismorresistentes.

Se promoverán incentivos relativos a obtención de seguros y exención de impuestos locales para fomentar la construcción de edificaciones de acuerdo con lo estipulado en la norma colombiana de diseño y construcción sismorresistente.

El Inurbe, la Red de Solidaridad y las entidades del sistema nacional de vivienda prestarán asistencia para la promoción de proyectos de mejoramiento del entorno, y reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo por fenómenos naturales y antrópicos.

#### c. Fortalecimiento del desarrollo institucional del sistema para la prevención y atención de desastres.

La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres promoverá acciones de fortalecimiento institucional de las entidades y comités regionales y locales, tanto técnicos como operativos, que intervienen en el SNPAD, con el fin de aumentar la capacidad de acción y de organización para la prevención y atención de desastres. Es necesario mejorar el nivel de respuesta de las entidades públicas y privadas como la Defensa Civil, la Cruz Roja, el Ministerio de Salud, las fuerzas militares, la Policía Nacional, los cuerpos de bomberos, entre otras, lo cual exige acciones de fortalecimiento financiero, institucional, administrativo y operativo, así como la dotación de equipos, comunicaciones, suministros e infraestructura.

Se promoverá la cooperación horizontal entre los diferentes comités regionales y locales, y otras entidades públicas y privadas en apoyo a departamentos y municipios en casos en que la emergencia supere la capacidad de la entidad territorial afectada.

En el aspecto financiero se promoverá el fortalecimiento del Fondo Nacional de Calamidades, para que en caso de desastres tenga capacidad y operatividad presupuestal para reaccionar ágilmente. Así mismo, se diseñarán instrumentos y mecanismos financieros que permitan darle prioridad y agilidad a la ejecución de los proyectos para la prevención y atención de desastres.

#### d. Socialización de la prevención y mitigación de riesgos.

Se desarrollará un proceso de socialización de la prevención y la mitigación de desastres bajo la coordinación de la Dirección Nacional y las entidades territoriales para lograr una actitud preventiva en la cultura y una aceptación de las acciones de prevención del Estado por parte de la comunidad.

Los comités locales prepararán a la población mediante simulacros y otras actividades comunitarias para generar actitudes solidarias y organizadas para enfrentar posibles emergencias.

La DNPAD y el Ministerio del Interior establecerán convenios de ayuda mutua con entidades oficiales, públicas y privadas para promover la participación de la comunidad en los temas relacionados con la prevención y atención de desastres. Así mismo, se establecerán mecanismos para la veeduría y fiscalización ciudadana a las acciones encaminadas por el sistema.

La DNPAD, el Sena y la Esap adelantarán programas de capacitación a instituciones para informar y educar a la población en general, con el fin de lograr un mayor nivel de seguridad y calidad de vida de los ciudadanos. Igualmente, los comités regionales y locales, el Ministerio de Educación, el Sena y demás entidades integrantes del sistema, diseñarán programas preventivos en colegios, escuelas, entidades de educación superior, edificaciones públicas y sitios de afluencia masiva, con el fin de que la sociedad civil se apropie de procesos de prevención y atención de desastres y lo incorpore en la cultura ciudadana.

Todas las entidades públicas y privadas, los organismos no gubernamentales y la sociedad civil comprometidos en el plan de prevención y atención de desastres, participarán activamente en la ejecución y desarrollo de los programas y proyectos allí contemplados.

### 3. Coordinación y seguimiento del plan nacional de atención y prevención de desastres

La DNPAD y el comité técnico nacional para la prevención y atención de desastres coordinarán el plan de acción para la ejecución y seguimiento de lo previsto en el plan nacional para la prevención y atención de desastres que será desarrollado por cada una de las entidades que integran el sistema. Así mismo, el comité técnico nacional realizará evaluaciones periódicas para hacer el seguimiento y los ajustes pertinentes que garanticen el cumplimiento del plan.

La DNPAD en coordinación con el comité técnico nacional le hará seguimiento a los planes de acción específicos derivados de situaciones de desastre o calamidad pública y presentará periódicamente informes

detallados de la evolución de los programas de atención y rehabilitación de zonas afectadas por desastres.

### B. PLAN DE MITIGACIÓN DE RIESGOS FRENTE AL PROBLEMA DEL 2000

El *problema del año 2000* se origina con la llegada del nuevo milenio, cuando muchos sistemas en su estado actual no podrán reconocer correctamente el 2000 ni tampoco, por consiguiente, la fecha.

La causa fundamental de este problema se remonta a los años sesenta, época en que los computadores entraron al mercado. En ese entonces, cuando el costo de almacenamiento de la información era muy alto y la memoria de los computadores era extremadamente limitada, se adquirió el hábito de utilizar los dos últimos dígitos para representar el año en forma abreviada. Cuando llegue el 2000 los sistemas automatizados pueden o dejar de funcionar o ejecutar erróneamente sus operaciones, al representar el año como "00". Fallas de esta naturaleza podrían ocasionar problemas para el normal funcionamiento de las entidades mismas, tanto dentro del sector público como del privado.

El problema no solamente afecta los sistemas de cómputo sino también los componentes electrónicos utilizados para controlar, vigilar o apoyar la operación de una gran cantidad de equipos, maquinaria o plantas industriales. Estos dispositivos se encuentran en bóvedas, sistemas de seguridad, equipo médico, ayudas de navegación y en muy diversos tipos de maquinaria.

Evitar las complicaciones surgidas por el llamado *problema del año 2000* implica acciones concretas, generalmente encaminadas a reparar o reemplazar los equipos o sistemas que puedan potencialmente fallar dentro de la empresa o ente individual. Problemas de esta naturaleza que ocurran al nivel de una entidad individual podrían tener repercusiones importantes sectorial y nacionalmente, dadas las relaciones existentes entre los diferentes actores de la realidad socioeconómica del país. Esto quiere decir que mientras que cada empresa depende de sus clientes, proveedores y socios comerciales, todos los ciudadanos dependen del adecuado suministro de servicios públicos.

Adicionalmente, el problema puede originar cambios de comportamiento que afecten los procesos de negocio, tales como un aumento de efectivo circulante por la incertidumbre con respecto al funcionamiento correcto del sistema financiero, un incremento de las consultas a los centros de atención a clientes o cambios en aspectos de tipo legal como contrataciones o seguros.

La llegada del 2000 constituye entonces un importante elemento de riesgos potenciales del país como un todo. Dentro de estas circunstancias, el gobierno es conciente de la urgencia de prevenir y mitigar estos riesgos y hacer un adecuado manejo de sus posibles efectos sobre el adecuado funcionamiento de la economía, los servicios públicos y la vida diaria del país. Esto lo ha llevado a asumir un papel de liderazgo en las tareas de crear conciencia, movilizar, apoyar y hacer el seguimiento a los diferentes sectores, así como en la asignación de recursos y la implantación de los cambios requeridos para asegurar una adecuada preparación del país frente al 2000.

#### 1. Estrategia adoptada

El Gobierno Nacional ha venido trabajando al respecto desde hace varios años y con distinta intensidad en los diversos sectores de la economía. En

1997 se creó el Consejo Asesor Año 2000, el cual ha realizado acciones de concientización e integración de esfuerzos dentro de los sectores público y privado. Entre sus actividades se encuentran la publicación de guías metodológicas básicas y la realización de seminarios sobre el tema con participación de entidades públicas. Estas labores se intensificaron a partir de agosto de 1998.

Teniendo en cuenta el corto tiempo disponible para solucionar el problema, y con el fin de reforzar las actividades que viene realizando el consejo asesor, se creó el proyecto año 2000 para proveer al gobierno de una mayor capacidad de acción para atacar la problemática del cambio hacia dicho año. De esta manera, el proyecto año 2000 actualmente cuenta con el apoyo de una asesoría internacional especializada y un grupo de profesionales con dedicación de tiempo completo. La coordinación del proyecto la realiza el Departamento Nacional de Planeación.

La estrategia adoptada busca mitigar los riesgos originados con la llegada del 2000. Siendo el problema de amplia cobertura y alto impacto, es necesaria la participación de todos los sectores del país, con lo cual se han establecido en principio dos funciones fundamentales para la implantación de la estrategia: ejecutores y coordinadores.

Los entes ejecutores son los responsables de identificar, diagnosticar, planear, reparar y probar los activos afectados por el cambio de fecha dentro de las operaciones y actividades normalmente a su cargo, así como de preparar planes de contingencia para los posibles eventos de riesgo relacionados. En la función de ejecutor se encuentran, entre otros, la empresa privada, los organismos del estado, los ministerios, los entes descentralizados, las alcaldías y las gobernaciones.

Los entes coordinadores son los responsables de facilitar, monitorear y guiar los esfuerzos dentro de su ámbito de competencia. El Consejo Asesor Año 2000, mayoritariamente a través de la oficina del proyecto año 2000, tendrá el papel de coordinación nacional, para lo cual se apoyará en diversas entidades que serán responsables de la coordinación directa dentro de su área de competencia. Así, en la función de coordinación se encontrarán, entre otros, las superintendencias, comisiones reguladoras, gremios y asociaciones.

La estrategia de coordinación adoptada bajo esta estructura tiene como actividades principales la comunicación, el seguimiento, la preparación de metodologías, gestión de riesgos, asesoría legal y acompañamiento de sectores críticos. A continuación, se describen brevemente las principales líneas de acción dentro de cada actividad:

- a. *Comunicación.* Mantener informado al país, los medios de comunicación, el público y la comunidad internacional sobre el estado general del país con miras al cambio de milenio.
- b. *Monitoreo.* Realizar un seguimiento continuo de los diversos sectores y entidades, de acuerdo con su criticidad y nivel de riesgo, a través de metodologías estandarizadas para el control de proyectos. Los entes coordinadores descritos anteriormente, suministrarán la información sobre el estado de avance de su sector a la oficina del proyecto año 2000, la cual se encargará de consolidar la información nacional.
- c. *Preparación de metodologías.* Como apoyo a las entidades ejecutoras, la oficina del proyecto año 2000 creará un banco de guías y materiales

que faciliten la ejecución de programas enfocados al 2000 en sus diversas etapas típicas.

- d. *Gestión de riesgos.* Identificar, a través de una metodología estandarizada coordinada por la oficina del proyecto año 2000, los sectores que por su impacto sobre la operatividad del país y por su grado de avance sobre la ejecución de programas relacionados, representen un riesgo importante para el país. Diseñar las medidas de mitigación que permitan atender los riesgos potenciales antes del 2000, o de planes de contingencia para atender aquellos cuya evacuación sea poco probable antes del cambio de milenio. El papel de la oficina del proyecto año 2000 será facilitar el proceso para el diseño de estas medidas o planes.
- e. *Asesoría legal.* Utilización proactiva de legislación específica, nueva o anterior, para enfrentar la problemática del 2000 con medidas facilitadoras hacia los entes ejecutores, así como identificación de las implicaciones legales del cambio de milenio.
- f. *Acompañamiento de sectores críticos.* Entendiendo que ciertos sectores, tanto por su nivel de complejidad como de riesgo, requieren una mayor dedicación y cuidado, la oficina del proyecto año 2000 dedicará mayor esfuerzo en las actividades anteriores dentro de estos sectores. Dicha dedicación especial se dará a través de la utilización de expertos del sector y personal del proyecto asignado directamente como enlace con el sector.

Las actividades en curso dentro del Consejo Asesor Año 2000 y la oficina del proyecto año 2000 cuentan con la destinación de recursos y personal idóneo, así como objetivos y actividades concretas a ser desarrolladas. De acuerdo con ello, el Gobierno Nacional confía que logrará motivar y facilitar la adecuada participación de todos los sectores del país, necesaria para enfrentar exitosamente una problemática de la naturaleza del *problema del año 2000*. Como quiera que los efectos de este problema afectarán al país más allá del 31 de diciembre de 1999, el gobierno mantendrá esta política mientras sea técnicamente necesario.

Como en el caso de otros objetivos que se abordan en *Cambio para construir la paz*, su solución tiene que sustentarse en la participación decidida y conjunta del Estado y de las distintas instancias de la sociedad, y en particular en este caso de empresarios, gerentes de entidades públicas y privadas y la comunidad científica.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Conjunto de procesos de degradación del relieve y el subsuelo, debidos a la acción humana.

<sup>2</sup> Cifras suministradas por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

<sup>3</sup> Mediante la Ley 46 de 1988

<sup>4</sup> Maremotos.

## HACIA UN ESTADO VIABLE Y PARTICIPATIVO

### I. LAS REFORMAS POLÍTICAS Y DEL ESTADO Y CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

#### A. GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO: OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA REFORMA POLÍTICA

A Colombia le hace falta "governabilidad", esto es, capacidad de articular las diversas instancias que en nuestra democracia ostentan poder de carácter político con el propósito de generar políticas armonizadas de largo plazo en todos los frentes. Darle gobernabilidad a nuestras instituciones políticas es una condición fundamental para que el país pueda encauzarse hacia el desarrollo económico.

El Gobierno Nacional ha planteado en consecuencia la urgencia de obtener un consenso nacional alrededor de la necesidad de llevar a cabo una reforma de la política colombiana, que aclimate el proceso de paz y que haga eco al ejemplo de países más desarrollados en los que la relación entre desarrollo económico y buen funcionamiento de la democracia ha sido evidente. En suma, se trata de fortalecer nuestra institucionalidad política, favoreciendo la competencia democrática, pero permitiendo que el funcionamiento del sistema como conjunto facilite la prevalencia de objetivos de largo aliento

##### 1. *La calidad de la democracia y el desarrollo económico.*

Al margen de consideraciones de teoría política que hacen deseable la democracia como esquema de gobierno, bien vale la pena hacer algunas reflexiones sobre la relación que existe entre esta última y el logro del desarrollo económico en nuestro propio contexto, para resaltar que no basta tener democracia en términos generales, sino que ella debe permitir cumplir con ciertos objetivos de manejo político de la sociedad.

Ni Colombia ni ningún otro Estado son hoy islas en materia económica. Cuando a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, los países desarrollados abandonaron los sistemas de control al flujo de capitales, se apartaron del espíritu de la filosofía de desarrollo económico autárquico y nacionalista alentado por la segunda postguerra y por los históricos acuerdos de Bretton Woods. A las diferentes economías, sin importar su grado de desarrollo relativo, no les ha quedado otro camino que hacerse más competitivas y atraer inversión de capital, por la vía de abordar reformas estructurales en sus economías. Colombia aún no ha terminado este proceso que inició, como otras economías latinoamericanas, a partir de la crisis de la deuda externa de comienzo de los ochenta. En el logro de este cometido, resulta de la mayor importancia ofrecer tanto estabilidad como transparencia política en las decisiones que se adopten. El buen funcionamiento de ciertos instrumentos de la democracia aparece en este escenario como fundamental.

Es claro mundialmente que el Estado como estructura política juega un papel activo en determinar el comportamiento económico. Aún dentro de un esquema de globalización y apertura, el Estado retiene para sí elementos decisivos dentro de la configuración de las condiciones que permiten o estimulan el desarrollo. No solamente funge el Estado como garante de ciertas condiciones mínimas tales como el respeto a la propiedad y a la estabilidad de las reglas del juego, sino que debe utilizar

instrumentos políticos para efectuar complejas operaciones al interior de la sociedad, que como la distribución de los costos de los procesos de ajuste económico o la promoción de ciertas actividades productivas, implican conflictos entre diversos grupos sociales. Esta situación desde luego se ve maximizada en un país con los niveles de pobreza y marginalidad social como los que sufre Colombia. Si la democracia no provee al Estado de esos instrumentos de interacción política con su sociedad que le permitan arbitrar los conflictos sobre el uso, producción y distribución de recursos, difícilmente éste podrá mantener un proyecto nacional y evitar la marginalización de grupos importantes de la población.

La buena calidad de la democracia permea la actividad de un Estado eficiente en la promoción del desarrollo económico. De un lado quienes tienen las riendas para tomar las decisiones más caras al proceso de desarrollo económico se escogen directa o indirectamente a través de los instrumentos democráticos que brindan los partidos y el sistema electoral. De otro, el efectivo control de lo que ellos hagan con esas funciones depende en grado sumo de un funcionamiento correcto de la democracia. Por intermedio de los controles políticos debe hacerse imposible para cualquier funcionario o grupo político ocultar información, alterar las reglas del juego, o incurrir en conductas que den rendimientos electorales de corto plazo a costa de comprometer el logro de los objetivos de desarrollo económico deseados por la mayoría. En este último sentido el sistema político debe impedir, por ejemplo, que se manipule la base monetaria para generar falsas sensaciones de bienestar, o el desbordamiento fiscal que ahogue la inversión, disminuya la competitividad de nuestras exportaciones, genere inflación y haga el crédito inalcanzable. La gente no conoce bien, por ejemplo, que las políticas económicas de los últimos lustros de financiar los gastos oficiales al debe, llevaron a las autoridades a captar ingentes recursos en el mercado a cualquier precio, elevando las tasas de interés y estrangulando el crédito para el sector privado, lo que terminó por desalentar las actividades productivas. Se quebraron las empresas, se resintió el empleo y la clase media dejó de pagar su vivienda por los costos de los créditos. Si funcionara en Colombia el sistema de pesos y contrapesos propio de una democracia madura, jamás hubiera podido gobierno alguno desbocarse en el gasto público hasta alcanzar los niveles de déficit actual.

Pero el cambio de modelo de desarrollo no afecta solamente las facultades que tiene el Estado para promoverlo. El cambio de modelo implica también un cambio de actitud del Estado frente de la sociedad. El modelo autárquico privilegiaba la protección de lo nacional por el solo hecho de serlo, distorsionando la formación de precios y la competitividad internacional de la economía. No sorpresivamente nuestra industria manufacturera, nacida bajo la estrategia de sustitución de importaciones, vivió tradicionalmente de los privilegios y protecciones otorgados por el Estado, sin que por otro lado hubiera logrado el propósito de industrializar nuestra economía y de elevar dramáticamente nuestros niveles de empleo y de distribución de ingreso. No es difícil imaginar por qué en ese contexto la relación entre el Estado y la sociedad se caracterizó por la llamada "búsqueda de rentas", esto es, una actitud de lobby permanente de los empresarios buscando protecciones y prebendas oficiales, antes que el mejoramiento de sus métodos de producción o de sus redes de distribución. En consecuencia, el desmonte del viejo modelo de desarrollo, supone también desde el punto de vista de la calidad de nuestra democracia una redefinición del papel del Estado frente de la sociedad, y concretamente la separación de los vínculos de contubernio entre los agentes económicos y los políticos, responsable por la ineficiencia de algunas de nuestras industrias, por su bajo crecimiento e impacto en la generación de empleo y por su estancamiento como motor de desarrollo desde comienzo de la década de los setenta.

El sólo hecho de que Colombia presente en los últimos años una muy baja tasa de inversión en la economía en comparación con países de similar desarrollo, o el que seamos ya un caso casi único de país con inflación de dos dígitos al finalizar el siglo, o que las tasas de interés hayan generado crisis en diferentes sectores de nuestra economía y prácticamente en todos los bolsillos de los deudores del Upac, o la caída sostenida de muchas de nuestras exportaciones, o la excesiva dependencia en nuestra balanza de pagos de productos primarios cuyos precios en los mercados internacionales presentan tendencias estructurales a la baja, o el desenfrenado déficit fiscal en todos los niveles de la administración, o la crisis financiera de los entes territoriales, o los graves escándalos motivados por ineficiente o venal administración de diversas entidades del Estado comprometidas con diversas tareas de primera importancia social, o el profundo conflicto político-social en el que vivimos, son síntomas que nos deben cuestionar sobre la efectividad de nuestro sistema político para generar las condiciones de bienestar social, de generación de empleo, de distribución del ingreso y de prosperidad económica que queremos los colombianos.

## 2. *Hacia una nueva política*

El diagnóstico sobre la debilidad del sistema latinoamericano de partidos y sus consecuencias sobre la gobernabilidad del Estado, es no solamente parte integrante de la literatura académica sobre la materia, sino que también forma parte del consenso que sobre los problemas del subcontinente efectuaron los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la VI Cumbre Iberoamericana celebrada a final de 1996 en Chile. Es evidente que Colombia no escapa a esta situación. ¿A quién culpar por este funcionamiento anómalo del sistema? Muchos colocarán su dedo acusador directamente sobre el talante de nuestros políticos y funcionarios públicos. El problema es más de fondo. La configuración de nuestras instituciones políticas (y del modelo autárquico de desarrollo económico vigente hasta hace pocos años) ha producido este resultado, al impedir que se consolidaran partidos políticos fuertes que, basados en plataformas ideológicas, tradujeran las aspiraciones de muchos en principios de acción política y de control de la cosa pública.

Las causas de lo enunciado son variadas. De un lado, años de prolongación innecesaria del sistema de poder compartido del Frente Nacional acostumbraron a los políticos tradicionales a contar siempre con cuotas personales de poder. La lucha de las ideas pasó a un segundo plano. De otro, el sistema electoral se encargó de debilitar y fraccionalizar a los partidos. El sistema de cuocientes y residuos, originalmente pensado para incluir a las minorías que no podían competir en pie de igualdad con los partidos tradicionales, fue desvirtuado cuando estos últimos decidieron partirse en tantos grupos como fuera posible para maximizar su participación en las corporaciones públicas. La "guerra del residuo", también conocida como "operación avispa", se volvió un lugar común. Si alguna duda hay sobre que esa es la realidad de nuestro sistema electoral, basta con recordar algunas cifras de las pasadas elecciones de marzo: solamente 5 senadores (de 100) y 3 representantes (de 161) obtuvieron su curúl por cuociente electoral; de las 319 listas inscritas para Senado en 1998, 148 eran liberales (47%), 37 (11.7%) conservadoras y 101 (41%) "independientes", al paso que los resultados electorales no reflejaron esa composición, dado que el Partido Liberal obtuvo el 49%, el Conservador el 24% y las listas independientes en sus muy diversos matices el 24%. De esta manera 2.540.000 votos no eligieron a nadie (el 34% de la votación que sí eligió curules en el Senado).

En un ambiente en el que muchas listas de un mismo partido compiten por varios cupos en una misma circunscripción electoral, o en el que

varios candidatos de partidos desideologizados se presentan desordenadamente a la contienda electoral, no es de extrañar que el debate ideológico se deje de lado y que el clientelismo articule la política. En un país con un nivel tan bajo de recursos para enjugar las necesidades de los más pobres, es lógico que grupos considerables del electorado estén tentados a hacer este tipo de tratos electorales. Pero las "clientelas" no son solamente los pobres. Los grupos económicos también pretenden hacer de los políticos agentes de sus intereses. La herramienta de los primeros sobre los segundos es la financiación de las costosísimas campañas electorales.

Pero, ¿cómo afecta esta configuración de los partidos la gobernabilidad del país, y específicamente la relación Congreso-Ejecutivo? Una vez en el Congreso, quienes han basado sus campañas en promesas de retribución clientelista, exigen del gobierno los recursos o las decisiones necesarias para satisfacerlas, a cambio de apoyarlo políticamente en sus diversas propuestas. La discusión ideológica o técnica sobre la bondad de los proyectos legislativos pasa a un segundo plano. La "gobernabilidad" del país gira en consecuencia alrededor del clientelismo y el liderazgo político de las ideas se torna imposible. Así, los partidos políticos colombianos, que no determinan quiénes son los candidatos que los representan, que no gerencian sus campañas y que no velan por su coherencia ideológica, no están en capacidad de asegurar su lealtad a los principios doctrinarios del partido una vez los candidatos han sido elegidos. Los aspirantes llegan como resultado de micro-empresas electorales que en la mayoría de los casos sólo agencian sus propias aspiraciones personales de poder en las que la elección y luego la reelección son su única finalidad. Sin duda, Colombia vive una crisis de representatividad. El partido es la bandera simbólica de una agrupación que en realidad no existe, al paso que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan a pequeñas clientelas, todo lo cual termina por minar la capacidad y legitimidad del sistema político como conjunto.

En cuanto a la actitud ciudadana en relación con la política, un revelador estudio de la Universidad de Salamanca (Alcántara, 1998) muestra cómo la participación de los ciudadanos en política se limita casi exclusivamente al día de las elecciones, al paso que los motivos de escogencia de candidatos prácticamente no tienen en cuenta los programas. En cuanto hace al funcionamiento mismo del poder legislativo, el mismo estudio encontró que la falta de organización al interior del poder legislativo inhibe la acción parlamentaria, al tiempo que los parlamentarios se ven constreñidos en su accionar político por una fractura en su comunicación con los electores en términos de su capacidad de transmisión de mensajes políticamente claros, lo que a la postre y según ellos mismos, se traduce en su incapacidad para llevar a cabo las políticas que desearían.

¿Cómo formular entonces políticas de largo plazo en un sistema cuya dinámica privilegia el corto plazo? ¿Cómo pedir políticas nacionales a quienes electoralmente dependen de intereses privados locales? Nuestro desarrollo económico requiere en consecuencia de una profunda reforma a la política colombiana.

Siendo esta realidad una verdad de apuño, resulta de la mayor importancia promover una reforma a la política colombiana sobre la base de tres ejes: el primero, equipar a las instituciones democráticas de los instrumentos para la búsqueda de la paz; el segundo, reformar el sistema político y electoral con el propósito de hacer de los partidos un centro aglutinante y no excluyente de nuestra vida política, al tiempo que la columna vertebral del ejercicio profundo de nuestra democracia; y, el tercero, hacer de la labor del Congreso una tarea más técnica y transparente. Esta amalgama de instrumentos, se espera, recobrará la gobernabilidad del país.

La paz, sin lugar a dudas, es presupuesto necesario de un país recuperado. Por esta razón es necesario fortalecer las facultades presidenciales para conducir a buen término el conflicto armado que hoy nos aqueja. La paz no es la eliminación del conflicto, sino su trámite institucional a través de un esquema político que haga de las diferencias una fortaleza en la discusión democrática y que permita la obtención final de grandes consensos por el progreso de todos. Es necesario entonces asegurar la reincorporación civil y política de los alzados en armas que se comprometan con el proceso de paz, así como viabilizar la realización y ejecución de los eventuales acuerdos.

El fortalecimiento de nuestra democracia pasa por el robustecimiento de nuestros partidos políticos como canales de representación y articulación de intereses sociales, de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, y de formación de un nuevo liderazgo. La democracia debe empezar por los partidos, por rescatarlos del fraccionalismo y la desideologización en el que se encuentran. Colombia es un caso único en los sistemas presidencialistas del mundo, al no requerir que los partidos y movimientos políticos se presenten con listas únicas a los comicios electorales y al contar con un sistema electoral que premia el caudillismo individual y castiga los proyectos políticos colectivos. Pareciera entonces necesario hacer uso de mecanismos que, como las listas únicas, los umbrales de votación para obtener representación o la repartición equitativa de curules entre partidos mayoritarios y de minoría, tengan el efecto de estimular la agrupación.

De tiempo atrás se escucha en la opinión pública colombiana el clamor en el sentido de exigir que los representantes políticos cumplan con el electorado sobre bases objetivas ciertas. Muchos han llegado incluso a pedir la existencia del llamado "voto programático" a nivel de Congreso y Presidencia de la República. Pues bien, la reforma política constituye un paso de primer orden en esa dirección. En efecto, la aparición de movimientos políticos claramente identificados con unos propósitos, no fracturados ante el electorado por simples aspiraciones electorales de carácter personal, y guiados más por la fuerza perenne de las ideas que por la circunstancia de la confrontación electoral clientelista, permitirá materializar esos anhelos alrededor de colectividades que, con un fuerte componente democrático, deberán ser más sensibles a las necesidades ciudadanas y más cercanas al control ejercido por los electores.

No se trata desde luego de una simple agrupación con propósitos electorales. Se busca, por el contrario, que los partidos abandonen ideas y desarrollen su actividad en las corporaciones públicas con coherencia intelectual al eliminar las distorsiones que en la competencia política han introducido las microempresas electorales. Este tipo de accionar debe asegurar la consistencia y durabilidad de las políticas, evitar la aparición de la demagogia y el populismo, reducir el debate político a proporciones manejables, fortalecer las raíces del sistema democrático y hacer que las decisiones políticas tengan profundidad en términos o de consultar las preferencias del electorado o de hacerle más llevaderos los efectos negativos de decisiones de difícil asimilación.

El fortalecimiento de los partidos políticos planteados no comporta, sin embargo, la desaparición ni de los movimientos sociales y cívicos, ni de las minorías. En efecto, el reconocimiento que en términos de representación política han obtenido unos y otros desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, representa un hito en la madurez y profundización de la democracia colombiana. Tanto en el proyecto presentado inicialmente por el gobierno al Congreso, como en las versiones ulteriores del mismo que se han ido decantando en la discusión legislativa, unas y otras han tenido siempre un espacio importante de cara a la configuración de un nuevo sistema político. A los movimientos

sociales y cívicos se les reconoce como la puerta de entrada a la actividad política, que con una fuerte presencia especialmente en la política local, han vuelto la actividad política más participativa y elocuente de las necesidades diarias del municipio y del departamento colombianos. La revisión de las diversas versiones discutidas en las cámaras legislativas en relación con el proyecto de acto legislativo, dejará ver a las claras la forma amplia como el mismo da espacio a este tipo de manifestaciones, al por ejemplo permitir que sus candidatos se beneficien sin distinción del régimen financiero de campañas y del acceso a medios de comunicación. Debe entenderse sin embargo, que en su conjunto la reforma protege estas expresiones, pero también se asegura que no sean el caparazón bajo el cual se escondan el clientelismo y el faccionalismo de los partidos tradicionales.

En cuanto a las minorías, ellas son sin duda válvulas a través de las cuales respiran los polos ideológicos de una parte, y de otra, expresiones valiosas de nuestro componente étnico, que como manifestaciones políticas deben tener un espacio propio en la política colombiana. De hecho, la reforma en sus varias versiones recoge diversas alternativas de tratamiento inclusive de las minorías, y a lo largo de los debates se han discutido otras tantas.

Es así como, un acuerdo político sobre el particular permitió a la reforma seguir su curso hacia la segunda vuelta bajo una fórmula jurídica que permitirá retomar el tema durante los debates por venir, en la seguridad de encontrar una fórmula, que sin desvertebrar el propósito fundamental de la reforma, asegure a las minorías una participación equitativa y justa en los órganos de representación.

En la búsqueda para la gobernabilidad necesaria para el desarrollo, la reforma política debe garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en los diferentes niveles de decisión, buscando la igualdad de oportunidades y la justicia social, como condición de viabilidad política para su real contribución a la democracia. Así mismo, en cumplimiento del artículo 40 de la Constitución, la administración pública garantizará una adecuada participación de las mujeres.

Un nuevo régimen de financiación de partidos y de campañas y unas nuevas reglas para el acceso a los medios de comunicación del Estado, deben ser herramientas que acerquen la actividad política a todos los colombianos, al tiempo que preserven a la política de la influencia de intereses particulares. Los colombianos necesitamos una política al servicio de todos de una manera transparente.

La conformación de partidos y movimientos políticos sólidos que puedan convertirse en interlocutores representativos frente al ejecutivo y en aglutinadores válidos de intereses sociales que requieren expresión política, cambiará la forma de hacer política y capacitará al Estado colombiano para afrontar con mayor solvencia los retos de nuestro desarrollo económico y social.

Desde luego, una reforma de la envergadura de la que se ha planteado alterará la dinámica de la actividad política en el país y en particular la del poder legislativo, produciendo la aparición de bancadas y de liderazgos dentro de ellas que faciliten la conducción política de la nación. Con todo, se estima necesario impulsar como parte del contenido de la reforma una depuración de la calidad del trabajo legislativo, un fortalecimiento de los instrumentos de control político que le atañen y una ampliación de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y pérdida de investidura, de tal suerte que el Congreso gane en representatividad y legitimidad.

El afán de la reforma de irrigar gobernabilidad a lo largo de nuestro espectro político no se limita a lo nacional. En lo territorial se destaca la

prolongación de los períodos de gobernadores y alcaldes para permitir que el esfuerzo que ha significado la relativamente reciente autonomía política de esos cargos, rinda los frutos esperados al contar no solamente con un año adicional, sino con una mejor oportunidad de armonización de la política local con la nacional.

Por todo lo anterior, es fácil decir que la reforma política a consideración del Congreso Nacional busca una nueva y más democrática articulación del Estado social de derecho, abriendo camino a la gobernabilidad y haciendo viables conceptos que como "pluralismo", "participación", o "ciudadanía", son pilares de una democracia siempre que encuentren canales de expresión como los que la reforma ofrece en su conjunto, dado que si bien "corrige la representación", no busca cerrar sino hacer más efectiva, amplia y democrática la sociedad democrática.

## B. ANÁLISIS POLÍTICO ESTRATÉGICO

El gobierno desarrollará un conjunto de acciones para incrementar su capacidad de análisis político estratégico. Como parte de ellas, se fomentará la investigación sobre experiencias de desarrollo político e iniciativas para la convivencia adelantadas en el territorio nacional.

El Ministerio del Interior realizará estudios empíricos para facilitar el proceso de toma de decisiones y la definición de políticas públicas de gobierno, en temas de gobernabilidad, reforma política, cultura política, participación democrática, experiencias nacionales de procesos de paz, educación cívica, resolución de conflictos, partidos políticos, sistemas electorales, corrupción y legislación electoral con un banco de éxitos, y se promoverán y apoyarán institucionalmente debates académicos sobre estos temas. Se establecerán canales de interacción con centros y redes de investigación social y política nacionales e internacionales a través de Internet y se creará un centro de documentación integrado a la biblioteca del Ministerio sobre estos temas. Se aumentará la capacidad de análisis sobre el sistema electoral y los fenómenos electorales en Colombia; para ello se creará un banco de datos estadísticos electorales.

Se promoverá el fortalecimiento y la modernización de los partidos y movimientos políticos, promoviendo una interacción más activa entre el gobierno nacional con los mismos, en particular, como parte del proceso de implantación de la reforma política.

En complemento, se coordinará con la organización electoral la modernización de sus instrumentos, particularmente lo relacionado con la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de garantizar el cumplimiento eficiente de su función constitucional, como es la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia.

El gobierno promoverá la expedición de leyes en temas como: reforma al reglamento del Congreso, estatuto de la oposición, estímulos al voto, reforma electoral y participación de la sociedad civil en la gestión pública.

Se coordinará a través del plan de apoyo legislativo con los diferentes ministerios y otras agencias oficiales, el trámite a través del Congreso, de las iniciativas gubernamentales. Se optimizará la labor de monitoreo y control de la agenda legislativa, mediante la producción semanal de un informe que contribuya a coordinar la acción gubernamental ante el Congreso. Se creará una red de asesores encargados de atender las

relaciones de los ministerios con el Congreso, para asegurar la coherencia gubernamental hacia el poder legislativo.

El Ministerio del Interior financiará y coordinará proyectos de educación para la democracia, encaminados hacia la formación de capital social y hacia la promoción de los estímulos electorales establecidos por la ley.

## C. REFORMA DEL ESTADO

La falta de racionalidad en la organización de la administración pública central; la ineficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de funciones y, en general, en la satisfacción de las necesidades de la población; el inadecuado uso de los recursos públicos; el creciente déficit fiscal; los altos índices de corrupción; la falta de compromiso de los servidores públicos; y la carencia de efectivos sistemas de evaluación y control son, entre otros, factores que han propiciado una crisis de credibilidad en la administración pública y que la distancian cada vez más de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordena observar la Constitución de 1991.

El nuevo año ha traído consigo la entrada en vigencia de la ley que propende por la modernización del Estado, y con ella, un avance importante en el cumplimiento de los propósitos de gobierno de modernizar la administración pública, acercar al ciudadano al servicio del Estado y combatir frontalmente la corrupción. Se trata de la Ley 489 de 1998. A través de esta nueva ley, el aparato institucional de la administración nacional recibe una nueva configuración, que reemplaza los Decretos 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976, estatutos que en su momento marcaron un hito en la organización del sector público, pero que requerían actualizarse a la luz de la Constitución de 1991 y la compleja realidad del servicio público moderno.

Se trata de un completo estatuto para una administración pública que necesita renovarse como parte del cambio que constituye el norte de este gobierno, y que pretende dar desarrollo a las novedades constitucionales introducidas por la Constitución de 1991, las cuales sin un instrumento legal de desarrollo habían permanecido limitadas en su aplicación.

El gobierno nacional, entonces, inducirá y pondrá en marcha un proceso unificado, coordinado y evaluable de reforma de la administración pública nacional, que vaya más allá de los programas o proyectos puntuales, las reformas legislativas, los recortes presupuestales o los esfuerzos aislados.

La reforma de la administración pública será una política de Estado, una actividad permanente de ajuste y rápida adaptación, que le permita al Estado cumplir cabalmente con sus fines.

En este orden de ideas, la reforma de la administración pública central que iniciará el gobierno nacional implicará no sólo la adopción de políticas, sino también y simultáneamente, la ejecución de planes y proyectos con resultados visibles y mensurables a corto, mediano y largo plazo bajo los siguientes criterios básicos: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones.

Como parte de las estrategias del *Cambio para construir la paz*, el gobierno pondrá en marcha la reforma bajo tres líneas generales de acción: reforma y racionalización estructural, búsqueda de mayor eficiencia de la gestión y de competitividad del servicio civil, integrando y dando unidad y orientación a las iniciativas ya en marcha o formuladas y otras que respondan a la situación actual y a la adecuación de la normatividad constitucional y legal.

#### D. LÍNEAS DE ACCIÓN

Existe consenso en Colombia alrededor de la idea de que el Estado dejó de ser un factor de desarrollo para convertirse en un obstáculo que creció demasiado y perdió funcionalidad. Desde finales de los años ochenta, cuando comenzó el proceso de ajuste estructural, la reforma del sector público ha sido considerada como parte de ese proceso. Sin embargo otros elementos han recibido mayor atención, tales como la creación del entorno institucional que garantizará un manejo técnico e independiente de la política macroeconómica, la liberación del comercio, la privatización y la desregulación de algunas actividades económicas. La tarea es entonces la de llevar a cabo ahora una ambiciosa reforma del sector público, replantear el papel del Estado para hacerlo compatible con el nuevo modelo de desarrollo económico hacia fuera, estimular la competitividad de la estructura económica y asegurar la provisión de servicios sociales que conduzcan a fortalecer y a formar capital humano.

##### 1. Reforma estructural

En lo relativo a la reforma estructural de la administración pública, el gobierno con base en los instrumentos y facultades de que fue dotado por la Ley 489 de 1998:

- ◆ Determinará claramente el papel estatal en cada uno de los sectores que integran la administración pública central, decisión que conlleva la necesidad de reformar su organización y la de las entidades que la componen, consecuentemente con la misión que se les asigne y las metas propuestas en el *Cambio para construir la paz*.
- ◆ Suprimirá o fusionará las entidades públicas del orden nacional, cuando los objetivos señalados hayan perdido su razón de ser o sean transferidos a otros organismos nacionales o territoriales, cuando las evaluaciones de la gestión administrativa así lo aconsejen o cuando exista duplicidad de funciones.
- ◆ Reestructurará las entidades públicas que no hayan sido objeto de supresión o fusión, pretendiendo la obtención de mayor eficiencia y eficacia, la racionalización del gasto público y eliminando la duplicidad de funciones, entre otros.
- ◆ Adoptará las medidas de reforma, se iniciará el proceso de implantación, y se definirá claramente el régimen de transición necesario para que las reformas se realicen de la manera más adecuada y pertinente y se eviten dificultades en la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones estatales.

##### 2. Búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones públicas

Para el cumplimiento de los fines estatales esenciales y para obtener el urgente equilibrio fiscal, la administración pública orientará todos sus

esfuerzos a lograr una gestión eficiente y eficaz y, en consecuencia, mejorar la prestación de sus servicios y el cumplimiento de sus funciones.

Por esto las decisiones sobre lo estructural estarán acompañadas, no solamente de un estricto control del gasto, sino además de una estrategia clara de eficiencia y calidad, y de control de la corrupción y el despilfarro, mediante un minucioso cumplimiento de las funciones que en este sentido tienen asignadas algunas entidades públicas o la iniciativa, puesta en marcha y culminación de algunos proyectos.

La Ley 489 de 1998 no solamente introduce nuevas definiciones y regulación en aspectos típicos de la actividad administrativa en el propósito de la modernización de ésta última, sino que también y en forma audaz, hace propios principios y mecanismos que tienen origen en la gerencia de los negocios privados, con el propósito de encauzar la administración pública hacia una nueva gerencia pública más eficiente. Es de recibo resaltar que se trata en varios casos de fundamentos que requerirán, para su buen suceso, de la expedición oportuna de las normas reglamentarias que permitan su aplicación. Por lo tanto, el gobierno nacional, reglamentará la Ley 489 de 1998 y centrará la reforma en áreas y temas tales como los que se mencionan a continuación como principales, sin restringir las iniciativas positivas:

- ◆ Diseño, puesta en marcha, evaluación, control, estímulo y divulgación de precisos y medibles programas de eficiencia.
- ◆ Supresión, reducción y racionalización de trámites.
- ◆ Implantación de los sistemas de desarrollo administrativo, de control interno y de información administrativa.
- ◆ Consolidación de los instrumentos de evaluación de gestión y resultados.

##### 3. Competitividad del servicio civil

Si bien en esta década se ha prestado especial atención a los servidores públicos, protegiendo constitucionalmente sus garantías y derechos laborales, estableciendo normas que amplían la cobertura de la carrera administrativa, previendo el ingreso y la permanencia al servicio por mérito, mucho falta por hacer en este campo, máxime si se tiene en cuenta que sin un recurso humano comprometido, capacitado, estimulado y justamente remunerado, cualquier estrategia de reforma administrativa sería una utopía.

Por esto en esta línea de acción de la reforma, el gobierno nacional:

- ◆ Evaluará permanentemente las plantas de personal de las entidades públicas del nivel central, con el propósito de racionalizar no sólo los recursos de funcionamiento, sino también la prestación de los servicios y el cumplimiento de funciones.
- ◆ Pondrá en marcha adecuadamente la ley de carrera administrativa (Ley 443 de 1998) para que ésta deje de ser un mecanismo de estabilidad *per se* se convierta en un verdadero instrumento de enganche de los mejores servidores del Estado, de la permanencia a su servicio de quienes lo merecen, de evaluación objetiva y promoción por mérito.
- ◆ Diseñará políticas claras de empleo y de salarios.

- ◆ Implantará sistemas de capacitación, evaluación del desempeño del personal y la creación de mecanismos de estímulo de manera que se promueva la eficiencia.
- ◆ Establecerá programas de adaptación laboral que promuevan la reubicación, recalificación o la iniciación de proyectos productivos o microempresas.

## E. EVALUACIÓN Y CONTROL SOCIAL: UN MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

El eje de la Constitución Política promulgada en 1991 es la búsqueda de una democracia participativa; un sistema en el que coexistan armónicamente la representación y el control ciudadano de los representantes políticos con el fin de hacer más justos y eficientes los procesos públicos de toma de decisiones. La Constitución abre las puertas de lo que podría llegar a ser una ampliación radical de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el control de las acciones de gobierno. En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad de construir y poner en funcionamiento una gestión orientada a resultados.

El fundamento de una gestión pública orientada a resultados es el rendimiento de cuentas. Esto exige del Estado el desarrollo de la capacidad institucional de sus organizaciones para que puedan entregar los resultados que les son exigibles y, paralelamente, la construcción de las condiciones necesarias para que pueda darse una evaluación pública de sus políticas. Por estas razones, otra de las reglas constitucionales adoptadas en 1991 exige la introducción de sistemas de evaluación que den cuenta del logro de los objetivos gubernamentales consignados en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, la introducción de métodos de medición de resultados de las acciones gubernamentales no sólo responde a la búsqueda de un desarrollo técnico de la administración pública, responde directamente al proceso de ampliación de la democracia.

La información producida por procesos estratégicos de evaluación debe alimentar decisiones que conduzcan a un mayor éxito en el logro de los resultados esperados de los planes de gobierno nacional y territoriales y debe, además, proveer claves para el desarrollo de la capacidad institucional de las organizaciones públicas. La evaluación debe servir de base para el rendimiento de cuentas entre los diferentes niveles del gobierno y entre éste y sus interlocutores civiles y políticos.

Con este fin, el gobierno impulsará la puesta en práctica de un esquema de evaluación de los resultados de la acción estatal que tenga como eje incrementar substancialmente la capacidad de cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, *Cambio para construir la paz*. El logro de tales objetivos parte de insertar el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, Sinergia, en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones del sector público, mediante el desarrollo físico e institucional del sistema y la aplicación práctica del conocimiento institucional y organizacional desarrollado dentro del programa de análisis y diseño institucional.

Esto no sólo implica promover el uso del plan indicativo y la metodología de Sinergia en el nivel directivo de las organizaciones; significa, sobre todo, identificar los esquemas organizacionales e institucionales que actualmente incentivan o desincentivan el tránsito hacia una gestión democrática y orientada a resultados. La estrategia consiste en diseñar un acercamiento profundo a una serie de organizaciones de diversa índole para identificar las restricciones estructurales al uso de la información evaluativa.

Por otra parte, con el fin de apoyar a los gobiernos territoriales y municipales para que éstos adopten y comiencen a difundir la cultura de evaluación y gestión por resultados, se implantarán procesos de construcción de mayor capacidad institucional para la evaluación de resultados en los departamentos, orientados por la idea de que tal esfuerzo sólo es fructífero en la medida en que el conocimiento y la tecnología desarrollados por un ente territorial se adecuen a sus propias necesidades y a sus particularidades sociales.

La implantación de Sinergia en los departamentos y municipios debe permitir el desarrollo de herramientas que provean información pertinente y oportuna para la coordinación de las actividades derivadas de los planes departamentales y municipales de desarrollo, y que sirvan como base para la toma de decisiones orientadas a lograr los objetivos de dichos planes.

### 1. Evaluación de resultados y asignación de recursos

Para asegurar el éxito e incrementar la utilidad de la evaluación de resultados en los procesos decisorios de la ciudadanía y de la administración pública, es preciso avanzar en la articulación de la evaluación al proceso de programación anual del presupuesto de inversión, de tal manera que se amplíe el alcance del control del gasto público. Para lograr este objetivo, es preciso asignar estratégicamente la responsabilidad por los resultados del gasto de tal forma que se mantenga un control eficiente de la gestión y no se fomente la interferencia en la gestión de los niveles ejecutores.

Parte de la solución consiste en pasar de un sistema de toma de decisiones centralizado en el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación a la institucionalización de un esquema de responsabilidades delegadas, que genere mayor flexibilidad en el uso de los recursos, acorde con las necesidades gerenciales de los ministerios sectoriales y las entidades ejecutoras, al tiempo que introduzca un estricto rendimiento de cuentas *en términos de resultados* que permita mantener un control adecuado de la gestión pública. En este sentido, los ministerios y entidades deberán recuperar la gobernabilidad sobre los procesos de toma de decisiones comprendidos dentro de sus espacios de gestión. La Contraloría General de la República jugará también un papel importante en la adopción de un sistema de evaluación de resultados por parte de las entidades del Estado colombiano.

### 2. Proceso de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo

El Departamento Nacional de Planeación tendrá la responsabilidad de guiar el proceso global de planeación y evaluación, y asegurar que la asignación del gasto de inversión sea consistente con las prioridades y la evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Este ejercicio exige privilegiar áreas prioritarias sobre aquellas que conlleven gastos de menor valor estratégico.

Por su parte, los ministerios sectoriales tendrán la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos prioritarios de su sector, lo cual les exige asegurar la consistencia estratégica del ejercicio de asignación presupuestal al interior del mismo. Para ello, tomando en consideración las observaciones que para su sector contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 *Cambio para construir la paz*, y con base en las cuotas sectoriales de inversión definidas por el gobierno señalarán las prioridades de su sector y liderarán la consolidación de los planes indicativos y los presupuestos de las entidades a su cargo.

Las entidades ejecutoras tendrán la responsabilidad de alcanzar en forma eficiente los objetivos a su cargo, para lo cual deben identificar la mejor distribución posible de los recursos anuales que les sean asignados por el ministerio sectorial. Para ello identificarán ahorros en costos –sin sacrificar calidad ni eficacia– que puedan ser distribuidos eficientemente entre sus productos. Como resultado de este ejercicio, las entidades elaborarán un plan indicativo –documento que recoge los objetivos, indicadores y metas anuales– en el que se atarán sus objetivos al presupuesto de inversión definido para cada entidad por el ministerio sectorial.

La evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo se realizará anualmente y servirá de base para la distribución sectorial de cuotas globales de presupuesto de inversión.

A su vez, los ministerios distribuirán entre las entidades adscritas y vinculadas la cuota global de inversión sectorial. El resultado de este ejercicio debe ser consistente con las prioridades de *Cambio para construir la paz*. Este procedimiento introduce un cambio respecto al proceso habitual en el que el Departamento Nacional de Planeación realizaba dicha distribución. Para facilitar esta transición el DNP podrá apoyar a los ministerios en el ejercicio preliminar de distribución de cuotas globales de inversión a las entidades.

Las entidades deberán elaborar sus planes indicativos para cada año distribuyendo de la manera más eficiente sus recursos disponibles. Se utilizará el *instructivo para planes indicativos* y el software de Sinergia, que permitirá un registro de información sistematizado. Este programa genera de forma automática los informes que se utilizarán en los comités técnicos de presupuesto. El programa ya está instalado en todas las entidades del gobierno central y se está preparando un formato territorial para apoyar los procesos de evaluación de los departamentos, distritos y municipios.

Los planes indicativos de las entidades deberán ser entregados a los ministerios cada año para su consolidación en el documento estratégico de prioridades sectoriales.

Los comités técnicos de presupuesto se desarrollarán en junio de cada año. Estos se llevarán a cabo por sector o ministerio y estarán conformados por el viceministro sectorial y el jefe de la unidad técnica del DNP correspondiente a dicho sector. La interlocución con las entidades será competencia exclusiva de los ministerios. El resultado del trabajo de los comités técnicos de presupuesto servirá de base para el proyecto de ley de presupuesto que será presentado al Congreso el 20 de julio de cada año y los planes indicativos sectoriales constituirán acuerdos de eficiencia entre el Presidente de la República y cada ministro.

### 3. Acuerdos de eficiencia

Los acuerdos de eficiencia son un mecanismo para recuperar la gobernabilidad del gasto en tres niveles interdependientes de resultados del mismo: disciplina fiscal, definición de prioridades y eficiencia técnica. Con este fin, con los acuerdos de eficiencia el gobierno busca una adecuada coordinación de las instancias que tienen responsabilidad sobre los diferentes niveles de resultados del gasto, lo que empieza por la demarcación clara de sus competencias y la definición de lo que debe constituir su contribución efectiva al logro de los objetivos de política del Plan Nacional de Desarrollo.

Así, los acuerdos de eficiencia establecen, para cada uno de los sectores que constituyen el campo de acción del Estado, metas tan claras como

exigentes, que representan los compromisos expresos del gobierno, tanto para cumplir con los objetivos prioritarios de desarrollo, como con la construcción de una gestión pública con una capacidad cada vez más consolidada en términos de sus resultados. El carácter público de estas metas asegura la transparencia de su gestión, así como el control ciudadano que sobre su cumplimiento pueda ejercerse.

### 4. La evaluación de resultados como incentivo a la participación ciudadana en la gestión pública

Para que se abran espacios y se creen las condiciones requeridas para incentivar la participación ciudadana en los procesos decisorios de la gestión pública, el gobierno nacional implantará una política de democratización, transparencia y publicidad del Estado, orientada a disminuir los costos de la participación y a contribuir en la construcción de sociedad civil. En términos de la evaluación de resultados de la gestión pública, esta política hará énfasis en:

- ◆ Que las organizaciones públicas de todos los niveles de gobierno cuenten con las tecnologías y los instrumentos de evaluación y control de la gestión más adecuados a sus necesidades.
- ◆ La elaboración y divulgación masiva de los presupuestos nacional, departamentales y municipales, haciéndolos de fácil lectura y comprensión y que especifiquen (i) los resultados que buscan alcanzar, (ii) quién es el responsable específico por el logro de cada resultado y (iii) cómo se hará efectiva la evaluación de sus resultados. La evaluación de resultados del sector estatal será pública.

## II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización se ha convertido en uno de los temas más polémicos del debate económico y político del país y cobra vigencia en un momento en que toda la nación se ha embarcado en un propósito de paz. Los principios básicos están relacionados con el mayor acercamiento entre el gobierno y el ciudadano, así como con el logro de una mayor eficiencia en el gasto público en aquellos sectores que, como el social, carecen de las economías de escala necesarias para justificar un manejo centralizado. Sin embargo, se requieren ajustes institucionales y fiscales para garantizar una mayor eficiencia en la prestación de servicios en un esquema descentralizado y evitar que, como ha ocurrido en algunos países de la región, la descentralización se convierta en una fuente de desestabilización fiscal y macroeconómica.

La Constitución de 1991 definió al Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Ésta ha promovido la consolidación de la descentralización, definida como un proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del gobierno nacional a las entidades territoriales. Este proceso se considera como una estrategia de ordenamiento del Estado, para que éste pueda cumplir con sus fines esenciales, sobre la base de la acción complementaria de los tres niveles de gobierno.

Aunque el proceso ha presentado avances en su consolidación, la falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial y la definición de estrategias uniformes e igualitarias sin considerar las características propias,

potencialidades y condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales han generado inflexibilidades e ineficiencias en el proceso de descentralización. En materia fiscal las rigideces de las normas sobre transferencias automáticas han conllevado a la ineficiencia e ineficacia en la ejecución del gasto público en los niveles territoriales. En materia institucional no se han considerado los principios de gradualidad y diversidad para los desarrollos normativos y para impulsar estrategias de mejoramiento de la gestión. Por estas, entre otras razones, se considera que la descentralización sigue siendo una estrategia no culminada, que mantiene validez para el desarrollo del país, pero que enfrenta dificultades que requieren ser subsanadas para que constituya una verdadera alternativa de desarrollo e instrumento para la paz.

## A. LA ESTRATEGIA DE PROFUNDIZACIÓN

### 1. *Objetivo*

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo el gobierno nacional adelantará, de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil, una política de profundización de la descentralización, para lo cual avanzará en el proceso de ordenamiento territorial, fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial y seguimiento y evaluación de la descentralización. Las acciones del gobierno se orientarán bajo los principios de reconocimiento a la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local.

## B. LÍNEAS DE POLÍTICA

### 1. *Ordenamiento territorial*

El ordenamiento territorial será el eje central de la estrategia de profundización de la descentralización, dada su importancia en la consolidación de la autonomía territorial, el fortalecimiento de las relaciones de la comunidad con su entorno ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente, la consolidación de la gobernabilidad y la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

La debilidad del actual modelo de ordenamiento territorial en Colombia se refleja en baja gobernabilidad; ilegitimidad y ausencia del Estado en algunos puntos de la geografía nacional; violencia regional y local; uso inadecuado de los recursos; deterioro ambiental; marginalidad de los territorios y sectores sociales; confusión y duplicidad de funciones entre entidades y niveles del Estado; falta de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de las regiones y de los territorios indígenas.

Por falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial se han expedido un sin número de normas legales que tratan aspectos aislados sobre el tema, generando con ello una disparidad de criterios que dificulta la gestión del sector público y limita el proceso de descentralización.

Los criterios que han primado en la discusión sobre ordenamiento territorial no le han dado al principio de autonomía la debida importancia. El marco legal vigente sobre transferencia de recursos a las entidades territoriales —Ley 60 de 1993— terminó por apropiarse del tema de distribución de competencias propio de una ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual, no definió principios de heterogeneidad, gradualidad y diversidad, asumiendo que las entidades territoriales cuentan con la

misma capacidad de gestión. Igualmente, la falta de claridad en la distribución de competencias ha impedido que se dé responsabilidad política de la administración pública frente a la sociedad civil. De otra parte, el ordenamiento territorial ha adolecido de voluntad política y liderazgo por parte del nivel nacional para el diseño y puesta en marcha de una estrategia de ordenamiento coherente con la descentralización.

Un Estado moderno como el que propone la Constitución debe comprender la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales y construir su propio futuro, incorporando la territorialidad nacional en sus políticas, evitando que su configuración obedezca sólo a efectos de la lógica económica. El ordenamiento territorial no es una simple partición del territorio nacional, sino una estructura de relaciones complejas en la cual las partes interactúen entre sí y con el todo que es la nación.

En este contexto, el gobierno nacional, en el marco del *Cambio para construir la paz*, entiende la importancia de impulsar el proceso de ordenamiento territorial para propender por una adecuada distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno y organizar los poderes públicos en función del territorio, espacio y circunscripción que corresponda, acción que: (i) garantizará mayor responsabilidad política del gobierno frente a la sociedad civil; (ii) fortalecerá la autonomía regional y local; (iii) promoverá el debate nacional sobre la visión estratégica prospectiva de país, como condición para las definiciones sobre la ley orgánica de ordenamiento territorial; (iv) abrirá espacios de discusión en torno al papel de las entidades territoriales; (v) armonizará los diversos regímenes sectoriales para asegurar la eficiente prestación de servicios; (vi) propenderá por una adecuada organización y uso del territorio; (vii) asegurará la preservación y manejo adecuado de los recursos naturales; (viii) promoverá el equilibrio regional tanto dentro de las regiones como entre ellas y el país como proceso de construcción de la paz.

El nuevo modelo de desarrollo que se propone en el Plan requiere como soporte espacial un nuevo modelo de ordenamiento fisicoterritorial con perspectiva de futuro, que suministre los criterios para los cambios requeridos en el orden político administrativo, a partir de un debate democrático sobre el proyecto estratégico prospectivo de país que se quiere para ingresar al próximo milenio en condiciones competitivas, equitativas y sustentables. De esta manera, la acumulación de capital natural, físico, humano y social se facilitará en la medida que el uso, ocupación y producción de territorio cree oportunidades para todos los sectores y zonas del país, eliminando la exclusión social y articulándose armónicamente a la nueva geopolítica mundial.

Por lo tanto, el capital social bajo la dimensión territorial y como principal activador del modelo de desarrollo, propiciará la construcción social regional, promoviendo sistemas territoriales de relaciones sinérgicas entre agentes económicos, sociales y políticos, orientados a la convivencia, mejoramiento de la producción y del bienestar de la sociedad.

Para el efecto, el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con el DNP definirá criterios y orientaciones que impulsen el debate y la participación de la sociedad civil en el proceso de ordenamiento territorial, la formulación de la ley orgánica respectiva y adelantará acciones encaminadas para su puesta en marcha.

### 2. *Fortalecimiento fiscal territorial*

Uno de los aspectos fundamentales para consolidar el proceso de descentralización y lograr su sostenibilidad a mediano y largo plazo es el

fortalecimiento de las finanzas territoriales, para hacer de ellas entidades viables que aseguren con sus ingresos propios su funcionamiento y promuevan el desarrollo regional. Lo anterior, obliga a realizar acciones vía fortalecimiento de ingresos y racionalización de gastos dentro de estrategias integrales de ajuste fiscal.

La descentralización en casos como Colombia separó las decisiones de gasto de las decisiones sobre impuestos, en la medida que los municipios y departamentos incrementaron sus ingresos por transferencias nacionales sin esforzarse por aumentar sus propias rentas. Las entidades territoriales tienden a excederse en gastos esperando obtener siempre más recursos del nivel central. Además, ha existido una creciente demanda de recursos del presupuesto general de la nación por parte de las entidades territoriales presionando sobre el déficit fiscal nacional.

Existen preocupaciones acerca de que la descentralización genera problemas en el manejo macroeconómico (Tanzi 1996; Prud'homme 1995), especialmente en cuanto a la explosión del gasto público y en las inflexibilidades para hacer los ajustes fiscales necesarios, generando de este modo crecientes déficit fiscales, en lo nacional porque sus gastos directos no se pueden reducir en la medida en que crecen las transferencias o le cede tributos a los niveles subnacionales, o cuando éstos mismos niveles generan déficit insostenibles y esperan ser rescatados por el gobierno nacional.

En todo caso, la evidencia, aún escasa, confirma que una mayor descentralización está asociada con mayor gasto público, pero no necesariamente con mayores déficit públicos. Sin embargo, la experiencia colombiana muestra una tendencia preocupante que, de acuerdo con la de otros países, puede estar asociada con el período de transición y las dificultades políticas y administrativas derivadas de acomodarse a un cambio de modelo centralizado a uno descentralizado, especialmente en casos como el colombiano en el cual el centralismo había relegado muy fuertemente a las regiones y a los municipios, y en el que la descentralización se produce además en un marco de inequidad regional abrumador.

Conscientes de las tensiones fiscales y políticas existentes, en el Cambio para construir la paz se considera necesario evitar las presiones centralizadoras y por el contrario, preservar y fortalecer el proceso de descentralización. Esta se convierte entonces, en una de las estrategias centrales del Plan en el convencimiento que la descentralización está efectivamente asociada a una mayor participación ciudadana y por tanto, a un sistema político más incluyente y democrático, necesario para la construcción de la paz en un país con la diversidad geográfica, étnica y cultural que caracteriza a Colombia.

Desde hace más de dos décadas, las discusiones sobre el financiamiento de los gobiernos regionales y locales se han referido con preocupación a la desajustada estructura fiscal territorial para atender sus mayores responsabilidades y a la presión fiscal sobre el gobierno nacional por mantener un nivel creciente de transferencias para financiar inversión social regional y local.

En lo municipal el modelo de descentralización actual da tratamiento especial a los municipios pequeños en la asignación de las transferencias municipales<sup>1</sup>, en la mayoría de éstos se presentan problemas de financiamiento para cubrir gastos corrientes y de inversión al tener que responder, entre otras, a las crecientes exigencias administrativas y técnicas definidas por la ley.

El indicador de gastos corrientes-ingresos propios, calculado para los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, dio como resultado un porcentaje de 190.5% para 1997, lo cual indica que en esta vigencia se

gastó casi el doble de lo que ingresó por recursos propios. Esta diferencia entre ingresos propios y gastos corrientes fue cubierta en parte por las transferencias provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la nación. La situación anterior ha llevado a que el déficit en los municipios de estas categorías se explique por los gastos de funcionamiento que no pueden ser cubiertos con recursos propios.

En el caso de los departamentos, aunque los impuestos más significativos son impuestos al consumo tradicionalmente inelásticos, afectados por niveles considerables de contrabando y por la ineficiencia en la administración y recaudación de los mismos, no es difícil admitir que los gobiernos departamentales podrían aumentar sus niveles de tributación a través del incremento de tarifas, modernización de la administración tributaria, creación de nuevos impuestos, maximización de las bases gravables en algunos impuestos, el fortalecimiento del control a la evasión y a la elusión fiscal.

#### a) *Ajuste fiscal territorial*

El gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y en coordinación con el DNP impulsará estrategias tendientes a lograr un ajuste fiscal territorial que modifique las estructuras administrativas y financieras de los departamentos y municipios, para hacer de ellas organizaciones modernas con estilo empresarial que conduzcan a una eficiente asignación del gasto público.

El desarrollo de las estrategias se adelantará a través de programas como el de mejor gestión de los departamentos y el de apoyo al saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, Pasffiet, bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con los cuales se pretende dar asistencia técnica a los departamentos y municipios mayores de 100 mil habitantes. Para el resto de municipios el Ministerio impulsará el programa de apoyo y asistencia técnica en el nivel territorial en materia fiscal, por medio del cual se asistirán a no menos del 10% de los municipios del país.

Así mismo, a través de instrumentos normativos desarrollados por el Ministerio del Interior en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación se modificarán los regímenes departamental y municipal para hacerlos más flexibles reconociendo la heterogeneidad territorial persistente en nuestro país, de tal manera que las entidades territoriales organicen sus administraciones de acuerdo con sus posibilidades financieras.

#### b) *Optimización de ingresos*

- *Impuestos.* El total de entidades territoriales. Sólo 31 ciudades grandes y cinco departamentos han podido modernizar su estructura fiscal, así como definir mejor las bases gravables que han conducido a que los incrementos en el recaudo hayan sido importantes para atender su presupuesto de gastos. El resto de entidades, en especial los municipios, han dependido en gran medida de las transferencias de la nación y sus estructuras fiscales han resultado inadecuadas, ya sea por desventajas en sus condiciones económicas, por el escaso margen de maniobra fiscal o por su ubicación geográfica.

En la concepción en que el país se ha movido en las últimas dos décadas, el espacio o capacidad para generar recursos fiscales se encuentra en manos de las entidades territoriales grandes y quizás algunas intermedias, pues son ellas las que concentran la mayor parte de la actividad economi-

ca y cuentan con ventajas económicas bien definidas, desde el punto de vista de la producción de bienes y servicios, la ubicación geográfica, el desarrollo tecnológico, las comunicaciones y la mano de obra calificada.

Para superar lo anterior, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrollará un estatuto tributario territorial, con lo que se espera dotar a las entidades territoriales con mayores mecanismos legales para mejorar su gestión y aprovechar el espacio fiscal existente.

- *Loterías.* Los recursos originados en la operación de las loterías y apuestas permanentes, aportaron el 5% del financiamiento al sector salud en 1997, sin embargo, por su alto potencial productivo estos recursos podrían ser mayores. En efecto, aproximadamente el 45% de ellas registraron déficit corriente en 1997, causado fundamentalmente por los altos costos de operación comercial (el esfuerzo que hace cada lotería para llegar al mercado nacional), ya que todas utilizan más del 60% de sus ventas para financiar dicho costo. De otro lado, la mayoría de las ventas se concentra en unas pocas loterías que son las que generan el mayor margen de transferencias para el sector salud.

Dada la importancia desde el punto de vista socioeconómico de asegurar recursos suficientes y estables para la financiación del sector salud, el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y en coordinación con el DNP, desarrollará y promoverá una estrategia de modernización al sistema de loterías que permita, a través de la disminución de los costos operacionales y de la competencia, que los recursos generados por éstas y por apuestas permanentes lleguen a tener una mayor participación que la que actualmente tienen en la financiación del sector.

Para tal fin, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley de modificación al régimen actual de loterías y juegos de suerte y azar, para cuya aprobación es crucial la colaboración y el apoyo del Congreso de la República y de las diferentes loterías que existen en el país.

- *Endeudamiento.* Aunque el proceso no ha sido uniforme en todo el país, las mayores transferencias han servido en los últimos años para apalancar un mayor endeudamiento territorial, generando no sólo sobreendeudamiento de algunas entidades territoriales sino también distorsiones de carácter macroeconómico. Un manejo poco responsable del endeudamiento atenta, por otra parte, contra la democracia local, ya que limita las posibilidades de desarrollar los planes de gobierno de las administraciones futuras.

El gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público promoverá una modificación a la Ley 358 de 1997, de tal forma que los límites que determinan la capacidad de endeudamiento no se desatiendan mediante procedimientos administrativos o concertaciones políticas, lo cual obstaculiza las acciones de control y vigilancia en la regulación del endeudamiento territorial.

#### c) *Ajuste a los ingresos de origen nacional*

En este proceso de descentralización en el que concurren todos los niveles de gobierno, son de gran importancia los ingresos del orden territorial y los recursos que de la nación se transfieren a las regiones. Por tanto, es necesario hacer ajustes para que el monto y la asignación de estos recursos sea eficiente y responda a sus objetivos, entre los que se consideran los siguientes.

- *Transferencias.* La aplicación de la Ley 60 de 1993 en los últimos cuatro años, ha permitido establecer que el esquema actual de distribución de transferencias evidencia dificultades que inciden en la equidad y eficiencia para la asignación de estos recursos, los cuales afectan la consolidación del proceso de descentralización. Una de las restricciones centrales del esquema de distribución se relaciona con la búsqueda simultánea de cuatro objetivos diferentes: (i) asegurar la equidad, mediante la cual se busca compensar las diferencias en la capacidad fiscal de los beneficiarios, de forma que todos ellos puedan prestar un nivel aceptable de servicios públicos; (ii) garantizar la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas y que son vitales para la política nacional de desarrollo, tales como educación y salud; (iii) incentivar la eficiencia de las entidades territoriales, tanto en la generación de recursos propios, como en asignación del gasto público, y (iv) consolidar la autonomía de las entidades territoriales. En la práctica se ha evidenciado que es bastante complejo cumplir con todos los objetivos con un mismo instrumento y que, por el contrario, se pueden estar sacrificando unos por el énfasis dado a algunos de ellos.

La aplicación de las actuales fórmulas de distribución ha traído consigo las siguientes restricciones: el escaso peso dado en la fórmula al cubrimiento de la población potencial por atender, lo cual no ha permitido a las entidades territoriales con bajas coberturas en salud y educación un proceso efectivo de ampliación de coberturas, la determinación de asignaciones forzosas y homogéneas por concepto de gasto; 75% para educación y 25% para salud en el caso del situado; 30% para educación y 25% para salud en el caso de las participaciones municipales. De allí surgen tres tipos de problemas: (i) en lo sectorial las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizan a cada entidad territorial en particular los recursos suficientes para una adecuada prestación de los servicios; (ii) aunque el monto total de recursos asignados sea creciente, su autonomía sobre la asignación es limitada, y (iii) en el caso específico del situado fiscal es difícil llegar a una asignación eficiente a partir de la sumatoria de variables de educación y salud, que no tienen ninguna relación interna y están influenciadas por dinámicas y factores externos de diversa índole.

En relación con el situado fiscal en educación, el punto de partida para su distribución fue el costo de la planta docente de 1993, caracterizada por una distribución geográfica de docentes concentrados en los departamentos menos pobres y en las zonas urbanas de los municipios de mayor tamaño, generando de esta manera una línea de base inequitativa, utilizada para el cálculo posterior del situado.

Este esquema se tradujo en asignaciones per cápita notablemente disímiles no asociadas a las necesidades o a las variaciones territoriales de sus costos unitarios, es así, como algunos de los departamentos más ricos reciben en promedio un situado fiscal por alumno dos veces mayor que los departamentos más pobres, ocasionando un esfuerzo adicional para los municipios localizados en estas entidades territoriales para la financiación de la educación. Esta situación, generó ineficiencias en la asignación del gasto, dado que más del 80% de las transferencias destinadas a la educación se orientaron al pago de personal docente, reduciendo las posibilidades de financiar gastos relacionados con la calidad que deberían asumir los municipios.

En este sentido, con el propósito de imprimirle al régimen de transferencias vigente un sentido más distributivo, su ajuste, a partir de una delimitación precisa de competencias, se orientará a: (i) una distribución más equitativa de los recursos para que cada nivel de gobierno asuma sus competencias en condiciones de calidad y eficiencia, asegurando la

ampliación de coberturas; especialmente en el caso del situado fiscal; (ii) garantizar a las entidades territoriales mayor autonomía para la asignación de recursos orientados a la prestación de los servicios a su cargo, promocionando la responsabilidad de cada nivel en su utilización.

El ajuste tendrá que partir de la premisa de que cada tipo de transferencia debe cumplir un objetivo específico y, por consiguiente, debe ser distribuida con criterios directamente relacionados con tal objetivo. A partir de lo anterior, los principales ajustes al sistema de transferencias se orientarán a lo siguiente:

- ◆ Lograr equidad en la distribución inter e intradepartamental del situado fiscal, hasta alcanzar en un período de transición de tres o cuatro años igualar las asignaciones per cápita por población atendida y por población potencial por atender, haciendo especial énfasis en la población ubicada en las zonas rurales e incentivando las condiciones de eficiencia administrativa en la prestación de los servicios de salud y educación, tales como el mejoramiento de las relaciones técnicas alumno-docente.
  - ◆ Garantizar que el departamento mediante la adopción de los mismos criterios utilizados por la nación, realice una distribución más equitativa del situado fiscal entre municipios.
  - ◆ El ajuste al sistema de distribución y el mejoramiento de las relaciones técnicas alumno-docente, deberá permitir a mediano plazo avanzar en el proceso de ampliación de coberturas, fundamentalmente en el caso de la educación, en donde se espera garantizar el derecho constitucional a una educación básica de calidad hasta noveno grado.
  - ◆ Obtener una mejor distribución de personal docente entre departamentos y municipios pobres, de tal manera que les permita liberar recursos para inversión en el mejoramiento de la calidad de la educación.
  - ◆ Exigir un mayor esfuerzo en la financiación de los servicios de educación y salud a aquellos departamentos con espacio fiscal para generar recursos propios.
- *Regalías.* Con respecto a las regalías, no se evidencian impactos significativos en las entidades territoriales por la utilización de estos recursos, bien sea por los transferidos directamente o por los transferidos a través del Fondo Nacional de Regalías, FNR. En el primer caso, las regalías directas han sido utilizadas para financiar gastos recurrentes, lo cual, unido a la transitoriedad de las mismas, ha causado graves desajustes fiscales en algunas entidades. Respecto a los recursos del FNR, la alta atomización y destinación específica de su distribución ha impedido obtener resultados satisfactorios. En general, es preocupante el desconocimiento del alto costo de oportunidad de las regalías originadas por la explotación de recursos naturales no renovables, al no ofrecer alternativas de recuperación del capital de las entidades territoriales o corregir las inversiones mal aplicadas.

Por lo anterior, como estrategia para controlar la correcta utilización de los recursos provenientes de las regalías, el gobierno nacional condicionará el giro de los recursos a la conformación de un comité de veeduría ciudadana en las entidades territoriales receptoras de regalías directas que se encargará de ejercer funciones de seguimiento y control a la destinación dada a estos recursos. Este comité será certificado por los respectivos consejos territoriales de planeación. Para continuar con el proceso de control a la inversión realizada con estos recursos, es importante asegurar

la sostenibilidad de los proyectos, por tanto dentro de la relación de costos se incluirá un porcentaje para tal fin.

Los recursos del Fondo Nacional de Regalías, FNR, se destinarán de manera exclusiva a los programas establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política de 1991; para dirigir la inversión y asegurar un impacto regional con la ejecución de los mismos, la Comisión Nacional de Regalías, CNR, con apoyo del DNP y los ministerios miembros de la Comisión, diseñará metodologías que establezcan prioridades para proyectos que respondan a criterios técnicos, financieros y socioeconómicos.

Para lograr una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos territoriales en la ejecución eficiente de estos recursos, la CNR con apoyo del DNP y los ministerios miembros de la Comisión buscará mecanismos para obtener contrapartidas para la financiación de los proyectos, cuya participación, atendiendo principios de equidad regional, dependerá de las condiciones socioeconómicas de la respectiva entidad.

Con el propósito de establecer montos de contrapartidas la CNR con el apoyo de los ministerios miembros de la CNR, trabajará en la construcción de una categorización para las diferentes entidades territoriales, que responda a los criterios antes mencionados.

Por último, para divulgar los mecanismos y procedimientos para el acceso a los recursos del FNR así como la estructuración y presentación de proyectos, se destinará un porcentaje de los recursos asignados al Fondo, en este sentido, se modificará la Ley 141 de 1994.

▪ *Cofinanciación.* El gobierno nacional ha dispuesto el desmonte del sistema nacional de cofinanciación, lo cual se sustenta en el hecho de que frente a la actual coyuntura económica sumada a los problemas presentados por el sistema, mantener recursos adicionales a las transferencias, resulta ineficiente, inoperante e inviable. De conformidad con lo anterior, el gobierno suprimirá el sistema nacional de cofinanciación y ordenará su liquidación.

### 3. Fortalecimiento a la gestión territorial

El gobierno nacional trabajará en la redefinición de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, en la modernización de la gestión pública territorial, en el fomento al desarrollo económico y en la promoción del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales en el marco del proceso de descentralización.

Los problemas de la gestión territorial se tipifican básicamente en procesos de planificación débiles y desarticulados, baja participación y cohesión social en la concertación de objetivos y metas de desarrollo, ausencia de procesos e instrumentos de seguimiento y evaluación, ejecución de acciones aisladas de estrategias nacionales y para el caso de los departamentos, ausencia de políticas y estrategias de asistencia a la gestión municipal.

Las medidas de tipo fiscal y de distribución de competencias definidas a partir de la Constitución Política de 1991 han generado inflexibilidades e ineficiencias en el proceso de descentralización. Esta situación se ve reflejada en los desequilibrios fiscales que enfrenta la nación y las entidades territoriales, y en la confusión sobre las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno para responder políticamente a la sociedad civil por la prestación de los servicios básicos y la promoción del desarrollo.

El exceso de normatividad y la aplicación de la misma para todos los municipios de manera homogénea, sin contemplar la diversidad y la heterogeneidad territorial, ha generado un sobredimensionamiento de la estructura administrativa municipal, estimulando la proliferación de dependencias para el cumplimiento de determinadas funciones que pueden ser innecesarias y asumidas por otros niveles de gobierno. Esta situación, se presenta especialmente en los municipios de cuarta a sexta categoría<sup>2</sup>, en los cuales es significativo el nivel de gastos de funcionamiento, que en promedio representan un 85% frente a las posibilidades de ingreso.

Por su parte, a los departamentos se les ha reconocido como funciones la planificación del desarrollo económico y social dentro de su territorio, la promoción del bienestar de su comunidad y el fomento del desarrollo armónico e integral de sus municipios, distritos y entidades territoriales indígenas. De igual forma le corresponde ejercer la labor de intermediación entre la nación y sus municipios, y la asistencia técnica a éstos. El cuestionamiento que hoy se hace a estas entidades se fundamenta en el hecho de no haber asumido a cabalidad sus responsabilidades después de la reforma constitucional de 1991 y de haberse constituido en instancias con estructuras administrativas y de gestión anacrónicas, sobredimensionadas, deficitarias y endeudadas.

Si bien, el énfasis en el fortalecimiento del municipio es válido en un proceso de descentralización, es claro que niveles intermedios, como el departamento, juegan un papel central en cuanto a articuladores de los intereses municipales y orientadores de un efectivo desarrollo regional equilibrado.

Las funciones de planificación del desarrollo económico y social dentro de su territorio, así como la intermediación con la nación se ha visto restringida, por una parte a lo establecido para los planes de desarrollo en la Ley 152 de 1994, limitándolos a un plan de gobierno y por otra, la falta de gobernabilidad frente a instituciones nacionales al no ser establecida la delegación de "dirigir y coordinar los servicios nacionales que le confiera el Presidente de la República"<sup>3</sup>.

En su intento de responder a sus funciones de coordinación, complementariedad, intermediación y concurrencia, los departamentos han incrementado su estructura administrativa, creando una serie de dependencias asociadas a las competencias municipales, originando duplicidad de funciones. Así mismo, la asistencia técnica municipal ha sido desarrollada de manera parcial y desarticulada, situación que se ha visto agravada por la falta de recursos financieros y logísticos para tal fin.

Adicionalmente, el paralelismo de la nación frente a las entidades territoriales se sigue manteniendo, el aparato institucional nacional no ha sido dirigido hacia el fortalecimiento de la descentralización, los esfuerzos por lograr una reasignación eficiente de competencias y distribución automática de recursos públicos, no han logrado el impacto esperado y ha faltado la participación activa de un ente rector que asuma las funciones de coordinación y orientación de la descentralización.

El nivel nacional, además de sus funciones mantiene responsabilidades de gasto y de prestación de servicios en sectores ya descentralizados o susceptibles de ceder a las entidades territoriales. Esto se refleja en el crecimiento desbordado de los gastos durante los últimos años y en la duplicidad de esfuerzos con las entidades territoriales.

En el presupuesto general de la nación, los gastos de competencia territorial, han aumentado en mayor proporción que la inversión en proyectos de carácter nacional, los cuales presentan una tendencia decre-

ciente<sup>4</sup>. Esto significa que la nación, además de transferir los recursos vía sistema intergubernamental de transferencias, no ha restringido su margen de acción a las competencias señaladas por la ley, evidenciándose duplicidad del gasto en sectores como educación y salud, generando aumento en el déficit fiscal y excluyendo la financiación de proyectos nacionales estratégicos y prioritarios.

De otra parte, las relaciones intergubernamentales se han caracterizado por la ausencia de enfoque regional en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas impidiendo que se asuma el desarrollo del territorio como una actividad conjunta de los tres niveles de gobierno. En este sentido, es importante promover la integración de esfuerzos como socios de acciones de interés mutuo y no como exigencias unilaterales de apoyo o desempeño.

Si bien es cierto que las políticas de descentralización y ordenamiento territorial son complementarias, no es suficiente que en su desarrollo se definan competencias de entidades territoriales y se enuncien mecanismos para recuperar la gobernabilidad y garantizar la participación de la sociedad. Se requiere, ante todo contar con instituciones públicas y privadas dispuestas a desarrollar acciones propias y conjuntas orientadas a apoyar y complementar el cumplimiento de las responsabilidades que le han sido asignadas a las entidades territoriales, conforme a sus posibilidades financieras e institucionales. Igualmente, es necesario contar con administraciones territoriales capaces de identificar las condiciones institucionales, financieras, políticas y ciudadanas necesarias para alcanzar en forma eficiente y eficaz los objetivos de desarrollo establecidos en sus planes y con base en dichas condiciones definir su propia estrategia de gestión.

El fortalecimiento de la gestión territorial no se orientará únicamente a desarrollos de orden legal y de transferencia de recursos; el mejoramiento de la gestión territorial debe ser entendido como un proceso sistemático y planificado de cambio, liderado por las autoridades regionales y locales, y orientado al logro de cambios favorables en aspectos como: cultura organizacional, capacidad técnica, gerencial, de convocatoria al sector privado para vincularse en la prestación de servicios y la participación de la sociedad en los procesos de gestión pública. En este contexto, el gobierno desarrollará las siguientes estrategias.

#### a) *Redefinición de competencias entre niveles de gobierno*

El gobierno nacional a través del DNP y en coordinación con el Ministerio del Interior adelantará acciones encaminadas a clarificar las responsabilidades de cada nivel de gobierno, para lo cual, se impulsará el ajuste del esquema básico de distribución de competencias, teniendo como eje no sólo las funciones generales dadas por la ley, sino también las metas concretas en términos de calidad y cobertura de los servicios. Mediante este esquema se espera pasar de competencias definidas vaga y confusamente alrededor de diversas leyes a un modelo flexible, monitoreable y exigible de responsabilidades de los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, el gobierno trabajará para definir un marco de competencias más flexible y un esquema de financiamiento acorde con las condiciones económicas y fiscales de la nación y las entidades territoriales. Esto implica analizar la viabilidad de municipios y departamentos frente al actual ordenamiento jurídico y territorial, y a la posibilidad de creación de nuevas entidades territoriales como provincias, regiones y entidades territoriales indígenas.

Con base en lo anterior, se deben reordenar las competencias que en la actualidad se han definido para la nación, los departamentos y los

municipios, apuntando a la erradicación de la duplicidad de funciones, a la reducción de la ineficiencia en el gasto público, aprovechando al máximo las ventajas comparativas de cada nivel. Esto implica la comprensión de la existencia de diferencias de capacidad institucional, técnica y fiscal aún entre entidades territoriales del mismo nivel, que se deben considerar a la hora de definir funciones y responsabilidades. Por una parte, se requiere adoptar un sistema gradual de asignación de competencias, que permita a las entidades territoriales mayores niveles de competitividad regional, contemplando incluso, un modelo especial de servicios básicos que sean atendidos por los municipios con menor capacidad de gestión. Y por otra parte, para racionalizar la intervención de la nación en lo territorial y hacer más eficiente y coherente el ejercicio de la gestión pública, se avanzará en la organización de las entidades nacionales en el nivel regional. Lo anterior, implica la revisión del marco normativo con el propósito de armonizar las competencias y evitar la duplicidad de funciones.

#### b) *Modernización de la gestión pública territorial*

El gobierno nacional adelantará acciones encaminadas a que las entidades ejecuten estrategias integrales de mejoramiento de su gestión, convirtiéndose en instancias capaces de interactuar con sus comunidades, la sociedad civil, el sector privado y el Estado en general, en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo y propiciando un ambiente de coordinación y cooperación social para el logro de la paz.

En relación con los departamentos, se desarrollarán acciones orientadas a la adecuación de su organización funcional, acordes con su misión constitucional, para la prestación eficiente de los servicios a su cargo, la orientación del desarrollo de su territorio y el fomento de la gestión municipal.

El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el DNP, propondrá una reforma al régimen municipal con el propósito de optimizar la prestación de los servicios y realizar un eficiente ejercicio de las competencias municipales.

Para fomentar una cultura de gestión orientada a resultados y rendición de cuentas a la sociedad civil, se buscará la mayor participación de los diferentes actores regionales gubernamentales y no gubernamentales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación del desarrollo. Para capitalizar experiencias exitosas, se promoverá la cooperación horizontal entre entidades territoriales como una posibilidad de confrontar y compartir procesos de cambio; la ejecución de estas acciones será coordinada por el Ministerio del Interior y se contará con el concurso de la Esap, en especial con la Escuela de Alto Gobierno, así como todo apoyo técnico y financiero que pueda gestionarse a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Adicionalmente, el gobierno impulsará la creación de instancias de articulación interinstitucional territoriales para la prestación de los servicios y la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo, a través de las asociaciones de municipios, de departamentos y figuras administrativas como las áreas metropolitanas. Además se promoverá el desarrollo de las entidades territoriales previstas en la Constitución Política como las regiones, provincias y entidades territoriales indígenas. Estas acciones serán coordinadas por el Ministerio del Interior con la participación activa de entidades territoriales y organizaciones no gubernamentales.

Especial énfasis se dará al fortalecimiento de las asociaciones de municipios con el propósito de potenciar la capacidad de gestión de los asociados frente a asuntos de carácter supramunicipal, para lo cual se

desarrollarán proyectos subregionales y regionales aprovechando economías de escala de los asociados y propiciando el intercambio de experiencias en materia de gestión.

#### c) *Fomento del desarrollo económico territorial*

En el país ha existido un vacío de política económica territorial. No se ha desarrollado un proceso integral, coherente y de impacto significativo en desarrollo económico, social y ambiental, a partir de las potencialidades productivas, sociales, culturales y ambientales, y de las necesidades mismas de los territorios.

Los modelos de desarrollo económico impulsados por los diferentes gobiernos no han considerado que Colombia presenta características regionales diferenciadas, derivadas de la diversidad económica, social, cultural y ambiental. Así mismo, los modelos no han contemplado los diferentes niveles de desarrollo alcanzados por las regiones.

Estas deficiencias ponen de manifiesto la necesidad de aplicar principios de profundización de la descentralización en el campo del desarrollo económico territorial y de otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales en el diseño de su política económica local.

El gobierno nacional a través del DNP y el Ministerio de Desarrollo promoverá la definición de estrategias de desarrollo económico desde el nivel territorial considerando las potencialidades de cada región como formas de consolidar la capacidad productiva local.

#### d) *Fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales*

El gobierno nacional a través del DNP, el Ministerio del Interior y la Consejería de Política Social de la Presidencia promoverán la ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo regionales a través de la concertación y el compromiso de los actores sociales e institucionales, con el objeto de lograr una gestión eficiente. La promoción de las relaciones intergubernamentales facilitará acciones interinstitucionales coordinadas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil para lograr propósitos de desarrollo y convivencia pacífica. Estas deberán caracterizarse por un constante proceso de concertación entre todos los niveles de gobierno, que si bien son interdependientes cada uno debe actuar en la búsqueda de sus intereses en el marco de las políticas públicas pero respetando la autonomía y la capacidad de gestión.

Se pretende lograr una transformación en la gestión del desarrollo, una nueva cultura de lo público, donde la participación sea fundamental desde el punto de vista para orientar las acciones, hacer seguimiento y evaluación, velar por la transparencia de la gestión pública y garantizar una mejor calidad de vida. Se trata de la búsqueda de un acuerdo interinstitucional, con respaldo legal, que permita la articulación de esfuerzos entre los niveles de gobierno, en la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y que sirva como soporte para los compromisos de desarrollo regional entre las partes.

#### 4. *Seguimiento y evaluación al proceso de descentralización*

El gobierno a través del DNP, en coordinación con el Ministerio del Interior, los ministerios sectoriales, el Dane y las entidades territoriales desarrollarán estrategias y consolidarán procesos de rendición de cuentas y evaluación de impacto de las políticas públicas en materia de descentralización.

Es de vital importancia consolidar mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización que permitan, tanto a la administración pública nacional y territorial como a la sociedad civil y a organismos de control, generar, a mediano y largo plazo, una cultura de evaluación sobre los avances y resultados del proceso de descentralización.

Uno de los mayores inconvenientes de la descentralización tiene que ver con el seguimiento y evaluación a los diferentes componentes del proceso, situación que en gran medida se debe a la poca claridad sobre la responsabilidad institucional de evaluar alcances y resultados de las políticas públicas. En la actualidad, se hacen consideraciones de tipo fiscal para sugerir lo ocurrido en el proceso mismo de la descentralización; sin embargo, no existe una evaluación integral que examine lo ocurrido con otros componentes como el institucional y de participación de la sociedad civil en el proceso, los cuales son primordiales para fortalecer la autonomía y mejorar los procesos de escogimiento público en la prestación de servicios. Si bien es cierto que se han presentado algunos avances en el marco de la evaluación de resultados de la gestión pública, aún es débil, especialmente en el ámbito territorial, lo cual ha limitado la capacidad de autoevaluación y de seguimiento y evaluación al ejercicio de las competencias, asignación de recursos y participación de la sociedad civil.

Para lo anterior, se establecerá un marco conceptual y metodológico para el seguimiento y evaluación integral de la descentralización. Se precisará un marco teórico que identifique los criterios de evaluación acordes con las características del proceso de descentralización emprendido en Colombia y se unificarán criterios de tal manera que los conceptos, procedimientos e instrumentos que se utilicen conduzcan a resultados de calidad y generen credibilidad en la sociedad civil. Es indispensable que los criterios de evaluación se generen a partir de un proceso concertado entre los niveles de gobierno, de tal manera que se conviertan en reglas de juego aceptadas y validadas por los responsables de la gestión pública.

Para fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación de la descentralización se impulsará una estrategia de divulgación y socialización de la información sobre sus resultados en cada uno de los niveles de gobierno. Esta estrategia se orientará a reconstruir el tejido social, fortalecer la autonomía y responsabilidad local y mejorar los niveles de gobernabilidad. Por lo cual, se consolidarán los canales de comunicación, así como las instancias y mecanismos de participación con el propósito de que la sociedad civil se vincule efectivamente a los procesos de gestión local. En la medida en que la ciudadanía disponga de información confiable sobre resultados de la gestión pública podrá determinar el grado de cumplimiento de los compromisos de los mandatarios y mejorar los procesos políticos.

##### *5. Participación de la sociedad civil en la gestión pública*

La sociedad civil es el ámbito de mayor impacto en la generación de capital social. En este sentido, el gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y de cada una de las instituciones del Estado, promoverá la vinculación activa de la sociedad civil en la gestión pública fortaleciendo el poder efectivo por parte de los ciudadanos para organizarse y participar en la toma de decisiones, compartiendo la

responsabilidad con los entes privados en el desarrollo social, económico y ambiental. Lo anterior apunta a lograr un cambio de actitud de los ciudadanos frente al concepto de lo público como actores responsables de los resultados de las actividades del bien colectivo y de la reconstrucción del tejido social basado en la confianza y la cooperación con la administración pública.

Desde la expedición de la Carta Política, los procesos participativos y la promoción de alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil no han tenido los resultados esperados. Muchos de ellos, aunque han logrado cumplir parcialmente con sus objetivos, no han tenido sostenibilidad a mediano y largo plazo. La vulnerabilidad en la confianza de la sociedad y en el capital social es cada vez mayor, producto de la caída en la credibilidad de las instituciones que tienen responsabilidad e impacto en el control social.

Los mecanismos e instancias de participación directa (revocatoria del mandato, iniciativa legislativa, consulta popular, cabildo abierto, veedurías ciudadanas, voto programático, derecho de petición, consejos territoriales de planeación, audiencias públicas, asociaciones de usuarios, entre otros) definidos por la Constitución y la ley se han establecido como una herramienta útil de control social, tanto para la sociedad civil como para los gobernantes. Sin embargo, su subutilización obedece principalmente a la ausencia de una estrategia concreta y coherente de divulgación.

Lo anterior se ha visto agravado no sólo por el exceso de trámites requeridos, que han impedido su fácil acceso por parte de las comunidades, sino también, por la falta de voluntad política de algunos mandatarios, los cuales no han divulgado a la sociedad civil sus propuestas y ejecutorias de desarrollo, imponiendo barreras para que los ciudadanos se apropien de los instrumentos de participación ciudadana, lo que ha generado una brecha notable entre la sociedad civil y los gobiernos locales.

De hecho, en recientes estudios realizados por el DNP sobre capital social en Colombia, se ha detectado que el eslabonamiento entre las administraciones territoriales, la clase política y la sociedad civil es insignificante, situación que hace más crítica entre las administraciones departamentales y las asambleas

Desde la aprobación de la Constitución Política y la expedición del estatuto de participación Ley 134 de 1994, las oportunidades en las que se ha hecho uso de los mecanismos e instancias participativas no han sido muy representativas. A julio de 1997 sólo se habían realizado: siete (7) consultas populares, de las cuales sólo una pudo ser legalizada. Las demás no pudieron serlo por falta del nivel de votos obligatorio; cinco (5) revocatorias de mandato, sin que alguna haya prosperado; veinte (20) referendos, todos ellos llevados a cabo para la conformación de nuevos municipios; y ningún proyecto de iniciativa legislativa<sup>5</sup> Lo anterior, evidencia, entre otros aspectos, que la participación de la sociedad civil en la gestión pública no se ha dado en los términos que exige el proceso de profundización de la descentralización.

La existencia de un sinnúmero de obstáculos para el desarrollo de una cultura política de participación efectiva de la comunidad en los asuntos públicos, se manifiesta en la asimetría que se presenta entre los costos y los beneficios de participar y en la ausencia de incentivos concretos para

las prácticas democráticas. Como producto de lo anterior, las comunidades han tenido un perfil relativamente bajo en el señalamiento de sus prioridades, en la coejecución de proyectos de desarrollo, prestación de los servicios, y en el seguimiento y evaluación de la gestión de sus gobernantes.

Con el propósito de generar incentivos para la participación ciudadana, el gobierno nacional impulsará una estrategia de divulgación y promoción de los mecanismos e instancias de participación para poner a disposición de la ciudadanía instrumentos a través de los cuales pueda revelar sus preferencias y llevar a cabo acciones para evaluar y exigir su cumplimiento.

Para que los ciudadanos puedan decidir en los asuntos que los afectan y en el destino de su entidad territorial y de la nación, el Estado tiene la responsabilidad de proveer a todos los miembros de la comunidad la información pertinente y oportuna sobre acciones de gobierno. Con este fin, la evaluación de la gestión pública debe ser una de las acciones de obligatorio cumplimiento por parte de las administraciones públicas, así como la rendición de cuentas sobre el logro de objetivos y metas definidos democráticamente en los programas de gobierno.

En este contexto, las instituciones del Estado tienen, por su mismo carácter, la responsabilidad de liderar en coordinación con otros actores un proceso nacional de democratización y socialización de la información, de la cual harán parte los medios de comunicación como agentes para crear confianza y proveer información al público contribuyendo a la transparencia y racionalidad en procesos de toma de decisiones. Para ello, el Ministerio del Interior financiará y coordinará proyectos de educación para la democracia encaminados hacia la formación de capital social y la promoción de los estímulos electorales establecidos por la ley. Así mismo, se promoverá la realización de investigaciones que midan el capital cívico e institucional y los avances de la participación de la sociedad civil en la gestión, se consolidarán procesos de capacitación y formación ciudadana y comunitaria, así como de fortalecimiento de la organización comunal y las demás formas de organización de la sociedad civil.

De igual forma, se aclarará la responsabilidad de las instituciones y en fomentar mecanismos que permitan por parte de los gobernantes y los cuerpos legislativos rendir cuentas a la sociedad civil, a través de actividades como la presentación de informes de evaluación de la ejecución de los planes de desarrollo a la dirigencia política y a las comunidades, involucrando a estas últimas de manera efectiva no sólo en la discusión, sino también en la toma de decisiones sobre temas significativos para su desarrollo.

De acuerdo con los principios de democracia participativa y de democratización de la gestión pública, las entidades del Estado tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con estos principios. En este sentido, el gobierno adelantará las siguientes acciones, en cumplimiento de la Ley 489 de 1998: convocará audiencias públicas, fortalecerá la participación ciudadana en los planes de desarrollo, promoverá mecanismos de participación y derechos ciudadanos; e impulsará mecanismos de control social que se traduzcan en una administración pública más transparente.

En este contexto, las entidades públicas están en la obligación de brindar el apoyo necesario para la creación de las veedurías ciudadanas y llevar un registro sistemático de sus observaciones, entre otras acciones. Para ello, "el Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con la Esap diseñará y promoverá un plan nacional de formación de veedores en las áreas objeto de intervención (...)"<sup>6</sup>.

Con el propósito de facilitar a las comunidades el acceso a los mecanismos e instancias de participación definidos por la Constitución y la ley, así como responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos de manera más eficiente, el gobierno nacional trabajará en la disminución de los costos de transacción de la participación.

Para ello, se requiere ajustar los procedimientos de acceso a los mecanismos e instancias participativas, con el propósito de hacerlos más flexibles. En este sentido, el Ministerio del Interior formulará propuestas legislativas sobre participación ciudadana en la gestión pública y estímulos al voto. De igual forma, se difundirán de manera masiva mecanismos de participación directa más accesibles a los ciudadanos, es decir, que permitan una injerencia más concreta y efectiva de la comunidad en las decisiones relacionadas con el desarrollo local.

La apropiación de los instrumentos de participación por parte de la sociedad civil es fundamental para aumentar la transparencia de la gestión de los gobernantes, el compromiso de los ciudadanos, el ejercicio de su derecho y deber de participar, constituye un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción. En la práctica se debe proyectar un modelo de ciudadano cívico que sea activo, consciente, politizado, responsable en sus ámbitos territoriales de lo público, universalista y bien informado. Este modelo de ciudadano ha de ser el resultado principalmente del crecimiento educativo y de la movilización cognoscitiva, a través de espacios de expresión que permitan su participación.

## NOTAS

<sup>1</sup> Como la libre destinación de un porcentaje de la participación en los ingresos corrientes de la nación y un beneficio especial por mandato constitucional para los municipios menores de 50 mil habitantes (art. 357 de la Constitución Política).

<sup>2</sup> Cálculos realizados para 693 municipios.

<sup>3</sup> Artículo 305 de la Carta Constitucional.

<sup>4</sup> Mientras los recursos para proyectos de competencia territorial pasaron de representar \$2.1 billones en 1995 a \$2.8 billones en 1998, la inversión para proyectos de competencia nacional pasó de \$4.6 billones en 1995 a \$4.3 billones en 1998.

<sup>5</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos UAEDT-DNP 1997.

<sup>6</sup> Artículo 35 de la Ley 489 de 1998.

## LOS COMPROMISOS FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD: RECONSTITUCION DEL TEJIDO SOCIAL

### INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo social imperante en el país no es viable. No lo es porque no se han logrado superar las condiciones de inequidad y pobreza. Por el contrario, éstas se han mantenido. El modelo ha propiciado un ordenamiento basado en la exclusión social, que niega oportunidades a hogares y personas para realizar plenamente su potencial humano, frente a un conjunto de bienes y servicios que el desarrollo y la tecnología ponen a su alcance. La base de la exclusión social en las sociedades capitalistas modernas se da a través de las cualificaciones académicas y profesionales alcanzadas para lograr, en el mercado laboral, las cada vez más escasas mejores posiciones profesionales y técnicas (Brown, 1997). Pareciera que en nuestra sociedad, por el contrario, la exclusión se da desde la base, es decir a través de un reducido acceso a la educación, la salud y la nutrición, y a través de la informalidad en el mercado laboral. En términos del mencionado autor, ello significaría que los sectores de más bajos ingresos no llegan siquiera a disputar dichas posiciones. Es un modelo cuyo crecimiento económico y nuevas oportunidades creadas no sólo no se reparten equitativamente entre toda la población, sino que además, mediante diversos mecanismos, reproducen la inequidad. Un modelo de esta naturaleza no es y no puede ser viable y sostenible en el tiempo.

Lo que hoy se propone al país es un gran cambio: un compromiso fundamental de la sociedad con la educación, la cultura y la formación para el trabajo, con la salud, con la familia, la niñez y la nutrición, capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Éste es el mejor vehículo para construir la paz y la convivencia pacífica. Este compromiso social debe también contribuir a mejorar las condiciones de desigualdad inducidas en los últimos años como consecuencia de los cambios en la demanda laboral, así como a corregir la regresividad del gasto público social en Colombia en algunos sectores.

El compromiso consiste en movilizar a la sociedad en su conjunto y de acuerdo con sus capacidades económicas, para que ni un solo niño o niña en este cuatrienio deje de asistir hasta el noveno grado escolar; para que se cumpla con la afiliación obligatoria, y se cotice por el valor real de los ingresos, al sistema general de seguridad social en salud; para que los afiliados al régimen subsidiado en salud sean verdaderamente los más desvalidos, para que no se tolere la violencia intrafamiliar y haya mejores relaciones familiares; para que las niñas y niños estén más protegidos y mejor nutridos, y para ofrecerles unas mejores condiciones a los discapacitados.

Como una contribución de los jóvenes a los compromisos fundamentales de la sociedad, se creará el servicio social obligatorio. Éste tiene como propósito fundamental la incorporación de los bachilleres y universitarios a la ejecución de programas sociales prioritarios para el país, que promuevan la convivencia pacífica, contribuyan a mejorar la equidad y el capital social, y combatir la pobreza. Estas actividades hacen parte del plan nacional de solidaridad juvenil.

Sólo es posible lograr el regeneramiento del tejido social si se incide de manera decidida sobre las oportunidades de acceso que los pobres y los segmentos de la población de bajos ingresos tienen a activos esenciales. Es por ello que en el contexto del *Cambio para construir la paz*, la política social es la forma como institucionalmente se logra que la acumulación individual de capital humano y la formación colectiva de capital social se articulen, equilibradamente, con la acumulación física individual y

colectiva, para potenciar al máximo el desarrollo nacional y lograr un crecimiento económico sostenible con cohesión social.

La política social es una prioridad de este gobierno y el énfasis de esta política se encierra, en general, en la búsqueda de mayor *cobertura, equidad, eficiencia y calidad*. En el caso de la salud, además, se busca darle viabilidad financiera al sistema general de seguridad social en salud. Se establece también un nuevo objeto de la política: promover buenas y mejores relaciones familiares.

La prioridad de la cobertura en educación y salud se expresa en la búsqueda de la universalización de los servicios básicos que exige, en la práctica, la aplicación de focalización hacia los más pobres, así como una mejor asignación de los recursos, en particular de las transferencias y esfuerzos propios de los entes territoriales en capacidad de hacerlo. Elegir a los más pobres como beneficiarios de un subsidio no significa dejar alguna parte de la población por fuera de la acción del Estado. La experiencia mundial de esta década muestra la necesidad de un Estado que sea viable financieramente, que ayude a la población que efectivamente lo necesita y medie para que los otros se valgan por ellos mismos. La focalización es el reconocimiento de un hecho que, sin excepción, documenta las evaluaciones sobre el bienestar de la población en todos los países del mundo: *los excluidos de los servicios básicos son los pobres*. Si se quiere universalizar es necesario llegar a los más pobres; la lucha contra la pobreza es lograr que los servicios lleguen a éstos. De esta manera, al incidir sobre la cobertura se incide sobre la equidad. La intervención del Estado no significa que la oferta de servicios sociales deba ser exclusivamente estatal. Por el contrario, en este Plan se considera que esta política debe movilizar a todos los estamentos, para participar en la dirección, ejecución y evaluación de resultados de los programas sociales.

Los cambios que se emprenderán en las instituciones del sector social, buscan el mejoramiento de su eficacia y eficiencia, el aumento del control social que obligue a asumir compromisos y a rendir cuentas de su cumplimiento, así como la búsqueda a que nuevos agentes intervengan en la prestación de los servicios. En el caso de la salud se busca, además, mejorar las condiciones de competencia entre los diferentes agentes, hacer más sólidas algunas entidades y flexibilizar otras, lo que implica corregir la ineficiencia tanto en la distribución y manejo de los recursos como en la administración y prestación de los servicios.

Es necesario que parte del compromiso social se exprese en la búsqueda y exigencia de una mayor calidad de los servicios, en particular los de educación y los de cuidado y protección de los niños. Por ello se plantean modelos y mecanismos nuevos de atención y evaluación permanente. Sin embargo, todos ellos requieren del control social. Un plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es el instrumento a través del cual el Estado colombiano se propone dar cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad y a los acuerdos internacionales suscritos por el país respecto a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Se hace efectivo mediante el diseño y formulación, en diferentes sectores, de estrategias que permitan superar las limitaciones y obstáculos que impiden la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en la vida política, económica, familiar, social, cultural, en cargos de toma de decisiones y en el poder público. En la puesta en marcha de este Plan, las responsabilidades institucionales serán las siguientes: el diseño, seguimiento y evaluación corresponde a la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres como ente rector de la política; la ejecución del plan, en relación con los programas y proyectos prioritarios de cada sector, será responsabilidad de los minis-

terios y demás instituciones sectoriales, quienes a su vez, en coordinación con la Dirección, apoyarán los procesos de planeación territorial.

La equidad social se basa en el reconocimiento de las diferencias y en la búsqueda de intercambios armónicos mediante el desarrollo de las potencialidades de mujeres y hombres en todos los espacios de su existencia y coexistencia. Las diferencias están determinadas, entre otras cosas, por la condición socioeconómica, la ubicación rural-urbano, el género, la cultura particular y la pertenencia étnica. Por esto, la política social parte del reconocimiento de la diferencia, las desigualdades y desventajas en el acceso y control a los bienes y servicios que en muchos casos existe entre mujeres y hombres y en el caso de las minorías. Lo anterior es la base para el reconocimiento de la variable género en las acciones institucionales, en la planificación y en los planes y programas de desarrollo socioeconómico con los cuales se responda a las demandas y potencialidades particulares de los hombres y las mujeres que conforman la sociedad colombiana.

El gran *cambio* a través del compromiso social permitirá durante este cuatrienio reducir la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en algo más de 5 puntos porcentuales. La mayor parte de este efecto proviene del aumento en la cobertura de la educación básica. De otra parte, el índice de desarrollo humano elaborado para Colombia pasará de 0.688 en 1997 a 0.726 en el 2002, principalmente como consecuencia de las mejoras en educación y la reducción de la tasa de mortalidad por una disminución esperada en la violencia. Los efectos anteriores se ven reforzados vía la mayor equidad, originada en una más alta y mejor focalización del gasto público que se esperan de los compromisos fundamentales de la sociedad.

La Constitución Política señala a la cultura como fundamento de la nacionalidad. Ello implica que corresponda al Ministerio de Cultura dar la coherencia, el peso conceptual y las políticas y estrategias que orienten la acción de las diferentes dependencias estatales en dicha materia.

La construcción de la paz deberá incidir integralmente en el entramado de valores que conforman la cultura en el cual actúan la costumbre, las tradiciones, los aportes de la mente y la sensibilidad. La cultura impregna y sobredetermina la vida humana y que necesariamente la convierte en médula de cualquier proyecto político de largo plazo.

La violencia que por tanto tiempo ha marcado la vida nacional, ha producido un desgarramiento del tejido social y ha erosionado el capital social que impide el reconocimiento y valoración positiva de las diferencias y el diálogo que posibilite la identificación de propósitos comunes.

Sólo la cultura, como dimensión fundamental del desarrollo, posibilita, mediante el proceso de múltiples diálogos horizontales y la concertación entre el Estado y la sociedad, la reconstrucción de las identidades rotas por la guerra, la generación del concepto de ciudadanía que nos permita participar en las decisiones de interés común y la construcción de una ética de la convivencia que nos provea de aptitudes para una vida en común solidaria, participativa y tolerante.

El conocimiento es quizás el elemento de mayor importancia para el éxito de las políticas y programas de desarrollo social. Más aún, de su desarrollo y socialización depende en buena medida la posibilidad de un uso productivo y creativo, por parte de la población, de los bienes y servicios sociales, así como de una participación ciudadana, ilustrada y democrática, en torno a los procesos de desarrollo social.

Para garantizar el cumplimiento de los lineamientos y objetivos generales de la política social del gobierno se buscará una mayor articulación de la investigación social al análisis y resolución de los principales problemas sociales del país, así como al seguimiento y evaluación de las políticas y programas del Estado y de la sociedad. En tal sentido, respetando la autonomía de las comunidades académicas, y sin pretender ser exhaustivos, el Estado incentivará el desarrollo científico y tecnológico que contribuya al análisis y tratamiento de los siguientes temas: la equidad social; la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios sociales; las características de la gestión y de las instituciones del sector social; el proceso de descentralización en el sector social; el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social; las variables de género, edad, raza y cultura en el desarrollo social; y los procesos de participación ciudadana y de fortalecimiento del tejido social.

## I. UN PLAN EDUCATIVO PARA LA PAZ

### A. LA EDUCACIÓN PROYECTADA HACIA EL SIGLO XXI

Lograr la paz en Colombia es una condición para dar el salto hacia la competitividad que exige el mundo moderno. En consecuencia, todo el sistema político debe volcarse a la conquista de la paz. A partir de esta premisa, el Estado debe reorganizarse para enfrentar el siglo XXI. Y si bien, en varios campos, es manifiesta la necesidad de reducir su injerencia, la educación ha de ser la nueva inversión social por antonomasia, la función que todos los países desarrollados exceptúan del llamado desmonte del Estado: y es porque la carrera económica y geopolítica del siglo XXI es una carrera entre los sistemas educativos de las distintas naciones" (PNUD 1998). Por ello, es prioritario definir una nueva estructura y un nuevo papel para el Estado en la educación, y renovar el compromiso de la sociedad con ella.

#### 1. Antecedentes

La Constitución Política de 1991 y la ley general de educación –Ley 115 de 1994– han establecido la política educativa en función del ideal de ciudadano y ciudadana que esas mismas normas proyectan a través de los derechos y deberes que les atribuyen. En esencia, toda la legislación y la política administrativa colombianas consagran el derecho fundamental de las personas a acceder a educación y asumen la responsabilidad de garantizar la calidad del servicio educativo, lo mismo que su prestación a todos los sectores y grupos humanos. En la normatividad se perfila, igualmente, una política progresiva, que asegure a todos un desarrollo personal y colectivo en beneficio de toda la sociedad.

Con la Constitución de 1991, el país se compromete en un proceso de descentralización, que abre nuevas posibilidades a la democracia, a la participación y a una ciudadanía plena. Al acercar la toma de decisiones al ciudadano, este puede incidir sobre la calidad y oportunidad de los servicios sociales.

El plan decenal de educación, por su parte, se constituyó en instrumento para llevar a cabo el derecho de la ciudadanía y las organizaciones sociales a participar democráticamente en la planeación, gestión y control de la educación. Fruto de la discusión y el consenso, el plan definió una serie de áreas estratégicas y programas para alcanzar diez objetivos específicos en desarrollo de su objetivo general: repensar el desarrollo del país en función de la educación concebida como el motor de una concepción de desarrollo sostenible a escala humana.

## 2. La educación: raíz del árbol de la paz

Uno de los principales factores nutrientes de la espiral de la violencia que ha invadido a nuestro país es la falta de oportunidades para acceder a la educación. A pesar de los esfuerzos realizados, la solución del problema educativo ha quedado al vaivén de la tendencia histórica que nos ha condenado hoy, al final del segundo milenio, a que más de un 20% de los colombianos en edad escolar no tenga escuela.

La inequitativa distribución de los recursos, la mala calidad de la educación y la falta de cupos escolares en nuestro sistema educativo, son sin duda un hecho social y económico, pero constituyen, por encima de todo, un hecho político de hondas repercusiones en la dimensión de la ética social. Es, por lo tanto, el sistema político el llamado a ofrecer alternativas que movilicen a todos y cada uno de los sistemas sociales de la nación en función de un sistema educativo que alimente la conquista de la paz por medio del incremento del acervo de conocimientos para el desarrollo y la difusión de valores, prácticas de libertad y democracia. Sin duda alguna, un sistema escolar que responda a las necesidades educativas de las personas, sin distinciones de ninguna especie, la generación de capacidad investigativa en los niveles educativos superiores y el acceso generalizado a la cultura, la ciencia, la tecnología y el arte constituirán la raíz del árbol de la paz.

## B. DIAGNÓSTICO

### 1. La estructura y situación del sistema educativo

De acuerdo con la ley general de educación, el sistema educativo colombiano está constituido por tres grandes componentes: la educación formal, la educación no formal y la educación informal.

La educación formal se imparte en establecimientos aprobados, según una secuencia regular de niveles lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducente a grados y títulos. Organizada en los niveles preescolar, básica, media y superior, la educación formal es ofrecida en Colombia por alrededor de 57 mil establecimientos escolares<sup>1</sup>, que incluyen jardines, escuelas y colegios estatales y privados, que atienden a más de 8.5 millones de niños, niñas y jóvenes, y por más de 266 entidades de educación superior, repartidas entre instituciones técnicas, profesionales, instituciones universitarias y universidades, que atienden en 1997 cerca de 1.300.000 estudiantes<sup>2</sup>.

La educación formal es regulada principalmente por el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, en su desarrollo participan activamente otras entidades. De otra parte, la autonomía de que gozan las instituciones de educación superior en virtud de la Constitución y de las leyes que rigen el sector, plantea un complejo reto a la regulación por parte del Estado.

La educación no formal, que tiene por objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos por la educación formal, es ofrecida en el país por cerca de doce mil centros de educación no formal (Contraloría General de la Nación 1998) de muy diversas características, como el Sena, que atiende a más de un millón de alumnos por año en cursos cortos de actualización y perfeccionamiento, y cientos de pequeñas instituciones dedicadas a la capacitación en artes y oficios específicos, o a la validación de la educación primaria y secundaria.

Participan en esta oferta un número no calculado de empresas productoras de bienes y servicios, las entidades que apoyan el fortalecimiento de

las microempresas y varios organismos estatales. La regulación de este subsistema por parte del Estado es muy limitada.

La educación informal se define como el ámbito en que se realizan aprendizajes de manera libre y espontánea. Este componente educativo es cada vez mayor, ejerce una fuerte acción educativa sobre la sociedad; está compuesto por multitud de instituciones y servicios, tiene un gran dinamismo y evolución y su acción no tiene una política, gestión o dirección única. Sus principales elementos son los medios de comunicación social, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.

La educación informal trasciende, por definición, la acción reguladora del Ministerio de Educación Nacional. Con relación a este componente, la ley general le asigna al Ministerio funciones de promoción y fomento con el fin de vincular, por ejemplo, a la familia y a los medios de comunicación a la tarea educativa.

a. *Educación preescolar, básica y media.* En Colombia las políticas adoptadas en el sector educativo han centrado su interés en dos aspectos fundamentales: la cobertura y la calidad del servicio. Por razones de tipo socioeconómico, relacionadas con la equidad y la distribución del ingreso principalmente, la política gubernamental ha dado prioridad a problemas relacionados con la cobertura, y ha tenido limitaciones para promover adecuadamente la calidad de la educación impartida en los establecimientos escolares, tanto oficiales como privados. Adicionalmente, las limitaciones fiscales y el uso ineficiente de los recursos existentes han implicado la necesidad de establecer prioridades, y éstas han estado siempre del lado de la cobertura, lo cual se ve reforzado por tendencias estructurales ilegítimas del sector a generar sobrecostos en el funcionamiento.

• *Educación preescolar.* De acuerdo con diferentes diagnósticos (Misión de ciencia, educación y desarrollo) sobre la educación inicial y preescolar se presenta la siguiente problemática:

- ◆ Desvinculación de la familia en la formación inicial.
- ◆ Baja cobertura de la educación preescolar y distribución inequitativa de la existente. En 1997 la atención alcanzó al 32% de los niños entre 3 y 5 años, mientras que la tasa de cobertura neta<sup>3</sup> pasó del 21% en 1994 al 29% en 1997. En cuanto a su distribución, cuatro de cada cinco niños del 40% más rico asisten a un preescolar, mientras sólo uno de cada los niños del 40% más pobre tiene acceso a este nivel de atención (Cuadro 3.1).
- ◆ Desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia, en particular los programas del ICBF.
- ◆ Prevalencia de la falsa idea de que es fácil educar a los niños pequeños y que por ello cualquiera puede hacerlo, sin tomar conciencia de la importancia decisiva que tiene la educación temprana en el desarrollo humano.
- ◆ Carencia de infraestructura de apoyo tecnológico (medios audiovisuales en particular) y de material pedagógico adecuado para la estimulación temprana y el fomento de la creatividad en las primeras fases del ciclo vital individual.
- ◆ Inexistencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales, y de competencias o deficiencias mentales y sensoriales.

Otros aspectos relevantes para este diagnóstico (ICBF) son:

- ◆ Los cambios en los procesos de urbanización, migración y estructura demográfica.
- ◆ El incremento de población con necesidades básicas insatisfechas y en situación de pobreza.
- ◆ Los fenómenos de narcotráfico y violencia organizada.
- ◆ La vinculación de la mujer al sector formal e informal de la economía.

Según proyecciones de población por edades simples, establecidas por la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación con base en los datos del censo 1993 ajustado, se estimó para 1998 una población de 4.768.349 niños y niñas entre los cero y cuatro años de edad, cifra que no varía substancialmente en el tiempo, pues en el 2002, la población potencial sería de 4.759.421.

• *Cobertura en educación básica y media.* Aunque la Constitución de 1991 y la ley general de educación disponen que todos los niños y jóvenes en edad escolar deben asistir a la escuela, la cobertura en educación básica dista de ser universal. Debido a las grandes carencias educativas, el incremento del gasto público ha buscado, principalmente, aumentar la cobertura del sistema educativo, aunque los esfuerzos realizados continúan siendo insuficientes.

La matrícula de primaria ha mantenido un crecimiento estable del 2% anual desde 1985, mientras que la secundaria duplica esta tasa de crecimiento (4.3% en 1993 y 5.1% en 1997) y muestra una aceleración en los noventa. En ambos casos, la tasa de crecimiento de la matrícula es superior a la tasa de crecimiento de la población en edad para cada nivel, lo que es particularmente significativo en secundaria cuya población crece a una tasa promedio anual del 1%. Como consecuencia se ha producido un aumento lento pero continuo de la cobertura y del número de años promedio educación. La tasa de cobertura bruta para primaria en 1985 (Sarmiento y Caro, 1997) fue de 105% y para 1997 de 113% esto significa un incremento del 8.2% y un crecimiento anual de 0.7%. Para secundaria la tasa bruta fue 52.36% en 1985 y de 80.42%, en 1997, es decir, un crecimiento anual de 2.34% (Sarmiento y Caro, 1998).

Tasas brutas por encima de 100% significan que el sistema educativo, en primaria, cuenta con los recursos (profesores, aulas y puestos) suficientes para atender 13% más que todos los niños entre 7 y 11 años. En secundaria faltaría el 20% de recursos para atender a toda la población entre 12 y 17 años. Sin embargo, tomada en conjunto la oferta de primaria y secundaria ésta cubriría en 1997 el 76% de la población escolar entre 4 y 17 años.

En educación básica y media, la población que se encuentra por fuera del sistema escolar está distribuida de la siguiente manera: en grado cero (niños de 5 años), 369 mil; en básica primaria (entre 6 y 10 años), 749 mil; en básica secundaria (entre 11 y 14 años), 1.010.000; y en media (15 a 16 años), 755 mil niños y jóvenes.

Las causas de la inasistencia escolar son diversas. Por un lado se encuentran las restricciones de la oferta, como la falta de cupos y la distancia de la escuela a la población demandante. Por otro, las restricciones de la demanda, derivadas de la necesidad de trabajar, los costos educativos, la falta de pertinencia de los contenidos educativos y los problemas sociales causados por el conflicto armado.

Las oportunidades de acceso a la educación se distribuyen de forma inequitativa, no sólo entre grupos de ingresos sino también entre regiones.

El Cuadro 3.1 muestra cómo el acceso por grupos de ingresos se concentra en los sectores más pudientes de la población. En el grupo de niños de 7 a 11 años, sólo 87% de los niños del 20% más pobre asisten a la primaria, mientras que del 10% de mayores ingresos asisten todos los niños. Esta diferencia es mayor para grupos de edad de 12 a 17 años, población objetivo de la secundaria, donde sólo dos de cada tres de los más pobres pueden asistir, en contraste con el 88% de los más ricos.

Cuando se mira la situación por departamentos y zonas, es igualmente preocupante. La escolaridad promedio en la zona rural, para la población mayor de cinco años de edad, en 1997, es de 3.2 años y la urbana de 6.8 años; en las siete principales ciudades es de 7.5 años en 1997 (Cuadro 3.2). Casi toda la oferta de cupos en preescolar se concentra en el sector urbano.

La cobertura de la primaria en las siete ciudades más grandes es prácticamente universal. En cambio, en algunos departamentos, especialmente en aquellos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la cobertura como la promoción en la educación primaria se sitúan muy por debajo del nivel nacional. En términos territoriales, la asistencia a la escuela secundaria es todavía más inequitativa que en la primaria. La oferta de cupos de secundaria en las zonas rurales es prácticamente inexistente. La educación secundaria está mucho más extendida en los departamentos y municipios más desarrollados, al tiempo que se concentra en las familias de ingresos medios y altos<sup>4</sup>.

CUADRO 3.1  
ASISTENCIA POR GRUPOS DE EDAD Y QUINTILES  
DE INGRESO, 1997

QUINTIL	4-6		7-11		12-17		TOTAL 4-17		18-25	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	Asistencia	Inasistencia	SI	NO
Q1	41.8%	58.2%	87.6%	12.4%	69.0%	31.0%	69.7%	30.3%	18.3%	81.7%
Q2	51.7%	48.3%	90.7%	9.3%	73.1%	26.9%	75.3%	24.7%	21.7%	78.3%
Q3	67.2%	32.8%	97.4%	2.6%	79.3%	20.7%	82.6%	17.4%	20.6%	79.4%
Q4	78.1%	21.9%	96.5%	3.5%	83.5%	16.5%	86.8%	13.2%	29.5%	70.5%
Q5	87.0%	13.0%	99.8%	0.2%	87.6%	12.4%	91.7%	8.3%	49.4%	50.6%
Total	59.1%	40.9%	92.7%	7.3%	76.6%	23.4%	78.6%	21.4%	27.6%	72.4%
C	-7.0%	-42.9%	-19.7%	-54.6%	-12.0%	-31.6%	-14.4%	-39.1%	20.3%	-6.5%
P	14.7%	-21.2%	2.5%	-32.4%	4.6%	-15.0%	5.3%	-19.4%	19.4%	-7.4%
1993										
Total	60.2%	39.8%	91.1%	8.9%	71.1%	28.9%	76.0%	24.0%	20.0%	80.0%
C	-11.1%	-45.9%	-23.9%	-55.8%	-8.3%	-32.1%	-15.6%	-40.2%	23.5%	-7.0%
P	13.8%	-20.9%	2.8%	-29.1%	6.9%	-16.9%	5.9%	-18.7%	24.4%	-6.1%

Fuente: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano, CDH, con base en EPCV 97 y Casen 93.

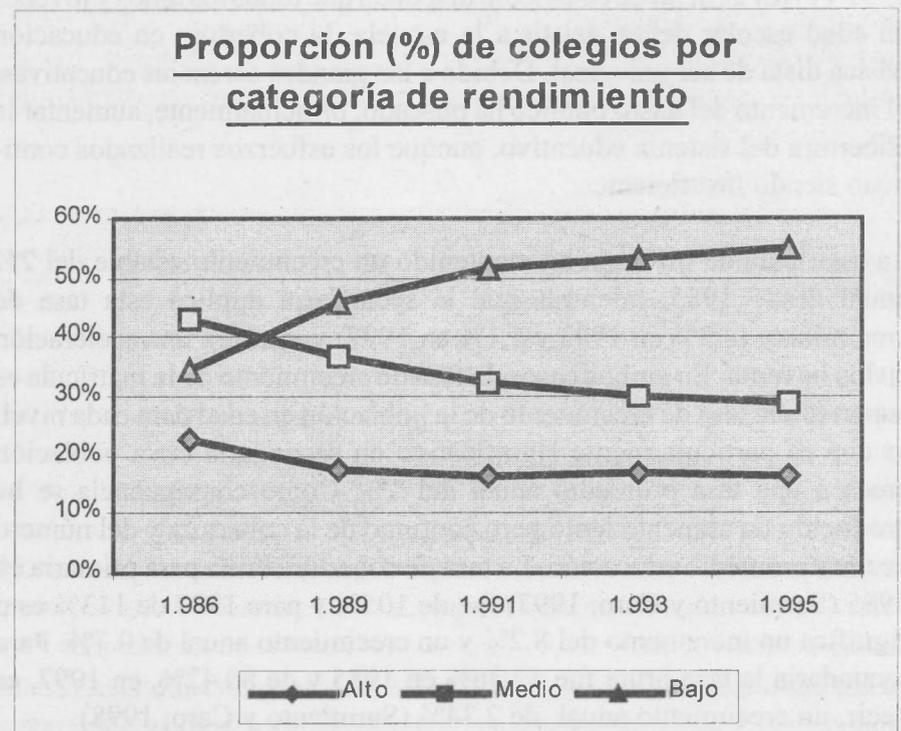
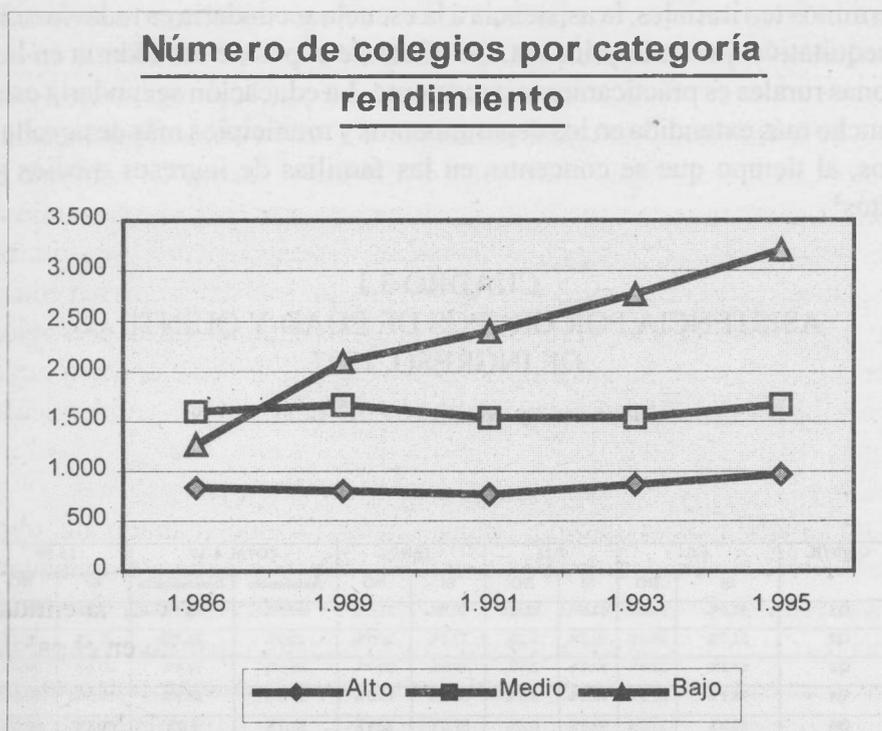
• *Calidad de la educación básica y media.* La calidad de la educación básica es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles. En primaria los niños aprenden menos de la mitad de lo que deberían aprender de acuerdo con el currículo vigente (Psacharopoulos, G. et al 1992). En secundaria, los resultados del programa Saber indican que en los colegios públicos una cuarta parte de los estudiantes no logra superar el nivel mínimo de las pruebas en lenguaje en 7º grado y menos del 20% alcanza un nivel óptimo en 7º y 9º grados (MEN, 1997). Los resultados por género indican diferencias sistemáticas durante toda la educación; las niñas obtienen resultados en promedio más altos en primaria que los niños, situación que se invierte en secundaria.

En el reciente estudio internacional sobre logros académicos en matemáticas y ciencias, —*Third International Maths and Science Study, TIMSS*— los estudiantes colombianos de más alto rendimiento en dicha prueba obtuvieron puntajes por debajo del promedio internacional, especialmente en matemáticas, y apenas se acercan a los puntajes inferiores de los niños de Corea y Singapur. El estudio también estableció que el currículo propuesto para Colombia, vigente a la fecha de la evaluación, estaba a la par de los currículos de los países desarrollados (MEN, 1997). En todo caso, estas mediciones hacen necesario explicar dónde está la falla, si se encuentra en los establecimientos o en la forma como se enseña, o si los estándares deseables en Colombia son distintos de lo que esperan, la mayor parte de los países, en matemáticas y ciencias. Es necesario llevar

a cabo investigaciones para determinar la causa de la distancia entre el currículo propuesto, el currículo desarrollado y el logrado.

Los resultados en materia educativa para la educación media son igualmente preocupantes. Al analizar los resultados obtenidos por los bachilleres colombianos en los exámenes de Estado del Icfes se puede apreciar un deterioro progresivo de la calidad de la educación. En la clasificación de los colegios según categorías de rendimiento (alto, medio y bajo), durante el período 1985–1995 se produjo un deterioro sustancial de la calidad de la oferta educativa. Mientras que en 1985 la mayoría de colegios (66%) se concentraba en las categorías de rendimiento alto y medio, en 1995 los colegios de bajo rendimiento pasaron a ser la constante, con el 55% del total (Gráfico 3.1).

GRÁFICO 3.1  
COLEGIOS POR CATEGORÍA DE RENDIMIENTO EN LAS PRUEBAS DEL ICFES



El papel de la escuela en la explicación de los niveles de rendimiento de sus alumnos es importante. Las investigaciones que analizan los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas Saber (DNP, 1998) y en los exámenes de estado del Icfes (Piñeros y Rodríguez, 1999) concluyen que las variables escolares explican entre el 20% y el 30% del rendimiento escolar de los estudiantes colombianos.

Otros factores decisivos para la calidad de la educación que presentan deficiencias son, en primer lugar, la insuficiente dotación de textos, bibliotecas y medios pedagógicos<sup>5</sup>, y la falta de promoción de la lectura como parte de la actividad escolar. En segundo lugar, el tiempo efectivo de aprendizaje en Colombia es bajo, comparado con los países más industrializados. Por día, un niño colombiano dedica al aprendizaje 3.5 horas lo cual está por debajo del promedio latinoamericano de cuatro horas y aún más lejos de las 5.8 horas y 5.6 horas que dedican los niños japoneses y norteamericanos, respectivamente. Las 680 horas anuales de clase que recibe un niño en Colombia por año están dentro del promedio latinoamericano que es de 600-700, pero representan una dedicación muy inferior a la de los niños de Japón, 1.280 hs, y Estados Unidos, 1.200 hs (TIMSS, OCDE, 1997).

El segundo estudio también pudo constatar que la variable que más incide en el rendimiento académico de los estudiantes es el nivel socioeconómico de su familia; que una vez controlado el efecto que éste tiene sobre el rendimiento de los alumnos, los puntajes alcanzados por los colegios oficiales son muy similares a los de los colegios privados; y, por último, que el mayor nivel socioeconómico de los estudiantes de los privados logra compensar las deficiencias de sus colegios, en términos de calidad, haciendo que superen a sus pares del sector oficial en el rendimiento promedio. Lo anterior implicaría que para mejorar los niveles de rendimiento del sistema se hace necesaria una política social compensatoria que trasciende el ámbito de la política meramente educativa (Piñeros y Rodríguez, 1999).

La investigación sobre factores asociados a la calidad es incipiente en el país. Ello limita a su vez el análisis costo-beneficio de los resultados obtenidos, y hace difícil el diseño de una canasta educativa de calidad que permita maximizar la utilización de los recursos asignados a mejorar la calidad educativa. En este sentido, los estudios de factores asociados

constituyen un elemento fundamental en el diseño y evaluación de la política educativa.

En cuanto a la evaluación de la calidad de la educación, se ha avanzado en la aplicación periódica de pruebas, que tienen la finalidad básica de identificar aciertos y limitaciones en la calidad de la educación. Sin embargo, estas pruebas no se han estabilizado, de manera que permitan hacer comparaciones en el tiempo de factores identificados como estratégicos para el mejoramiento de la calidad. El sistema de evaluación de la calidad de la educación es aún débil y no está articulado al diseño de las políticas educativas.

*b. Educación superior.* La educación superior ha experimentado un impulso importante en los últimos años reflejándose en el aumento de la tasa de cobertura bruta, la cual pasó del 12.3% en 1993 al 18.9% en 1997<sup>2</sup>.

Durante la segunda mitad del siglo que termina, el Estado colombiano ha creado y financiado misiones especiales como las de ciencia y tecnología, de ciencia, educación y desarrollo, y la comisión para la modernización de la universidad pública, las cuales recomiendan, entre otras medidas, impulsar la investigación, las innovaciones, establecer incentivos para los investigadores y fomentar la ciencia y la tecnología, así como establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas y asignación de recursos por indicadores.

El Estado colombiano debe enfrentar los retos que le imponen una cultura y un mercado mundial cimentados en el adelanto científico y tecnológico, tomando como pilar fundamental de su política educativa y de desarrollo la creación de una nueva infraestructura investigativa que exigirá de su parte inversión adecuada, así como voluntad ejecutiva para colocar a nuestro país a la altura de los retos del presente. Para cerrar la brecha que nos separa de los países más adelantados de la revolución científica y técnica, se hace necesario un decidido apoyo del Estado en sus diferentes niveles y del sector productivo, y una reforma en la financiación de la educación superior, que asocie los subsidios a la oferta a la generación efectiva de externalidades para sentar las bases materiales de un sistema nacional de ciencia y tecnología, concebido como estrategia para colocar a Colombia en condiciones de defender y preservar su soberanía en esta nueva fase del mercado mundial, signada por la más aguda competencia derivada de la creciente aplicación de altas tecnologías a la producción.

Las nuevas relaciones entre educación y política científica y tecnológica deben consultar no sólo el hecho de que las nuevas industrias son intensivas en el uso de la ciencia y tecnología y altamente competitivas, sino que son consideradas estratégicas para el desarrollo nacional y se convierten en prerrequisito para establecer una base industrial sólida. Las tradicionales ventajas comparativas, basadas en el bajo costo de la mano de obra y en la disponibilidad de materias primas, ceden su lugar a la incorporación de los procesos investigativos al desarrollo económico y social.

- *Universitaria.* El importante crecimiento de la demanda por estudios universitarios obedece en buena medida a las altas tasas de retorno privadas derivadas de invertir en este nivel educativo. Diferentes estudios (Tenjo, J. 1997; López, H. 1998; Medina y Moreno, 1998), han encontrado que los retornos a la educación primaria y secundaria descendieron y se estabilizaron en niveles muy similares (lo que implicaba que el premio de seguir los estudios de secundaria eran casi nulos), mientras la realización de estudios universitarios presentó un crecimiento importante en la tasa de retorno para situarse en un 16% (Perfetti, 1998), muy superior a la de los otros niveles.

Los avances de la educación universitaria, sin embargo, han sido acompañados por una mala interpretación de autonomía universitaria; por la proliferación de instituciones y programas; y por un sistema de regulación débil y contradictorio. Todo ello ha permitido el grave deterioro de la calidad de la educación superior.

En cuanto al acceso, el costo de oportunidad del estudio frente a la necesidad de trabajar para el sostenimiento propio y del grupo familiar constituyen la principal limitante (Cuadro 3.1). Ello se traduce en problemas de equidad en el acceso a la educación superior, donde el 20% más rico tiene 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres. En la universidad sólo el 12% de los estudiantes pertenece al 50% más pobre y de éstos las dos terceras partes están estudiando en universidades privadas.

- *Técnica y tecnológica.* La formación técnica y tecnológica virtualmente ha desaparecido. Los programas que efectivamente tienen que ver con el mantenimiento, manejo, adaptación e innovación de tecnología son de baja calidad y representan sólo el 6.4%. Adicionalmente, el carácter terminal de la formación técnica y tecnológica, que frustra las aspiraciones de sus egresados de obtener un título universitario, ha frustrado sus posibilidades de desarrollo.

La capacitación laboral tiene serios problemas de calidad, pertinencia y organización. En Colombia, además del Sena<sup>7</sup>, existe un conjunto de establecimientos de educación media técnica adscritos al Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, el país cuenta con 174 instituciones técnicas profesionales y escuelas tecnológicas que imparten educación técnica superior y cerca de cuatrocientas entidades de capacitación, las cuales son autorizadas por el Ministerio de Educación pero cuyos certificados de aptitud ocupacional que expiden no tienen validez académica (Martínez, 1998).

La demanda potencial por capacitación de nueva mano de obra, trabajadores vinculados y personas desempleadas, supera ampliamente la capacidad de cobertura del Sena. El peso de la acción de la entidad dentro del total de la capacitación para el trabajo impartida en el país es bajo, si se tiene en cuenta la magnitud de la demanda potencial por capacitación de nuevo recurso humano, trabajadores vinculados y personas desempleadas; a pesar de que el Sena es junto con el INA de Costa Rica, la entidad en América Latina que recibe el mayor aporte a la nómina. En efecto, dentro del total de ocupados que recibieron capacitación en 1997, el 12% la recibió de esta entidad mientras que el 37% recibió la capacitación en la empresa donde trabajaba. Así mismo, en 1997 formó nuevo recurso humano mediante cursos largos en una proporción cercana al 12% del total de jóvenes que egresaron de la educación media en 1996 y 1997.

Adicionalmente, persisten los reclamos de los empresarios referentes a la pertinencia y calidad de las acciones que ofrece la institución, a pesar de que la última evaluación de impacto de los cursos largos realizada por la entidad en 1997 indica que el 99% de los jefes inmediatos de las empresas donde trabajan los egresados del Sena los consideran entre excelentes y buenos trabajadores y el 83% de esos jefes prefieren contratar como primera opción a los egresados del Sena. Según otra encuesta, realizada en 1997 por el Sena y Fedesarrollo, los empresarios continúan señalando la dificultad que tienen para conseguir personal calificado en procesos productivos en los niveles ocupacionales de técnicos, tecnólogos y operarios y obreros calificados, lo cual muestra la necesidad de que el Sena reoriente su oferta de capacitación de nuevo recurso humano hacia estos niveles ocupacionales.

Entre los factores más notables de la falla de pertinencia y calidad de la formación ofrecida por el Sena se encuentran los siguientes: rigideces en la oferta de capacitación, atraso tecnológico en los instructores, inflexibilidad de la planta, inadecuados mecanismos de identificación de las necesidades y demandas del mercado, lentitud en la formulación de los nuevos programas y en la estructuración de las respuestas, altos costos de la acción institucional, tendencia a programar con base en la capacidad operativa y no en los requerimientos del medio externo y falta de coordinación y respuesta entre los centros de información para el empleo y los centros de formación profesional.

Dentro de los cursos largos existe un número de ellos que son de nivel profesional y que reemplazan a las universidades. Esto significa que con recursos provenientes de las contribuciones parafiscales se financia educación superior, cuando la tarea central del Sena es la capacitación media y técnica para el trabajo. Esta última garantiza una respuesta efectiva a necesidades más apremiantes como el dominio de tecnologías transversales y la capacidad de aprender los nuevos desarrollos tecnológicos de las cambiantes condiciones laborales.

De otra parte, la estructura curricular de algunos de los cursos largos no está enfocada a proveer a los jóvenes sin experiencia laboral, las habilidades generales y aptitudes hacia el conocimiento de nuevas tareas y oficios que les permitan una rápida vinculación a un puesto de trabajo. Así mismo, el Sena exige en casi todos los cursos largos que los estudiantes hayan terminado bachillerato. Esta exigencia excluye de la capacitación a los desertores de la educación secundaria, que representan el 3% de los estudiantes del mismo.

En cuanto a la intermediación laboral, en general, carece de coordinación con la capacitación. Se ha demostrado que la importancia de la intermediación laboral radica en la posibilidad de recalificar a los desempleados inscritos en los centros de información para el empleo en las áreas más demandadas por el mercado, con el fin de lograr su inserción a un empleo. Sin embargo, esto no se ha logrado con la metodología del Sena pues la entidad consideraba que éste era un servicio impuesto por el gobierno central, que nada tenía que ver con su misión. Por esta razón, el Sena no se había preocupado por incorporarlo como herramienta para la capacitación.

*c. En educación informal.* En el campo de la educación informal, la ley general de educación determinó la función de los medios de comunicación en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura, de acuerdo con los principios y fines de la educación definidos en su articulado.

El plan decenal se propuso promover e impulsar la ciudad educadora con el propósito de equilibrar el impacto de la educación informal. El desarrollo de esta estrategia ha tendido, en años recientes, a la utilización de los medios para difundir programas de corte educativo y a planificar la extensión de la jornada escolar con base en esa modalidad, de manera que se aumente el uso de los recursos que ofrece la ciudad como área de aprendizaje. Al margen del plan, algunas empresas y cajas de compensación, por su parte, han promovido programas de acceso de algunos sectores poblacionales a centros culturales, galerías de arte y centro de recreación y deporte.

Sin embargo, los estudios sobre educación informal son todavía muy escasos, y “la inmensa mina de riqueza en múltiples aprendizajes que brinda la escuela sin muros, como ciudad educadora, está intacta y esperando ser explorada” (MEN, 1998).

*d. Juventud.* Desde el punto de vista normativo e institucional en materia de juventud, se ha avanzado en los últimos años, razón por la cual en Colombia se cuenta con un importante marco jurídico expresado en la Constitución de 1991, la ley general de educación, la ley de juventud 375 de 1997 y el código del menor de 1989, en los cuales se indican el conjunto de garantías en las que se debe comprometer el Estado en la atención integral de los jóvenes.

A diferencia de lo que ocurre con otros grupos poblacionales, las mujeres y los indígenas por ejemplo, ha sido muy marginal la investigación nacional sobre la juventud, cuyo efecto es que se tenga un conocimiento bastante pobre de este grupo social. Se hace indispensable, por lo tanto, aunar los esfuerzos de entidades estatales, organismos no gubernamentales e instituciones académicas, para poder profundizar en el estado del arte de las características y la situación de la juventud colombiana.

De otra parte, y como reflejo de las debilidades de las instituciones de socialización política y de formación ciudadana en el país, es clara la debilidad de las organizaciones de jóvenes, así como de los espacios de participación efectiva que les brinda la sociedad nacional.

La ausencia de una política y unas estrategias claras hacia la juventud por parte del Estado, tanto en el ámbito nacional, como regional y local, hace evidente la descoordinación y falta de integración entre los servicios ofrecidos a este grupo poblacional por parte de las diferentes entidades sectoriales oficiales: las de empleo, de salud, de recreación y deporte, de participación ciudadana y de educación.

*e. Deporte y recreación.* En los últimos años, el deporte y la recreación en el país han vivido un proceso de transición, marcado por la ley 181 de 1995. Ésta definió el marco para el fomento y la masificación del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre a la población.

Desde 1995 se consolida el proceso de descentralización del sistema conformado por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, los institutos departamentales y los institutos municipales de recreación y deporte. La participación del sector privado ha estado representada por los clubs, las ligas deportivas departamentales y las federaciones deportivas nacionales, que son responsables del manejo técnico y administrativo del deporte respectivo en el ámbito nacional e internacional. Estas entidades son coordinadas y orientadas por el Comité Olímpico Colombiano y representan el área privada del sistema.

## 2. Tendencias y problemática del sector educativo

*a. Equidad.* La distribución de los resultados de la educación es inequitativa. La diferencia por deciles de ingreso entre los más ricos y los más pobres en el número de años promedio de educación es de seis años. Para la fuerza de trabajo, la diferencia entre los más ricos y los más pobres es de siete años, y entre los de ingresos medios y altos es de cinco años (Cuadro 3.2). La persistencia de estas diferencias durante los últimos doce años muestra que la equidad no resulta automáticamente de un mayor crecimiento de la educación y que se requiere emprender una acción dirigida hacia los más pobres en búsqueda de una sociedad más equitativa.

De otra parte, en las últimas décadas se ha cerrado la brecha entre los géneros en cuanto a años de escolaridad, llegando a diferencias poco significativas<sup>8</sup>.

CUADRO 3.2  
ESCOLARIDAD PROMEDIO POR DECILES DE INGRESO SIETE PRINCIPALES ÁREAS METROPOLITANAS 1985-1997

DECILES	POBLACIÓN 5 Y MÁS				PEA			
	1985	1990	1993	1997	1985	1990	1993	1997
<b>TOTAL</b>	6.31	6.73	7.06	7.62	7.79	8.42	8.52	9.33
<b>1</b>	3.84	4.13	4.55	4.94	5.13	5.46	5.57	6.16
<b>2</b>	4.33	4.85	5.17	5.59	5.44	6.24	6.17	6.93
<b>3</b>	4.86	5.35	5.58	6.22	5.84	6.67	6.60	7.59
<b>4</b>	5.26	5.67	5.98	6.52	6.29	6.87	7.02	7.86
<b>5</b>	5.72	6.14	6.33	7.18	6.72	7.27	7.40	8.53
<b>6</b>	6.28	6.68	6.79	7.59	7.43	7.9	7.98	8.88
<b>7</b>	6.9	7.18	7.37	8.32	8.01	8.42	8.55	9.71
<b>8</b>	7.58	8.01	8.08	9.21	8.89	9.35	9.45	10.27
<b>9</b>	8.71	8.92	9.33	10.07	10.18	10.5	10.99	11.7
<b>10</b>	9.94	10.54	10.9	11.53	11.27	12.2	12.89	13.23

Fuente: Cálculos de la Misión Social con base en las Encuestas de Hogares Dane de septiembre de cada año.

- *Inequidad en el acceso y en la calidad.* Las oportunidades de acceso a la educación tampoco se han distribuido equitativamente. En preescolar, cuatro de cada cinco niños del 40% más rico asistían a un preescolar, mientras sólo uno de cada dos niños del 40% más pobre tenía acceso a este nivel de atención. En el grupo de niños de 7 a 11 años, sólo el 87% del 20% más pobre asiste a la primaria, mientras que del 10% de mayores ingresos asisten todos los niños. Esta diferencia es mayor para grupos de edad de 12 a 17 años, población objetivo de la secundaria, donde sólo dos de cada tres de los más pobres pueden asistir, en contraste con el 88% de los más ricos. El mayor problema de equidad en el acceso se da en la educación postsecundaria donde el 20% más rico tiene 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres. En la universidad sólo el 12% de los estudiantes pertenece al 50% más pobre y de éstos las dos terceras partes están estudiando en universidades privadas (Cuadro 3.3).

CUADRO 3.3  
ASISTENCIA POR NIVELES EDUCATIVOS, TIPO DE COLEGIO Y DECILES DE INGRESO. TOTAL NACIONAL, 1997

DECIL	PRESCOLAR			PRIMARIA			SECUNDARIA			UNIVERSIDAD		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
1	84%	16%	100%	97%	3%	100%	85%	15%	100%	47%	53%	100%
2	84%	16%	100%	91%	9%	100%	85%	15%	100%	24%	76%	100%
3	77%	23%	100%	88%	12%	100%	84%	16%	100%	35%	65%	100%
4	77%	23%	100%	83%	17%	100%	74%	26%	100%	29%	71%	100%
5	63%	37%	100%	83%	17%	100%	73%	27%	100%	56%	44%	100%
6	61%	39%	100%	77%	23%	100%	71%	29%	100%	43%	58%	100%
7	57%	43%	100%	64%	36%	100%	59%	41%	100%	42%	58%	100%
8	62%	38%	100%	49%	51%	100%	47%	53%	100%	25%	75%	100%
9	27%	73%	100%	37%	63%	100%	42%	58%	100%	28%	72%	100%
10	24%	77%	100%	22%	78%	100%	22%	78%	100%	21%	79%	100%
Total	64%	36%	100%	79%	21%	100%	67%	33%	100%	29%	71%	100%

Fuente: Calculado sobre datos de la Encuesta de Calidad de Vida, septiembre/octubre de 1997. Misión Social/Corporación para el Desarrollo Humano.

El costo de la matrícula no es el único factor que limita el acceso de los más pobres a la educación. La diferencia en las oportunidades que tienen las familias para brindar actividades complementarias a la formación de las aulas en el nivel básico es decisiva en el éxito escolar. Cuando se analizan los factores asociados de las pruebas de calidad (Saber)<sup>9</sup>, es evidente que buena parte de las ventajas que tienen los niños que estudian en colegios privados, no se debe a la calidad del establecimiento sino a soportes que las familias de más altos ingresos dan a su educación. Por su parte, en el nivel universitario, la principal limitación es el costo de oportunidad del estudio frente a la necesidad de trabajar para el sostenimiento propio y del grupo familiar (Cuadro 3.1).

- *Inequitativa distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos.* Cuando se mira la situación por nivel de ingresos, departamentos y zonas, los grupos sociales más pobres no solamente tienen menores niveles educativos, sino que la educación está más desigualmente distribuida en su interior. De esta manera los más pobres entre los pobres carecen casi por completo de este servicio (Cuadros 3.4 y 3.5). Este hecho tiene como implicación de política que, por motivos de equidad, no basta con focalizar el gasto en los pobres, sino que es necesario hacerlo en los más pobres de los pobres.

CUADRO 3.4  
DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD EN  
LA DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN  
ENTRE ZONA URBANA Y RURAL, 1997  
Personas entre 15 y 55 años

Zona	Índice Theil*	Descomposición	Contribución
Total	0.223	0.098	
Urbano	0.135	0.083	44.20%
Rural	0.308	0.182	37.30%
Subtotal		0.041	81.54%
Entre zonas		0.223	18.46%
Total			100.00%

\*Índice de Theil: permite medir la diferencia del aporte a la desigualdad general que hace la distribución urbano-rural y la distribución de grupos de población según sus ingresos.

Fuente: Calculado sobre datos de la Encuesta de Calidad de Vida, 1997. Dane/Misión Social-DNP.

La escolaridad promedio en la zona rural, para la población mayor de 5 años de edad, en 1997, es de 3.2 años y la urbana de 6.8 años. Casi toda la oferta de cupos en preescolar se concentra en el sector urbano. La cobertura de la primaria en las siete ciudades más grandes es prácticamente universal. En cambio, en algunos departamentos, especialmente en aquéllos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la cobertura como la promoción en la educación primaria se sitúan muy por debajo del nivel nacional. En términos territoriales, la asistencia a la escuela secundaria es todavía más inequitativa que en la primaria. La oferta de cupos de secundaria en las zonas rurales es prácticamente inexistente. La educación secundaria está mucho más extendida en los departamentos y municipios más desarrollados, al tiempo que se concentra en las familias de ingresos medios y altos<sup>10</sup>.

CUADRO 3.5  
DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD EN  
LA DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN  
ENTRE DECILES DE INGRESO EN 1997  
PERSONAS ENTRE 15 Y 55 AÑOS

Deciles	Índice Theil	Descomposición	Contribución
1	0.3226	0.0233	10.40%
2	0.2778	0.0238	10.70%
3	0.2444	0.0219	9.80%
4	0.2332	0.0224	10.00%
5	0.2007	0.0187	8.40%
6	0.1612	0.018	8.10%
7	0.1449	0.016	7.20%
8	0.1048	0.0116	5.20%
9	0.0884	0.0108	4.80%
10	0.0703	0.0075	3.40%
Subtotal		0.1741	77.90%
Entre deciles		0.0493	22.10%
Total		0.2234	100.00%

Fuente: Calculado sobre datos de la Encuesta de Calidad de Vida, 1997. Dane / Misión Social - DNP.

La manera como se ha dado la expansión educativa, privilegiando las capitales, los departamentos más urbanos y más ricos, ha generado una distribución de las oportunidades educativas que afecta negativamente a los estratos sociales con menores recursos y a las áreas más pobres del país. De esa forma un importante sector de colombianos ha quedado excluido de la expansión educativa de los últimos decenios y de los beneficios y oportunidades económicas y sociales asociados a dicha escolarización.

#### b) Gasto en educación

- *Gasto público.* Tal como lo muestra el Cuadro 3.6, en la década de los noventa el gasto público en educación, como porcentaje del PIB, creció considerablemente con respecto a su comportamiento en años anteriores. Mientras que en los años ochenta este porcentaje se situó entre el 3.19% y el 3.70%, en 1998 llegó a alcanzar una participación del 4.3%, nivel de gasto superior al de Chile y Perú pero inferior al de Costa Rica, Brasil y México. El resultado se debe atribuir a la Constitución de 1991, y ha sido más un esfuerzo del nivel nacional, ya que las transferencias a los departamentos y municipios crecieron 70% en términos reales durante la década, crecimiento superior al de cualquier otra fuente de financiación del sector (Cuadro 3.6). El rubro con mayor crecimiento son las participaciones municipales que representaban el 1% en 1990 y llegan a ser 14% en 1997. Los recursos de origen nacional financian el 90% de los costos de la educación pública.

El gasto en educación se ha concentrado en el pago de los gastos de funcionamiento, de forma tal que la proporción del mismo destinada a la inversión y a la financiación de los insumos que aumentarían la calidad de la educación es muy reducida.

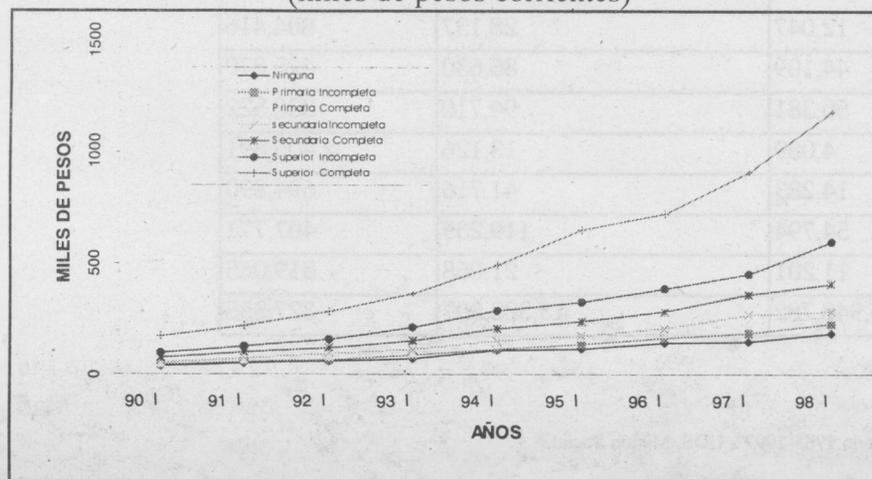
CUADRO 3.6  
GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB 1980-1997  
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1966

Año	Administración	Primaria	Secundaria	Superior	Otras	Auxiliares	TOTAL	Gasto en educación / PIB
1980	101,225	568,164	344,172	334,065	222,896	20,262	1,590,782	3.20%
1981	121,510	589,881	356,658	364,095	231,516	24,640	1,688,301	3.32%
1982	185,394	621,103	442,598	368,909	189,919	12,783	1,820,707	3.54%
1983	159,065	619,331	461,075	426,061	234,040	5,499	1,905,070	3.65%
1984	169,526	613,283	502,442	424,035	285,095	3,240	1,997,621	3.70%
1985	177,398	595,284	489,879	405,911	295,172	1,805	1,965,449	3.53%
1986	231,388	597,812	492,311	394,739	228,075	2,365	1,946,690	3.31%
1987	227,273	668,718	492,556	397,285	252,744	3,036	2,041,613	3.29%
1988	242,622	668,732	522,815	398,156	222,898	2,624	2,057,846	3.19%
1989	254,534	720,793	530,099	420,179	269,678	2,171	2,197,454	3.29%
1990	252,296	710,704	573,443	429,552	227,287	1,659	2,194,942	3.15%
1991	184,430	770,264	587,605	437,590	242,704	1,398	2,223,990	3.13%
1992	858,244	826,739	585,856	423,098	253,497	2,112	2,949,544	3.99%
1993	603,579	899,660	656,564	513,111	256,578	5,856	2,935,348	3.77%
1994	453,434	909,553	680,641	652,232	257,959	9,797	2,963,616	3.60%
1995	478,113	1,100,626	703,465	854,521	595,269	9,471	3,741,466	4.30%
1996	600,399	1,150,971	775,565	820,163	524,541	8,346	3,879,985	4.37%
1997	638,203	1,222,093	819,228	895,367	545,751	8,683	4,129,325	4.47%

Fuente: (1980-1995) Registro f-400 Cuentas Nacionales Dane. (1996-1997). Proyecciones Misión Social, con base en ejecución presupuestal, Contraloría General de la Nación, 1996 y 1997.

En educación postsecundaria también es importante focalizar el gasto del Estado. Los factores de demanda constituyen la principal limitación para el acceso a la educación superior. Por ello, es en la demanda en donde se debe concentrar el esfuerzo del gasto público. Por otra parte, el mercado ha remunerado la educación universitaria con retornos altos y crecientes (Gráfico 3.2) que hacen del crédito educativo un riesgo controlado. En consecuencia la financiación a la educación superior debe permitir superar los factores de demanda que excluyen a las personas de menores ingresos, y recuperar los costos dado el alto retorno privado de este nivel educativo.

GRÁFICO 3.2  
COMPARACIÓN DE LAS TASAS DE RETORNO DE LOS  
NIVELES EDUCATIVOS  
(miles de pesos corrientes)



• *Gasto privado.* El gasto de las familias es prácticamente igual al gasto del Estado, 4.1% del PIB. El 60% de este gasto lo constituye el pago a la oferta de educación privada, el resto son pagos complementarios en textos, uniformes, transporte y materiales. El pago a la oferta significa que el país, a través del sistema privado, gasta 3.26% del PIB para financiar 33% de la matrícula y el 5.14% del PIB para financiar el restante 66% correspondiente a la oferta pública. Ese esfuerzo de las familias no se ha traducido en mayor incidencia sobre las decisiones del sector.

Los costos, además de ser una de las causas principales de inasistencia, han aumentado entre 1993 y 1997. Esto afecta particularmente a los jóvenes entre 12 y 17 años con secundaria incompleta y niños de 5 a 6 años que no han ingresado al sistema. Es principalmente sentido por el 40% más pobre de la población. Para las familias que tienen niños o jóvenes estudiando y que pertenecen al 50% más pobre, el principal costo está representado por la matrícula, los útiles escolares y los uniformes, teniendo en cuenta que uniformes y útiles sumados pesan más que la matrícula. Así, los costos complementarios se convierten en un obstáculo para el acceso. Por lo anterior, los subsidios focalizados hacia los más pobres constituyen una estrategia idónea para remover los obstáculos que impiden el acceso universal a la educación básica, y que en un porcentaje considerable no obedecen a limitaciones de oferta.

c) *Gestión descentralizada y asignación de recursos.* Existen varios problemas graves que afectan la descentralización, incidiendo en la gestión del sistema educativo. Estos problemas son de tres tipos:

• *Deficiencias en los esquemas de asignación de recursos.* Se presentan graves deficiencias en el esquema de asignación de recursos financieros desde la nación a los departamentos de éstos a los municipios; el esquema: (i) se basa en la utilización de insumos y no en el logro de resultados; (ii) favorece la inequidad y la ineficiencia en la distribución de recursos que deben hacer los departamentos entre sus municipios; (iii) carece de incentivos positivos y negativos para aumentar el esfuerzo fiscal regional y local, y (iv) no tiene sistemas de regulación y rendición de cuentas.

El esquema actual de asignación del gasto público es inequitativo tanto entre departamentos como entre municipios. La asignación de recursos no coincide con los requerimientos, que en términos de la población atendida y por atender, tienen las entidades territoriales en educación.

La transferencia de recursos al establecimiento no está institucionalmente regulada, y los recursos que fueron diseñados para apoyar la calidad, las participaciones municipales dedicadas a educación, se han ido desviando hacia el pago de docentes.

Las causas tienen que ver con la manera como se distribuyen las transferencias, primero territorial y luego sectorialmente, y con la incidencia de la dinámica de distribución de la planta docente en la asignación del situado fiscal. La inequitativa distribución del situado fiscal señala que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada departamento, puesto que concentran la mayor proporción de docentes y, a la vez, son los que tienen mayor capacidad de generar recursos (Cuadro 3.7).

CUADRO 3.7  
SITUADO FISCAL POR ALUMNO 1998

Departamentos	Situado fiscal en educación (pesos corrientes) *	Matrícula oficial **	Población en edad escolar (3-17 años) ***	Situado por estudiante atendido
Antioquia	269,703,672,266	904,780	1,681,836	298,088
Atlántico	79,440,329,523	233,478	639,713	340,247
Bogotá D. C.	221,930,816,851	648,379	1,715,041	342,286
Bolívar	89,173,237,533	279,759	644,997	318,751
Boyacá	102,170,087,587	311,841	467,251	327,635
Caldas	79,044,742,659	214,158	336,858	369,096
Caquetá	31,616,144,627	81,431	157,158	388,258
Cauca	79,295,170,812	224,820	450,204	352,706
Cesar	64,468,796,315	157,235	333,810	410,015
Córdoba	84,687,110,014	283,884	495,042	298,315
Cundinamarca	125,354,295,535	349,225	651,342	358,950
Chocó	26,675,169,204	114,579	180,033	232,811
Huila	62,631,253,017	216,510	330,356	289,276
Guajira	35,093,350,442	100,105	177,774	350,566
Magdalena	61,570,445,600	267,769	438,896	229,939
Meta	41,705,954,134	119,494	236,801	349,022
Nariño	84,213,376,453	344,143	564,508	244,704
Nte. Santander	81,277,858,686	226,404	399,098	358,995
Quindío	37,893,040,029	98,379	162,031	385,174
Risaralda	58,844,644,109	180,396	279,256	326,197
Santander	119,642,974,425	351,753	628,517	340,133
Sucre	44,449,385,315	191,231	276,093	232,438
Tolima	101,920,911,919	285,224	441,957	357,337
Valle	178,668,559,884	558,815	1,167,037	319,728
Vaupés	9,931,308,571	5,218	11,560	1,903,340
Vichada	9,977,183,626	8,870	30,411	1,124,783
Amazonas	9,690,933,893	12,047	28,137	804,416
Arauca	18,784,575,834	44,109	86,630	425,870
Casanare	17,055,153,494	50,381	94,710	338,522
Guainía	9,837,626,030	4,089	13,126	2,405,891
Guaviare	9,924,991,183	14,283	41,716	694,890
Putumayo	22,343,537,997	54,794	119,239	407,771
San Andrés	9,174,574,058	11,201	21,068	819,065
Total nacional	2,278,191,211,624	6,948,782	13,302,207	327,855

Fuente: UDT, UDS DNP.

\* Situado fiscal asignado en el Conpes N° 2973, diciembre de 1997.

\*\* Proyecciones con base en el documento, "La educación en cifras: avances en el período 1985-1997", UDS, Misión Social.

\*\*\* Proyecciones DNP-UDS-DIOGS.

En la educación superior también se encuentran problemas de financiación, con características similares a los de la educación básica. Existe una alta dependencia con respecto a la nación e incipiente generación de recursos propios; la nación paga el 77% de los gastos de las universidades públicas de carácter nacional; mientras que en el caso de las universidades territoriales el aporte de la nación es del 57% de sus gastos totales y los aportes de los departamentos y municipios sólo cubren el 10%. Además, el esquema de financiación de la universidad pública combina dos principios contradictorios entre sí y contrarios a la transparencia. En primer lugar sigue patrones históricos en virtud de la automaticidad de la financiación consagrada en la Ley 30 de 1992, sin tener en cuenta criterios de gestión, calidad, esfuerzo en la generación de recursos propios y eficiencia en su uso. En segundo lugar, la mediación de padrinazgos políticos y de otros medios extrauniversitarios.

- *Limitaciones normativas en competencias y funciones.* Las limitaciones normativas en la definición de competencias y funciones de los diversos niveles de la organización del sector, se caracterizan por: (i) profusión y complejidad de las normas, (ii) dispersión de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno; (iii) vacíos y superposiciones entre diferentes entidades que generan inconsistencias en la asignación de funciones.

El sector se caracteriza por la dispersión de competencias y la forma como se diluyen las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Nadie es responsable preciso de todos los elementos de la gerencia de la educación oficial en ningún nivel geográfico, lo que genera vacíos o superposiciones conflictivas entre los diferentes niveles (Sarmiento, 1996). Esta fragmentación de competencias, en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos, no maneja ningún recurso, ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad<sup>11</sup>.

Con respaldo en una interpretación discutible de la autonomía consagrada en la Ley 30 de 1992, la universidad pública no rinde cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos ni sobre sus resultados. Esta circunstancia configura un escenario de arbitrariedad en el manejo de recursos, sin la necesaria responsabilidad, más propio de un esquema paternalista que de uno de autonomía con responsabilidad y madurez administrativa, lo cual ha conducido a los déficit recurrentes y a la no viabilidad financiera de la universidad pública.

La consecuencia de lo anterior, en todos los niveles educativos del sistema, es la práctica frecuente de nacionalizar los costos de los errores cometidos en las entidades territoriales y en las universidades públicas, prolongando así la situación real de dependencia.

- *Debilidades institucionales.* Uno de los principales problemas del sector es que carece de una articulación dinámica de las políticas, planeación, estrategias y acciones operativas que permitan responder de forma eficiente y efectiva a los retos y expectativas del sistema nacional de educación para que funcione como un todo sistémico.

Existen claras debilidades en la gerencia del sector, tanto en la capacidad institucional de sus organizaciones como en la competencia técnica de sus gerentes, y en la existencia y uso de instrumentos para la toma de decisiones, que se manifiestan en: (i) falta de herramientas legales y de sistemas de información para cumplir con sus funciones por parte de los diferentes niveles; (ii) ausencia de incentivos positivos y negativos para quienes ejercen las diversas funciones, y (iii) débil calificación y auto-

mía de los responsables de la gerencia del sector (Banco Mundial, 1996; Sarmiento, 1996 y Wiesner, 1997).

La capacidad del Ministerio de Educación para orientar, evaluar y planificar el sistema educativo tiene limitaciones importantes. Algunas de éstas se originan en la estructura misma del Ministerio, aunque otras se derivan de la organización y administración del sistema educativo por parte de los entes territoriales y otras de la falta de coordinación inter-institucional central.

Otra importante limitación es la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión, se desconoce en la práctica la especificidad de la gerencia y la administración como disciplina distinta de la docencia. Los buenos docentes se convierten en malos administradores, ante la inexistencia de capacitación específica para las funciones de gerencia. La inestabilidad de los mandos impide el aprendizaje institucional y propicia la improvisación.

El país no ha desarrollado estándares y regulaciones para el sector educativo: aún no se dispone de adecuadas razones técnicas entre administrativos y docentes; la dotación por grados y colegios responde a los criterios de quien los distribuye, con muy poca conexión sobre su efecto en el aprendizaje; el país no cuenta con la definición de estándares confiables para planear, regular y promover la educación superior, el Icfes no mide y no informa sobre la eficiencia, calidad, pertinencia e ingreso esperado de los egresados de cada uno de los programas en cada una de las instituciones.

Otra función del MEN que debe revisarse es la regulación del sector privado. En el pasado reciente, se ha pretendido promover la calidad de las instituciones privadas por medio de la regulación pública de sus precios, a través de un índice de insumos—y no de logros—de calidad. Esto genera restricciones a la oferta y señales imprecisas de calidad.

d) *Eficiencia por niveles.* Prácticamente todos los departamentos pueden contar con infraestructura y recursos para atender la educación primaria, si se dan las distribuciones equitativas dentro del departamento, como muestra la existencia de tasas brutas de cobertura superiores al 100%. La tasa bruta de escolaridad supera en 30 y 20 puntos porcentuales a la tasa neta, en primaria y secundaria, respectivamente. Tomando los dos niveles conjuntamente, si se emplearan los recursos con la máxima eficiencia, el sistema podría atender el 90% de los niños entre 7 y 17 años, y no sólo el 75% que actualmente atiende (Sarmiento y Caro, 1997) (Cuadros 3.8 y 3.9)<sup>12</sup>.

CUADRO 3.8  
TOTAL DE ESCOLARIZACIÓN EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

Tasa Bruta (TBE), Tasa Neta (TNE).  
Total Nacional 1985-1997

	Primaria	Secundaria	Universitaria	Primaria	Secundaria	Universitaria
	1985	1997	1985	1997	1985	1997
TBE	105.0	113.2	52.4	80.4	0.2	0.3
TNE	61.6	82.9	32.8	62.0	0.1	0.2
Crecimiento						
TBE		8.2		28.1		0.0
TNE		21.3		29.1		0.1
TBE-TNE	43.4	30.3	19.5	18.5	15.3	10.6

Fuente: Cálculos de la UDS y la Misión Social del DNP sobre datos del censo de 1985 y la Encuesta de Calidad de Vida.

La eficiencia del gasto definida como la calidad alcanzada (medida por las pruebas de Saber) en relación con los recursos financieros invertidos (gasto por alumno) muestra que los resultados de la Escuela Nueva son mejores que los de la escuela tradicional rural (Uribe, 1998).

CUADRO 3.9  
RELACIÓN DE GASTO TOTAL EN CADA NIVEL EDUCATIVO PER CÁPITA  
Miles de Pesos constantes de 1996

AÑO	Primaria	Secundaria	Matrícula Primaria	Matrícula Secundaria	Gasto por alumno Primaria	Gasto por alumno Secundaria
1985	654,344,312	538,481,032	3,336.06	1,442.49	196.14	373.30
1986	678,455,052	558,721,914	3,386.05	1,515.55	200.37	368.66
1987	752,485,072	554,256,221	3,436.96	1,592.31	218.94	348.08
1988	758,114,056	592,693,517	3,488.84	1,672.96	217.30	354.28
1989	815,221,512	599,544,860	3,541.69	1,757.69	230.18	341.10
1990	803,005,276	647,918,003	3,595.54	1,846.71	223.33	350.85
1991	839,916,137	640,739,456	3,650.42	1,940.24	230.09	330.24
1992	1,166,021,654	826,283,276	3,706.35	2,038.51	314.60	405.34
1993	1,132,536,914	826,516,026	3,763.35	2,158.14	300.94	382.98
1994	1,073,852,457	803,590,847	3,821.44	2,287.03	281.01	351.37
1995	1,261,878,474	806,530,054	3,880.66	2,423.54	325.17	332.79
1996	1,418,816,057	906,836,763	3,941.04	2,568.12	360.01	353.11
1997	1,434,067,036	916,584,432	4,002.59	2,721.25	358.28	336.82

Fuente: Gasto: Registro F-400 Dane; Matrícula: Sarmiento, Alfredo y Caro, Blanca. Cálculos Misión Social.

- *Costo de promoción.* El tiempo que tomaba hacer la primaria para quienes la terminaron en 1994 era 5.6 años, un mes menos que para quienes lo hicieron diez años antes, lo cual representa una reducción de 1.6%; pero el costo real para promover un alumno con primaria completa aumentó en 19%. Es decir, el sistema en primaria se ha hecho más caro y sólo un poco más eficiente. La forma como se ha realizado la promoción automática no ha sido eficaz (Sarmiento y Caro, 1998). Para quienes terminaron la secundaria en 1985, hacer los seis años les tomó en promedio 6.4 años; para quienes lo hicieron en 1995 les tomó tres meses más. Mientras el tiempo para salir promovido aumentó en un 4.7%, el costo de un alumno con bachillerato completo aumentó en 11% (Cuadro 3.10).

CUADRO 3.10  
EVOLUCIÓN DEL TIEMPO PROMEDIO POR NIVEL Y DEL COSTO DE PROMOCIÓN  
Cohortes 1878-1983 y 1988-1993  
Costo por alumno (Pesos de 1993)

Año	Cohorte 1978-84		Cohorte 1988-95	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1978	69,405	152,094	100,440	197,257
1979	82,220	177,469	98,991	199,745
1980	77,524	176,019	99,845	179,249
1981	89,463	180,062	100,073	183,115
1982	93,783	168,669	104,218	174,870
1983	89,377	177,382	102,953	175,801
1984		195,179	114,686	177,911
	Cohorte 1978-84		Cohorte 1988-95	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Costo de promoción	474,959	1,109,767	565,339	1,234,575
Costo prom. Secund./primaria		2.34		2.18
Incremento en costo de Promoción		90,380		124,808
Tiempo promedio / nivel	5.7	6.4	5.6	6.7

Fuente: Análisis de la cohorte 1978-83: Alfonso, L., MEN. Análisis de la cohorte 1988-93: UDS y Misión Social del DNP.

Durante el decenio de los ochenta, en la educación superior oficial el costo por estudiante creció a una tasa del 1.8% real anual (Molina, 1989). En lo corrido del presente decenio este crecimiento ha sido de 6%. Tres factores han determinado esta evolución: el estancamiento en el número de estudiantes, el aumento en el costo de la planta y la persistencia de una relación alumno/docente innecesariamente baja. El gasto promedio por estudiante en Colombia es de cinco millones de pesos por año en 1998.

### C. POLITICAS Y HORIZONTE DEL PLAN

#### 1. Políticas

- Movilización social por la educación

El interés del gobierno es que este Plan sea comprendido por todos y concite la voluntad nacional. Se buscará que todos los espacios de la educación se enacen en un corredor de paz por todo el país, constituyendo el ámbito privilegiado de la convivencia. Este Plan convocará la adhesión de toda la sociedad en torno a los objetivos y metas de la educación, a través de una revolución educativa que se articula en torno al *programa motor caminante*.

Para ello se necesita involucrar a todos de modo que la educación trascienda y se coloque en el escenario en donde todos podamos trabajar; con mecanismos efectivos de divulgación, rendición de cuentas y participación ciudadana. Se promoverá el compromiso de los diversos actores sociales con la educación mediante el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas que contemple los compromisos del sector con el país, los resultados del servicio educativo y su divulgación pública nacional y territorial que permitan la veeduría ciudadana sobre la gestión del sector y sus resultados.

La movilización social en torno a la educación está asociada, en primera instancia, a la necesidad de que los ciudadanos ejerzan sus derechos y facultades a través del reconocimiento y desarrollo de los consensos sociales que, en el pasado inmediato, se han traducido en leyes, normas y planes que constituyen el norte del desarrollo educativo y que tienen por propósito responder a las necesidades sociales e individuales de los colombianos. Todos los sectores e individuos comprometidos directamente en la oferta educativa, los usuarios, padres y madres de familia, empresarios y empleados deben asumir la educación como el eje de la construcción del futuro de Colombia.

En segundo lugar, la movilización social debe generar una activación de ideas, métodos y procedimientos pedagógicos, de alternativas administrativas, financieras y organizativas, tanto dentro como fuera de la escuela. Para lograr este propósito es necesaria la difusión nacional de políticas y lineamientos curriculares y pedagógicos, normas y sistemas de gestión y financiación. El escenario apropiado para la discusión lo constituirán nuevos espacios para la participación de la sociedad organizada, los partidos y movimientos políticos, los grupos de investigación, las ONG y todo tipo de manifestación de la sociedad civil que permita avanzar en la consecución de los fines nacionales de la educación. Tendrán especial desarrollo las formas de movilización por la educación presentes en la ley general de educación y en el plan decenal de educación; valga decir, los foros locales, regionales y nacionales de educación, así como toda iniciativa de movilización a la comunidad educativa desde los propios establecimientos educativos.

Por otra parte, la movilización de ideas pedagógicas en el país abrirá espacios para que la educación se vincule a la búsqueda de la paz a través

del desarrollo de las competencias comunicativas y de las estrategias dialógicas para tratar y resolver conflictos. Acompañar las acciones que adelantan otros sectores, con estudios sobre las condiciones del diálogo, de la concertación y de la negociación, es una necesidad del país y un aporte inherente a la educación.

Finalmente, mediante esta estrategia se espera que el nivel central, los entes territoriales, y la comunidad internacional financien la educación de todos los niños y niñas, especialmente de los que por una u otra razón se han visto marginados de este beneficio. Es importante superar los conflictos sociales que enfrenta el país para aumentar así la inversión social, herramienta de probada eficiencia en la superación de la pobreza. Por otra parte es importante mejorar la eficiencia del gasto social para desarrollar el principio constitucional que hace de la educación un derecho fundamental; las acciones del Estado en este sentido buscarán que todos los niños y niñas, especialmente los menos favorecidos, tengan las condiciones que les permitan su efectivo ejercicio.

La escuela es el primer ámbito de lo público para el individuo y, por lo tanto, escenario privilegiado para la formación de los valores y prácticas de solidaridad social, resolución creativa y productiva de conflictos, participación social y convivencia ciudadana. Esto hace que sea primordial fortalecer los gobiernos escolares como ámbito de formación y participación social y de fundamentación en los valores y prácticas para la democracia.

El Ministerio de Educación, como entidad rectora del sector, dará los lineamientos para que sus entidades adscritas mantengan permanentemente informada a la opinión pública sobre sus realizaciones y frustraciones.

- **Equidad.** La política de equidad del Plan tiene una doble dimensión: la financiera y la de la ampliación del acceso y la permanencia. En ambos casos, se trata de crear las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad.

a) *Sistema de financiación de la educación como instrumento de equidad.* Para concretar el compromiso del Estado con la garantía del acceso equitativo a una educación de calidad se adelantará la reforma del esquema actual de asignación de recursos. El actual esquema de financiación a los insumos se transformará a uno orientado por resultados, la adopción de estándares técnicos, la introducción de incentivos a la eficiencia y la población atendida y por atender<sup>13</sup>. La regulación de la financiación y del uso de los recursos se hará mediante el reporte y el seguimiento a la información del sistema nacional de información sobre gestión. De otra parte, se estudiará la introducción de una sobretasa predial para la financiación de la educación media.

Un propósito central de la reforma es la liberación de recursos con destino a la inversión en el mejoramiento de la calidad de la educación.

El gobierno definirá la asignación directa de recursos a las universidades e instituciones cuyos fondos se asignarán de acuerdo con indicadores de gestión.

Se buscarán nuevas fuentes de financiación y se procurarán recursos adicionales del Fondo para la Paz, de fuentes internacionales y se promoverá la creación de un Fondo Internacional para la Educación en el país.

b) *Igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en la educación: camino hacia una mayor equidad.* El objetivo de la política

es ofrecer a todos los niños de 5 a 15 años la oportunidad de acceder a nueve años de educación básica en el primer quinquenio del próximo siglo. Esto se logrará con la ampliación de la cobertura con base en mejoras en la eficiencia, mediante la reforma del actual esquema de asignación de recursos, aumentando progresivamente la relación de alumnos por docente, de acuerdo con los criterios establecidos por el Conpes Social, hasta un promedio del orden de treinta; para la zona urbana esta relación podría ampliarse hasta treinta y cinco y para la zona rural tendrá un mínimo de quince. Dado que el problema de cobertura se origina en parte en restricciones de demanda asociadas con los altos costos educativos, se podrán crear programas focalizados de subsidios a la demanda<sup>14</sup>, dirigidos a la población más pobre, bajo la responsabilidad de los departamentos y municipios, que en el caso de los más pobres recibirán mayores recursos en virtud de la reforma de la descentralización. Se movilizarán, así mismo, recursos de las personas naturales y jurídicas que se comprometan a costear una canasta escolar; se reglamentará el servicio social obligatorio en zonas rurales para los estudiantes de programas de educación y relacionados con la docencia; se ampliará el acceso a la población dispersa en las zonas rurales y a la población adulta a través de modelos educativos cuya calidad se haya probado. En las zonas de población dispersa en que no sea posible llegar a una relación de alumnos por docente del orden de quince se podrán adoptar modelos educativos alternativos.

De otra parte, se ofrecerán desayunos y almuerzos a los alumnos más pobres que lo requieran, para lo cual se estudiarán los mecanismos institucionales y financieros más idóneos para el cumplimiento y eficacia de esta estrategia. Además, se buscará el apoyo para la formación de población con necesidades educativas especiales y para los grupos étnicos.

En particular, se considerarán el trabajo agrícola y doméstico, las formas de trabajo infantil, y se promoverán experiencias de reconocido valor que hagan compatibles el trabajo, la recreación y la educación, como la Escuela Nueva y el Sistema de Aprendizaje Tutorial, SAT.

El gobierno promoverá el acceso equitativo a la educación superior, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas. Para lograr estos objetivos, el sistema de financiamiento de la educación superior pública se transformará progresivamente del actual esquema de subsidios a la oferta hacia uno que lo equilibre con un esquema de crédito a los estudiantes, que podría contemplar subsidios. El sistema financiará los costos de matrícula y el sostenimiento si es necesario. Por medio de un programa de incentivos se promoverá, especialmente, el ingreso a carreras estratégicas para el desarrollo de la competitividad nacional, dando prioridad a los estudiantes matriculados en universidades que satisfagan los estándares de calidad que establezca el gobierno y en programas que hayan iniciado procesos de acreditación. Finalmente, el sistema de crédito que surja de la reforma de la ley 30 contemplará la condonación por méritos académicos para un porcentaje de los mejores estudiantes.

La focalización propuesta por el Plan responde al propósito de ejercer una intervención especialmente dirigida a los grupos que históricamente han sido excluidos del sistema educativo y, en tal sentido, de crear posibilidades efectivas para el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de equidad. Las circunstancias de estos grupos suponen un tratamiento diferente que permita incidir en los factores estructurales que han determinado su marginación: restricciones de demanda, insuficiencia o ausencia de docentes en los municipios más pobres y en las zonas rurales, entre otros. La estrategia de focalización es de carácter temporal y no

permanente. A largo plazo, la meta de educación pública policlasista es deseable para el país, pero no es viable aún.

- *Consolidación de la descentralización.* En desarrollo de los programas de este Plan se clarificarán las competencias de los distintos niveles territoriales y se esclarecerán las responsabilidades de cada nivel, eliminando las superposiciones y las duplicidades en las funciones que a cada uno de éstos corresponde. El Ministerio de Educación Nacional se fortalecerá como formulador y evaluador de la política educativa, responsable de la ejecución de los programas nacionales, interlocutor de la nación con los niveles territoriales y como oferente de asistencia técnica y garantizará responsables institucionales claros. La institución educativa autónoma será el eje de la gestión descentralizada del sector, a la cual se procurará transferir gradualmente el poder de decidir sobre sus recursos en consonancia con sus opciones pedagógicas y sociales.

- *Eficiencia.* La eficiencia en la prestación del servicio educativo se alcanzará mediante: (i) el establecimiento de una relación técnica de alumnos por docente promedio de treinta, de acuerdo con lo establecido por el Conpes Social, con cuyo cumplimiento se comprometerán las entidades territoriales. En el caso de la zona urbana será de 35 y en la zona rural de mínimo quince; (ii) la reasignación de plazas docentes de los municipios con mayores recursos y una relación de alumnos por docente inferior al promedio a los municipios con menores recursos y con mayor población descubierta por el servicio; (iii) la transformación del actual esquema de financiación a los insumos por uno de financiación por resultados de cobertura, calidad y logros de eficiencia en la prestación del servicio.

- *Mejoramiento y exigibilidad social de la calidad educativa.* Uno de los esfuerzos más importantes del Plan apunta a crear las condiciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de la educación, que permitan a cada ciudadano y ciudadana hacer parte de la inclusión social mediante un servicio educativo que no limite su futuro y que cree en el largo plazo condiciones para la movilidad social. Para esto el Estado, en su papel de regulador del sector y en cumplimiento de las obligaciones que la sociedad le ha delegado, establecerá normas y reglas y velará por el cumplimiento de éstas por parte del sector público y privado.

Se crearán mecanismos de exigibilidad del derecho a una educación de calidad por parte de los ciudadanos con el propósito de hacer públicos los fines generales de la educación colombiana, para que éstos se apropien socialmente con base en el conocimiento público de los resultados del servicio educativo. Se institucionalizará la medición de la evaluación de la calidad mediante la consolidación del sistema nacional de la evaluación de la calidad.

Para lograr la promoción de la calidad y la operación más eficiente del esquema de negociación directa padres-institución, será obligatoria la provisión de información acerca de los logros académicos de los estudiantes de las distintas instituciones.

Se propiciará la transformación de las metodologías de enseñanza y el fortalecimiento de la relevancia de los planes de estudio, a través de la identificación y difusión de modelos pedagógicos exitosos, la implantación de un nuevo enfoque de la evaluación en el aula y la atención individual a niños de bajo rendimiento académico.

Una preocupación fundamental será garantizar la igualdad en el tratamiento de niños, niñas, grupos étnicos y niveles socioeconómicos, para que desarrollen altas expectativas de logro y de autoestima. Se buscará que los contenidos, las metodologías de enseñanza, los reglamentos,

institucionales y la cultura escolar propicien la equidad de género, así como el respeto de la identidad de la población menos favorecida y de los grupos étnicos.

La integración de los discapacitados a las instituciones regulares de educación contará con el seguimiento y asesoría de las secretarías de educación municipales y distritales, para que ésta se haga efectiva y produzca el resultado deseado de convivencia con los demás estudiantes, así como su desarrollo educativo y personal. De otra parte, se fortalecerán los mecanismos de regulación de la calidad de los establecimientos educativos dirigidos específicamente a la población discapacitada.

El gobierno impulsará un programa que resalte la importancia del libro como instrumento de aprendizaje, de difusión del conocimiento, como medio indispensable para que los colombianos tengan mayor capacidad de lecto-escritura y, en general, para la transmisión de los valores de la cultura. Con este propósito se apoyarán y desarrollarán acciones que conduzcan a que cada día, cada colombiano tenga mayores posibilidades de tener y leer libros.

## 2. El horizonte del plan

El plan de desarrollo educativo ha definido dos líneas de acción en educación formal y no formal. Por una parte busca actuar sobre los aspectos estructurales del sistema mediante una serie de programas estratégicos orientados a la organización del sistema educativo y del sistema político administrativo. Por otra, se propone atender las necesidades reconocidas como prioritarias con la puesta en marcha de los motores *Caminante, Educación es calidad, Colombia: sociedad del conocimiento, Úrsulas y Constructores de un nuevo país*.

Pero si bien los retos en educación se concentran en garantizar las condiciones de acceso a los diferentes niveles de la educación formal y en mejorar su calidad, trascienden este ámbito. No en vano una de las áreas estratégicas del plan decenal se definió como la "ampliación del horizonte educativo". Por ello los motores *Úrsulas y Constructores de un nuevo país* han sido concebidos para responder a la especial importancia que han cobrado en la actualidad la educación extraescolar y la vinculación de las madres, de los padres y de los jóvenes al proceso educativo. Con el mantenimiento y enriquecimiento de las acciones que se han realizado a favor de los niños y niñas menores de cinco años, más la implementación de *Úrsulas*, se considera que para el 2002 el 100% de la población de niños entre cero y cuatro años estaría cubierta por algún tipo de atención educativa.

El reto del país en educación es alcanzar la cobertura neta universal de la educación básica. Este plan y el compromiso social que se propone generar crearán las condiciones para que Colombia en los comienzos del próximo siglo satisfaga este requisito del desarrollo. Para que esta cobertura sea sostenible en el futuro se requiere de una acción más decidida, mejor focalizada, con una mayor eficiencia interna y mucho mejor administrada. Uno de los compromisos centrales de este plan, para cuyo desarrollo es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto, es el de la creación de la jornada escolar complementaria, con el objeto de mejorar la calidad de la educación.

A mediano plazo, el país debe haber formado un gran grupo de personas con nivel de educación postsecundaria intermedia, de primer ciclo, (según la reorganización de la educación superior propuesta por este Plan) de alta calidad; y a largo plazo tener al menos el 60% de cobertura en educación postsecundaria (de segundo y tercer ciclo), condiciones

para la construcción de una capacidad científica y tecnológica que permita apoyar los proyectos innovadores a largo plazo.

En el campo de la capacitación para el trabajo, la prioridad será la reestructuración integral y profunda de la formación profesional en Colombia, tanto en lo que se refiere a los contenidos como en cuanto a la ordenación y articulación del sistema que ha de proporcionarla, y concentrarse en la tarea central del Sena que es la capacitación media y técnica para el trabajo y la especialización de sus funciones. Para el logro de este objetivo es realizar una profunda modernización del Sena.

## D. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS MOTORES

Sobre la base de la política de Estado en materia educativa y del diagnóstico de la situación actual de la educación en el país, planteados en las dos primeras secciones, el actual gobierno ha definido un conjunto de acciones y planes cobijados en cinco programas motores.

La política de Estado recoge lo fundamental del plan decenal de desarrollo educativo como antecedente inmediato de las acciones educativas, al tiempo que establece el papel que la educación debe jugar en el logro de la paz como prioridad nacional.

El diagnóstico define el estado de la educación de cara a la política propuesta en esta materia. Al análisis de la educación formal y no formal se ha sumado aquí una breve aproximación a la educación informal, en tanto se propone la movilización social en torno a la educación como eje de todas las acciones correspondientes que se generen en el sistema político-administrativo.

### 1. Estrategias del plan educativo

Del conjunto de estrategias se han derivado dos tipos de acciones que el gobierno se propone realizar en el período 1998-2002. Por una parte, se busca desarrollar los sistemas creados por las leyes educativas, mediante programas y reformas legales que permitan superar los problemas del sistema educativo. Por otra, se han concebido unos programas motores que establecen criterios de desarrollo de planes y proyectos orientados a enfrentar las necesidades educativas identificadas como prioritarias, dados los progresos logrados anteriormente.

El desarrollo de los sistemas está relacionado con el fortalecimiento institucional y de la gestión del sector educativo, y su consolidación favorece el desempeño y los resultados de los programas motores. Estos últimos tienen como objetivos la calidad y cobertura con equidad de los diferentes tipos y niveles de educación.

La política del Estado, a través de la ley orgánica de la educación (Ley 115 de 1994) definió el sistema educativo y el sistema político administrativo correspondiente, al tiempo que determinó la creación y desarrollo de un conjunto de subsistemas que deben cumplir un papel central en la ejecución de los planes y programas del sector educativo y sus afines.

Para el logro de los objetivos del plan son fundamentales los proyectos organizacionales que serán financiados con recursos de crédito externo. En primer lugar, el proyecto de nuevo sistema escolar, transformación de la gestión y participación educativa, cuyo objetivo es promover instituciones educativas autónomas que tendrán el control sobre sus recursos. Los nuevos colegios tendrán manejo sobre todos los recursos financieros y humanos de modo que puedan hacerse responsables de los resultados

de su servicio educativo. Por otra parte, y en el marco de la descentralización, se constituirán los sistemas educativos municipal y departamental. Adicionalmente, aquellas instituciones educativas cuya gestión sea exitosa servirán de apoyo para otros planteles educativos.

En segundo lugar, el proyecto de educación rural buscará fortalecer la educación básica, sistematizar y promover experiencias de educación media y técnica formal, así como otras modalidades no formales de atención a jóvenes y adultos en estas zonas. Con el propósito de que la educación rural contribuya al desarrollo económico y social del país, se adaptarán sus contenidos y organización a las condiciones de producción rural y se desarrollarán programas que generen aprendizajes tanto de la educación básica como de la educación técnica, a partir de la construcción y experimentación de proyectos educativos institucionales innovadores en diversas regiones del país.

*a. Reorganización de la educación básica y media.* En este marco se emprenderá un programa masivo de reorganización de la educación básica con base en el programa estratégico nuevo sistema escolar.

Uno de los objetivos de este Plan es que la institución educativa tenga una autonomía real que mejore su gestión, permitiéndole tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Se buscará la fusión, en zonas urbanas y rurales, de establecimientos de primaria y secundaria. Se promoverá una nueva organización escolar —el *nuevo colegio*— a partir de instituciones ya existentes. Éste podrá tener diversas modalidades institucionales y para su constitución se flexibilizará el actual estatuto de las instituciones públicas. Los *Nuevos colegios* certificarán el cumplimiento de varias condiciones: ofrecer todos los grados de la educación básica y media, tener un mismo gobierno escolar, un mismo presupuesto y un mismo proyecto educativo institucional. La conformación de *Nuevos colegios* será voluntaria, de tal forma que pueden existir diferentes modalidades de establecimiento.

Se fomentará la participación de todos los estamentos sociales en la gestión del *Nuevo colegio*. Dicha participación se materializará en la concertación y vigilancia del cumplimiento de metas expresadas en un convenio de logro educativo entre el municipio, el establecimiento y los padres de familia, en el cual se determinarán las competencias y aprendizajes que el estudiante desarrollará durante el período escolar. El apoyo financiero al establecimiento dependerá de la calidad de la gestión y los incentivos se otorgarán por vía de asignación directa de recursos de las participaciones municipales y de otras fuentes de financiamiento educativo.

Existirán incentivos para los *Nuevos colegios* certificados. Se les otorgará la competencia de manejo de sus recursos humanos, físicos y financieros; se les darán incentivos vinculados a las mejoras de calidad y se les transferirá directamente recursos de las participaciones municipales y del gobierno central.

Se implantará un programa de asistencia técnica horizontal entre rectores e instituciones educativas exitosas públicas o privadas para crear núcleos educativos que acompañen el mejoramiento de la gestión de otras instituciones, a fin de lograr un intercambio que apunte a la excelencia en la gestión y se graduará a los departamentos y municipios que se destaquen en el logro de resultados de gestión, calidad, cobertura y eficiencia.

Se fortalecerá la autonomía y la capacidad de pedir y rendir cuentas promoviendo un sistema de asignación de recursos municipales entre

instituciones educativas, de acuerdo con criterios transparentes que hagan exigibles los recursos humanos y financieros en función de los resultados; y se pondrá en marcha un sistema de información para la gestión que permita el seguimiento y monitoreo de los indicadores de gestión.

Es indispensable además que la educación media fortalezca en los estudiantes competencias básicas de lenguajes, de planteamiento y resolución de problemas, trabajo en equipo y destrezas comunicativas; habilidades que provean la fundamentación ya sea para ingresar al mercado laboral, o para continuar con educación para el trabajo o con estudios superiores. La educación media debe redefinirse como etapa de exploración de los intereses y aptitudes de los estudiantes y de su futura identidad profesional.

*b. Regulación e integración de la educación superior.* La reorganización del nivel de educación básica carecería de sentido si el Estado no asume su papel en la regulación e integración de la educación superior en el conjunto de los niveles educativos. Por ello se desarrollará el programa “Construcción de un modelo de educación superior, 1999-2002” mediante el cual se articularán los hoy dispersos recursos de este subsector para lograr un sistema de educación superior integrado y coherente con las políticas educacionales del Ministerio. Con base en la reforma de la Ley 30, el gobierno promoverá el ejercicio responsable de la autonomía, el acceso equitativo a la educación superior, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas. Para lograr estos objetivos, el sistema de financiamiento de la educación superior pública se transformará progresivamente del actual esquema de subsidios a la oferta hacia uno que lo equilibre con un esquema de crédito a los estudiantes, que podría contemplar subsidios. Este sistema de crédito implica que deberá modificarse el esquema actual de crédito educativo, lo cual implica la revisión, regulación y las condiciones en las cuales hoy funciona el crédito educativo tanto en entidades públicas como privadas. Este sistema de crédito será potenciado mediante el uso tanto de los recursos como de la red financiera actual. Para la puesta en marcha de este programa, el gobierno buscará un esquema financiero apropiado para la financiación de los estudiantes.

El sistema de crédito, se concentrará en la financiación de costos de matrícula de los estudiantes, adicionalmente, los estudiantes que por su condición económica lo requieran podrán acceder a crédito de sostenimiento. Por otro lado se impulsará un programa de incentivos, se promoverá, especialmente, el ingreso a carreras estratégicas para el desarrollo del país y la competitividad nacional, dando prioridad a los estudiantes matriculados en universidades que satisfagan los estándares de calidad que establezca el gobierno y en programas que hayan iniciado procesos de acreditación. Finalmente, este nuevo sistema de crédito contemplará la posibilidad de condonación de la deuda por méritos académicos.

Con el fin de consolidar los procesos de acreditación y hacerlos más ágiles, se promoverá la participación de las asociaciones profesionales e instituciones internacionales.

El gobierno avanzará en la cualificación y difusión del sistema de información de la educación superior, de modo que los ciudadanos puedan superar las asimetrías de información que limitan sus posibilidades de selección de oportunidades educativas, en función del mercado laboral, las prioridades del país y sus aspiraciones individuales. Dicho sistema debe contemplar indicadores que permitan a la sociedad diferenciar la calidad de las alternativas de educación superior que se ofrecen y

a los estudiantes tomar decisiones mucho más ilustradas acerca de su futuro profesional.

El gobierno dará prioridad a la calidad de la educación que imparten las universidades. Para ello se promoverá la fusión de instituciones públicas de educación superior con el fin de hacerlas sostenibles, más eficientes y de mejor calidad. Así mismo, habrá una política exigente en relación con los parámetros indispensables para que una institución pueda obtener o mantener el título de universidad, teniendo en cuenta que ese carácter exige el desarrollo de investigación de alto nivel, alta calificación de la planta docente y experiencia cualificada tanto pedagógica como disciplinaria.

El Estado organizará por ciclos el sistema de educación superior, de modo que se elimine el carácter terminal de los programas técnicos y tecnológicos, garantizando la continuidad en la formación, principalmente de las áreas académicas estratégicas, permitiendo el paso de los estudiantes de un nivel educativo al siguiente. Con este cambio se avanzará en la recuperación de la valoración social de la educación tecnológica, del desarrollo científico y se liberará una porción importante de recursos y cupos de las instituciones de educación superior que podrán ser empleados en la ampliación de la matrícula.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la formulación y aplicación de exámenes de logro para el primer y el segundo ciclo de la educación superior.

La política de ciencia y tecnología se constituye en un punto de entrada fundamental para la educación superior y para los propósitos contemplados anteriormente. La formación de una alta inteligencia y la estrategia de desarrollo científico y tecnológico que requiere la construcción de una sociedad del conocimiento demanda de una articulación con el desarrollo universitario. La articulación de los sistemas de ciencia y tecnología y de educación superior deben responder a cuatro grandes desafíos: educar para la ciencia y la tecnología; formar investigadores científicos y tecnológicos; hacer investigación científica y tecnológica; y preparar los recursos humanos de alto nivel en los diferentes campos que requiere la competitividad de la sociedad colombiana.

Las instituciones de educación superior y en particular la universidad se deben concebir como organizaciones de conocimiento. En este sentido deben trascender la función tradicional de transferir conocimiento, para participar activamente en la construcción de la sociedad colombiana. Desde esta perspectiva a la vez que debe responder a la generación de conocimiento, su responsabilidad se encuentra también en la aplicación y uso del mismo en procesos de innovación, tanto en el sector productivo, como en el sector social.

Atención especial debe merecer el papel que la investigación, el conocimiento y la innovación deben desempeñar en la transformación de la educación en general, preescolar, básica, media y tecnológica.

*c. Educación no formal.* El gobierno se propone adelantar una profunda modernización del Sena. Por una parte, la propuesta contempla la reestructuración de los contenidos de la formación profesional, con la cual se alcanzarán los siguientes objetivos: (i) responder a las necesidades del sistema productivo, facilitando al estudiante y al trabajador la adquisición de competencias de valor y significado en el empleo, para coadyuvar a su inserción y a su promoción profesional, (ii) facilitar la adaptación de las empresas a los procesos de cambio tecnológico, económico y social en los que están inmersas, proporcionándoles un

recurso humano calificado y servicios tecnológicos especializados; y (iii) favorecer el desarrollo de iniciativas empresariales individuales o colectivas de autoempleo.

Por su parte, la ordenación del sistema de formación para el trabajo tendrá dos grandes objetivos: (i) integrar y articular todos los subsistemas de formación profesional reglada, ocupacional y continua, en un sistema coherente y organizado; y (ii) homologar y acreditar la amplia y dispersa oferta de programas que ofrecen instituciones públicas y privadas. La especialización significa que la misión central del Sena debe ser la preparación para un puesto de trabajo.

Concentrar la acción del Sena en la capacitación media y técnica para el trabajo tiene por objetivo garantizar una respuesta efectiva a las necesidades más apremiantes como el dominio de tecnologías transversales y la capacidad de impartir los nuevos desarrollos tecnológicos.

Este proceso de reconversión implica la modernización del Sena para que pueda ejercer eficazmente la función de ente vertebrador del sistema de formación para el trabajo con las siguientes competencias básicas: (i) impartir en centros propios formación profesional reglada, ocupacional y continua; (ii) crear y participar como socio en entidades especializadas de formación profesional ocupacional y continua y apoyar el fortalecimiento de otras ya existentes; (iii) coordinar la formación profesional y continua en lo que se refiere a la homologación de centros colaboradores y programas de formación (centros asociados, independientes, concertados y de empresas).

Para garantizar que el Sena cumpla eficazmente con las tareas que se le han asignado, es necesario realizar una profunda reconversión orgánica y funcional que le permita:

- ◆ Reducir y simplificar su estructura para hacerla más eficiente, agilizar los procesos decisorios y profundizar la descentralización. En forma complementaria flexibilizar la planta de personal apoyada en la contratación de algunas tareas administrativas y en la ampliación de la contratación flexible de instructores.
- ◆ Dotar a los centros de formación y a los de desarrollo tecnológico con las competencias suficientes de orden administrativo, financiero, presupuestal y de planeación, necesarias para responder de manera adecuada a las orientaciones nacionales y a las demandas de su entorno.
- ◆ Desarrollar una política de gestión de los recursos humanos de la organización centrada en la elevación del nivel técnico y pedagógico de los instructores de todos los centros de formación, para lo cual impulsará su actualización, recalificación y reconversión. El personal administrativo y de apoyo a la formación también será sujeto de los programas de mejoramiento técnico.
- ◆ Asignar los recursos presupuestales a los centros de formación teniendo en cuenta la valoración conjunta de los siguientes parámetros: evaluación de impacto de sus acciones previas, resultados de sus indicadores de gestión, aplicación de estándares y costos definidos para cada tipo de curso, y volumen y tipo de la oferta que programen para cada período.
- ◆ Impulsar la conversión de algunos de sus centros de formación en centros de desarrollo tecnológico productivo, con claras responsabilidades en la ejecución de proyectos de innovación tecnológica, prestación de servicios de asesoría especializada y

asistencia técnica a las empresas y realización de investigaciones aplicadas en alianzas con empresas, universidades y otros centros de investigación y desarrollo.

- ◆ Reestructurar su modelo formativo mediante la asunción de tres modalidades fundamentales de formación: reglada, ocupacional y continua. Así mismo, realizar los componentes teóricos y prácticos de la formación para precisar y ajustar los currículos y actualizar y redefinir títulos, contenidos y procesos, así como mejorar la oportunidad y la calidad de la vinculación laboral de los egresados y de los trabajadores en procesos de actualización, readaptación o reinserción laboral y social.
- ◆ Especializarse en aquellos segmentos de mercado en los cuales los centros tienen ventajas comparativas y competitivas frente a la competencia en el campo de la formación, estableciendo mecanismos para que otras instituciones y centros de capacitación de las empresas ejecuten aquellos programas de formación para los cuales existe oferta igual o mejor que la del Sena.
- ◆ Diseñar y poner en marcha estrategias formativas, que tengan en cuenta las características de los grupos poblacionales con mayores índices de desempleo, como los jóvenes y las mujeres, para potenciar su acceso a sectores de la economía de las cuales han sido tradicionalmente excluidos.
- ◆ Promover la contratación de cursos y otras acciones para la formación continua y la capacitación ocupacional con centros asociados, independientes y de empresas, debidamente acreditados y que garanticen alta calidad y racionalidad de sus costos.
- ◆ Impulsar la asociación con otras instituciones para la creación y organización de nuevas personas jurídicas y para el apoyo a otras ya existentes, con el objetivo de ampliar la cobertura de la formación continua y la formación ocupacional.
- ◆ Adelantar, mediante acciones directas o por medio de centros concentrados, programas de reinserción laboral, evitando a toda costa convertirse en un seguro de desempleo.
- ◆ Garantizar la realización de las acciones en materia de desarrollo tecnológico, en el marco de la ley de ciencia y tecnología (29 de 1990) y sus decretos reglamentarios y con los recursos orientados por la Ley 344 de 1996, y apoyar la creación de nuevas entidades para realizar acciones de investigación, desarrollo y servicios tecnológicos, mediante asociaciones efectuadas dentro de dichas normas.
- ◆ Participar en el desarrollo y consolidación de incubadoras de empresas, como entidades coordinadoras, gestoras y canalizadoras de recursos, responsables de brindar apoyo integral a empresas que se crearán o fortalecerán en regiones y subsectores prioritarios desde el punto de vista de la generación de empleo y de la competitividad del país.
- ◆ Revisar el sistema de información de empleo para que pueda dar a los centros de formación la orientación adecuada sobre las mayores necesidades de capacitación para los desempleados, contratar acciones específicas de recalificación de trabajadores con otras entidades distintas a los centros del Sena, impulsar programas de readaptación laboral, realizar los estudios del trabajo requeridos

por el sistema nacional de formación profesional y continuar con la actualización y validación de la clasificación nacional de ocupaciones.

- ◆ Desempeñarse como el ente vertebrador del sistema nacional de formación profesional.
- ◆ Garantizar que sus planes de modernización apunten al fortalecimiento de los sectores estratégicos del país, haciendo un énfasis especial en las acciones y procesos que coadyuven a dinamizar la actividad exportadora.

d. *Financiación.* El principio orientador de las funciones del Estado en materia educativa consiste en garantizar el acceso equitativo a una educación de calidad y el sistema de financiación es el instrumento mediante el cual se concreta este compromiso. Se adoptará como principal estrategia la reforma del esquema actual de asignación de recursos (Ley 60 de 1993) con base en los criterios de financiación por resultados, la adopción de estándares técnicos, la introducción de incentivos a la eficiencia y la población atendida y por atender como mecanismo de regulación que será administrado por los departamentos, ejecutado por los municipios y monitoreado y evaluado por el nivel nacional mediante el sistema de información de la gestión educativa<sup>15</sup>.

Se buscará liberar recursos de las transferencias municipales que actualmente se destinan para el pago de docentes nacionales en los municipios más pobres, para que se inviertan en el mejoramiento de la calidad de la educación.

El gobierno definirá la asignación directa de recursos a las universidades e instituciones públicas para financiar programas de ciencias básicas, la capacidad de investigación científica y otras actividades que generan beneficios sociales, y que estén asociadas al concepto de función de la universidad. Estos recursos serán asignados de acuerdo con indicadores de cobertura, complejidad de la oferta académica, calidad y esfuerzo en la financiación, para lo cual el gobierno y las universidades desarrollarán un sistema de evaluación de resultados que sea compatible con la autonomía universitaria.

Así mismo, se buscarán nuevas fuentes de financiación y se procurarán recursos adicionales del Fondo para la Paz; la movilización y captación de recursos de entidades del orden internacional alrededor de la creación de un Fondo Internacional para la Educación en Colombia y la propuesta de destinar a las instituciones educativas algunos bienes incautados por enriquecimiento ilícito.

e. *Adecuación institucional.* Para llevar a efecto este Plan de manera sostenible es necesaria una reorganización recursiva del sector, que incluya procesos formales, no formales e informales, y que equilibre autonomía y cohesión en toda la estructura del sistema.

La regulación incluye la formulación de políticas, la planeación adecuada para adoptar los requerimientos del aquí y ahora con el afuera y mañana, y el control, monitoreo, evaluación y coordinación que posibiliten una operación eficiente de todo el sistema.

Éste será un proceso continuo en el que el sistema se autoorganiza de manera tal que cumple en la cotidianidad con el propósito de que todos los colombianos tengan una educación de la más alta calidad.

El Ministerio de Educación Nacional como responsable, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el DNP, revisará el ordenamiento

institucional del sector a fin de avanzar en una especialización que permita a la nación y a las entidades territoriales cumplir con sus funciones de política, regulación, vigilancia y ejecución en forma eficaz.

Se le dará prioridad a la modernización del Ministerio de Educación, especialmente en cuanto al desarrollo de los sistemas de información y de evaluación del sistema educativo, de medición y seguimiento del desarrollo educativo en las entidades territoriales, de creación de mecanismos y regulación de todo el sistema, de monitoreo y evaluación de las transferencias territoriales, y de ejecución de las políticas y programas nacionales. Igualmente se fortalecerá su capacidad de asistencia técnica a los departamentos y distritos, especialmente a las regiones de menor desarrollo institucional.

Se modificará el actual esquema de regulación de los costos de la educación privada para que, sin desproteger los derechos contractuales de los padres de familia, posibilite el desarrollo de la oferta de la educación privada y el mejoramiento de su calidad. En dicho esquema se liberarán las matrículas y las pensiones del primer grado de preescolar con que cuente la institución y del primer grado de secundaria. El aumento de las matrículas y pensiones por encima de la inflación proyectada anualmente, una vez que el estudiante haya ingresado a la institución, deberá ser autorizada por la asamblea de padres de familia (Vélez, 1996).

Como parte de la adecuación institucional de la administración educativa se desarrollarán programas de organización de los sistemas propuestos en la ley general de la educación y en el plan decenal de desarrollo educativo, vale decir, el sistema de información, el sistema de formación docente y el sistema nacional de evaluación de la educación.

En este marco se crearán mecanismos de exigibilidad por parte de los ciudadanos con el propósito de hacer públicos los fines generales de la educación colombiana, para que éstos se apropien socialmente con base en el conocimiento público de los resultados del servicio educativo.

*f. Sistema nacional de información.* De acuerdo con los postulados del plan decenal desarrollar y poner en funcionamiento el sistema nacional de información, es condición para ofrecer a todos los colombianos una educación de calidad en condiciones de igualdad. Este sistema incorporará los avances realizados en el país y articulará los sistemas de evaluación de la educación y de evaluación de la gestión. Los entes territoriales publicarán en medios masivos de comunicación los principales indicadores educativos que defina el Conpes Social.

*g. Institucionalización y puesta en marcha del sistema nacional de evaluación de la educación.* Como postulan el plan decenal y el Consejo Nacional de Planeación, para el mejoramiento de la calidad de la educación y la exigibilidad de sus resultados, es importante y urgente institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la educación con tres propósitos fundamentales: (i) obtener, procesar y divulgar información pertinente, oportuna e inteligible según los destinatarios sobre el estado de la educación en el país, que apoye la toma de decisiones en los diferentes niveles del sistema educativo, siendo especialmente útil en la definición o reorientación de políticas; (ii) evaluar para la participación y el aprendizaje grupal, institucional y social, pues si se quiere transformar la acción colectiva en favor del mejoramiento de la prestación del servicio en las instituciones escolares, es necesario crear una cultura sobre la evaluación como herramienta de mejoramiento; y (iii) permitir el control social sobre la prestación del servicio educativo definido constitucionalmente como un servicio público con función social.

Para cumplir con estos propósitos se desarrollará el diseño y la implementación técnica y organizacional del sistema nacional de evaluación de la educación, SNE, con las regiones.

Paralelamente, para mantener informada a la comunidad educativa y a la ciudadanía sobre el estado y los cambios en los logros de los estudiantes en áreas fundamentales de la educación básica y de los factores del entorno personal, familiar, escolar y social de los estudiantes que contribuyen a que ellos obtengan altos o bajos logros se continuará con los esfuerzos adelantados para la evaluación de la calidad de la educación.

Se institucionalizará el SNE con los siguientes componentes: organización nacional y regional del sistema, definición de estándares por área, al menos con la especificidad necesaria para las pruebas, evaluación de estudiantes y factores asociados, fortalecimiento de instrumentos y bancos de pruebas, autoevaluación de logro educativo por parte de los planteles, establecimiento del sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal, así como la definición de estándares de infraestructura y mobiliario escolar y de producción de textos que reflejen los principios constitucionales y promuevan la equidad de género.

Adicionalmente se avanzará en el compromiso de los docentes con la calidad, mediante la vinculación de los ascensos en el escalafón docente a evaluaciones por niveles de competencias y conocimientos. Habrá evaluación para ascender a al menos dos grados en el escalafón, 6° y 12° grado, lo cual permitirá que dicho ascenso corresponda a la calidad y la pertinencia de su formación postgraduada. Se establecerá, así mismo, una relación estrecha entre evaluación y formación de docentes en ejercicio para mejorar la pertinencia e impacto de la misma.

Atendiendo igualmente a los objetivos y metas del plan decenal de educación, se desarrollará e institucionalizará otro mecanismo para favorecer la calidad de la educación que se está impartiendo: el sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal, el cual está orientado a favorecer la selección de los educadores más idóneos con mejores resultados en las evaluaciones, así como la participación local y de la institución escolar en la selección de sus docentes.

*h. Sistema de evaluación de la gestión.* Este subsistema se alimentará de la información producida y empleada localmente y estará referido a estándares de dominio público. Su función se extenderá a garantizar que la información se convierta en un hecho político (rendición de cuentas por parte del sistema escolar a la vigilancia efectiva de la comunidad). La medición de resultados de la gestión será la base para la asignación de recursos como se mencionó en el apartado referente a la reorganización de básica y media.

- *Fortalecimiento de los procesos de formación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los educadores.* Asistimos a una transformación radical en la concepción y en el ejercicio del papel que los educadores cumplen en la sociedad. El Estado deberá comprometer su capacidad en la creación de las condiciones que hagan posible esta transformación, de tal manera que ellos acompañen de manera pertinente a las actuales generaciones en sus procesos de desarrollo humano y de preparación para participar en la vida social cultural y económica de la nación.

Para ello es necesario la reorientación de la formación inicial de los docentes, en las facultades de educación y en las escuelas normales superiores, el perfeccionamiento permanente y la actualización de los

maestros en ejercicio, la generación de oportunidades de profesionalización, de cualificación y de especialización de los maestros en los aspectos estratégicos de la pedagogía como disciplina fundante del oficio y en las especificidades de los saberes.

Este programa busca desarrollar dos estrategias establecidas en el plan decenal de educación para elevar la calidad de la educación: la cualificación de la formación inicial y permanente de los educadores. Para ello se avanzará en el proceso de acreditación previa de las facultades de educación y en la reestructuración de las normales superiores, se consolidará el sistema nacional de formación de educadores y se buscará la dignificación y profesionalización de los educadores en servicio.

El programa está orientado a fortalecer el estatus del docente como intelectual y miembro de la comunidad académica, facilitando su acceso a los bienes y servicios culturales, al logro de la profesionalidad del educador, mediante el fortalecimiento de los procesos de formación inicial y permanente, y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Parte de dos supuestos: (i) que una excelente formación del educador llevará a que su quehacer sea efectivo pilar de paz y (ii) que la consolidación y el desarrollo de políticas para la conquista del estatus cultural y social de los educadores conllevarán a que la educación sea tan cualificada como la demanda el país. Para lograr estos propósitos se utilizarán estrategias relacionadas con el enriquecimiento de la fundamentación teórica de la formación de los educadores; la transformación y acreditación de las instituciones formadoras de docentes; la transformación, innovación y cualificación de los procesos de formación permanente de los educadores; la definición y consolidación de políticas que mejoren las condiciones sociales del educador, y la organización de un plan de estímulos e incentivos para el docente vinculados a los resultados de la evaluación y que articulen los aumentos salariales a mejoras en productividad.

*i. Política de recreación, educación física, deportes y aprovechamiento del tiempo libre.* El gobierno nacional apoyará el proceso de descentralización del sector, avanzando en la transformación de Coldeportes en una institución técnica de investigación y asesoría en materia deportiva, y que administre un sistema de información para efectuar el seguimiento y evaluación de resultados en los entes territoriales. Así mismo, se estimulará el desempeño de las federaciones nacionales y las ligas para que actúen como empresas deportivas.

Se promoverá la práctica de las actividades deportivas, recreacionales y de educación física para el aprovechamiento del tiempo libre de la población en el país, fomentando los eventos, programas y actividades de orden nacional y regional.

En recreación a través de Coldeportes se coordinarán la red nacional de información, intercambio de experiencias, asesorías e investigaciones, por medio de la aplicación estructurada de la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

## 2. Programas motores

La concepción de los motores se asienta en la política de la movilización social en torno a la educación y en la articulación de ellos para su ejecución. Los motores pretenden convocar a la sociedad en general a partir de la concertación y formulación de objetivos y metas claras. En este sentido, cada motor es un programa compuesto por proyectos en curso y nuevas propuestas. El radio de acción del conjunto de los programas motores abarca el campo de la educación formal, la no formal y la informal.

a. Caminante. El programa Caminante está enfocado a promover la movilización de distintos actores sociales en torno a los objetivos y metas de la educación. En segundo lugar, al acceso y permanencia de todos los niños, niñas y jóvenes colombianos al sistema educativo y a su acceso y permanencia en condiciones de equidad.

El Estado, la sociedad y la familia tienen la responsabilidad ética de garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos sin distinción de sexo, raza, nivel socioeconómico, religión, ni limitaciones físicas, o de facultades excepcionales.

El programa se propone lograr una cobertura neta del 90% en educación básica para niños en edad escolar. Para ello, se exigirá al sistema una mayor eficiencia, se reformará el actual esquema de asignación de recursos y se aumentarán progresivamente las relaciones de docentes y administrativos por alumno, hasta lograr al menos en promedio una relación de treinta para la zona urbana y de mínimo quince para la zona rural.

Dado que el problema de cobertura se origina en parte en restricciones de demanda asociadas con los altos costos educativos, se podrán crear programas focalizados de subsidios a la demanda<sup>16</sup>, dirigidos a la población más pobre, bajo la responsabilidad de los departamentos y municipios, que en el caso de los más pobres recibirán mayores recursos en virtud de la reforma de la descentralización. Se movilizarán, así mismo, recursos de las personas naturales y jurídicas que se comprometan a costear una canasta escolar; se reglamentará el servicio social obligatorio en zonas rurales para los estudiantes de programas de educación y relacionados con la docencia; se ampliará el acceso a la población dispersa en las zonas rurales y a la población adulta a través de modelos educativos cuya calidad se haya probado. En las zonas de población dispersa en que no sea posible llegar a una relación de alumnos por docente del orden de quince se podrán adoptar modelos educativos alternativos.

Por otra parte se impulsará la creación de incentivos que motiven a los entes territoriales a conseguir y mantener altos niveles de rendimiento en la gestión educativa; la convocatoria de treinta personalidades de la vida nacional como ministros honorarios de educación para la paz que ayuden en la formulación de políticas, la concertación nacional y la realización de programas; la inclusión y articulación de nuevos actores para realizar proyectos conjuntos y promover la importancia de la educación; y, con el objeto de mejorar la calidad de la educación se establecerá la ampliación de la jornada para el alumno, mediante la movilización y articulación de recursos locales, públicos y privados.

De otra parte, el compromiso de la sociedad con la educación se deberá plasmar en mayores aportes financieros de las entidades territoriales con mayores ingresos *per capita*, para hacer del situado fiscal un verdadero mecanismo redistributivo.

La actual jornada escolar de los niños se complementará, además, con el apoyo pedagógico a los alumnos en la elaboración de sus tareas escolares, con la promoción de la lectura a través de la dotación de bibliotecas escolares y su integración con las bibliotecas públicas, y con actividades recreacionales, deportivas, de formación artística, cultural y ciudadana. La jornada complementaria contará con la supervisión de adultos y de los estudiantes de educación superior que presten el servicio social obligatorio, aprovechando la infraestructura y espacios del contexto local. El programa se financiará con recursos redireccionados de las cajas de compensación familiar generados por el impuesto a la nómina, un

porcentaje de los recursos del municipio provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la nación que actualmente se destinan para cultura y deporte, y otros recursos que quieran destinar al programa. Si se requiere adecuación o construcción de infraestructura será cofinanciada entre las cajas de compensación y el municipio. Las secretarías de educación en coordinación con las cajas de compensación diseñarán los programas; y en los municipios en que éstas no tengan presencia, las secretarías de educación buscarán otros socios que permitan desarrollar el programa.

- Objetivos específicos

- ◆ Brindar oportunidades educativas de calidad a tres millones de niños, niñas y jóvenes entre los 5 y 15 años de edad, del grado obligatorio de preescolar hasta el noveno, garantizando su permanencia hasta culminar la educación básica y ofreciendo las condiciones para que terminen la educación media.
- ◆ Ofrecer oportunidades educativas a los jóvenes en extraedad y los adultos rezagados del sistema, mediante formas alternativas de atención con calidad y equidad, reduciendo en un punto la tasa nacional de analfabetismo de la población de 15 y más años.
- ◆ Superar las restricciones a la oferta educativa en cada municipio, mediante las razones técnicas del uso de la infraestructura educativa oficial y comunitaria y la redistribución de los recursos humanos y financieros, frente a sus necesidades de cobertura sostenible, en zonas urbana y rural generando por lo menos un millón ochocientos mil cupos en las zonas rural y urbano marginal.
- ◆ Superar las restricciones a la demanda no satisfecha, mediante subsidios para estudiantes de escasos recursos económicos, garantizando la permanencia de doscientos cincuenta mil alumnos en el sistema educativo.
- ◆ Atender población dispersa por medio de modelos educativos probados. El nivel central analizará y difundirá estas metodologías en todos los departamentos del país.
- ◆ Movilizar recursos económicos de personas naturales y jurídicas que se comprometan a adoptar un estudiante de educación básica, financiando la canasta escolar de por lo menos quinientos mil niños y niñas de estratos 1 y 2 rezagados del sistema educativo.
- ◆ Impulsar los entes territoriales para promover mejoras en la gestión educativa.
- ◆ Establecer la jornada escolar complementaria ampliando la actual en al menos dos horas diarias, dedicando más tiempo al currículum básico.
- ◆ Crear las condiciones para que la institución educativa tenga autonomía real.
- ◆ Conformar los sistemas educativos municipal y departamental.
- ◆ Sistematizar las experiencias exitosas de gestión educativa.
- ◆ Ofrecer asistencia técnica horizontal sobre gestión educativa.
- ◆ Realizar y evaluar treinta experiencias en aspectos pedagógicos de diseño institucional, esquemas de gestión y asuntos financieros.

- *Proyectos*

Como proyectos de arranque del motor *Caminante* se han definido los siguientes:

- ◆ Subsidios a la demanda.
  - ◆ Ampliación de cobertura por mejoras en eficiencia.
  - ◆ Canasta escolar (vinculación de actores sociales a la financiación).
  - ◆ Graduación de municipios.
  - ◆ Dinamización social por la educación.
  - ◆ Educación para todos (atención a necesidades de poblaciones especiales: desplazados por la violencia, comunidades negras e indígenas, población con necesidades educativas especiales y otra población adulta desescolarizada).
  - ◆ Desayunos y almuerzos.
  - ◆ Aceleración educativa para el aprendizaje de niños y niñas en extraedad.
  - ◆ Ampliación de la jornada de los niños.
  - ◆ Asistencia técnica horizontal entre rectores.
  - ◆ *Nuevo colegio.*
  - ◆ Mejoramiento de la gestión educativa.
  - ◆ Las universidades y el mejoramiento de la gestión educativa de los colegios.
  - ◆ Asistencia técnica horizontal entre rectores.
- b. *Úrsulas.* Al proponerse un gran cambio del país, se requiere la sensibilización de la sociedad para establecer compromisos serios con la educación, con la familia y la niñez, que produzcan como resultado una mayor equidad, menor pobreza y mayor capital humano.
- Úrsulas* está dirigido al grupo familiar y a todos los niños de cero a cinco años, partiendo de su realidad cotidiana y el entorno cultural que ha ayudado a moldear las categorías de crecimiento personal y social.
- Objetivos específicos:
  - ◆ Brindar a un millón de padres y madres de los niños y niñas de cero a cinco años de edad, condiciones favorables que les posibiliten potenciar el desarrollo humano integral de sus hijos, teniendo en cuenta las prácticas de crianza propias de cada cultura.
  - ◆ A través de la televisión y otros medios de comunicación, brindar a 4.500.000 niñas y niños de cero a cinco años de edad alternativas educativas oportunas, pertinentes y de calidad que fortalezcan los procesos afectivos, de socialización y de comunicación que se generan en las interrelaciones en el núcleo familiar.
  - ◆ Crear mil microcentros de núcleos familiares, quinientas ludotecas en igual número de instituciones educativas que cuenten con prees-

colar, y mil espacios lúdico-afectivos, con la participación de diversos actores sociales, institucionales y comunitarios (secretarías de educación, ONG, bachilleres, estudiantes universitarios, líderes comunitarios y otros).

- ◆ Concertar y socializar lineamientos pedagógicos para la educación de la infancia. Dos publicaciones por año.
- ◆ Convocar al Estado y a la sociedad civil para la conformación de espacios de encuentro, que posibiliten el análisis, la planeación y el desarrollo conjunto de planes y programas para la población entre los cero y cinco años de edad. (36 foros regionales y uno nacional anual).
- ◆ Incidir en la reformulación de los planes de desarrollo nacional, departamental, distrital y municipal en las 36 entidades territoriales, a través de la identificación, fortalecimiento, creación e incorporación de alternativas educativas para la población entre los cero y los cinco años de edad (No. de entidades territoriales en las que se concreta la política).
- ◆ Generar una actividad positiva creativa y comprometida de la familia y la comunidad frente a la atención y formación de la infancia, mediante diferentes estrategias de comunicación:
- ◆ Apoyar, diseñar, producir y divulgar 48 programas de televisión y 48 de radio, y dos publicaciones por mes en los medios de comunicación escritos, orientados a potenciar el desarrollo integral de la población objetivo (No. de programas).
- ◆ Gestionar recursos humanos, físicos y financieros ante personas naturales, jurídicas y organizaciones de cooperación nacionales e internacionales para apoyar las alternativas educativas municipales, departamentales y nacionales que se generen.
- ◆ Articular la acción pedagógica desarrollada con los niños entre los cero y cinco años de edad, con el grado obligatorio de educación preescolar y con los hogares y jardines infantiles del ICBF.

• Proyectos

- ◆ Microcentros de núcleos familiares.
  - ◆ Espacios lúdicos-afectivos, adultos y bebés.
  - ◆ Ludotecas infantiles comunitarias.
  - ◆ Conversatorio virtual sobre la infancia.
  - ◆ Formación en psicopedagogía en el bachillerato.
  - ◆ Medios masivos educadores para la infancia.
- c. *Educación es calidad.* El motor se propone brindar una educación básica de calidad para todos los colombianos, entendida ésta como la formación del estudiante en competencias universales básicas en el mundo de hoy y como ciudadano ético, autónomo y solidario en su entorno familiar, local y nacional.

Este motor se concibe como la articulación de una serie de proyectos que, basados en procesos de participación, movilización y rendición de cuentas, generen altas expectativas y el control de la ciudadanía sobre la educación. El objetivo de este programa motor es hacer exigible el derecho a la calidad de la educación.

• *Objetivos específicos*

- ◆ Brindar una educación básica de calidad para todos los colombianos y colombianas, entendida ésta como la formación del estudiante en competencias universales básicas en el mundo de hoy y como ciudadano ético, autónomo y solidario en su entorno familiar, local y nacional.
- ◆ Establecer mecanismos de la exigibilidad educativa:
  - Institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la calidad
  - Definición de estándares curriculares
  - Lineamientos curriculares y pedagógicos
  - Convenio de logro educativo
  - Concertación mediante 45 talleres y socialización de estándares curriculares para las áreas fundamentales y obligatorias por grupos de grados con base en los reguladores del currículo establecidos en la ley general de educación para los niveles de educación preescolar, básica y media. Publicación y distribución de cien mil ejemplares por área.
  - Concertar y socializar lineamientos pedagógicos que orienten y regulen la evaluación y promoción de escolares en el aula. 400 mil ejemplares.
  - Establecer el convenio institución-padres sobre logros educativos de los estudiantes al inicio del año escolar en los *Nuevos colegios* del programa del Nuevo sistema escolar.
  - Institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la educación con competencias y responsabilidades claramente definidas para los distintos niveles del sector educativo y definir la organización que lo dirija y administre.
  - Evaluar los logros de los estudiantes en cuatro áreas fundamentales y obligatorias y en cuatro grados de la educación básica y los factores que se asocian positiva o negativamente a los logros evaluados. Divulgar los resultados anualmente.
  - Lograr que el 50% de las instituciones educativas formulen sus planes de mejoramiento institucional con base en procesos de autorregulación que tengan como uno de sus criterios los resultados de sus estudiantes en las pruebas liberadas por el sistema nacional de evaluación de la educación.
- ◆ Evaluar todos los docentes y directivos docentes tanto para su ingreso al servicio como en el ejercicio de este, de acuerdo con la ley general de educación.
- ◆ Identificar y difundir modelos exitosos en el logro académico.
- ◆ Establecimiento del convenio de logro educativo como mecanismo de seguimiento de la calidad y gestión.
- ◆ Superar prácticas y actitudes sexistas que en la labor docente cotidiana reproducen pautas de discriminación de género.

- ◆ Mejorar la calidad de la educación básica y media en las zonas rurales.
- ◆ Llevar a cabo una expedición pedagógica para detectar el estado de la educación y socializar sus resultados a través de impresos y materiales multimediales.
- ◆ Consolidar un sistema de formación de educadores que impulse, desde las escuelas normales reestructuradas, un perfil de docente para el siglo XXI.
- ◆ Diseñar y poner en funcionamiento el sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal. A partir del 2000, iniciar la realización de ingreso por año.
- Proyectos
  - ◆ Bilingüismo
  - ◆ Sistema nacional de la evaluación de la calidad
  - ◆ Divulgación de los resultados de calidad
  - ◆ Lineamientos curriculares y pedagógicos y establecimiento de estándares por áreas del conocimiento
  - ◆ Graduar los establecimientos educativos
  - ◆ Identificación y difusión de modelos pedagógicos exitosos en el logro académico
  - ◆ Política del libro
  - ◆ Cualificación de los educadores atada a la evaluación
  - ◆ Expedición pedagógica
  - ◆ Sistematización y difusión de las experiencias educativas en zona rural

#### *d. Colombia: sociedad del conocimiento*

El objetivo de este plan es la creación de un sistema coherente en la educación superior, que tenga a la sociedad del conocimiento, como motor de desarrollo. Este objetivo tiene su fundamento en un hecho social, político y económico evidente: vivimos en un mundo en el cual la producción, circulación, distribución y consumo del conocimiento constituyen una fuente de la riqueza de las naciones y de poder, como lo fue en paradigmas tecnológicos anteriores la posesión de la tierra o de las materias primas.

En esas condiciones, le corresponde a la educación concitar la conciencia social y la voluntad política para propiciar el desarrollo humano hasta niveles superiores en todos los espacios y ámbitos, tanto escolares como extraescolares. La formación integral dentro de modalidades y calidades de la educación superior debe capacitar a los individuos para cumplir funciones profesionales investigativas y de servicio social.

El logro de este objetivo será el resultado de una combinación de mejoras en la eficiencia, redistribución de recursos, regulación y reorganización institucional. En tal sentido el gobierno presentará a la sociedad y al Congreso de la República una propuesta de reforma a la ley 30 de 1992 que clarifique el concepto de autonomía, fortalezca los instrumentos de regulación del Estado, mejore el acceso equitativo a la educación superior y elimine el carácter terminal de los programas tecnológicos y técnicos.

Dentro del sistema de formación profesional, el Sena diseñará e Implantará un sistema de acreditación de entidades y programas de formación para

el trabajo que permite la homologación y el establecimiento de políticas de mejoramiento continuo y que garantice la certificación de la calidad de los mismos, mediante el establecimiento de estándares de calidad con base en las necesidades planteadas por el sector productivo. Acreditarse en el marco de este sistema será requisito para participar en procesos de contratación del Sena para realizar acciones de formación continua y ocupacional.

- Objetivos específicos

De manera específica, con este motor se alcanzarán los siguientes objetivos:

- ◆ Garantizar la continuidad de la educación en los niveles técnico y tecnológico de la educación superior, de modo que el sistema gane en eficiencia y los estudiantes no vean frustradas sus aspiraciones a lograr un título profesional.
- ◆ Garantizar el ejercicio responsable de la autonomía universitaria tanto en las universidades públicas como privadas a través de la precisión del concepto de autonomía, como lo solicita el Consejo Nacional de Planeación. En este sentido se regulará la apertura indiscriminada de programas académicos, el reporte de información financiera, presupuestal, académica o estadística por parte de las instituciones de educación superior.
- ◆ Impulsar el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades, de modo que estas se conviertan en un factor de desarrollo científico, cultural, económico y ético de la sociedad, al igual que contribuyan a la solución de las necesidades del país.
- ◆ Mejorar la eficacia del sistema de información de la educación superior de modo que contribuya a superar las asimetrías de información que se presentan en el sector, y que impiden la diferenciación de las instituciones de educación superior, en aspectos tales como calidad, pertinencia y futuro profesional, impidiendo a los aspirantes de la educación superior y en general a la sociedad tomar decisiones racionales sobre la formación que esperan recibir o el perfil de la formación de los egresados aspirantes a entrar en el mundo del trabajo.
- ◆ Mejorar la equidad en el acceso a la educación superior y del sistema de crédito educativo, haciendo especial énfasis en el acceso de las mujeres a carreras de alto perfil técnico y laboral.
- ◆ Promover el mejoramiento continuo de la calidad de la educación superior a todos los niveles mediante el ejercicio estricto de las funciones de vigilancia y regulación que prevé la ley.
- ◆ Ampliar el sistema de crédito para la educación superior, enfocado inicialmente a financiar los costos de matrícula universitaria y el sostenimiento de los estudiantes que así lo requieran.
- ◆ Clarificar el concepto de la autonomía, fortalecer los instrumentos de regulación del Estado.
- ◆ Eliminar el carácter terminal de los programas tecnológicos y técnicos.
- ◆ Racionalizar de la nomenclatura de títulos, garantizar la pertinencia y la calidad.

- ◆ Garantizar un vínculo más claro entre productividad y remuneración de los docentes, por medio de una reforma del Decreto 1444.
- ◆ Reorganizar la educación media con miras a fortalecer sus vínculos y continuidad con la educación superior, para lo cual se apoyarán experiencias piloto con universidades públicas que adopten la oferta de educación media.
- ◆ Fomentar la calidad de institutos técnicos y tecnológicos que ofrezcan los programas académicos que el país necesita para su modernización científica.
- ◆ Fortalecer los programas de educación continuada y a distancia y combinar componentes presenciales con tecnologías televisivas y redes telemáticas, a través de universidades con sólidos programas presenciales afines con los ofrecidos en las otras modalidades. En este sentido, se tratará de eliminar el desequilibrio existente entre oferta y demanda de manera que se aproveche alrededor de 13.500 cupos disponibles en la actualidad.
- ◆ Empezar una campaña en el ámbito nacional para promover la elección de carreras técnicas y tecnológicas por parte de los jóvenes.
- ◆ Acreditar instituciones de formación para el trabajo, para lo cual se establecerá una alianza entre el Sena y el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior.
- ◆ Certificar todos los centros de formación y de desarrollo tecnológico del Sena como entidades prestadoras de servicios, de acuerdo con las normas ISO 9000; para lo cual tendrán que evaluar todos sus recursos y componentes, así como las demandas, opiniones y exigencias del sector productivo y de los alumnos.
- Proyectos
  - ◆ Ampliación de la cobertura y mejoramiento de la equidad del sistema de crédito
  - ◆ Reforma de la educación media
  - ◆ Investigación pedagógica
  - ◆ Mejoramiento de la eficacia del sistema de información de la educación superior
  - ◆ Mejoramiento de la eficacia de la regulación de la educación superior
- ◆ Generar una mayor integralidad en los servicios sociales ofrecidos a los jóvenes, nacional, departamental, municipal y local.
- ◆ Abrir el componente de interacción con la comunidad de los Peis, mediante la formulación y desarrollo de proyectos pedagógicos en torno a lo cultural, lo deportivo y lo ambiental.
- ◆ Desarrollar procesos de formación juvenil relacionados con: sustancias psicoactivas, desarrollo del pensamiento, habilidades lectoras y escriturales, resolución de conflictos, sexualidad, medio ambiente, ética y valores.
- ◆ Capacitar a los jóvenes cabeza de familia en destrezas y habilidades para el trabajo, la vinculación laboral y la productividad.
- ◆ Promover actividades de producción cultural, artística y deportiva, que permita el desarrollo de la creatividad y la sensibilidad de los jóvenes.
- ◆ Fortalecer la cooperación entre ONG, organizaciones gubernamentales y comunidades para articular la oferta de servicios dirigida a los jóvenes.
- ◆ Apoyar la consolidación de los procesos organizativos de los jóvenes, los clubes juveniles y las redes.
- ◆ Crear los cuerpos solidarios juveniles con el apoyo de todos los actores que estén comprometidos en la búsqueda de la paz.

#### e. Constructores de un nuevo país

La política nacional de juventudes, en desarrollo de la Ley 375 de 1997, buscará la promoción de las juventudes como constructores de paz, el fomento a la educación y la formación integral para una participación más activa de ésta en el devenir del país y en la promoción de programas para dicha población. El Viceministerio de la Juventud desarrollará, como cabeza de la política orientada a ampliar las oportunidades de los jóvenes, los siguientes programas.

- Objetivos específicos
  - ◆ Desarrollar un diagnóstico de necesidades de formación integral, movilización y participación de joven a joven, mediante una consulta juvenil en las zonas focalizadas.
  - ◆ Generar una mayor integralidad en los servicios sociales ofrecidos a los jóvenes, en los niveles: nacional, departamental, municipal y local.

En tal sentido, se realizará un trabajo mancomunado entre colegios, casas de juventud y cajas de compensación, para contribuir a elevar la sensibilidad del sistema escolar hacia el joven en cuanto sujeto de formación y no sólo hacia el educando; impulsar prácticas de educación informal y no formal extraescolar que contribuyan a la formación integral de los jóvenes y a su desarrollo humano.

- ◆ *Formación integral y promoción juvenil para el joven en su tiempo libre.* El paso hacia un nuevo paradigma que reconozca nuevas formas de acceder al conocimiento, a la información y a la cultura, requiere contemplar nuevos escenarios y actores de la educación que permitan trascender la concepción escolarizada, innovando modelos pedagógicos, tecnologías y formas de organización y participación democráticas y abiertas a la sociedad civil.
- ◆ Jóvenes por la paz y la convivencia. El Viceministerio de la Juventud apoyará la realización de planes, programas y proyectos que tengan como finalidad activar el protagonismo de los jóvenes como agentes de paz. Se fortalecerá la capacidad de los jóvenes y de sus comunidades para la resolución pacífica y creativa de conflictos. Igualmente, se promoverán las relaciones de respeto y tolerancia.
- ◆ Servicios integrados para jóvenes a nivel local. La relación entre la población colombiana joven y los servicios sectoriales orientados a promover el desarrollo social es precaria, las instituciones ofrecen servicios de escasa cobertura y limitado impacto frente a las necesidades y expectativas de los jóvenes.

Se promoverá la creación de más y mejores oportunidades de educación, trabajo, cultura y participación política para hombres y mujeres jóvenes de los sectores más pobres de Colombia. El eje central de la formulación

y ejecución de este programa será el nivel local y el sentido de sus acciones será la integridad de la intervención bajo una perspectiva poblacional.

Con el programa *Tarjeta joven*, mecanismo de enlace e integración de todos los programas que atiende el Viceministerio, y que busca la complementación entre los principios de las Leyes 115 y 375, se establecerá, mediante el desarrollo del sistema de pesas, el reconocimiento de puntos que los jóvenes acumulen por el servicio social alternativo, que los beneficiarán con descuentos y beneficios específicos en el crédito educativo y en los establecimientos de educación.

El DNP pondrá a consideración del Conpes la creación de un sistema nacional de juventudes y la puesta en marcha de un plan nacional de solidaridad juvenil.

## NOTAS

<sup>1</sup> El concepto de establecimiento que se utiliza corresponde al de razón social, o sea a los planteles que tienen código Dane diferente, así ofrezcan varias jornadas. Por su parte, aquellos establecimientos que reportaron jornada múltiple, pero cada una con un código diferente, fueron contabilizados según el número de jornadas.

<sup>2</sup> Fuente Encuesta de Hogares. De acuerdo con el Icfes, la matrícula en 1996 era cercana a 674 mil estudiantes; aún no ha publicado cifras de 1997. En todo caso, en las cifras del Icfes parece haber subregistro. Icfes, Estadísticas de la Educación Superior, 1996.

<sup>3</sup> La tasa de cobertura neta es la proporción de alumnos en determinado rango de edad matriculados en un nivel o grado de enseñanza respecto a la población en edad para dicho nivel o grado. Debido a la importancia de la extraedad, se espera que la tasa de cobertura neta sea inferior a la tasa de cobertura bruta.

<sup>4</sup> En los registros educativos que manejan el Dane y el MEN, la zona—urbana o rural—se define por la ubicación del establecimiento. Esto ha llevado a que se reporte un gran crecimiento de la matrícula de secundaria en zonas rurales que corresponden, realmente, a colegios que sirven a la población de las grandes capitales, pero que se ubican en zonas rurales de municipios aledaños.

<sup>5</sup> Las bibliotecas prestan menos de un libro por cada cincuenta habitantes, cuando en Europa se prestan entre tres y doce libros por habitante; menos de uno de cada cien establecimientos tienen bibliotecas con libros diferentes a textos y enciclopedias y en la mayoría de las ciudades colombianas no existe una biblioteca pública completa, (Melo, 1998).

<sup>6</sup> Calculada con base en encuestas Casen y de calidad de vida, y tomando como denominador la población entre 20 y 24 años, las tasas serían 28% y 38% respectivamente.

<sup>7</sup> El presupuesto autorizado del Sena para 1998 ascendió a \$ 377 mil millones, de los cuales, \$ 255.880 van a capacitación de la fuerza de trabajo. Esto significa que el 67.7% de los recursos se destinaron a la tarea central del Sena, es decir, a la calificación de la mano de obra, con 33.9% para cursos largos y 23.6% para cursos cortos.

<sup>8</sup> De acuerdo con el Censo de Población de 1993, en la población mayor de 15 años, el promedio de escolaridad de las mujeres en zonas urbanas fue prácticamente igual al de los hombres: 6.89 para mujeres y 6.91 para hombres y en las zonas rurales fue de 3.86 para mujeres y de 4.16 para los hombres.

<sup>9</sup> Las pruebas saber son exámenes estandarizados del logro de los estudiantes, que desde 1992 realiza periódicamente el Ministerio de Educación en lenguaje y matemáticas en tercero, quinto, séptimo y noveno grados. El resultado se refiere a las pruebas de 1993.

<sup>10</sup> En los registros educativos que manejan el Dane y el MEN, la zona—urbana o rural—se define por la ubicación del establecimiento. Esto ha llevado a que se reporte un gran crecimiento de la matrícula de secundaria en zonas rurales que corresponden, realmente, a colegios que sirven a la población de las grandes capitales, pero que se ubican en zonas rurales de municipios aledaños.

<sup>11</sup> La Ley 60 de 1993 de competencias y recursos recoge la negociación de dos grupos de interés. La necesaria unificación de los fondos en un solo responsable y de la capacidad de manejo de recursos en un solo nivel, quedó como un objetivo secundario, que se sacrificó en la negociación. El interés gremial de los maestros por la centralización, para mantener mayor poder político, se mantuvo al mismo tiempo que las declaraciones inocuas de autonomía escolar sin manejo de recursos. Además la responsabilidad sobre la calidad y eficiencia del servicio se diluye en cuerpos colegiados más aptos para consulta que para administración eficaz.

<sup>12</sup> La diferencia entre la oferta o capacidad instalada (tasa bruta) y la cobertura real (tasa neta), permite establecer la proporción de recursos que son ineficientemente utilizados para atender repetición y extraedad. A partir de esta diferencia se constituye en un indicador de eficiencia interna del sistema. La tasa de escolarización se llama neta cuando se toma solamente la matrícula de los niños en edad de educarse, para primaria los de 7 a 11 años y para secundaria los de 12 a 17 años.

<sup>13</sup> Dichos criterios serán aplicables de la nación hacia los departamentos, de estos hacia los municipios, y de estos últimos hacia las instituciones educativas; considerarán categorías por zona urbana y rural, por niveles relativos de desarrollo y poblaciones especiales.

<sup>14</sup> El MEN como responsable, junto con el DNP y las entidades territoriales determinarán los criterios de focalización para el otorgamiento de los subsidios. La nación junto con las entidades territoriales establecerá un programa de subsidios a la demanda para aquellos municipios de extrema debilidad fiscal y alta incidencia de la pobreza.

<sup>15</sup> El MEN con apoyo del DNP implantará el sistema que integrará las herramientas existentes, como Sabe-50, Gestione, Hojas de Vida, C-100 y C-600.

<sup>16</sup> El MEN como responsable, junto con el DNP y las entidades territoriales, determinarán los criterios de focalización para el otorgamiento de los subsidios. La nación junto con las entidades territoriales establecerá un programa de subsidios a la demanda para aquellos municipios de extrema debilidad fiscal y alta incidencia de la pobreza.

## II. CULTURA

La Constitución Política señala a la cultura como fundamento de la nacionalidad. En el contexto de una nación multicultural, pluriétnica, diversa y descentralizada, la cultura impregna y sobre determina la vida humana. Por ello, la construcción de la paz debe enmarcarse en el entramado de valores que conforman la cultura, en la cual interactúan las costumbres, las tradiciones, el intelecto, etcétera.

La violencia que por tanto tiempo ha marcado la vida nacional, ha producido un desgarramiento del tejido social que impide el ejercicio libre de la ciudadanía, el reconocimiento y la valoración positiva de las diferencias y el diálogo que posibilite la identificación de propósitos comunes. La cultura, como dimensión fundamental del desarrollo, posibilita la reconstrucción de las identidades rotas por la guerra, la generación del concepto de ciudadanía que nos permita participar en las decisiones de interés común y la construcción de una ética y comportamientos de convivencia que nos provea de las aptitudes para una vida en común, solidaria, participativa y tolerante.

El Estado deberá apoyar la actividad cultural de manera transparente y democrática; su papel debe ser el de facilitador, promotor, gestor y creador de condiciones para el desarrollo cultural, para lo cual debe contar con el compromiso de la sociedad civil, los entes territoriales y el sector privado. Institucionalmente, el Ministerio de Cultura es el encargado de formular las políticas y estrategias que orienten la acción del Estado para dar cumplimiento a lo planteado en la Constitución Nacional en materia cultural. Uno de los criterios principales que orientará la política cultural es la de mejorar la equidad en el acceso a la cultura y a los bienes culturales.

### A. DIAGNÓSTICO

#### 1. Logros

En el sector cultural se han logrado algunos avances, especialmente en el proceso de descentralización. En este sentido, el mayor avance se ha dado con la creación de los consejos departamentales (32) y distritales (3) de cultura, la puesta en funcionamiento de fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes (36), el fondo mixto de promoción cinematográfica y la creación de los consejos municipales de cultura. (450). El resultado de este proceso de descentralización es la ampliación de oportunidades y espacios de participación de la sociedad civil en la definición de las prioridades y acciones para el desarrollo cultural en los diferentes niveles de organización del Estado.

Fruto de un importante proceso de concertación, el sector presenta como uno de sus principales logros la reflexión sobre la política cultural y el papel de la sociedad y del Estado en esta materia. Como resultado de este ejercicio se promulgó la ley general de cultura mediante la cual se ha avanzado sustancialmente en que la cultura como sea uno de los componentes esenciales del desarrollo social.

Se han ampliado las oportunidades y espacios de participación de la sociedad civil en la definición de las prioridades y acciones para el desarrollo cultural en los diferentes niveles de organización del Estado, a través de la consolidación de los consejos departamentales y municipales de cultura.

Se ha consolidado el papel del Estado en la preservación y difusión del patrimonio cultural de la nación, mediante procesos de investigación y

mejoramiento de la infraestructura para la conservación del patrimonio mueble, histórico, artístico, etnográfico, arqueológico y bibliográfico, así como la gestión integral sobre el patrimonio inmueble.

Se ha producido un aumento significativo en la cobertura de los estímulos para la creación y la investigación cultural, que han permitido el reconocimiento y promoción -especialmente entre las nuevas generaciones- de su inmenso potencial artístico.

Finalmente, se ha avanzado en el mejoramiento, promoción y democratización del acceso de la sociedad a la producción cultural a través de los medios de comunicación, mediante el programa de radios comunitarias, la televisión cultural y el desarrollo de proyectos cinematográficos en sus diferentes formatos.

## 2. Debilidades

En algunos sectores de la sociedad el tema de la cultura aún no cuenta con el debido reconocimiento como un importante factor de desarrollo social. Como estrategia de desarrollo del sector se hace necesario avanzar y profundizar en su proceso de descentralización, generando una amplia participación de la sociedad civil, agentes y creadores culturales.

Uno de los problemas que afectan el desarrollo cultural es la falta de recursos que la financien. Sus dos fuentes fundamentales son el presupuesto público y los particulares. El primer caso presenta tres debilidades: centralismo, escaso monto y una distribución desigual. De otra parte, los recursos provenientes de entidades particulares, al no existir suficientes estímulos para su inversión, son generalmente escasos y discrecionales. La inversión promedio en proyectos de desarrollo cultural en nuestro país se encuentra cuarenta veces por debajo de los estándares internacionales recomendados por la Unesco.

No se cuenta con sistemas de información para apoyar los procesos de planeación, gestión y evaluación de los planes, programas y proyectos del sector, así como la adecuada orientación de los recursos. Tampoco se cuenta con una oferta amplia y de calidad para una formación artística y cultural que garantice el nivel de cualificación de los gestores y creadores del país. De igual forma, existen grandes carencias en la formación artística y cultural.

El acceso a los bienes y servicios culturales no ha sido equitativo y no siempre participativo. Este es quizás uno de los principales problemas que enfrenta el sector.

La actividad relacionada con el patrimonio cultural de la nación, en particular la de los agentes rectores del mismo, no ha tenido la prioridad que le corresponde y su financiación encuentra serias dificultades.

## B. PROPUESTAS DE POLÍTICA

### 1. La organización del sector

Base fundamental en la aplicación de las políticas culturales es la consolidación del sistema nacional de cultura, estrategia de descentralización del sector cultural que compromete la creación y cualificación de consejos e instituciones territoriales de cultura, el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales y agentes culturales, y la consolidación de los procesos que vivifican y arman estructuralmente el sistema: formación, información, planeación, organización y financiación. El compromiso fundamental de la sociedad debe expresarse con la puesta en

marcha y gestión de dichos consejos por parte de las administraciones departamentales y municipales y la sociedad civil.

Se promoverá un debate nacional sobre el sistema nacional de cultura, con el fin de fortalecer su desarrollo, garantizar una participación real de la sociedad civil en la definición de las políticas y planes de desarrollo cultural.

Con el fin de fortalecer los fondos mixtos de cultura para la promoción de la cultura y de las artes, y evitar las inequidades regionales originadas en la desigual disponibilidad de recursos entre departamentos, se podrá promover la libre asociación de estos fondos departamentales. Los departamentos podrán apoyar este proceso y contribuir a la consolidación financiera de los mismos.

Se pondrá en marcha el sistema de información cultural, como herramienta principal para el desarrollo de las políticas del sistema nacional de cultura. Este sistema de información contribuirá al fortalecimiento del sector a través de la configuración de un mapa cultural del país que oriente y determine los criterios de inversión y de planeación para la asignación de recursos de una manera más equitativa. Con el sistema de información cultural el país tendrá, así mismo, la posibilidad de estimular procesos de producción y mercadeo de bienes y servicios culturales, que en el largo plazo se podrán constituir en un importante renglón del producto interno bruto (PIB).

Finalmente, se estudiarán las fórmulas para que el Museo Nacional, la Biblioteca Nacional, el Instituto Colombiano de Antropología, el Teatro Colón, la Orquesta Sinfónica de Colombia y la Banda Sinfónica Nacional, tengan una mayor autonomía financiera e institucional.

### 2. Patrimonio cultural de la nación

El patrimonio cultural constituye una de las bases de la nacionalidad e identidad cultural. Su conservación y reconocimiento se convierten en un compromiso ineludible del Estado y de la sociedad.

La acción del Estado se centrará en la identificación, investigación, análisis, conservación, restauración, difusión y valoración del patrimonio cultural material (documental, sonoro, visual, fílmico, mueble e inmueble), y no material (memoria, tradiciones, costumbres, entre otros), que hacen parte del conjunto del patrimonio artístico y cultural de la nación, patrimonio que es eje fundamental del desarrollo y fuente esencial de la memoria y la identidad.

Se fortalecerán los museos, bibliotecas, centros documentales y archivos, como ejes de la atención, cuidado y fortalecimiento del patrimonio cultural en el país. Se fortalecerán igualmente el Museo Nacional, la Biblioteca Nacional, el Instituto Colombiano de Antropología y el Archivo General de la Nación, entidades que se constituyen como ejes de la acción patrimonial directa del gobierno. Se consolidará la ampliación física del Museo Nacional como proyecto de interés social para fortalecer labores educativas y culturales y como apoyo a los demás museos del país, en sus servicios educativos y culturales para los colombianos del próximo siglo.

En relación con el patrimonio no material o intangible, el Ministerio de Cultura promoverá el rescate, valoración, difusión e investigación y fomentará la creación para contribuir a la construcción de la memoria colectiva y al desarrollo de las expresiones de las culturas tradicionales.

Se estudiará la constitución de un Fondo para la Preservación del Patrimonio Inmueble con recursos provenientes de diferentes fuentes y la participación de las entidades territoriales y del sector privado. Igualmente, se promoverán convenios *—joint ventures—* entre los municipios para este propósito, siempre y cuando el uso de los muebles e inmuebles respectivos tengan propósitos de uso y turismo cultural. Por otra parte, se estudiará el establecimiento de exenciones para el pago de tributos locales sobre los inmuebles de interés cultural.

### 3. Formación artística y cultural

La formación integral del individuo debe contemplar el componente artístico y cultural. Por lo tanto, se propenderá por una valoración de la cultura y las artes como un elemento esencial de su formación. En coordinación con el Ministerio de Educación y con los demás ministerios y entidades públicas y privadas, se fomentará el conocimiento de nuestra realidad, historia, mitos y raíces. El impulso a la antropología y a la arqueología y el rescate de la enseñanza de las humanidades a nivel escolar contribuirán a lograr este cometido. Se reconocerá, además, a la institución educativa como uno de los escenarios de la actividad cultural.

Considerando la existencia en el país de una gran demanda no satisfecha en el campo de la formación artística y cultural, se promoverá el fortalecimiento de los programas y de las instituciones nacionales y territoriales encargadas de desarrollar procesos pedagógico - artísticos y culturales y se promoverá la formación y profesionalización de los creadores y los gestores culturales.

Igualmente, se aunarán esfuerzos con organismos internacionales, nacionales, y territoriales con el propósito de fomentar y promover la lectura.

### 4. Fomento a la creación y a la investigación artística y cultural

La cultura se expresa, se consolida y se renueva a través de los creadores culturales. Ellos tienen la misión social de darle forma a la identidad de una nación. Cuando se entra en contacto con un pueblo, sus tradiciones, sus valores y la forma de ser y de pensar de su gente se conocen a través de sus tradiciones artísticas.

En tiempos de globalización, como los que enmarcan el fin del milenio, el desarrollo cultural debe someterse a un doble reto: preservar la identidad cultural y asimilar las manifestaciones culturales generadas en otros ámbitos. El desafío es aprovechar la tecnología de las comunicaciones satelitales para valorar aún más nuestra cultura y enriquecerla. Solo democratizándola, y dándole instrumentos a la sociedad para crear y comunicarse con el resto del planeta, podremos conciliar conceptos como identidad y globalización.

Se estimulará la creación y la investigación artística con el objeto de reconocer y promover el inmenso potencial artístico que pueda garantizarle al país la continuidad de sus tradiciones culturales.

Así mismo, se procurará elevar el nivel de sus artistas y su profesionalización para que la realidad y el imaginario colectivo se conjuguen y manifiesten a través de la música, la literatura, las artes escénicas, las artes visuales, y de la cinematografía, con el propósito de que los artistas mantengan y reinterpreten las tradiciones, le ofrezcan a la sociedad la oportunidad de verse reflejada en sus obras, le proporcionen a los colombianos esos espacios de sana y constructiva recreación, promuevan la ilusión y la esperanza, y sean portadores, ante el mundo, de

la originalidad cultural de nuestra nación, difundiendo una imagen positiva de Colombia.

### 5. Cultura y medios de comunicación

La cultura se expresa en un sistema compartido de códigos simbólicos y materiales a través de las múltiples formas del lenguaje y la tecnología. Dichos códigos determinan identidades que ligan a los grupos humanos a un espacio y a un tiempo. La comunicación es uno de los principales procesos mediante la cual éstos códigos culturales son enseñados, reproducidos y recontextualizados, tanto al interior como hacia el exterior del grupo humano que los conviene y comparte.

Se buscará fortalecer los procesos comunicativos (radiales, televisivos, impresos y cinematográficos) que refuercen los diálogos interculturales que tienen lugar en el territorio nacional, con el propósito de contribuir a democratizar la información y el acceso a las actividades, los bienes y los servicios artísticos y culturales.

Se continuará, a través de las radios comunitarias, con la promoción de mecanismos reales y eficientes para proteger, conservar, rehabilitar y divulgar nuestro patrimonio cultural, en particular el sonoro (musical y oral).

De igual forma, se participará activamente en la consolidación del canal de televisión cultural. El Ministerio de Cultura trabajará en permanente coordinación con el Ministerio de Comunicaciones para lograr que la televisión cumpla con el propósito formativo y cultural que debe tener; se propenderá por la ampliación de espacios de programación cultural en los concesionarios de los medios de comunicación radiales y televisivos, buscando mecanismos para estimular a los canales privados con el fin de que produzcan y exhiban programas de alto nivel cultural. Se fomentará la producción cinematográfica nacional mediante la generación de medios de financiamiento públicos y privados de fuente nacional, bilateral e internacional.

En las embajadas y representaciones diplomáticas, la información y difusión sobre la vida cultural del país deberá hacer parte de las funciones de nuestro servicio en el exterior.

### 6. Industrias culturales

Con el fin de consolidar el sector cultural como fuente de desarrollo económico y social<sup>1</sup>, en los casos en que ello sea posible y conveniente, se buscará incorporar la producción cultural en las dinámicas del mercado, a través de las industrias y servicios culturales y mediante incentivos a la inversión en zonas francas. Los sectores prioritarios para el desarrollo de estas políticas serán la industria editorial, la industria cinematográfica, fonográfica y el turismo cultural, entre otros. Para su fortalecimiento se canalizarán recursos hacia el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica y el fondo mixto nacional de promoción de la cultura y las artes y se promoverán estímulos a la inversión privada.

### 7. Apoyo financiero

El Ministerio de Hacienda en conjunción con el Ministerio de Cultura estudiará la estructura tributaria, arancelaria y de incentivos con el fin de promover el desarrollo cultural del país, así como la creación y distribución de bienes culturales, haciendo más amplio el acceso a estos por parte de los colombianos. Sería conveniente revisar los aranceles de donaciones y compras de bienes culturales para y por parte de entidades públicas de

diferente orden, así como del concepto de ganancias ocasionales en adquisición de dichos bienes para la misma clase de entidades. De igual manera, deben estudiarse mecanismos para posibilitar el pago de impuestos de sucesión mediante la entrega de colecciones privadas a entidades públicas.

De otra parte, los impuestos que se cobran a espectáculos públicos de carácter cultural (cine teatro, conciertos) deberán continuar destinándose por partidas iguales al deporte y al sector cultural.

Finalmente, los incentivos tendrían como propósito exclusivo lograr una mayor vinculación del sector privado y la sociedad civil en su conjunto en la financiación de la cultura.

## NOTAS

<sup>1</sup> El desarrollo de esta industria tiene además un potencial generador de procesos creativos y de disfrute de bienes culturales.

## III. SALUD

Mejorar la salud de los colombianos y el acceso de toda la población a los servicios de salud a través del sistema de seguridad social es una meta que involucra a todos los colombianos. Posibilitar este compromiso social es un derecho y un deber para la construcción de la paz y la reconstitución del tejido social. Por lo tanto, la política del sector busca el compromiso de la sociedad con el sistema de salud, para corregir las inequidades, la ineficiencia y la falta de solidaridad y cobertura que persisten en el sistema.

Para lograr lo anterior se requiere garantizar la estabilidad financiera del sistema, lo que implica modificar y hacer más eficiente la asignación y manejo de los recursos, y resolver los problemas estructurales y administrativos de las instituciones.

Las políticas dirigidas a mejorar el acceso a los servicios con equidad, la eliminación de privilegios de las Empresas Promotoras de Salud Públicas y de las entidades adaptadas, la búsqueda de solidez de las Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, la reestructuración de las Empresas Sociales del Estado, ESE, y el montaje del sistema de información, están todas orientadas a resolver las serias dificultades en cuanto a la viabilidad y estabilidad financiera que presenta hoy el sistema y que obstaculizan la posibilidad de mejorar la salud de los colombianos. Estas políticas son inaplazables.

### A. DIAGNÓSTICO

Al calificar la situación de la salud y teniendo como base el proceso de transición epidemiológica, Colombia se encuentra en una fase caracterizada por un patrón de enfermedad y muerte donde la reducción de la incidencia de enfermedades infecciosas, maternas, perinatales y nutricionales se ha estancado debido a la existencia de factores estructurales del desarrollo en ciertas regiones y grupos sociales. Además, la incidencia de las enfermedades crónicas, degenerativas y neuropsiquiátricas se ha incrementado, por la exposición creciente a factores de riesgo como el tabaco, el alcohol y las sustancias psicoactivas. Así mismo, persiste una elevada mortalidad y discapacidad temprana masculina por lesiones, de las cuales un porcentaje alto se debe a la violencia del país, determinando todo ello una elevada carga de la enfermedad.

La situación de las enfermedades transmisibles reviste especial importancia en salud pública, ante la presencia de enfermedades que amenazan con incrementar sus tasas de ataque en un futuro cercano, las cuales se han extendido a nuevas áreas geográficas o que muestran creciente resistencia a los medicamentos; este es el caso del dengue, la malaria, el cólera, la tuberculosis, el Sida y la encefalitis equina venezolana.

La elevada incidencia de lesiones en jóvenes del sexo masculino, aumenta de manera significativa la carga de la enfermedad por incrementos en la mortalidad y la discapacidad, y ha determinado un progreso muy desigual por género en la expectativa de vida al nacer, puesto que mientras la ganancia en mujeres en este indicador en los últimos diez años se estima fue de 2,5 años, la ganancia en hombres, en el mismo período, fue de solo 0,02 años.

Para garantizar la atención de salud, antes de 1993 existía un sistema de salud con problemas de insuficiencia de recursos, limitada cobertura, desigualdad en el acceso y baja calidad de los servicios prestados. La Ley 100 de 1993 cambió radicalmente la forma de suministrar los servicios de salud, pasando de un sistema asistencialista a uno basado en el aseguramiento que garantiza la atención integral de salud, prevención, promoción, tratamiento y rehabilitación. El sistema de seguridad social en salud adoptado ha conseguido un grado adecuado de calidad, aunque todavía no ha alcanzado los niveles deseados de cobertura y eficiencia.

En 1993 había ocho millones de personas afiliadas al sistema, esto es 24.3% de la población total, y para 1997 se encontraban afiliados 23 millones de personas, es decir, el 57% de la población colombiana, incluyendo la población afiliada a los regímenes paralelos. No obstante estos resultados alcanzados en aseguramiento, la puesta en práctica del sistema general de seguridad social en salud enfrenta serias dificultades.

Se evidencian deficiencias en las acciones de prevención y promoción y falta de acciones concretas de salud pública.

El acceso a los servicios de salud, especialmente de la población rural, y la equidad del sistema se ven afectados, debido a la falta de capacidad de pago para muchos de los vinculados, el desconocimiento de los derechos que se adquieren con la afiliación, la insuficiente información, la evasión de aportes de los independientes con capacidad de pago, la elusión de muchos de los que actualmente cotizan al sistema, la doble afiliación o la afiliación de personas no pobres en el régimen subsidiado y la presencia de regímenes paralelos<sup>1</sup>.

Las empresas promotoras de salud actualmente están asumiendo gastos de atención de salud del seguro de riesgos profesionales y del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, debido a que las instituciones prestadoras de servicios de salud no tienen incentivos ni capacidad para identificar el origen de la enfermedad o del accidente.

Las EPS públicas -el Instituto de los Seguros Sociales, ISS<sup>2</sup>, Cajanal y Caprecom- no se han adecuado al nuevo sistema de seguridad social en salud, lo cual genera un riesgo permanente para la estabilidad y puesta en práctica de la reforma, ya que afecta la competencia regulada y, por lo tanto, produce distorsiones al interior del sistema. Las administradoras del régimen subsidiado, y particularmente las Empresas Solidarias de Salud, no garantizan la estabilidad financiera requerida debido al reducido volumen de afiliación y al monto del capital requerido para respaldar los servicios de salud.

Persisten problemas de calidad y oportunidad de los servicios de salud. Se han detectado problemas relacionados con la falta de acreditación de

las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, y de los médicos, y la proliferación de carreras en el área de salud sin el debido control, lo cual genera problemas en la calidad de los servicios<sup>3</sup>.

Los hospitales mantienen grandes ineficiencias<sup>4</sup>, debido a las inflexibilidades que manejan en cuanto al régimen laboral y pasivos prestacionales, que obstaculizan la transformación de los hospitales en empresas sociales del Estado. Así mismo, la asignación de recursos de oferta perpetúa la existencia de criterios inequitativos de distribución que no incentivan la transformación de los hospitales públicos en ese tipo de empresas.

El proceso de descentralización no ha logrado consolidarse debido a la insuficiente voluntad política departamental y municipal, a la falta de claridad en cuanto a las competencias de los distintos niveles, y a la concepción centralizada del flujo de recursos que aún persiste en el sistema.

En cuanto a los recursos humanos, el principal problema es la falta de planeación, hay una gran concentración geográfica, al igual que déficit y superávit en la oferta de algunas profesiones y especializaciones de la salud.

El desarrollo científico y tecnológico se ha caracterizado por la poca planeación desde el punto de vista costo efectividad, de distribución geográfica y capacidad instalada.

Finalmente se presentan también deficiencias en el sistema de vigilancia y control y en el sistema de información, que no permite hacerle seguimiento al sistema general de seguridad social, lo cual genera ineficiencias en la afiliación, en la distribución de recursos, y disminución en los ingresos por el menor recaudo. Así mismo, es precaria la información dirigida a la población sobre sus derechos y obligaciones.

La existencia de los anteriores problemas pone en riesgo la viabilidad y estabilidad financiera del sistema general de seguridad social en salud a largo plazo, por lo cual es urgente adelantar acciones inmediatas que garanticen su avance hacia el cumplimiento de los objetivos de cobertura, equidad, eficiencia y calidad plasmados en la Ley 100 de 1993.

## B. PLAN DE ACCIÓN Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

### 1. Acceso a los servicios de salud con equidad

a. *Viabilidad y estabilidad financiera.* El condicionante fundamental para el cumplimiento del mandato de universalidad en la afiliación en el sistema general de seguridad social en salud, lo constituye la viabilidad y estabilidad financiera del sistema. En tal sentido se emprenderán diversas estrategias que permitan alcanzar este objetivo.

Para disminuir la evasión y elusión de aportes al sistema, se definirán los mecanismos de identificación, acceso y pago de aportes, así como las sanciones que se impondrían a quien de cualquier forma defraude al sistema; para esto, el gobierno presentará a las instancias correspondientes los proyectos de reglamentación respectivos. Igualmente se estudiará la definición de la base de cotización de los trabajadores de actividades económicas independientes sobre el 70% del valor de los ingresos efectivamente obtenidos, hasta un monto máximo de veinte salarios mínimos. Simultáneamente se creará la obligatoriedad de las entidades contratantes de realizar el descuento correspondiente y su giro al ente recaudador. La anterior medida incluye organismos nacionales públicos y privados, así como los internacionales ubicados en el territorio nacio-

nal. Se establecerá un plan estratégico con metas de gestión y recaudo que involucre a los diferentes sectores y actores del sistema, tales como empleadores, trabajadores independientes, entidades promotoras de salud, instituciones prestadoras de servicios de salud y entidades del estado que tengan competencia de control y vigilancia sobre el pago de las contribuciones parafiscales sobre la nómina y de los tributos al estado.

Se requiere acelerar y consolidar el proceso de transformación de subsidios de oferta a demanda para lo cual se ajustará la reglamentación existente. Se estudiará la posibilidad de crear una central única de recaudo para las distintas contribuciones a salud, pensiones y riesgos profesionales, o de utilizar otros sistemas de información como el registro único de aportantes, para cruzar la información de ingresos y contribuciones.

Se promoverá la participación de la población en la financiación del régimen subsidiado, a través del cobro de una cuota de afiliación de acuerdo con la capacidad de pago de cada afiliado y se revisarán las cuotas moderadoras y los copagos establecidos en el sistema.

Con el propósito de optimizar los recursos del sector provenientes de los juegos de suerte y azar, el gobierno nacional impulsará ante el Congreso la aprobación de un proyecto de ley único para su monopolio rentístico. Así mismo, promoverá con las entidades territoriales las acciones que sean necesarias para maximizar las demás rentas cedidas.

Se creará el Fondo de Garantía para la Salud, Fogasa, con el objeto de proteger los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social en salud, en cuanto a garantizarles el aseguramiento y por ende la prestación de los servicios, en caso que la EPS o la ARS a la cual se encuentran afiliados, tenga problemas de solvencia, quiebra etcétera. El fondo se manejará en dos subcuentas, la del régimen contributivo y la del régimen subsidiado. La del régimen contributivo se financiará entre otras fuentes, con un porcentaje de los ingresos de las EPS destinados a los gastos de administración. La subcuenta del régimen subsidiado se financiará con las siguientes fuentes: (i) el porcentaje que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, sobre el valor de la unidad de pago por capitación subsidiada; (ii) los recursos provenientes de la liquidación de los contratos suscritos entre las entidades territoriales y las administradoras del régimen subsidiado para el aseguramiento de la población afiliada; (iii) los recursos provenientes de la provisión establecida por el CNSSS y que deben constituir las ARS a favor del régimen subsidiado; (iv) el porcentaje que establezca el CNSSS de los recursos provenientes de los excedentes financieros liquidados en el año inmediatamente anterior, en el fondo de solidaridad y garantía, Fosyga, subcuenta de solidaridad y (v) los rendimientos financieros generados por la inversión de los recursos anteriormente mencionados, entre otros. El gobierno nacional reglamentará el funcionamiento y operación del Fogasa.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la reforma y las metas de prestación de los servicios de salud, así como el fortalecimiento de la planeación, programación y ejecución de los recursos, se requiere que todas las rentas parafiscales del Fosyga, se manejen de manera independiente, dada su naturaleza y destinación específica, para lo cual es necesario que sean también sujetos de aplicación del artículo 123 del estatuto orgánico de presupuesto. No obstante lo anterior, para efectos de establecer el monto asignado a la inversión social, se deberá incluir el total de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga.

El gobierno nacional y las entidades territoriales propenderán por el fortalecimiento de las fuentes de financiación del régimen subsidiado, con el fin de sostener y ampliar la cobertura.

Para garantizar el equilibrio financiero de la unidad de pago por capitación, los costos del sistema deberán ser sometidos a una revisión periódica por parte del Ministerio de Salud. El gobierno nacional promoverá el control de costos al interior de las EPS, ARS, ESS, ESE e IPS mediante una mayor eficiencia en los sistemas de contratación y manejo de economías de escala, y el establecimiento de un estricto régimen de incompatibilidades e inhabilidades, entre otros. Así mismo, el gobierno nacional adelantará los estudios necesarios sobre los contenidos de los planes de beneficios del sistema general de seguridad social en salud, que permitan introducir los ajustes requeridos por la actualización de la tecnología y el equilibrio financiero del sistema.

El gobierno nacional impulsará la aprobación de una ley estatutaria del sector salud. Esta Ley tendría como finalidad desarrollar los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, con el objeto de precisar los derechos de los ciudadanos en materia de salud y las obligaciones del Estado en relación con los mismos. En este sentido deberá diferenciar el concepto de la salud, en general, como un derecho prestacional de segundo orden, del concepto de salud, en tanto instrumento idóneo para garantizar el derecho a la vida y en consecuencia como derecho fundamental, por conexidad.

b. *Aumento de la cobertura de afiliación con equidad.* La afiliación universal, ordenada por la Ley 100 de 1993, sólo es posible si los recursos de subsidios a la oferta se transforman hacia subsidios a la demanda, se controla la evasión y se crean mecanismos para incentivar una mayor cobertura.

Corresponde a todo empleador la inscripción de sus trabajadores a este sistema, al Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o de capacidad de pago, y a la población asegurarse en el sistema. La población que no se afilie deberá asumir directamente los costos de la atención de salud que requiera.

Se promoverá la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado a través de subsidios parciales, de tal manera que la población pague su inscripción de acuerdo con su capacidad de pago; en los casos en que la persona no tenga recursos, se incorporará sin costo. Se estudiarán alternativas de afiliación al sistema, tales como reducir el porcentaje de cotización, pagar el valor de la unidad de pago por capitación, entre otras, para facilitar el cumplimiento de la obligatoriedad de afiliación al sistema, particularmente para los independientes de bajos ingresos.

Se analizará la posibilidad de definir paquetes de servicios de salud, diferentes al POS, para ciertos grupos de población en condiciones especiales, de tal manera que respondan en forma más adecuada a sus necesidades; tal es el caso de los indigentes, quienes utilizan los servicios de salud casi exclusivamente en urgencias; la población carcelaria, que está expuesta a un mayor riesgo de contraer enfermedades transmisibles y tienen una alta rotación; niños abandonados, quienes pueden estar por períodos cortos a cargo del estado; y la población desplazada, quienes presentan una alta movilidad; entre otros casos.

El personero municipal deberá vigilar que las administradoras del régimen subsidiado garanticen la atención de los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales. Se emprenderá una campaña nacional con participación de los diferentes niveles de gobierno para enseñarle a la población el funcionamiento del sistema de seguridad social en salud y concientizarla sobre la importancia de la prevención y el uso adecuado de los servicios. Para esto el gobierno nacional elaborará folletos informativos que se enviarán a las entidades territoriales para su difusión. Por otro

lado, el municipio, en asocio con la Superintendencia de Salud, deberá asegurar que las empresas promotoras de salud y administradoras del régimen subsidiado realicen acciones para informar a la población sobre sus obligaciones y derechos en cuanto a la afiliación y prestación de servicios.

Se propiciará que las cajas de compensación familiar destinen progresivamente recursos del régimen subsidiado para priorizar la afiliación al sistema de los niños de escasos recursos beneficiarios del programa de hogares comunitarios de bienestar. El gobierno nacional generará mecanismos para procurar la atención integral de estos menores.

Para evitar la afiliación de población no pobre al régimen subsidiado, se establecerán mecanismos de control y castigo en la instancia municipal. Las entidades territoriales deberán presentar una evaluación al Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, sobre la focalización de subsidios de salud en sus municipios y la identificación de todos los afiliados, como prerequisite para el acceso a recursos de la subcuenta de Solidaridad. De otro lado, se evaluará el instrumento y los criterios actuales utilizados para la identificación de beneficiarios con la finalidad de mejorar la focalización de subsidios entre la población más pobre y vulnerable. En este sentido se considerará la posibilidad de utilizar entre otros instrumentos, la actual metodología de estratificación utilizada para el cobro de servicios públicos, como mecanismo alternativo o complementario al Sisben.

## 2. Las entidades aseguradoras y prestadoras de servicios de salud

Se revisarán los requisitos existentes para la conformación de empresas promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado, e instituciones prestadoras de servicios de salud, para que en la creación de nuevas entidades de este tipo se garantice la existencia de condiciones técnicas, administrativas y financieras que les permitan responder en debida forma con sus obligaciones. Por su parte, en las entidades ya autorizadas se adelantará una evaluación y ajuste de los requisitos para su permanencia dentro del sistema, especialmente en lo relacionado con su capacidad operativa, financiera, de gestión y de respuesta adecuada y oportuna a los derechos de sus afiliados y usuarios.

Se acabarán los privilegios de los que gozaban las EPS públicas y las entidades adaptadas, por lo cual deberán entrar en un proceso de reestructuración para adecuarse, o de lo contrario, deberán liquidarse. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Seguridad Social, Salud y el Departamento Nacional de Planeación estudiarán la posibilidad de reestructurar la cotización de las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, de tal forma que se haga más eficiente la utilización de los recursos, para que la totalidad de la prevención y atención de salud, así como el pago de pensiones, generadas en las enfermedades profesionales y riesgos laborales, sean financiados por la ARP. Así mismo, en el conjunto de las relaciones laborales, se promoverá el desarrollo de los programas de administración de los riesgos profesionales, de la salud ocupacional y de la higiene ambiental. De igual manera, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, y el Departamento Nacional de Planeación con el propósito de aumentar la cobertura de afiliación de la población trabajadora independiente a riesgos profesionales, estudiará la forma de establecer un régimen para afiliar esta población, subsidiando a quienes tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos y con aportes a quienes tienen ingresos superiores. Así mismo, el gobierno nacional evaluará la respuesta dada por las entidades que manejan el seguro obligatorio de accidentes de tránsito, SOAT, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, con el fin de

garantizar que la totalidad de los gastos de salud generados en accidentes de tránsito, sean pagados por este seguro.

El Instituto de Seguros Sociales se reformará institucionalmente. Lo anterior implica el montaje del sistema de información, que le permita administrar adecuadamente los diferentes seguros y la afiliación al sistema general de seguridad social. A nivel institucional podrá conformar un conglomerado o *holding*, de tal manera que cada uno de los seguros administrados tenga autonomía. En el seguro de salud se deben separar las funciones de asegurador y prestador de servicios.

La EPS del ISS tendrá autonomía para organizar una red de servicios competitiva tanto en calidad como en precios. Todas las clínicas del Instituto como los centros de atención ambulatoria, deberán transformarse en empresas sociales del Estado, -reestructurar sus plantas de personal y conformarse en ESEs con una o varias instituciones-, de tal manera que se garantice su estabilidad financiera.

Las ARS deberán agruparse para así garantizar la compensación del riesgo y fortalecer su capacidad financiera, o liquidarse, para lo cual el gobierno nacional establecerá un período de transición y las evaluará. Así mismo se estudiará la posibilidad de realizar giros directos con los recursos del situado fiscal y las participaciones municipales, y las ARS contratarán con las IPS únicamente aquellos servicios que éstas estén en capacidad de prestar.

Las empresas solidarias de salud deberán agruparse para conformar una o algunas ARS-ESS, de tal forma que se garantice la compensación del riesgo y se fortalezca su capacidad financiera. Así mismo, para privilegiar su carácter comunitario, las actuales ESS que tienen afiliado un grupo pequeño de población podrán administrar directamente los recursos para la atención de los servicios de primer nivel, de tal manera que la ARS-ESS de la cual son socias, administren el riesgo y las atenciones de segundo y tercer nivel de los afiliados. El gobierno nacional promoverá y los entes territoriales fortalecerán el componente comunitario y de participación social para que la comunidad organizada ejerza control sobre las aseguradoras y prestadoras de servicios de salud.

El gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, las empresas promotoras de salud y las administradoras del régimen subsidiado, diseñará e implementará modelos de atención y prestación de servicios de salud dirigidos especialmente a poblaciones dispersas y de difícil acceso geográfico, tales como el programa móvil de salud del Valle del Magdalena: Tren de la salud.

### 3. Estabilidad financiera y eficiencia en las ESE

La totalidad de los hospitales públicos deberán transformarse en empresas sociales del Estado. Las empresas sociales del Estado deberán reestructurar sus plantas de personal, flexibilizar su sistema de contratación, mejorar su gestión, garantizar la solvencia de sus sistemas de referencia y contrarreferencia y adecuar los servicios que prestan, de tal manera que se garantice su sostenibilidad y sean competitivas. Aquellos hospitales que no se reestructuren y muestren altos niveles de ineficiencia, deberán ser liquidados. Para apoyar la financiación de este proceso, el gobierno nacional a través de convenios, apoyará a las ESE y a las entidades territoriales con créditos. Así mismo se ofrecerá asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales cuando los hospitales hayan realizado la adecuación de la planta de personal y esta sea solicitada por las entidades territoriales comprometiendo recursos para su cofinanciación.

### 4. Descentralización

Con el fin de clarificar las competencias de los distintos niveles territoriales y hacer más eficiente la asignación de los recursos, el gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que modifique la Ley 60. Entre los criterios que se utilizarían para la distribución de recursos entre departamentos, se privilegiaría la población actualmente afiliada al sistema y la población pobre que faltaría por afiliarse al régimen subsidiado. Mientras se logra modificar la Ley 60, el gobierno nacional junto a los niveles locales creará un escenario de concertación en donde se encuentren soluciones particulares prácticas que definan claramente las competencias de cada uno de los niveles de gobierno.

El gobierno nacional promoverá el desarrollo de los procesos e instrumentos para fortalecer y consolidar la descentralización.

### 5. La salud pública y las acciones de prevención y promoción

En el entendido de que el objetivo principal del sector salud es garantizar la salud pública, se requiere orientar el quehacer del sector hacia la reducción de los factores de riesgo, el fortalecimiento de los factores protectores y la priorización de servicios de atención y rehabilitación que impacten la carga de la enfermedad y minimicen el daño individual y colectivo. Esto se logra mediante el direccionamiento normativo y estratégico de las comunidades, las entidades territoriales, las aseguradoras y las prestadoras.

- a) *El plan de atención básica.* El Ministerio de Salud acordará con los Ministerios del Medio Ambiente y Educación y con las entidades territoriales, el desarrollo de estrategias integradas de control de enfermedades emergentes y reemergentes con énfasis en la promoción de la salud, la participación social y el ordenamiento del medio ambiente. Para garantizar un control moderno de los riesgos ambientales para la salud humana, el gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que modifique la Ley 9ª de 1979.

De otra parte, el Ministerio de Salud liderará la puesta en marcha de una estrategia integral de promoción de la salud sexual y reproductiva responsable, con énfasis en la población adolescente y con perspectiva de género. Dicha estrategia incluirá la atención del aborto como un problema de salud pública, y la adopción de medidas para prevenirlo y para fortalecer la responsabilidad masculina en la salud sexual y reproductiva. Además, el Ministerio de Salud garantizará la atención integral en salud a la población que se encuentre en situación de desplazamiento forzoso, propiciará los espacios municipales para la promoción de la convivencia pacífica y orientará al sector en la integración al plan nacional de prevención y atención de la violencia. Adicionalmente se promoverá la concientización de la sociedad mediante acciones intersectoriales como la publicidad y normatividad, para prevenir el consumo de cigarrillos, alcohol y otras sustancias psicoactivas en niños, niñas y jóvenes. Se concertará con las entidades territoriales la promoción de una cultura de integración social, con igualdad de oportunidades, de la persona con discapacidad. Por último, el Ministerio de Salud coordinará las acciones para que el país disponga de un Sistema de Vigilancia en Salud Pública oportuno y confiable.

- b) *Plan obligatorio de salud.* El Ministerio de Salud, en coordinación con las direcciones departamentales de salud, acompañará y vigilará a las empresas promotoras de salud y a las administradoras de

régimen subsidiado para que garanticen la disponibilidad, el acceso y el uso de los servicios de protección específica, detección temprana y de atención de las enfermedades de salud pública, y propendan por la extensión prioritaria de estos servicios a la población vulnerable. Así mismo, el gobierno nacional promoverá, en coordinación con las entidades territoriales, una estrategia de fortalecimiento de la red de servicios para mejorar la calidad y la suficiencia en la prestación de los servicios antes mencionados.

#### 6. Calidad

Se deberá fortalecer el sistema de garantía de calidad, tanto en los prestadores de servicio de salud, como en las empresas promotoras de salud y en las administradoras del régimen subsidiado, para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales y la ejecución de planes para su mejoramiento, como mecanismos para incentivar el logro de niveles superiores de calidad. El Ministerio creará un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar la calidad en la prestación de los servicios Salud y lo pondrá en marcha en coordinación con las empresas promotoras de salud y las administradoras del régimen subsidiado. Así mismo reglamentará la acreditación de las instituciones prestadores de servicio de salud.

Finalmente, se fortalecerán los programas que buscan el desarrollo gerencial de las secretarías seccionales y locales (municipales) de salud, o de quienes hagan sus veces, como entes modulares y fundamentales dentro del sistema.

#### 7. Recursos humanos

Se adelantará un proceso de recolección de información confiable que apoye los procesos de planeación, formación e incorporación al mercado laboral de los trabajadores del sector salud. Con los resultados anteriores se propondrá el mejoramiento de la formación, a nivel superior, de los profesionales de la salud, para lo cual se estudiará, conjuntamente con las asociaciones profesionales, la introducción de un examen al final de la carrera, para poder ejercer como profesionales. Igualmente, se fortalecerán los procesos de mejoramiento y control de calidad de los profesionales de la salud en ejercicio, el cual garantice su actualización e idoneidad profesional.

Se otorgarán becas crédito exclusivamente a los estudiantes con méritos académicos o especialidades requeridas por el país, de acuerdo a la reglamentación establecida por el Ministerio de Salud. Así mismo el gobierno nacional divulgará periódicamente la información del mercado laboral (oferta, demanda e ingresos) de profesionales de la salud.

#### 8. Sistemas de información

El gobierno nacional fortalecerá la consolidación de la información del sistema general de seguridad social en salud, como uno de los objetivos más importantes para lograr su eficiencia. En consecuencia, se establecerá un sistema de información confiable y oportuno que permita el seguimiento de las acciones de los gobiernos locales y el flujo de información hacia estos niveles, de tal forma que se les faciliten sus funciones. Así mismo, se promoverá la homologación de los sistemas de información y la integración de las acciones de todos los actores con el fin de lograr el control y seguimiento, tanto de los usuarios del sistema, como de los aspectos relacionados con la prestación de los servicios y el manejo del conjunto de los recursos e infraestructura del sector. El sistema permitirá detectar problemas de doble afiliación y de afiliación

de población no pobre dentro del régimen subsidiado. Para esto, se estudiará la posibilidad de crear, dentro del sistema, una identificación única de lectura electrónica que identifique la situación de afiliado.

#### 9. Sistema de vigilancia y control

Se hace necesario establecer estrategias para fortalecer la vigilancia y control sobre todos los actores y niveles del sistema. Se estructurará y adecuará la Superintendencia Nacional de Salud para ejercer la vigilancia de los múltiples actores del sistema e integrará las instancias competentes en la vigilancia y el control. Para lo primero, se generarán los mecanismos con el fin de que los vigilados contribuyan al financiamiento de esta función. En los entes territoriales donde sea posible, la Supersalud, exigirá a los entes vigilados contratar auditorías externas. Por su parte, el gobierno nacional definirá y coordinará con las demás instancias competentes las funciones que cada instancia desarrollará, particularmente, se fortalecerán los mecanismos de participación ciudadana en el control integral del sistema general de seguridad social en salud, en especial en los temas de afiliación y garantía en la satisfacción de los derechos de los usuarios.

#### 10. Investigación y ciencia y tecnología en salud

El Ministerio de Salud adelantará acciones de promoción de la investigación científica en salud básica y aplicada, en las áreas de interés para el país, con miras a brindar un proceso continuo de mejoramiento de la calidad científica y ética en la prestación de los servicios de salud, para incidir en la reducción de la morbi-mortalidad de la población en su conjunto.

En el campo de las ciencias de la salud, se incentivará el desarrollo de la investigación básica biomédica, la cual genera conocimiento aplicable a la resolución de los problemas de salud de la población, igualmente se incentivará el desarrollo de conocimiento sobre los problemas de salud mental de la población, con el propósito de lograr una mayor comprensión de sus efectos sobre la debilidad del tejido social y los altos índices de violencia en el país. La investigación en este campo también debe contribuir a la comprensión y solución de los procesos organizacionales y de prestación de servicios de salud, el saneamiento básico y al estudio del aprovechamiento y uso de nuevas tecnologías de diagnóstico y terapéuticas.

De otro lado, el gobierno nacional promoverá procesos de planeación tecnológica, con el fin de fortalecer la racionalización tecnológica y su adecuada distribución geográfica, aplicando principalmente criterios de costo efectividad. Así mismo el gobierno nacional promoverá, en coordinación con las entidades territoriales, las acciones necesarias para reducir el impacto del cambio de milenio, especialmente en los equipos biomédicos

#### NOTAS

<sup>1</sup>. De acuerdo con la encuesta de calidad de vida 1997, más de 6.6 millones de colombianos vivían en hogares con ingresos laborales de más de dos salarios mínimos y no se encontraban afiliados. Igualmente en el primer decil de ingreso *per capita* actualmente más del 60% de la población no tiene ningún tipo de afiliación, mientras que en el decil más rico casi el 84% de la población tiene alguna forma de afiliación.

<sup>2</sup>. El ISS enfrenta una situación financiera crítica debido a que no ha logrado separar el negocio de aseguramiento del de prestación de servicios, no ha hecho real la descentralización de sus clínicas, la libertad de elección y adscripción generó un incremento en los costos, maneja un paquete de servicios mayor al del resto del sistema, lo que implica un mayor costo y una competencia desleal para con las demás EPS, presenta problemas en su facturación, incurre en gastos administrativos muy altos (26%) y carece de un sistema de información.

<sup>3</sup>. En parte se deben a la inexistencia de un sistema de acreditación médica e institucional, represamiento de cirugías pendientes y proliferación indiscriminada de establecimientos educativos que ofrecen programas en salud de baja calidad.

<sup>4</sup>. En 1997 por cada peso de producto generado en los hospitales públicos se requerían 1.85 pesos para financiarlo.

## IV. PENSIONES

### A. DIAGNÓSTICO

El sistema pensional colombiano ha sido objeto de importantes modificaciones como consecuencia de la expedición de la Ley 100 de 1993. En primer lugar, se hizo transparente la deuda pensional. En segundo lugar, se puso en práctica un sistema alternativo que trata de corregir los inconvenientes fiscales, financieros y sociales de los sistemas precedentes. Esto mediante el mecanismo de capitalización individual manejado por el sector privado, el cual compete con el régimen de prima media administrado por el ISS y por todas las cajas públicas con personería jurídica que administraban pensiones y fueron declaradas solventes. En tercer lugar se elevaron los aportes al sistema de los trabajadores y patronos.

De acuerdo con la última información disponible sobre el sistema general de pensiones en 1997, el 46.5% de la población económicamente activa se encontraba nominalmente afiliada al sistema general de pensiones, pero sólo el 56.6% de los afiliados cotizaban al sistema, lo que arroja una cobertura efectiva de sólo el 26.3% de la población económicamente activa. Este es un modesto avance con respecto a la cobertura existente antes de la Ley 100 de 1993, que era del 21% de dicha población.

El sistema integral de seguridad social de la Ley 100 excluye a los afiliados del Fondo Nacional del Magisterio<sup>1</sup>, a los trabajadores de Ecopetrol y a los miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional.

A finales de 1995, había cerca de seis millones de afiliados con garantía del sector público, entre los cuales se incluyen los trabajadores del ISS y trabajadores del nivel nacional, territorial y de sistemas especiales como la fuerza pública, Ecopetrol y el magisterio. El valor de este pasivo asciende a los 92 mil millones de dólares, de los cuales el sector público tiene que responder por cerca de 67.6 miles de millones de dólares.

A precios de 1998, el pasivo pensional actuarial público nacional, incluyendo el ISS, representa el 116% del PIB. El costo de los pensionados a cargo del gobierno también se encuentra seriamente afectado por las asignaciones de retiro para las fuerzas militares y la policía, cuyo monto ya asciende a cerca de 0.7% del PIB; la tendencia de estas asignaciones es el incremento acelerado como consecuencia de los ascensos automáticos dentro de la carrera militar. (Cuadro 3.11).

El promedio de deuda que generan los cerca de 4.4 millones de trabajadores activos y pensionados a cargo del sector público es de 15 mil dólares por beneficiario.

El sector público tiene deudas pendientes por concepto de los bonos pensionales de los trabajadores activos que están vinculados a los fondos privados de pensiones también.

Los pagos que por concepto del régimen pensional viene haciendo el gobierno nacional representaban en 1990 el 0.8% del PIB y en 1999 equivalen al 2.3%. A este incremento de pagos contribuye en gran parte el reconocimiento de las obligaciones que tiene el gobierno con los pensionados que pertenecían a Cajanal y fueron asumidos por el Fondo de Pensiones Públicas, Fopep. Los empleados públicos se caracterizaban por una baja o, en algunos casos nula, cotización. El Fopep también ha asumido, a la fecha, el pago de las pensionados de Foncolpuertos,

Corporanónimas, y otros. Están pendientes de ser incorporadas otras entidades públicas nacionales con el objeto de centralizar el pago de las pensiones.

El Fondo del Magisterio, que no cumple con los requerimientos de la Ley 100 de 1993, porque los maestros fueron exceptuados de dicho régimen, sólo cuenta con reservas pensionales hasta el año 1999, lo que se convierte en un problema que es necesario abordar de inmediato.

Adicionalmente, la situación de los pensionados de las entidades territoriales es muy preocupante si se tiene en cuenta que muchos de ellos no están afiliados a ningún fondo de pensiones y, si lo están, el fondo no cuenta con los recursos para constituir las reservas.

En lo que se refiere al Fondo de Solidaridad Pensional, vale la pena destacar que el ISS no hace un seguimiento de los beneficiarios, que en su totalidad son aportantes del Instituto, dado que en la actualidad no existe ningún fondo privado de pensiones del sector solidario. Por lo tanto, no se sabe cuántos de los beneficiarios del fondo continúan cotizando.

### B. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Para solucionar los problemas anteriormente enunciados, este gobierno se compromete a priorizar el logro de los principios que rigen el sistema general de pensiones. Para esto se trabajará en el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos que fortalezcan la operación de los sistemas de ahorro individual y de prima media con prestación definida, pero equilibrando ambos sistemas en cuanto a las condiciones de competencia. Se impulsarán todas aquellas medidas tendientes a garantizar una óptima utilización de los recursos. Se buscará velar por el equilibrio financiero del sistema pensional, siempre teniendo en cuenta que el esquema de pensiones es retributivo. Se debe garantizar que todas las pensiones estén relacionadas con el monto de los salarios, salvo casos excepcionales previstos expresamente por la ley.

Se profundizará en la vigilancia y control de los fondos de pensiones territoriales con el fin de que éstos tengan la infraestructura contable, financiera y operativa que les permita garantizar el cumplimiento de sus obligaciones pensionales. Para fortalecer la financiación y garantizar el pago de estos pasivos se va a tramitar ante las instancias respectivas una modificación a la Constitución que permita al gobierno nacional descontar directamente de los recursos de las transferencias o del situado fiscal los recursos que permitan el pago de los pasivos pensionales a cargo de cada una de estas entidades.

La Contaduría General de la Nación, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la Superintendencia Bancaria, impulsarán la adecuada implementación del plan contable elaborado para el manejo y la imputación de los pasivos pensionales.

Se orientará a las entidades territoriales en la estructuración de un sistema de información que les permita identificar claramente la situación y sobre todo el monto de sus obligaciones: bonos pensionales, cuotas partes, pensiones, etcétera.

Se trasladará a todos los trabajadores objeto de pensiones en el futuro al sistema definido por la Ley 100 de 1993, incluidos los trabajadores de Ecopetrol y el magisterio.

Adicionalmente, se deben corregir las asimetrías entre el ISS y los fondos de pensiones reduciendo los beneficios que ofrece el régimen de prima media.

Para tratar de sanear el sistema se debe elevar la edad para ser objeto de una pensión, los años de cotización, las condiciones actuales para pensionarse, tales como requisitos de permanencia en el sistema, reconocimiento de prestaciones, etcétera.

Se buscará que el sistema de seguridad social en sus diferentes componentes funcione de manera integrada en aquellos elementos que le son comunes, de manera que las personas estén cubiertas contra todos los riesgos sin duplicidad, para garantizar así minimizar los costos del sistema.

Para ampliar la cobertura del sistema pensional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pondrá en marcha una política ambiciosa para identificar las empresas que no están cumpliendo con la afiliación de sus trabajadores al sistema general de pensiones. Así mismo, este Ministerio procederá a reglamentar el artículo 91 de la Ley 488 de 1998 (reforma tributaria), relacionado con la fiscalización y control frente a las cotizaciones y aportes inherentes a la nómina.

Adicionalmente, se fortalecerá el Fondo de Solidaridad Pensional que tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de los aportes. Para ello, la Superintendencia Bancaria supervisará a las administradoras de fondos de pensiones para que recauden y transfieran al fondo los aportes del 1% que hacen los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos. De otro lado, debido a que en el país no existen administradoras de pensiones del sector solidario, se permitirá que los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional puedan afiliarse a los fondos privados de pensiones.

CUADRO 3.11  
TRABAJADORES AFILIADOS CON CARGO  
AL PASIVO PENSIONAL\*

CONCEPTO	Activos	Pensionados Retirados	Total
<b>1. Con garantía del sector público</b>	<b>3,829,270</b>	<b>565,500</b>	<b>4,394,770</b>
<b>1.1 Nivel gobierno central</b>	<b>3,630,000</b>	<b>488,000</b>	<b>4,118,000</b>
<b>Fuerza pública</b>	<b>250,000</b>	<b>106,000</b>	<b>356,000</b>
Fuerza militar	160,000	43,000	203,000
Policía y seguridad	90,000	63,000	153,000
<b>Magisterio</b>	<b>180,000</b>	<b>32,000</b>	<b>212,000</b>
<b>Seguro social</b>	<b>3,200,000</b>	<b>350,000</b>	<b>3,550,000</b>
Sector privado	2,112,000	231,000	2,343,000
Sector público	1,088,000	119,000	1,207,000
<b>1.2 ISS</b>	<b>24,000</b>	<b>14,000</b>	<b>38,000</b>
<b>1.3 Congreso</b>	<b>2,800</b>	<b>300</b>	<b>3,100</b>
<b>2. Con garantía sector privado</b>	<b>1,500,000</b>	<b>10,000</b>	<b>1,510,000</b>
<b>Total (1+2)</b>	<b>5,329,270</b>	<b>575,500</b>	<b>5,904,770</b>

## NOTAS

\* Creado por la Ley 91 de 1989.

## V. FAMILIA Y NIÑEZ

Los lineamientos generales de la política orientada hacia la familia colombiana se enmarcan en la búsqueda de un compromiso social que promueva mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros, particularmente de los derechos de los niños y niñas, así como en la corrección de la inequidad adicional que se genera vía el menor capital humano y social de las familias pobres.

Los avances alcanzados en el país en materia de supervivencia, protección y desarrollo infantil exigen la continuación de dichos esfuerzos con el fin de garantizar la sostenibilidad y el mejoramiento de los logros obtenidos. De otra parte, la inequidad y pobreza imperantes en el país, así como el reconocimiento de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás, hacen que las acciones se deban orientar a promover mejores condiciones para el desarrollo de las nuevas generaciones. La familia<sup>1</sup>, a pesar de estar contemplada en la Constitución Nacional como núcleo fundamental de la sociedad y como objeto de la atención integral del Estado, sólo ha sido hasta ahora atendida con acciones puntuales.

Si bien el capital humano de los padres afecta significativamente el logro educativo y en general el bienestar de los hijos, existen otros componentes al interior de las relaciones familiares que inciden en el desarrollo de los individuos (Coleman 1988, 1990). Hay una relación directa entre la escasez de capital social, incluidas en ésta las relaciones familiares, y la prevalencia de situaciones irregulares tales como la drogadicción, la delincuencia juvenil, la deserción escolar y la violencia. Estos problemas específicos han sido atendidos hasta ahora principalmente con medidas de protección. La mayoría de los programas preventivos dentro del sector, han estado dirigidos a atender los aspectos nutricionales y de cuidado y socialización del menor, descuidando la importancia de la dinámica familiar en el bienestar de los niños y la sociedad.

El concepto de familia, desde el punto de vista de capital social, constituye un nuevo enfoque de la política en la cual se tratará la especificidad de cada uno de sus miembros y las interrelaciones entre ellos, particularmente el bienestar de los niños y niñas. Así, se pretende dar prioridad al enfoque preventivo sobre el remedial, la integralidad de las políticas y el nuevo concepto de capital social y familia, como ejes fundamentales de la acción del Estado en concertación con la sociedad civil. Uno de los medios por excelencia para convocar un compromiso social por la educación, la salud y la niñez, es a través de la familia.

### A. DIAGNÓSTICO

#### 1. La familia: aspectos sociodemográficos<sup>2</sup>

Los cambios sociodemográficos más importantes que han ocurrido en las últimas décadas en Colombia pueden sintetizarse de la siguiente manera. En primer lugar, la tasa de fecundidad ha disminuido de aproximadamente 6.8 hijos por mujer en 1960 a 3.0 para el período 1992-1994. Los promedios nacionales encierran grandes diferencias en los niveles de la fecundidad por zona, regiones y sectores sociales<sup>3</sup>. A pesar de la significativa reducción de la tasa de fecundidad en las últimas décadas, ésta presenta actualmente signos de crecimiento en las adolescentes (15-19 años) y en las mujeres jóvenes (20-24 años).

En segundo lugar, se destaca una disminución drástica durante el período 1978-1993, de los hogares donde conviven los dos progenitores, disminuyendo 7.2 puntos porcentuales (de 45.2% a 38.4%) dentro de las

familias nucleares, y tres puntos porcentuales dentro de las familias extensas (Dane 1998)<sup>4</sup>.

Un fenómeno sociodemográfico importante a destacar es el aumento entre 1978 y 1993 de los hogares unipersonales (de 4.8% a 6.9%), producto combinado de la migración, la ruptura de uniones y la mayor autonomía de jóvenes y mujeres. La posibilidad de formar un hogar unipersonal, se ubica en los extremos socioeconómicos, aunque por razones diferentes. En el extremo superior, las condiciones económicas permiten organizar y sostener espacios autónomos, pero en el extremo inferior esta situación se da principalmente por la migración de jóvenes que se movilizan sin sus familias y se organizan solos. Si se tiene en cuenta la relación enunciada anteriormente en cuanto a que las relaciones familiares potencian el capital humano, los niños y jóvenes de los estratos bajos tienen desventajas adicionales, pues sus padres tienen un menor nivel de educación y las familias tienen mayor probabilidad de estar formadas por un solo miembro. Lo anterior implica que la madre o el padre no puede dedicarle el tiempo necesario para su cuidado, desarrollo psicosocial y para colaborarle en las tareas escolares.

La tasa de mortalidad infantil en Colombia ha disminuido de 72.85 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en el período 1970-1975, a 41.03 en 1980-1985 y a 28 para el período 1990-1995<sup>5</sup>. Como principales causas de la mortalidad infantil se registraron las afecciones anóxicas e hipóxicas del recién nacido y como factores de riesgo la prematuridad, el parto no institucional y las bajas coberturas de control prenatal, causas y factores prevenibles. La tasa de mortalidad en menores de 5 años también ha disminuido en los últimos años: de 43.3 por mil nacidos vivos en 1991 a 39 por mil nacidos vivos en 1996.

De acuerdo con un estudio reciente en Colombia (Hommes y Soto 1997), la relación entre la tasa de mortalidad infantil y la participación femenina en la fuerza laboral es positiva en el caso de los países económicamente menos favorecidos (aquellos con ingreso *per capita* inferior a US\$2.500), indicando que la salud y el bienestar de los niños se ven afectados por la ausencia de las madres cuando no existen formas de cuidado alternativo. El control y la prevención de los factores de riesgo de mortalidad y morbilidad infantil está en gran parte asociado con la cobertura de las inmunizaciones. En este sentido, el porcentaje de niños entre 12 y 23 meses con todas las vacunas ha disminuido de 67.5% en 1990 a 65.5% en 1995.

Los principales problemas de los niños entre 7 y 18 años, están relacionados con la utilización del tiempo libre sin orientación responsable, adicción a sustancias psicoactivas, maltrato, embarazos precoces, infracciones y contravenciones de la ley penal, y víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzoso.

Se ha incrementado el peso relativo de la población mayor de 60 años cuyo principal problema es la insuficiencia de ingresos debido a la baja cobertura de los sistemas de pensiones, por lo cual un tercio de todos los ancianos del país trabajan. En 1997 el 65% de la población mayor de 60 años estaba cubierta por el sistema general de seguridad social en salud.

Uno de los factores más importantes de resaltar en la situación de la infancia y la familia en Colombia es la disparidad interna existente. Los indicadores nacionales son mejores o similares en comparación con el resto de los países de América Latina (especialmente para mortalidad infantil, prevalencia de anemia, menor trabajador que no estudia). Pero a nivel interno, las diferencias regionales y por sectores sociales, en

salud, educación, nutrición y coberturas de servicios son muy significativas, hecho que hace necesario focalizar en los sectores más pobres y en las regiones de mayor riesgo.

## 2. Situaciones particulares al interior de la familia

a) *Nutrición*. Los niños desnutridos, a diferencia de los que reciben una buena alimentación, no sólo padecen de por vida el debilitamiento de sus sistemas inmunológicos, sino que no tienen la misma capacidad de atención y aprendizaje que los niños que disfrutaron de una alimentación adecuada<sup>6</sup>.

El origen de la desnutrición en la población de escasos recursos, radica en una alimentación con deficiencias calóricas y proteicas, en la falta de lactancia materna y en la alta incidencia de enfermedades infecciosas.

Aunque en Colombia la población menor de 5 años, registra un mejoramiento del estado nutricional en los últimos años, la desnutrición continúa siendo un problema de salud pública (Cuadro 3.12).

Existe una significativa deficiencia en la vigilancia epidemiológica que impide la detección de las comunidades de mayor riesgo y la toma de decisiones para reorientar recursos de manera oportuna.

En Colombia el 23% de los niños y niñas menores de 5 años sufren de anemias, especialmente los menores de 2 años. Lo anterior es consecuencia, entre otros factores, de la falta de lactancia materna y de una adecuada alimentación complementaria. La anemia también la sufren el 46% de las mujeres gestantes en el país, por lo cual se requiere que durante el embarazo les sea suministrado suficiente hierro que permita superar esta deficiencia.

Para atender los problemas de nutrición de la población colombiana, se creó en 1996 el plan nacional de alimentación y nutrición. Las metas definidas para el período 1996-1998 se han venido cumpliendo<sup>7</sup>.

El hecho que los mayores índices de morbi-mortalidad, desnutrición, abandono y fecundidad se presenten en las familias más pobres del país, genera una doble condición de desventaja. Por una parte, desencadena una reproducción de la pobreza, de generación en generación, y por otra, concentra las desigualdades y las inequidades en estos grupos. Existen, nacional e internacionalmente, los estudios y las experiencias que demuestran el alto índice de beneficio que se presenta cuando se interviene en los padres (especialmente en las madres, por ejemplo mejorando su nivel educativo) y su efecto multiplicador en sus hijos y su entorno familiar más cercano.

b) *Violencia intrafamiliar*. A pesar del subregistro existente, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses señala que la violencia intrafamiliar<sup>8</sup>, representa el 24% del total de lesiones personales evaluadas. El maltrato conyugal representa el 68% de los casos de violencia intrafamiliar reportada, el cual recae principalmente sobre las mujeres (93%). En 1996, el 12% de las mujeres fallecidas en hechos violentos, fueron víctimas de maltrato conyugal.

Durante 1996 se realizaron 10.847 dictámenes por investigaciones en delitos sexuales, de los cuales el 88% correspondió a agresiones contra las mujeres y niñas. Del total de los casos, el 34% de las víctimas tenía entre 10 y 14 años, el 24% tenía entre 5 y 9 años y el 7.5% eran menores de 5 años<sup>9</sup>.

De acuerdo con la Encuesta de Demografía y Salud 1995, el 26% de las madres reportan la presencia de sus hijos durante episodios de violencia. Las proporciones aumentan con el número de hijos y con el menor nivel educativo. En relación con este hecho, diferentes estudios comparativos en América Latina (BID, 1998) han mostrado que los individuos que son víctimas o testigos de violencia doméstica cuando niños, tienen más probabilidades de comportarse violentamente cuando son adultos, tanto dentro como fuera del hogar<sup>10</sup>.

c) *Discapacidad y minusvalía*. De acuerdo con el último censo, la población total con alguna discapacidad en 1993 era de 593.546 personas, es decir el 1.8% del total de la población.

Con base en un estudio realizado en los estratos 1, 2 y 3 de las principales ciudades del país en 1995 (Universidad Javeriana, 1995), se encontró que el 23% de las personas de la muestra presentaron algún tipo de discapacidad sentida. La población con discapacidad tiene la siguiente distribución por severidad y pronóstico: leve transitoria 55%, leve definitiva 22%, moderada transitoria 9%, moderada definitiva 3%, severa transitoria 2% y severa definitiva 9%. No se cuenta con un adecuado sistema de información sobre la discapacidad y los centros de atención.

La capacitación que se ofrece a las personas minusválidas es escasa y no se adecua a sus posibilidades laborales. Así mismo, no existen estímulos para que las empresas contraten población discapacitada.

d) *Menores en condiciones especialmente difíciles*<sup>11</sup>. En 1997 se presentaron 17.189 casos de menores abandonados o extraviados<sup>12</sup>. Según Unicef en Colombia entre veinte y treinta mil niños y niñas son habitantes de la calle, la mayoría en las grandes ciudades. Se considera que el 70% de los menores de la calle consume algún tipo de sustancias psicoactivas.

En los últimos cinco años la problemática del menor infractor y contraventor (12 a 18 años) se ha incrementado sensiblemente tanto en volumen como en complejidad, la tasa de crecimiento es tres veces superior a la de los adultos y en las detenciones la relación es de tres adultos por cada menor detenido.

La aplicación y seguimiento de las medidas de protección están sujetas a complejos y prolongados procesos administrativos y legales, a la calidad de los servicios contratados y a la disponibilidad de cupos para la ubicación de los menores. Es necesario revisar los procedimientos para identificar las verdaderas causas de las prolongadas permanencias institucionales a que son sometidos los menores<sup>13</sup>.

e) *Cuidado al menor*. Los hogares infantiles representan la alternativa de integralidad más adecuada para el cuidado del menor de 7 años, pero infortunadamente por razones de costos su cobertura no pasa del 0.2% de los niños y niñas de este grupo de edad beneficiarios del ICBF. Desde hace once años se ha desarrollado el programa de hogares comunitarios de bienestar que permitió elevar significativamente la cobertura hasta alcanzar actualmente cerca de 1.4 millones de niños y niñas menores de 7 años atendidos. Los resultados de la primera encuesta de evaluación de impacto de hogares comunitarios de bienestar señalan aspectos del programa que deben ser reorientados en los componentes nutricionales<sup>14</sup> y de salud, así como sobre el desarrollo psicosocial<sup>15</sup>.

### 3. Institucional

a. *Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. (i) La Ley 7 de 1979 dispuso la creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF y han

transcurrido veinte años sin que el mecanismo haya operado. La concurrencia de otras entidades gubernamentales y de la sociedad para garantizar la integralidad de la atención, ha sido débil, cuando no inexistente.

Aún no se han adoptado las medidas administrativas necesarias que permitan la operación del sistema en los ámbitos nacional, regional y local y que aseguren la coordinación entre las entidades del SNBF, evitando la duplicidad. Con la estructura actual, el Estado no está en capacidad de evaluar el impacto de la inversión social en la atención a la niñez y la familia, debido a la falta de coordinación y unidad en las políticas de atención, de definición y claridad en la manera de operar de las diferentes entidades y a la ausencia de sistemas de información.

b. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. La marcada presencia del ICBF en la ejecución de los programas de niñez y familia ha originado que la mayoría de entes territoriales le hayan delegado la responsabilidad de la política de familia y niñez, así como su ejecución, recargándole casi todas las acciones, sin participación efectiva de los otros estamentos sociales.

Aunque es innegable la importante cobertura de los servicios prestados por el Instituto<sup>16</sup>, en algunas regiones las acciones no responden a la heterogénea dinámica familiar y a las nuevas necesidades de servicios, los cuales deben adecuarse a las características de los grupos familiares y las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales para determinar y ejecutar los programas sociales. Existe además una excesiva concentración de responsabilidades.

c. *Pactos por la infancia*<sup>17</sup>. La metas del Plan de Acción a Favor de la Infancia, Pafi, se han venido cumpliendo satisfactoriamente con el compromiso de las entidades territoriales.

### B. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

El enfoque de servicios integrales para la familia y particularmente el promover las condiciones para que se den buenas relaciones familiares donde se reconozca la igualdad de derechos y responsabilidades de las madres y padres, es una acción de alta rentabilidad social para el país. Incidir sobre la familia, es actuar directamente sobre una serie de factores protectores y de equidad encadenados, que influyen en el capital humano y lo potencian. Una familia funcional genera mejores condiciones para ser más productiva, ofrece mayores posibilidades educativas, una mayor y mejor calidad de vida y de desarrollo de relaciones interpersonales más humanas y pacíficas. Tener buenas relaciones familiares es un buen negocio para todos.

Dado que la familia es el punto de encuentro de las situaciones que afectan la sociedad en su totalidad, la política de familia que busca impulsar este gobierno, pretende sentar las bases para la democratización de las relaciones familiares, lo cual implica hacer realidad los principios de igualdad, mutuo respeto, autonomía, comunicación y, principalmente, la ausencia de violencia. Para lograr esto, la política impulsará una atención integral a la familia pero diferenciada, en la cual se reconozcan las especificidades de edad, género y condición (diferentes formas de discapacidad de sus miembros). El énfasis de la política estará en las acciones preventivas del desarrollo y la protección de la niñez. La prevención se concibe en su más amplio sentido, integrando acciones que inciden en el origen de la problemática la detección precoz y la intervención temprana. La política deberá propender por una verdadera participación de la familia y por la coordinación interinstitucional en los distintos niveles territoriales.

De igual forma, se pretende realizar, basados en los estudios y en la experiencia existente, los ajustes necesarios de los programas estatales que desde hace varios años se han desarrollado en el país, con el fin de mejorar y fortalecer la coordinación interinstitucional en los distintos niveles territoriales; y garantizar la integralidad y la competitividad en la prestación de los servicios a través de las siguientes estrategias: definición, divulgación y aplicación de estrategias mínimas de atención y de un código de práctica para la intervención en familia; readecuación de la oferta institucional para una más efectiva y eficiente intervención.

### 1. De familia

Con el concurso de diferentes actores de la sociedad se promoverán acciones para el fortalecimiento del capital social y, particularmente, para el mejoramiento de las relaciones intrafamiliares, reconociendo la igualdad de derechos y responsabilidades de las madres y padres, teniendo en cuenta que la inversión en las políticas de familia es de gran beneficio social y económico. En este sentido, se reglamentará la Ley 50 de 1990, de tal manera que las empresas destinen no menos de dos horas del mes de conformidad con el artículo 21, para cursos y programas de educación familiar. Adicionalmente, las instituciones educativas, en asocio con los padres de familia, adelantarán programas similares.

Durante este gobierno se promoverán las condiciones para el fortalecimiento y desarrollo de la familia colombiana, incidiendo en los factores protectores que favorecen el regeneramiento del tejido social. Con este fin, se estudiará la estructura impositiva actual de las personas naturales, ya que una de las formas más efectivas de generar impacto en dicho sentido es a través de estímulos y castigos fiscales. Este debe ser el principal compromiso social y aporte del país: revisar las tasas impositivas por tipo de familia, así como el subsidio familiar, de tal manera que éstos operen en la dirección de incentivar un mayor capital social para la familia y a su vez sean más neutrales desde el punto de vista demográfico.

a) *Promoción y prevención.* Uno de los énfasis de este Plan consiste en vigorizar la promoción y la prevención, mediante diferentes mecanismos en los que la sociedad civil tiene un papel preponderante y cuyo eje es el establecimiento educativo y el hogar de bienestar. Es en esta célula donde confluyen madres, padres de familia, la comunidad docente, los niños y los jóvenes. Y además es en este lugar, donde por excelencia la desnutrición, el abuso, el maltrato y la drogadicción pueden ser detectados más tempranamente. Con este propósito, los maestros, los padres de familia, las madres comunitarias y otros agentes comunitarios serán capacitados en la detección precoz del maltrato y de los problemas familiares y en las acciones a seguir en cuanto a la forma de aproximación al niño y de remisión a otras entidades de apoyo en los casos que se requieran.

b) *Plan nacional de alimentación y nutrición.* A través del sistema nacional de bienestar familiar se articularán las ocho líneas de acción del PNAN y se impulsarán los siguientes objetivos para los próximos cuatro años: (i) Promover la producción, comercialización y consumo de alimentos de alto valor nutricional, a través de la promoción de estrategias de diversificación alimentaria (soya, quina, productos locales) y las formas de administración y ejecución de los programas nutricionales existentes e impulso a formas de gestión comunitaria para la producción y comercialización de alimentos; (ii) apoyar la fortificación de alimentos de consumo básico que contribuyan a la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; (iii) fortalecer los mecanismos de control de la calidad de los alimentos; (iv) generar las estrategias nacionales y locales para garantizar la seguridad alimentaria; (v) fomentar la lactancia materna; (vi) respaldar los planes y programas específicos de

los actuales planes de desarrollo departamental y municipal y los acuerdos de los pactos por la infancia; (vii) apoyar el desarrollo de la investigación y la vigilancia en aspectos nutricionales y alimentarios; (viii) actualizar el estado nutricional de la población menor de 5 años, evaluando las deficiencias de micronutrientes en la población en general con el fin de medir el impacto de las acciones de nutrición y alimentación que se adelantan; (ix) actualizar y difundir las guías alimentarias para la población colombiana, la hoja de balance de alimentos, la tabla de composición de alimentos colombianos, y la canasta nacional de alimentos de consumo básico entre otros.

El PNAN actuará prioritariamente en los niños y niñas de las escuelas oficiales con énfasis en los sectores rurales y urbano marginales que presenten mayores déficit nutricionales, mujeres embarazadas y madres lactantes y menores de siete años no cubiertos por hogares comunitarios.

c) *Plan nacional contra la violencia intrafamiliar.* Las acciones para promover las buenas relaciones familiares, evitar la violencia intrafamiliar y contribuir a la construcción de una cultura de convivencia pacífica, se desarrollarán a través del plan nacional contra la violencia intrafamiliar. El plan generará las directrices nacionales que servirán de línea de base o estándar mínimo de atención para la articulación de las diferentes acciones preventivas, educativas, de apoyo, de atención y protección que darán nuevas y adecuadas respuestas a la problemática. Adicionalmente el plan definirá las competencias institucionales, pondrá en marcha un código de ética y conducta para la intervención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil y adecuará los servicios existentes a las diferentes realidades locales para responder efectivamente a las necesidades de las poblaciones afectadas, y en especial las de las mujeres, niños y ancianos. De otra parte, se dará vigencia y se realizará el seguimiento a las medidas legales existentes y se velará por la aplicación oportuna y eficaz de los compromisos internacionales adquiridos. Se realizarán campañas permanentes y continuas de comunicación y movilización social, nacionales y municipales, que acompañen las acciones puntuales que se realicen localmente.

d) *Plan nacional contra las drogas.* Con el fin de atender de una manera integral el problema del consumo de drogas, se creó el programa presidencial para afrontar el consumo de drogas, derrotero, que busca articular los diferentes esfuerzos sectoriales existentes en materia de prevención y tratamiento nacional como condiciones necesarias para afrontar la problemática del consumo de drogas en Colombia. Este programa pretende promover una transformación cultural y un mejoramiento de la calidad de vida a través del empoderamiento de la población, creando las condiciones necesarias para que las comunidades logren una comprensión integral de su realidad, desarrollen estrategias novedosas comunitarias, se apropien de sus problemas y propongan y ejecuten alternativas de solución; así mismo, se busca estimular la conciencia pública sobre los problemas asociados al consumo de sustancias psicoactivas, fomentar las redes de apoyo interinstitucional; evaluar todos los centros de tratamiento, gestionar apoyos para los mejores centros y promover la investigación en ciencias sociales para conocer las razones por las cuales está creciendo el problema de abuso de drogas.

Estas directrices han estructurado sus intervenciones alrededor de cinco líneas de acción: alertamiento de la conciencia pública, trabajo de capacitación y formación de grupos específicos (mujeres, adolescentes, maestros, padres de familia, ejército y policía, periodistas, juntas de acción comunal y poblaciones especiales), investigación y evaluación, tratamiento y creación de vínculos internacionales. Dentro de las actividades, se plantea fortalecer las iniciativas que promuevan la generación de alternativas culturales, recreativas, deportivas y productivas para la

juventud. Los entes locales promoverán actividades recreativas y culturales para los jóvenes en las casas de la cultura, apoyados con los bachilleres que se encuentren realizando el servicio social obligatorio.

e. *Programas de atención integral a la niñez.* La política está encaminada a promover la atención integral de la niñez y la solución de conflictos al interior de la familia y la comunidad, bajo los principios de compromiso, participación, equidad de género y respeto a las diferencias culturales y regionales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

- *Nuevos hogares comunitarios.* Se promoverá la atención integral a los niños pobres menores de 6 años. Para esto se crearán nuevos modelos de atención con la concurrencia del ICBF, las cajas de compensación familiar, los gobiernos municipales y las familias de los niños, entre otros actores. Para financiar este programa, las cajas redireccionarán parte de los recursos que obtienen del impuesto a la nómina hacia un nuevo objetivo social, la atención integral de los niños, y las entidades territoriales financiarán complementariamente el programa, aportando lotes e infraestructura.

Las cajas financiarán la atención integral a los niños menores de 6 años, que incluye el cuidado, la educación preescolar, el desarrollo psicosocial y motriz, y la recreación de los menores, para lograr esos objetivos se coordinarán sus acciones con la comunidad beneficiaria. La afiliación<sup>18</sup> al sistema de seguridad social en salud y la atención de los niños beneficiados (pobres de niveles 1 y 2 del Sisben) se garantizará con los recursos del régimen subsidiado administrados por las cajas, lo cual permitirá la identificación del grado de desnutrición de los niños y poder responder a esta situación en forma integrada, suministrando los micronutrientes y desarrollando otras acciones de prevención y promoción, como la desparasitación y la vacunación, contemplados en el Plan Obligatorio de Salud, POS, junto con el complemento nutricional que será financiado por el ICBF por niño atendido. Si el programa requiere adecuación o construcción de infraestructura, ésta podrá ser cofinanciada entre las cajas, donde existan, y el municipio. Las cajas de compensación en primera instancia serán las encargadas de la atención y coordinación de la estrategia con los demás actores para el logro de los objetivos. En los lugares donde no existan cajas de compensación el ICBF buscará otros socios como los municipios y las Organizaciones No Gubernamentales, ONG.

No se manejará un único esquema de atención, pero los que se diseñen deberán garantizar la atención integral. Cada caja de compensación, de acuerdo con sus posibilidades y las características de su población, podrá estructurar el programa.

- *Iniciativas municipales para la atención al menor.* Este programa busca cualificar la atención y protección ofrecida a la población que tradicionalmente ha sido beneficiaria de los programas del ICBF, a través de la cofinanciación de iniciativas originadas por autogestión de la comunidad, el gobierno local, las empresas y las organizaciones presentes en la localidad. Se pretende que la solución a las deficiencias nutricionales y el cuidado y protección de los niños, sean resueltos prioritariamente al interior de la familia, de la sociedad o del municipio. Las medidas relacionadas con las sanciones por infracción o contravención de la ley penal y por infracciones menores, deberán privilegiar estrategias de solución al interior del hogar, en el hogar de los abuelos u otros parientes, vecinos o amigos, en la escuela, la iglesia, los centros de conciliación y en general dentro de la sociedad local. Con ello se busca desjudicializar los procesos menores y comprometer a la comunidad en la resolución de los mismos.

Independientemente de la propuesta de atención, estas iniciativas deberán incluir acciones para la atención integral de la niñez, con componentes de nutrición, salud, desarrollo psicosocial, recreación, resolución de conflictos familiares y de protección a los niños en situaciones difíciles, teniendo en cuenta las características regionales y culturales de la población y articulando la participación de la familia, la comunidad, el gobierno local y demás actores. Este tipo de propuestas pueden ser desarrolladas con la estrategia de planificación del plan de acción a favor de la infancia.

El ICBF y la Consejería de Política Social ofrecerán la asistencia técnica a los programas, y vigilarán y controlarán sus resultados.

f) *Juventudes.* Los programas de juventud buscan contribuir al mejoramiento del bienestar de los jóvenes fortaleciendo las cualidades, capacidades y aptitudes del individuo que conlleven a una formación integral, permitiendo su desarrollo físico, psicológico y social y propiciando una mejor y mayor participación activa de los jóvenes en el desarrollo del país.

Con el fin de afianzar las acciones del Estado dirigidas a los jóvenes y consolidar su participación en el desarrollo de la democracia, el gobierno nacional impulsará el sistema nacional de juventud y formulará un plan nacional de solidaridad juvenil para promover el servicio social y el voluntariado juvenil como forma de expresión y potencialidad para el trabajo. De la misma forma, prestará especial apoyo al proceso de resocialización de la población juvenil carcelaria.

El Ministerio de Educación Nacional prestará asistencia técnica a las entidades territoriales e instituciones públicas y privadas en el diseño, formulación y ejecución de planes, programas y proyectos dirigidos a la población joven, especialmente aquellos de escasos recursos. En coordinación con todas las organizaciones públicas y privadas que trabajen los temas, fortalecerá los proyectos de educación sexual en el ámbito nacional, regional, local e institucional y apoyará el fortalecimiento y adecuación de las casas de juventud.

g) *Políticas en reproducción responsable.* El ICBF, el ministerio y las secretarías de educación, así como el ministerio y las secretarías de salud estarán a cargo de fortalecer la educación sexual y reproductiva y la concientización de la reproducción responsable. En este sentido es importante hacer énfasis en la población más pobre y con menor nivel educativo, dado que ésta presenta las tasas más altas de fecundidad, situación que incide en sus oportunidades para el desarrollo.

Se elaborará y pondrá en marcha el plan nacional de salud sexual y reproductiva liderado por el sector salud en coordinación con el sector educativo y el ICBF, abordando la salud sexual y la atención de la salud reproductiva en forma integral. Para esto se desarrollarán las siguientes líneas de acción: fortalecimiento de la capacidad gerencial de las instituciones de salud del país en salud sexual y reproductiva; promoción de la salud sexual y reproductiva sana y autónoma; prevención y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas de los órganos reproductivos, promoción de la alimentación sana y prevención de los problemas derivados de la malnutrición; promoción de la convivencia pacífica y prevención de la violencia sexual y reproductiva al interior de la familia, la comunidad y las entidades de salud; y, capacitación y educación continua en salud sexual y reproductiva.

h) *Comunicación social.* Un componente fundamental en el gran cambio tendiente al nacimiento de una nueva cultura a favor de la familia es el de

comunicación social, que acompañe de manera permanente nacional, departamental, municipal y en todos los establecimientos (escuelas, centros de salud, hospitales, hogares de bienestar) la puesta en marcha de las políticas. Se busca además generar una sensibilización y cambio de actitudes entre la población y promover un gran compromiso social a favor de la familia y la niñez.

## 2. Protección

a) *Protección especial para la población menor de 18 años*<sup>19</sup>. Los programas de protección especial se ejecutarán a través del sistema nacional de bienestar familiar. El plan de eficiencia en la protección tendrá como objetivos: revisar y actualizar las normas y procedimientos de la protección especial; promocionar mecanismos que agilicen los procesos jurídicos y administrativos; incrementar las medidas de ubicación familiar de los menores con preferencia a las medidas institucionales y en concordancia con las características regionales y culturales; desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional en todos los niveles territoriales para garantizar la atención integral y el seguimiento a los planes de acción de las entidades públicas y privadas; desarrollar estándares de calidad, poner al día los procesos de asesoría, supervisión y control en la prestación de los servicios, aplicar los criterios de calidad en las relaciones contractuales con las entidades prestatarias de los servicios de protección y reeducación, y poner al día el inventario calificado de la oferta institucional.

Las estrategias que se desarrollen en materia de protección especial, tendrán como objetivo mejorar la calidad de los servicios y garantizar que la medida sea adecuada, oportuna y ágil. Dado el alto índice de casos existentes que se encuentran represados en la actualidad, se acudirá a la declaratoria de emergencia por un año para poder dar cumplimiento a la atención de los mismos y a su vez fortalecer las estrategias de seguimiento y control. Es necesario ampliar las competencias de conocimiento de los casos de protección especial a otros agentes del Estado, con el fin de garantizar la oportunidad en el conocimiento y aplicación de la medida y no limitar la aplicación de éstas a la disponibilidad de recursos institucionales existentes en la actualidad.

b) *Atención especial al discapacitado y al minusválido*. Esta política tiene como objetivo crear una cultura de tolerancia, de respeto a los derechos y libertades a ser diferente, con base en los principios constitucionales de reconocimiento de la dignidad de la persona, sus derechos fundamentales, la equidad y la solidaridad.

El gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales, pondrá en marcha el plan nacional de atención a las personas con discapacidad con carácter intersectorial, en enlace con las redes territoriales de discapacidad y las ONG. Este plan buscará disminuir la frecuencia de los eventos de discapacidad y minusvalía, mejorar el acceso y calidad de los servicios e incrementar la integración ocupacional y social, para asegurar la calidad de vida cotidiana de esta población.

Dentro de las líneas de acción están la reglamentación y protección jurídica, el desarrollo de sistemas de información, comunicación y cultura, la planeación y oferta de servicios, el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica, la cooperación técnica, la investigación, y el seguimiento y evaluación. Estos lineamientos permitirán a los alcaldes incluir en los planes de desarrollo local acciones que permitan ajustar los recursos y las decisiones de la comunidad a las soluciones de la problemática local.

Se buscará enfatizar las acciones de prevención de la discapacidad, habilitación y rehabilitación, se promoverá la integración familiar y social así como educativa y laboral, y se desarrollarán acciones para mejorar el acceso físico, cultural, recreativo y deportivo de esta población. Para esto último, se promoverá la realización de olimpiadas.

Se revisará el Sisben y las tasas impositivas con el fin de reconocer los mayores costos en que incurre una familia que vive con un miembro discapacitado y se crearán incentivos para la contratación laboral de esta población. Así mismo, se incluirá a la población discapacitada dentro del sistema de información de empleo del Sena y esta misma entidad proveerá cursos de capacitación para el trabajo con discapacitados en las áreas en que las empresas lo requieran cuando utilizan esta clase de trabajadores.

c) *Protección especial a la población mayor de 60 años*. La protección de la población mayor de 60 años se llevará a cabo en coordinación con las entidades territoriales principalmente a través de tres estrategias diferentes: la incorporación voluntaria de esta población al programa *jornada escolar complementaria para el cambio* con el fin de ocupar el tiempo libre de los ancianos y potenciar los aportes de su experiencia a las nuevas generaciones. La segunda estrategia es la entrega de subsidios a ancianos pobres a través del programa Revivir. Igualmente, los jóvenes que se encuentran prestando el servicio social obligatorio podrán realizar su trabajo en las instituciones que atienden la población de la tercera edad.

Adicionalmente se propenderá porque el anciano sea vinculado al régimen subsidiado de salud. Para lograr una mayor cobertura, se debe incorporar el programa a los planes territoriales de desarrollo, con el fin de institucionalizar el programa en el municipio.

## 3. Institucionales

a) *Sistema nacional de bienestar familiar*. El gobierno nacional reformará el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, pondrá en operación el sistema nacional de bienestar familiar, SNBF, y propenderá por su puesta en marcha territorial con el fin de generar las condiciones para que se actúe interinstitucionalmente y con la participación de la sociedad civil en torno a la política de familia y niñez.

El SNBF estará regido por el ICBF, que coordinará las distintas entidades que conforman el sistema, y así articulado, reunirá las iniciativas públicas, privadas, comunitarias y solidarias que atiendan las necesidades inherentes al desarrollo del capital humano y social. Su principal tarea será la de concertar compromisos, coordinando las acciones entre los sectores, el gobierno, los entes territoriales, los organismos de cooperación internacional y la comunidad. El Estado focalizará sus acciones principalmente en la definición de políticas y en la vigilancia y control del SNBF.

A los entes territoriales les corresponde plantear alternativas efectivas para el logro de los objetivos, generando sus propios procesos de atención a la niñez. La operación directa se realizará con participación de la comunidad. El sistema buscará aliados estratégicos para alcanzar los fines de la política utilizando las formas de legitimidad social (la escuela, los medios de comunicación, la iglesia, etcétera) que apoyen los procesos de construcción del capital social y humano.

b) *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. Dadas las competencias y responsabilidades vigentes actualmente para los gobiernos locales sobre los programas sociales, se pone en evidencia la necesidad de

redefinir las funciones y operación del Instituto y su relación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

El Instituto debe iniciar un proceso gradual de descentralización, donde se utilicen diversas estrategias para lograr este objetivo. Estas estrategias pueden ir desde cofinanciar programas de atención a la niñez de iniciativa territorial, hasta entregar unos recursos a los municipios para que se garantice la atención. El ICBF definirá, de acuerdo con el municipio o departamento, la modalidad que adopte, buscando el impacto de las acciones, la sostenibilidad técnica y financiera y la difusión de modelos exitosos. Un ejemplo en este tipo de convenios puede ser el propuesto en el programa de iniciativa municipal, descrito en las estrategias de promoción y prevención.

c. *Plan de acción a favor de la infancia/Pafi*. El Gobierno Nacional promoverá el cumplimiento de las metas establecidas en el Pafi, mediante la coordinación con las entidades responsables en el nivel nacional, con los grupos intersectoriales departamentales y con los organismos de planeación territorial, para gestionar la inclusión, ejecución y seguimiento de las políticas de familia e infancia en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

CUADRO 3.12  
TASAS DE DESNUTRICION POR TIPO

Area Geográfica	Año	Tipo de desnutrición		
		Global	Crónica	Aguda
Colombia	1965	21.1%	31.9%	3.9%
	1977	16.8%	22.4%	4.9%
	1986	10.1%	16.6%	2.9%
	1995	8.4%	15.0%	1.4%
Región Atlántica	1995	10.4%	15.2%	1.9%
Región Oriental		8.0%	13.6%	1.6%
Región Central		6.5%	13.5%	0.9%
Región Pacífica		10.0%	16.9%	1.9%
Santa Fe de Bogotá		6.0%	16.5%	0.0%
América Latina y el Caribe	<b>Período</b>	<b>Global</b>	<b>Crónica</b>	<b>Aguda</b>
	1980-1990	11.0%	21.0%	3.0%
	1990-1997	10.0%	18.0%	3.0%

Fuente: Profamilia - DHS, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Profamilia, 1995, Unicef, 1998, Estado Mundial de la Infancia, 1998.

## NOTAS

<sup>1</sup> La familia es la forma de organización social que participa y contribuye de manera más directa a la dinámica entre los individuos y la sociedad a través del cumplimiento de funciones básicas de reproducción y transmisión social. Para realizar sus funciones, la familia constituye un puente entre el individuo y la sociedad, convirtiéndose en la esfera de mediación por excelencia (Dane, 1998).

<sup>2</sup> De un total de 39 millones de habitantes en 1998, el 38.9% son menores de 18 años. Los menores hasta 6 años representan el 14.7% del total de la población, los niños entre 7 y 11 años el 10.9%, y los adolescentes entre 12 y 17 años, el 13.3%. En Colombia los niños pobres son el 32.9%, mientras que del total de la población el 25.4% es pobre.

<sup>3</sup> Zonas urbanas 2.65 y rurales 4.41, Bogotá 2.33, Valle 2.54, Quindío 2.55, Vichada 6.16, Amazonas 5.58, Guainía 6.01.

<sup>4</sup> Familia Nuclear: ambos padres con su(s) hijo(s) o uno de los padres soltero(as), separado(as) o viudo(as) con sus hijos. También se incluyen las parejas sin hijos.

Familia extensa: grupos extendidos compuestos por un grupo simple (en sus diversas posibilidades) que vive con uno o más parientes consanguíneos o afines de carácter ascendente, descendente o colateral.

Familia compuesta: combinación del grupo doméstico múltiple con relaciones de parentesco de la clasificación mencionada, pero a diferencia del anterior uno o varios de sus miembros tienen relaciones de tipo contractual, o por lo menos no tienen nexos de parentesco cercanos.

Familia unipersonal: compuesta por una persona que se declara como única residente de esa vivienda. En general es la mujer quien se hace cargo de la prole cuando ésta se separa. Sin embargo el hecho de que la proporción de hogares a cargo de la progenitora, haya disminuido de 85% a 73% entre 1978 y 1993 muestra que los padres varones en proporción creciente asumen voluntariamente o se ven obligados por separación

o viudez a encargarse de la responsabilidad de los hijos. Los hogares con jefatura femenina aumentaron a una tasa de 4.1% frente a los de jefatura masculina cuya tasa de incremento fue de 2.5%. En este caso, para entender mejor el fenómeno social que se esconde detrás de los datos estadísticos, debe tenerse en cuenta que el concepto de jefatura femenina refleja una fuerte incidencia de la inestabilidad de la unión y una asociación con la forma en que la mujer define su participación en la supervivencia del grupo.

<sup>5</sup> En América Latina la tasa de mortalidad infantil también ha disminuido de 81.16 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en el período 1970-1975, a 56.76 en 1980-1985 y a 40.07 para el período 1990-1995, lo cual muestra una mejor situación en el país con respecto al resto de América Latina. Sin embargo, la intensidad de la disminución en la mortalidad infantil, fue menor en Colombia en el último período, lo cual puede ser explicado por el mayor peso que empiezan a tener las causas endógenas (malformaciones congénitas) sobre las exógenas (control prenatal, atención hospitalaria del parto, prevención y atención oportuna de la diarrea, vacunación y falta de cobertura de servicios, etcétera), o por deficiencias en las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

<sup>6</sup> La educación (de la madre principalmente) y el ingreso de los padres afecta la nutrición y la salud del niño (directa o indirectamente) y de este modo sus posibilidades como adulto se ven condicionadas, tanto por reducciones (o incrementos) en la capacidad física como a nivel intelectual. Las políticas dirigidas a invertir en capital humano, tales como educación (de las mujeres en este caso), salud y seguridad social, reducen la mortalidad infantil. También las políticas que generan crecimiento económico y las asociadas con éstas, que desplazan la demanda laboral hacia actividades de mayor valor agregado o mejoran la distribución del ingreso, disminuyen la mortalidad infantil (Hommes y Soto 1997).

<sup>7</sup> En 1998 Colombia fue declarada país libre de desórdenes por deficiencia de yodo por la OPS/OMS y Unicef, se logró fortificar toda la harina de trigo con micronutrientes, se inició el proceso de elaboración de las guías alimentarias para toda la población colombiana, se avanzó en la actualización del control de calidad e inocuidad de los alimentos. Falta por medir la meta sobre el mejoramiento del estado nutricional en niños menores de 5 años, debido a que este control se debe realizar cada cinco años, habiéndose realizado el último en 1995. Por otra parte, la incorporación de las metas del Plan en los planes de desarrollo de las entidades territoriales sólo ha logrado una cobertura mínima.

<sup>8</sup> La violencia intrafamiliar incluye maltrato físico, psíquico o sexual al menor, conyugal, así como entre otros miembros de la familia.

<sup>9</sup> Del 85% del total de los delitos sexuales se estableció que en el 75% de los casos el agresor era una persona conocida por la víctima (10% el padre, 9% el padrastro, 1% conyuge o compañero, 10% otro familiar y 45% otro conocido).

<sup>10</sup> La violencia contra la mujer ha sido explicada desde diferentes aspectos: algunos la atribuyen a la inequidad hombre-mujer, la cultura patriarcal, el cumplimiento de roles estereotipados o la cultura de la violencia; otros la explican por la interacción entre ciertos tipos de personas en ciertas circunstancias dentro de un contexto específico. Y otros a rasgos específicos del individuo. Por su parte el maltrato físico al menor, parece ser el resultado de los efectos acumulativos de una multiplicidad de factores como son el estrés, factores culturales y falta de soporte social, (Klevens, 1998).

<sup>11</sup> Según Unicef, cerca de 340 mil menores de 18 años fueron víctimas del desplazamiento forzoso entre 1985 y 1995. Los registros del ICBF reportaron en 1997 a 33.984 menores de 18 años desplazados, 6.461 fueron atendidos (19%) por esta entidad, de los cuales se tiene conocimiento de 557 casos de menores de 7 años. Entre 1995 y 1996 se reportaron 44 casos de niños y niñas víctimas de minas antipersonales. Se estima que la guerrilla tiene entre sus filas entre 1.700 y 2.200 niños y niñas entre 13 y 17 años, y que la tercera parte de los integrantes de los grupos paramilitares son menores de 18 años. Los servicios existentes actualmente no dan respuesta adecuada a la compleja problemática de este grupo de población.

<sup>12</sup> Sólo 1.690 niños (9.83%) fueron adoptados; a 15.499 niños se les decretó alguna medida de protección; 8.106 (47%) ubicados en medio familiar y 7.393 (43%) permanecieron en instituciones.

<sup>13</sup> El Código del Menor (decreto 2737/89) tipifica la protección especial, según la situación irregular en que se encuentren los niños(as) por estar en abandono total o parcial, en peligro físico o moral, niños(as) de la calle o en la calle, adolescentes embarazadas, niños(as) maltratados y abusados, adolescentes víctimas de conflicto armado, de violencia o de desastres, desplazados, menores trabajadores, menores infractores y contraventores de la ley penal y consumidores de sustancias psicoactivas.

La Ley 361 de 1997 establece como política de Estado garantizar responsabilidades de dirección y control y medidas eficaces de seguimiento permanente de la ejecución de acciones en donde participan los niveles competentes de la administración y la participación compartida de las organizaciones no gubernamentales de y para personas con discapacidad.

<sup>14</sup> Los niños beneficiarios de los hogares de bienestar presentan tasas ligeramente mayores de desnutrición crónica (talla para la edad) que los niños de equivalentes condiciones socioeconómicas, y estos últimos presentan mayor desnutrición global (peso para la edad) y aguda (talla para el peso) un poco más alta.

<sup>15</sup> A escala nacional en los hogares de bienestar sobresalen los porcentajes de niños a riesgo en el desarrollo de la comunicación no verbal (41.6%), de las relaciones de causalidad (21.9%), de la identidad personal social (14.5%) y de la identidad de género (12.2%). El 17.6% de los niños de 3 a 6 años de edad tiene perfil a riesgo, es decir, tienen tres o más procesos a riesgo, el 41.4% uno o dos procesos y el 41.90% ningún proceso. Se ha demostrado que el 90% de la capacidad de aprendizaje se adquiere durante los seis primeros años y que los seis primeros meses son determinantes. Durante los primeros seis años de vida un adecuado aprestamiento escolar debe permitir desarrollar en los niños las habilidades de conocimiento (saber definir, registrar), comprensión (reconocer, explicar, escuchar, preguntar), aplicación (recoger y organizar), análisis (separar, agrupar, categorizar e investigar), síntesis (comparar, agrupar, reagrupar) y evaluación (juzar, interpretar, discutir). (Unicef, 1998), Meeting the goals of the summit for children and the new challenges in Latin America and the Caribbean.

<sup>16</sup> En 1997 se reportó la atención a 6.8 millones de personas correspondiendo el 24.4% a menores de 7 años, 40.4% al grupo de 7 a 18 años, 4.6% a gestantes y lactantes, ancianos 2.2%, familia 20.5% y otros 7.9%. La cobertura de atención por grupos de edad presentó el siguiente comportamiento: menores de 7 años 1.6 millones; de 7 a 18 años 2.8 millones; mujeres gestantes, lactantes y adolescentes embarazadas 313 mil; ancianos 147 mil; asistencia a la familia 1.4 millones y otros 536 mil.

<sup>17</sup> En 1992 se diseñó el plan de acción en favor de la infancia -Pafi- en el que se reflejaron las siete metas del compromiso internacional y se definieron las estrategias para lograr los resultados. Este plan se elaboró en el gobierno con la información reportada por las entidades sectoriales respectivas. Las metas generales se refieren a la supervivencia, desarrollo y protección de la niñez. Disminuir la tasa de mortalidad infantil; reducir la tasa de mortalidad de menores de 5 años; disminuir la tasa de mortalidad materna; atenuar el porcentaje de desnutrición global; aminorar el porcentaje de la desnutrición crónica; incrementar el acceso al agua potable; elevar la tasa de escolaridad primaria; descender la tasa de analfabetismo (con énfasis en las mujeres), y mejorar y aplicar los programas para la población menor de 18 años en circunstancias especialmente difíciles.

<sup>18</sup> La afiliación al régimen subsidiado de salud se hará progresivamente, en la medida que vayan quedando cupos disponibles o se pueda ampliar la cobertura.

<sup>19</sup> La población objetivo de la protección especial son los menores de 18 años que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles, relacionadas con: infractores y contraventores de la ley penal, menor trabajador, menor de y en la calle, explotados y abusados sexualmente, víctimas de la violencia y del conflicto armado, desplazados, abandonados o en peligro físico o moral.

## DESARROLLO Y PAZ: INSTRUMENTOS Y PRIORIDADES PARA LA CONSTRUCCION DE LA PAZ

### INTRODUCCIÓN

El aumento en los niveles de violencia en el territorio nacional en los últimos años ha sido producto no sólo de una mayor actividad de los grupos subversivos y paramilitares sino del incremento de las distintas formas de criminalidad y delincuencia urbana. Frente a este escenario, el Gobierno Nacional propone una política orientada a la búsqueda de una paz integral que contemple además de la violencia originada en el conflicto armado, aquella asociada con la criminalidad urbana y el narcotráfico. Adicionalmente, la política de paz parte de reconocer que si bien la negociación en torno al conflicto armado es un elemento fundamental en el proceso de consecución de la paz, su consolidación requiere de acciones que la trasciendan.

Por otra parte, es posible evidenciar que la violencia ha afectado particularmente a ciertas zonas del país y en consecuencia, es necesario dirigir las acciones contempladas en la política de paz hacia dichas zonas. Así mismo, el Gobierno Nacional reconoce que la dinámica creciente de la violencia y los costos asociados a ésta, han impedido la realización de una serie de acciones sectoriales prioritarias que han sido recurrentemente desplazadas por la urgencia de mayores gastos del gobierno y la sociedad en seguridad y protección, lo cual a su vez ha dinamizado los factores que aceleran el conflicto armado. En este sentido, es posible constatar que uno de los principales factores que contribuyen al incremento de los niveles de violencia en el país es la exclusión política y el ejercicio de una democracia con desigualdad y pobreza.

Lo anterior permite concluir que todo el tiempo que el país se retrase en la resolución del conflicto armado, así como en la lucha contra todas las modalidades de delincuencia y violencia, representará enormes y crecientes costos, para la totalidad de la economía y la sociedad.

Finalmente, en virtud de que la consecución de la paz trasciende los periodos gubernamentales, es necesario adoptar una política de Estado más que una de gobierno, que garantice su continuidad en el tiempo y que no se sujete a las coyunturas del conflicto armado y de la negociación. Así, la paz se ha concebido como el gran propósito nacional, que requiere del apoyo de toda la nación, por encima de cualquier consideración, bajo el entendido de que su consecución no es solamente un asunto de voluntad, sino que es necesario construirla mediante una política económica y social integral. En consecuencia se hace necesario adoptar una política de Estado en materia de paz, que trascienda los periodos gubernamentales, se ocupe de la población afectada por la violencia y que incorpore estas acciones como parte de los procesos de gestión del desarrollo territorial en el marco de la profundización de la descentralización.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la política de paz se compone, en primera instancia, de un reforma política encaminada hacia el fortalecimiento de la democracia, mediante la creación de condiciones hacia un proceso político estable y unas instituciones sólidas y transparentes, que a su vez conduzcan al logro de la paz. En segundo lugar, la política de paz estará fundamentada en la negociación con los grupos alzados en armas, como instrumento político para la resolución del conflicto armado. Con el objeto de dotar al ejecutivo con los instrumentos suficientes para llevar a buen término estas negociaciones, la reforma política pretende otorgarle al Presidente de la República, a través de una reforma constitucional, facultades especiales con el objeto de adelantar

procesos de reconciliación entre los colombianos y de negociar, suscribir y ejecutar acuerdos de paz con las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno Nacional reconozca carácter político y siempre que se encuentren vinculadas a un proceso de paz bajo su dirección.

Dichas facultades le permitirían al Presidente dictar las disposiciones que sean necesarias con el objeto de facilitar la reincorporación a la vida civil y política de los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, incluyendo el uso del derecho de gracia, la extinción de la acción penal y de la pena a favor de los mismos. Tal derecho de gracia deberá ejercerse en los términos que exige tanto el Estado de Derecho como los compromisos resultantes de la aplicación del derecho internacional, puesto que para ello deberá tenerse en cuenta, además de lo que se prevea en la Constitución Política, los términos de los tratados internacionales vigentes.

Adicionalmente, las medidas especiales en esta materia le permitirán al gobierno establecer circunscripciones especiales de paz para las elecciones a las corporaciones públicas o nombrar directamente, para cada organización y en su representación, un número plural de miembros en cada Cámara legislativa, así como en las demás corporaciones públicas de elección popular, para lo cual no podrá tener en cuenta el régimen de inhabilidades y el de requisitos para ser miembro de tales corporaciones. Para tal efecto, el gobierno podrá adicionar el número de curules por proveer en cada corporación, según valoración que haga de las circunstancias. Cuando las curules se provean mediante nombramiento, los nombres de los miembros de las corporaciones públicas deben ser convenidos entre el gobierno y las organizaciones, y su designación corresponderá al Presidente de la República.

El tercer elemento de la política de paz está constituido por las inversiones y acciones para la paz. En este campo, que en primer término incluyen inversiones sectoriales orientadas a mejorar las condiciones que favorecen la convivencia pacífica y a desestimular los factores que promueven la violencia en sectores tales como el agropecuario, infraestructura, justicia, medio ambiente, y defensa y seguridad, que serán complementadas con medidas especiales para combatir la corrupción. Adicionalmente, se contempla la puesta en marcha de un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto, Plan Colombia. Finalmente, las inversiones para la paz comprenden la puesta en marcha de programas de convivencia y seguridad ciudadana con el fin de disminuir la violencia ordinaria que se concentra en mayor medida en las ciudades, y que contribuye con más del sesenta por ciento de los delitos y los costos de la violencia. La ejecución de estas inversiones se llevará a cabo no sólo con la concurrencia de las instituciones del Estado sino a través del establecimiento de alianzas con las organizaciones locales, nacionales e internacionales, con experiencia y competencia en el tema, así como con la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Dicha ejecución se efectuará de manera diferenciada, teniendo en cuenta criterios de género, edad, discapacidad y origen étnico.

Con el fin de garantizar la celeridad, economía y oportunidad en la financiación y la ejecución de estos programas, la reforma política busca dotar al gobierno de facultades para dictar normas especiales en materia presupuestal, de planeación y de contratación pública.

En conclusión, la política de paz propuesta por el gobierno es novedosa en cuanto a su orientación, contenidos e implementación. En cuanto a su orientación porque busca una paz integral, sostenible y estrechamente articulada al modelo de desarrollo. Sobre sus contenidos porque com-

prende no sólo una solución al conflicto armado sino a los problemas de violencia asociados al narcotráfico y a la criminalidad urbana, al tiempo que enfatiza en tratamientos diferenciados para los diversos grupos poblacionales. Por último, en cuanto a su realización, porque involucra la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y ONG del orden local, nacional e internacional, en alianza con las instituciones del Estado y otros actores sociales. Con ello, en conjunto se pretende superar el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia, y estructurar estrategias que permitan la puesta en marcha de programas de largo plazo que ofrezcan a la población afectada alternativas de desarrollo viables.

## I. ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO

El Plan Nacional de Desarrollo, en su totalidad, está concebido para producir condiciones que le den viabilidad a la consecución de la paz y garanticen su sostenibilidad en el largo plazo. Bajo esa orientación, contempla una serie de acciones específicas que buscan contribuir a la construcción de un entorno pacífico en las zonas rurales y urbanas más afectadas por el recrudecimiento de la violencia.

En primera instancia, y como eje central de la política de paz (Gráfico 4.1), el gobierno ha estructurado el Plan Colombia el cual, a través de combinar adecuadamente las acciones de atención humanitaria con las de desarrollo, dejando atrás el tradicional esquema asistencialista, adelantará su acción en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones donde la violencia ha asumido un carácter crítico. Dado que estas problemáticas se encuentran estrechamente interrelacionadas, las acciones que el Plan Colombia emprenda buscarán la integralidad respecto a los tres frentes. La integralidad de la política de paz implica que en su conjunto las estrategias del Plan de Desarrollo y el Plan Colombia involucren no solamente la violencia generada por el enfrentamiento armado sino también aquella generada por las actividades del narcotráfico, así como la violencia ordinaria. En esta medida, las estrategias de lucha antinarcóticos experimentarán variaciones importantes en su orientación con respecto al tratamiento que tradicionalmente se le ha dado. Se diferenciarán de manera clara los lineamientos de acción frente a los cultivos ilícitos con carácter eminentemente empresarial, los cuales serán erradicados sin compensación, de aquellos con carácter de sostenimiento con los cuales miles de familias pobres derivan su sustento, y serán objeto de las acciones del Plan Colombia. Es importante resaltar que las diferentes estrategias que hacen parte de la política de paz estarán fundamentadas en programas diferenciales de acuerdo con el tipo de conflicto y las características propias de las diferentes regiones en las cuales se desarrollarán.

Como un complemento al Plan Colombia, la política de paz involucrará las políticas de convivencia ciudadana, que se fundamentarán en una orientación novedosa, al pasar del modelo tradicional de la seguridad, basado en el esquema de control policía-justicia-prisión al desarrollo de intervenciones con énfasis en un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia y la promoción de la convivencia, sin olvidar, por supuesto, las acciones de control.

Como un instrumento para financiar parcialmente las acciones incluidas en la política de paz, se ha creado el Fondo de Inversión para la Paz, FIP, que tendrá como fin canalizar recursos y coordinar la acción institucional, nacional, regional y local. El FIP será fundamentalmente un mecanismo de apoyo a la consolidación de los compromisos económicos y sociales

que se proponen en el Plan Nacional de Desarrollo y, en este sentido, será un instrumento complementario a los mecanismos institucionales con que cuenta el Estado para la puesta en marcha de este último.

### A. PLAN COLOMBIA

La violencia y el conflicto armado afectan en general a todo el país, pero sus consecuencias son sin duda más graves en ciertas zonas y afectan de manera más pronunciada a determinados grupos de población. Bajo esta consideración, el Plan Colombia se desarrollará principalmente en zonas donde los actores armados (tanto guerrilla como paramilitares) han tenido presencia activa y continuada durante varios años y en las que se conjugan varios factores que en conjunto dinamizan el conflicto armado. En esta medida, se considerarán también regiones objetivo del Plan Colombia las zonas en que una porción significativa de la población deriva su sustento mínimo de los cultivos ilícitos, al igual que aquellas zonas afectadas por graves condiciones de pobreza e inequidad y ausencia de oportunidades reales de progreso para amplios sectores de la población.

Estas regiones se caracterizan por bajos niveles de organización social, presencia estatal y legitimidad institucional, que se reflejan en la ausencia de gobernabilidad. Adicionalmente, en muchas de estas zonas se desarrollan problemas ambientales generados por la expansión de la frontera agrícola y la presencia de cultivos ilícitos. Estos factores han traído consecuencias negativas tales como desconocimiento de los derechos territoriales de indígenas y negritudes, tala indiscriminada de bosques, disminución de la oferta alimentaria y el agotamiento del recurso hídrico que en conjunto profundizan el conflicto social y facilitan las condiciones para la violencia. En estas circunstancias, las acciones del Plan Colombia buscan beneficiar, de una parte, a la población víctima de la violencia, en especial a la población que se ha visto forzada a desplazarse como resultado de la disputa por el control territorial entre los diversos actores armados (Conferencia Episcopal de Colombia, 1995), y de otra, a la población campesina vinculada a los cultivos ilícitos.

Bajo el marco de las anteriores consideraciones, el Plan Colombia está fundado en el respeto irrestricto a los derechos humanos, en la democracia participativa, y en la descentralización de la gestión pública, y buscará inducir transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales que le den viabilidad y sostenibilidad a la construcción de la paz en el largo plazo, las cuales estarán encaminadas especialmente a mejorar las condiciones de vida, ofrecer alternativas viables de desarrollo de largo plazo (procurando de esta manera abandonar las soluciones puramente asistencialistas y de emergencia), fortalecer la presencia del Estado y disminuir la violencia.

Uno de los principales criterios o principios que servirán de base para el desarrollo del Plan Colombia es el fomento de la participación de la comunidad, bajo el precepto de que el plan solamente logrará sus objetivos en la medida en que se tengan en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios, especialmente las poblaciones más vulnerables, y se logre el compromiso activo y solidario de la colectividad local en la resolución de sus propias dificultades. Dicho fomento se buscará primordialmente a través de la utilización de metodologías novedosas que permitan realizar ajustes a los programas en marcha, fortalecer la sociedad civil y buscar alternativas adecuadas de interacción entre ésta y los diferentes niveles de gobierno, apoyando las actuales estructuras gubernamentales locales y regionales y promoviendo su fortalecimiento. La flexibilidad en las metodologías es de primordial importancia, dadas las particulares condiciones de las regiones. En este contexto, se distinguen tres fases:

- ◆ Fase de preparación, en la cual con base en un debate previo con amplia participación sobre las causas de la problemática al nivel local se definirán los objetivos del desarrollo regional. Igualmente, se promoverán espacios de participación de las comunidades para iniciar los procesos de elaboración y concertación de los planes, dentro de los cuales se definirán las acciones estratégicas y los proyectos productivos que sustentarán el desarrollo socioeconómico local y regional. Desde el inicio de este proceso se articularán y coordinarán los recursos institucionales del orden nacional, regional y local, como base para iniciar el fortalecimiento institucional del Estado.
- ◆ Fase de desarrollo, en la que se iniciarán las acciones priorizadas en la fase anterior, con énfasis en los programas y proyectos productivos generadores de empleo e ingresos y de fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad. La naturaleza flexible de estas estrategias permitirá a su vez que la fase de concertación de los objetivos del desarrollo regional pueda darse también alrededor de proyectos productivos de alto impacto económico y social para la región. Esto implica que alrededor de la iniciación de proyectos productivos se puedan promover procesos de concertación sobre otras inversiones, enmarcados en las dimensiones que orientan la política de inversiones para la paz y que en conjunto conforman un marco integral de desarrollo regional.
- ◆ Fase de consolidación de los programas y proyectos, orientada hacia la autogestión del desarrollo regional y local. Para el caso de los proyectos productivos participativos, una vez realizadas las inversiones e iniciada la etapa productiva, se buscará dejar en manos de los actores y comunidades locales y regionales la administración de los proyectos y actividades productivas, sustituyendo la participación pública por participación privada y comunitaria regional, nacional o internacional. Para el caso de los demás proyectos, el Estado continuará cumpliendo con las responsabilidades que le corresponden, y evaluará el beneficio de reemplazar el manejo conjunto de los proyectos por esquemas de manejo exclusivo por parte de la sociedad civil.

Así concebido, el Plan Colombia genera condiciones para alcanzar la paz, porque a nivel regional busca, a través del modelo de gestión participativa, acercar las voluntades de la sociedad y las partes enfrentadas. Así mismo, las acciones que el Plan adelante serán complementarias a las inversiones sectoriales incluidas en el plan de desarrollo, particularmente aquellas relacionadas con desarrollo social, justicia y seguridad, desarrollo agrario, medio ambiente e infraestructura, y en ningún caso serán un sustituto de éstas.

### 1. Campos de acción

De acuerdo con los anteriores principios, el Plan Colombia desarrollará regionalmente proyectos y programas en cinco campos de acción, integrados y complementarios entre sí: desarrollo de procesos productivos, promoción y protección del capital humano y atención humanitaria, desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social, construcción de una infraestructura para la paz, y la promoción de la sostenibilidad ambiental.

#### a. Procesos productivos

En este campo se buscará promover y facilitar el desarrollo de actividades económica y ambientalmente sostenibles que proporcionen a la población alternativas para mejorar el nivel de ingreso y su calidad de vida en el

mediano y largo plazo. Para esto, se apoyará el desarrollo de proyectos productivos participativos a través de los cuales se articulen alianzas estratégicas. Dichas alianzas y la promoción de alternativas económicamente viables reforzarán el enfoque no asistencialista de la política.

En primer lugar, los proyectos productivos participativos contarán con la participación activa de la comunidad, desde la identificación, diseño y gestión hasta su ejecución y control. De esta manera, serán el resultado de procesos de concertación, a partir de los cuales se sentarán las bases de la organización empresarial comunitaria que se encargará de la ejecución parcial o total de los mismos. En segundo lugar, y en concordancia con el anterior, los proyectos se estructurarán como organizaciones empresariales con altos grados de productividad y competitividad para poder competir en los mercados nacional e internacional.

En segundo lugar, los proyectos deberán atender a criterios de sostenibilidad social, económica, ambiental e institucional, alrededor de productos que se adecuen a las características propias de las regiones. Como cuarto elemento, se buscará en todo momento complementar el desarrollo de estos proyectos con una adecuada capacitación productiva, agropecuaria, agroindustrial y administrativa, de acuerdo con las necesidades particulares de cada uno de ellos.

Por último, los proyectos incorporarán en todas sus etapas instrumentos de seguimiento y evaluación, y de difusión de los resultados de los mismos. En esta medida incluirán indicadores y medios de verificación a partir de los cuales se puedan recoger y sistematizar los aprendizajes para utilizar los esquemas exitosos y realizar los ajustes necesarios en proyectos posteriores. El esquema de financiación, por su parte, contará con la flexibilidad suficiente para adaptarse al ámbito local y regional, al igual que un esquema de crédito que se adapte a la situación particular de cada proyecto.

Otro elemento fundamental para el desarrollo de los procesos productivos será el establecimiento de alianzas estratégicas entre pequeños productores, empresas privadas, asociaciones de productores, comercializadores, organizaciones no gubernamentales y el gobierno en sus distintos niveles. El objetivo principal de estas alianzas es la conformación de un marco integral para los proyectos que permita difundir el uso de técnicas modernas de producción, almacenamiento, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial, y así mismo incorporar mecanismos novedosos de financiación (que involucren a los sectores público y privado) y subsidios. Con esto se buscará asegurar mercados para la producción regional por una parte, y por otra, garantizar la sostenibilidad de la producción durante los períodos de maduración de los cultivos.

La participación de las empresas privadas se llevará a cabo a través de diferentes esquemas, entre los cuales se incluyen la suscripción de acuerdos para la compra de productos, convenios para la iniciación y puesta en marcha de proyectos cuya producción es de mediano y largo plazo, esquemas de cesión y fiducia, y convenios de capacitación y transferencia tecnológica e inversión privada directa en asociación con los campesinos, entre otros. En relación con los convenios de capacitación, la política buscará elevar la capacidad productiva de la población y la factibilidad de las iniciativas empresariales. Para ello, el Sena a través de sus centros de formación o a través de convenios con empresas, organizaciones no gubernamentales y universidades, entre otras, desarrollará programas de formación ocupacional, de formación especial

para grupos de desmovilizados que se reincorporen a la vida civil como resultado de los procesos de paz, y promoverá el desarrollo tecnológico productivo en las regiones afectados por el conflicto, a través de investigaciones aplicadas y de servicios tecnológicos y de asistencia técnica especializada a las empresas y organizaciones.

En síntesis, el papel del gobierno estará orientado a promover y facilitar la participación de la sociedad civil y del sector privado, así como la integración de las alianzas estratégicas; a definir alternativas viables que garanticen el ingreso de los campesinos en los períodos de maduración de los proyectos; e invertir en el desarrollo del capital humano orientado hacia la producción. En las zonas de cultivos ilícitos este tipo de proyectos servirá para sustituir los cultivos ilegales por cultivos que den alternativas para mantener niveles adecuados de desarrollo económico y social permanentes.

#### b. Atención humanitaria, promoción y protección del capital humano

En este campo el Plan Colombia buscará reconocer y atender a la población víctima de la violencia y fomentar el desarrollo del potencial de los ciudadanos, como individuos y como comunidad, que les permita ser productivos económica y socialmente. En esta medida, los programas implican inversiones tanto públicas como privadas en atención humanitaria de emergencia y fortalecimiento de los derechos humanos, ejecutadas a través de alianzas entre las instituciones del Estado y organizaciones locales, nacionales o internacionales que cumplan funciones de asistencia y atención con diferentes grupos de población y a diferentes niveles. Al respecto, el Gobierno colombiano reconoce la importancia del trabajo de atención humanitaria que diversas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil adelantan en algunas zonas del territorio colombiano y como tal, se propone apoyar y promover su acción en éstas y otras zonas afectadas por el conflicto.

Puesto que el conflicto armado tiene efectos distintos sobre los grupos de población, la política de atención humanitaria involucra criterios diferenciados por género, discapacidad, edad y origen étnico, concentrando especial atención en la población infantil. Con ello se reconoce la diversidad como un elemento central, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas públicas, y se busca superar la discriminación tradicional de aquellos grupos vulnerables que resultan menos visibles. Para ello y con el fin de incrementar los niveles de efectividad de la política, se promoverá el uso de metodologías que permitan incorporar las necesidades y la percepción de los problemas y prioridades de la población beneficiaria. Al respecto se buscará también que los funcionarios involucrados en la formulación y ejecución de los programas estén entrenados para prestar atención a las diferentes necesidades de cada grupo.

#### • *Atención humanitaria a víctimas de la violencia*

Una de las necesidades más urgentes dentro de la política de paz es la atención humanitaria de emergencia a las víctimas del conflicto armado bajo criterios de eficiencia y oportunidad que disminuyan en alguna medida el estado crítico de su situación, con base en lo establecido en el derecho internacional humanitario. Las acciones en materia de atención a esta población se centrarán en el ser humano y sus necesidades, de tal manera que los efectos de la atención se midan a partir de la calidad de vida y la dignidad de las personas.

En primera instancia el Plan se propone desarrollar mecanismos para la mitigación de las pérdidas causadas por la violencia. Desde el punto de

vista humano, es necesario prestar apoyo a esta población a través de la financiación de programas de asistencia psicológica y social a víctimas, y de rehabilitación a lisiados, a través de instituciones especializadas, tanto públicas como privadas.

Puesto que los mayores efectos de la violencia recaen sobre las mujeres, los niños y los jóvenes, se adelantarán acciones concretas que tomen en cuenta a estos grupos poblacionales, y así mismo se dará especial atención a la población de la tercera edad. En cuanto a las mujeres, y teniendo en cuenta que como resultado de la violencia el número de mujeres cabeza de hogar ha aumentado sensiblemente, las acciones de atención incluirán programas de capacitación vocacional y apoyo psicosocial dirigidos a recuperar su sentido de autoestima, y a vincularlas a actividades productivas que les permitan derivar un ingreso en condiciones de equidad. Se promoverán espacios comunitarios de cuidado a los niños con personal capacitado y se buscará ampliar el programa de madres comunitarias hacia las zonas en conflicto con el objeto de que las mujeres, cabeza de hogar o no, puedan realizar una actividad económica que les permita derivar un ingreso.

En cuanto a la población infantil, la política buscará garantizar una efectiva atención a los niños y niñas víctimas de la guerra puesto que el impacto de fenómenos tales como el desplazamiento forzado, la disgregación y fragmentación de las familias, el marginamiento, la segregación, el abandono de la educación y los riesgos para su salud, conllevan consecuencias psicológicas y físicas que afectan de manera especialmente negativa el desarrollo de los niños. Para mitigar estos efectos, el gobierno, a través de las diferentes entidades del Estado y de ONG con amplia experiencia en el tratamiento de los efectos de la guerra en los niños, impulsará proyectos que contribuyan a generar condiciones para el normal desarrollo de la niñez, su desvinculación total del conflicto a través de la oferta de alternativas a la violencia, y en general velará por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. En cuanto a los jóvenes, se realizará un trabajo de acompañamiento y apoyo psicosocial con el propósito de lograr desactivar las secuelas de la guerra buscando su mejor adaptación social y prevenir su incorporación activa en el conflicto armado. En relación con la población de la tercera edad se buscará proveer asistencia y atención bajo parámetros mínimos de calidad que les garanticen una vejez digna.

Otro criterio importante dentro de la política de atención humanitaria es el de dar tratamiento especial y diferenciado a la discapacidad. Al respecto, la política buscará disminuir y superar paulatinamente la exclusión a que se ven sometidas las víctimas de la guerra al igual que la población discapacitada como consecuencia de las barreras físicas, sociales e institucionales que enfrentan. En ese sentido las acciones involucrarán rehabilitación, corrección y educación especial teniendo en cuenta necesidades colectivas e individuales. A un nivel más específico, propenderá porque el diseño y construcción de la infraestructura física, así como la provisión de servicios públicos tengan en cuenta la discapacidad, al tiempo que buscará proveer capacitación productiva orientada a incorporar social y económicamente a esta población.

Por último, y con el fin de garantizar la efectiva implementación de la política de atención humanitaria en sus diferentes aspectos, se definirá un marco de regulación y control que, de una parte, establezca estándares mínimos de calidad en la prestación de los servicios de asistencia alimentaria, refugio, salud y saneamiento básico, y de otra, defina responsabilidades institucionales con base en indicadores de resultados, así como esquemas de monitoreo que garanticen el cumplimiento de

dichos estándares. Esto es indispensable no sólo desde el punto de vista humanitario sino como parte del proceso de fortalecimiento de la presencia del Estado que pasa por la recuperación de la credibilidad y legitimidad en el cumplimiento de sus funciones.

• *Población desplazada por la violencia*

Por considerar que la problemática del desplazamiento forzado ha asumido crecientes y complejas proporciones que requieren de una atención especial por parte del Estado y la sociedad, se ha considerado indispensable darle un tratamiento particular dentro de la política de paz, como parte del Plan Colombia. Esta problemática afecta principalmente a la población rural, la cual es víctima de la disputa por el control territorial de los diversos actores armados. Igualmente, agrava las condiciones socioeconómicas de las familias y es un obstáculo en la búsqueda de soluciones a sus necesidades básicas. El desplazamiento se ha convertido en una estrategia de guerra, por cuanto, de una parte, la población es obligada a abandonar el territorio y facilitar así algún corredor militar o alimentario de las partes en conflicto, y de otra, es acusada por los diversos actores del mismo de ser colaboradora del adversario militar. Existe también el desplazamiento por razones económicas ligado en gran medida a la crisis del campo y a la ausencia de alternativas económicas en muchas regiones. Para esta situación, la respuesta institucional está contenida en las estrategias económicas y sociales que están en la base del modelo de desarrollo.

Algunas estimaciones nacionales reflejan la magnitud creciente del problema, a pesar de que provienen de fuentes que utilizan criterios muy diversos de medición, lo cual impide tener una clara dimensión del mismo para poder actuar mediante políticas basadas en metas concretas. Por ejemplo, mientras que para la Defensoría del Pueblo 920 mil personas fueron víctimas del desplazamiento entre 1985 y 1997, la Consejería para los Derechos Humanos sugiere un número superior al millón de personas para el mismo período. Así mismo, otros estudios indican que entre 1990 y 1995 se presentaron 600 mil víctimas, mientras que la Consejería para los Desplazados estima en 333 mil personas los afectados en los dos últimos años. Teniendo en cuenta la dimensión y complejidad del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, se desarrollará una estrategia que incluye acciones en los siguientes campos:

- ◆ *Cuantificación y cualificación de la población desplazada.* Para la adecuada ejecución de la política resulta imprescindible definir una metodología única y oficial para cuantificar e identificar con precisión el número de familias desplazadas, su lugar de origen y las causas que ocasionaron el desplazamiento. Sin duda, este es un requisito básico para delimitar el problema y aplicar acciones que se ajusten a las diferentes necesidades de las familias según las regiones donde se ubican en la actualidad, tomando en cuenta los criterios de diferenciación de la población arriba mencionados.
- ◆ *Atención humanitaria de emergencia.* Con el fin de adelantar las acciones de asistencia humanitaria mencionadas anteriormente, para el caso de la población desplazada se buscará promover el establecimiento de zonas neutras de refugio, las cuales tendrán carácter temporal y deberán ser concertadas y respetadas con y por los actores en conflicto. Estas zonas podrán ser implementadas en áreas cercanas a los lugares donde el conflicto armado presenta mayor intensidad, o en donde, de acuerdo con las señales de las organizaciones de derechos humanos o de la población existan amenazas concretas de ataques a la población civil (redes de alerta temprana, comunidades de paz, entre otras). En lo posible, los refugios se establecerán aprovechando la infraestructura existente que sirva para tal propósito

y se definirán plazos máximos de estadía. Con esto se busca evitar que la población se vea abocada a desplazarse hasta las grandes ciudades, en las cuales sus condiciones de marginalidad y subsistencia son más precarias y el retorno se hace más difícil y costoso. La adecuación de dichas zonas requiere del concurso activo de los gobiernos locales y departamentales, así como de organizaciones civiles y no gubernamentales como de la población afectada, para lo cual se buscará hacer efectivos los mecanismos establecidos en las Leyes 387 de 1997 y 434 de 1998 en relación con las instancias de decisión e implementación de las acciones.

Las acciones anteriormente mencionadas se complementarán con actividades en dos frentes críticos para la población desplazada: la oferta de alimentos y la atención en salud. En virtud de que la distribución de alimentos ha sido uno de los principales problemas en la implementación de la política de atención a la población desplazada en Colombia, se buscará el apoyo especial de organismos internacionales con experiencia en este campo, tanto en el diseño, ejecución y monitoreo de la provisión de alimentos para la población desplazada. En cuanto a la atención en salud, el Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, las empresas promotoras de salud y las administradoras de régimen subsidiado, diseñarán e implementarán modelos de atención y prestación de servicios para agilizar la atención inmediata y facturarán servicios a través de convenios con las instituciones prestadoras.

Se hará especial énfasis en ofrecer oportunidades de empleo transitorio en acciones tales como limpieza y barrido de calles, cuidado de zonas verdes, etcétera, que permitan a la población desplazada realizar acciones de beneficio social, y al mismo tiempo generar ingresos para su sustento familiar.

- ◆ *Retorno, reubicación y estabilización socioeconómica.* La orientación primordial de la política de atención a la población desplazada es el retorno o la reubicación, en los casos en que aquel no sea posible. La política en este campo será no asistencialista en su orientación y combinará medidas de atención de emergencia con acciones de desarrollo sostenible y prevención, tal y como se pretende a través de los demás componentes del Plan Colombia. En ese sentido las acciones en este campo se complementarán con las inversiones sectoriales previstas en el plan de desarrollo en los campos de educación, salud, niñez, familia e infraestructura social. En general la política de atención a la población desplazada buscará incentivar el retorno voluntario, mediante las siguientes acciones:
  - El desarrollo de proyectos productivos rentables y asociativos, para lo cual se brindará como complemento facilidades de crédito para la producción, subsidios y apoyo a la gestión empresarial rural, de acuerdo con lo señalado en el componente de procesos productivos. Adicionalmente, se promoverá la ampliación de mercados locales y regionales de productos e insumos, así como el desarrollo de mecanismos adecuados de comercialización para los productos agrícolas, agroindustriales y artesanales. Por otro lado, con el objeto de promover la reincorporación económica de los desplazados en las zonas de retorno, el gobierno diseñará mecanismos para impulsar la creación de microempresas agroindustriales o pequeños negocios agropecuarios, así como incentivos tributarios o de otra naturaleza, a empresas agropecuarias que empleen población desplazada que regrese al campo. Esta política deberá estar acompañada de acciones para proveer entrenamiento vocacional y capacitación empresarial que les permita crear sus propias formas de subsistencia.

- El fortalecimiento de aspectos sociales tales como infraestructura de agua potable y saneamiento básico, educación formal y profesional, vivienda y salud en las zonas de origen o reubicación, junto a una política de apoyo a la reconstrucción de la unidad familiar, con especial atención a la niñez. De igual forma, las acciones de corto plazo que contemplará el plan de atención buscarán la rehabilitación física y psicológica de la población, que se hace necesaria debido a la fragmentación de la familia, el debilitamiento de los procesos comunitarios y la pérdida del sentido de pertenencia y el desarraigo que genera el desplazamiento. Para tal fin, es necesario además adecuar y fortalecer los centros de salud y educación en las áreas afectadas por este fenómeno.

- La generación de incentivos tales como la identificación de los derechos y títulos de propiedad de los desplazados, que contemplará devolución de tierras a sus antiguos poseedores o, en caso contrario, la inclusión de éstos como sujetos de reforma agraria.

- La provisión de un paquete instrumental de retorno o reubicación, en la etapa de transición, por un período definido. Este paquete es indispensable en la medida en que la actividad económica de los campesinos al regresar al campo no produce ingresos inmediatos, pues la diferencia entre el período de siembra y de cosechas, incluyendo la preparación de la tierra para iniciar el cultivo, puede tomar algunos meses. Este mecanismo permitirá, además, iniciar un proceso de recuperación de la credibilidad en el Estado, credibilidad que se ha visto seriamente debilitada ante la impotencia de éste para evitar el desplazamiento de la población.

- En los casos en que la población desplazada ya se encuentra asentada en las zonas urbanas y con el fin de mejorar sus condiciones de vida, el Plan Colombia establecerá convenios con las administraciones municipales para mejorar la provisión de servicios básicos y adicionalmente se buscará hacer uso efectivo de los mecanismos establecidos en la legislación para este propósito. En ese sentido, el gobierno examinará los aspectos críticos de la legislación y del marco institucional que impiden la puesta en práctica de las acciones en este campo.

- ◆ **Prevención del desplazamiento.** Con el propósito de prevenir el desplazamiento forzado el gobierno buscará, en primera instancia, fortalecer los mecanismos de seguridad a través de las instituciones militares y de policía, y adicionalmente fortalecerá los mecanismos de administración y servicios de justicia formales e informales en las regiones más afectadas por el conflicto. Como complemento a estas acciones se buscará prevenir los efectos extremos del desplazamiento sobre la población, para lo cual se hará uso de zonas neutrales de refugio con el fin de evitar la arbitrariedad de los actores armados y disminuir el riesgo contra la vida y la integridad de las personas, sobre la base de las señales de alarma de las organizaciones y de la población. En este último aspecto, se fortalecerán las redes de alerta temprana, los observatorios de desplazamiento y los sistemas de georeferenciación del mismo, al tiempo que se establecerán mecanismos para su utilización efectiva. Adicionalmente, se apoyarán los actos ciudadanos y comunitarios de promoción de la convivencia pacífica y se buscará mejorar la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación al tiempo que se desarrollarán acciones de difusión del derecho internacional humanitario, tal y como lo establece la Ley 387 de 1997. En desarrollo de la misma ley se buscará fortalecer a las autoridades departamentales y municipales para que adelanten programas de prevención y atención para esta población.

Adicionalmente, la política de prevención contempla el desarrollo de proyectos productivos participativos que tienen como fin generar alternativas económicas viables y así mismo desarrollar programas de infraestructura física y social que reduzcan la incidencia del desplazamiento por razones económicas.

Por último, y en relación con el esquema institucional de implementación de la política en todos sus aspectos, las acciones buscarán cerrar la brecha existente en la implementación a través del fortalecimiento y vinculación de las organizaciones de base y las ONG a la ejecución de sus distintos componentes. Adicionalmente, se buscará mejorar los instrumentos legales e institucionales para la atención al problema del desplazamiento establecidos en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 173 de 1998, en particular en lo concerniente a la definición clara de responsabilidades institucionales, bajo una orientación netamente descentralizada. En la definición de los aspectos operativos de la política se buscará, además, el apoyo de organismos internacionales con vasta experiencia en este campo en diversos países, tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional.

- *Desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social*

La estrategia de fortalecimiento del capital social está orientada a fortalecer (o promover) esquemas institucionales (gubernamentales, privados o mixtos) que garanticen la existencia y cumplimiento de unas "reglas de juego", que hagan posible la articulación de las decisiones de los individuos y las empresas en forma adecuada frente a los resultados esperados, con criterios socialmente eficientes. Por otra parte, el desarrollo de este campo de acción permite generar condiciones de sostenibilidad de los procesos de reconstrucción, social, económica y cultural adelantados en estas regiones. Fundamentalmente, se apoyarán programas destinados a alterar las reglas de juego y los patrones de comportamiento a través de las cuales se desarrolla y reproduce la violencia, otorgando un especial énfasis al fortalecimiento de las organizaciones locales en temas relacionados con la paz y la disminución de la violencia.

En este sentido, puesto que la fragilidad de las instituciones encargadas de la provisión de seguridad y justicia es uno de los factores primordiales de la dinámica actual de crecimiento de la violencia en el país, a través de programas de promoción de la convivencia pacífica se apoyará el desarrollo de instituciones tales como los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, las comisarías de familia, las redes contra la violencia intrafamiliar, los centros de paz o casas de justicia, así como los centros de conciliación y mediación de conflictos. Un punto de apoyo fundamental en este respecto será la vinculación y fortalecimiento de las ONG locales especializadas en el tratamiento de los efectos de la violencia en niños, jóvenes y discapacitados, particularmente los comportamientos aprendidos en relación con la resolución violenta de los conflictos. Igualmente, se promoverá el desarrollo de otras instituciones que involucran a la comunidad de manera directa, tales como veedurías tendientes a garantizar el control sobre el uso de recursos públicos y sobre la continuidad y eficacia de las acciones ejecutadas, además de organizaciones comunitarias de apoyo a los gobiernos regionales y locales en la prevención y control del crimen.

De esta manera, el énfasis de este campo de acción será el fortalecimiento de organizaciones de base para consolidar la participación mediante veedurías ciudadanas y otras acciones de la misma naturaleza, al igual que procurar la vinculación de los diferentes niveles de gobierno para lograr un fortalecimiento de lo público y lo privado. Por otra parte, con

el objeto de hacer efectiva la participación de la comunidad y garantizar que ésta se apropie de los beneficios y ejerza el control social de los proyectos, el esquema fortalecerá los espacios de participación amplia y directa tales como consejos municipales de desarrollo rural, comités de beneficiarios, comités de veeduría, cabildos indígenas, entre otros. En este mismo campo, con el objeto de articular las iniciativas de paz surgidas tanto de la sociedad civil como del gobierno local y regional, el gobierno impulsará la creación de una red de multiplicadores por la paz. Esta red buscará promover el intercambio de experiencias entre las iniciativas por la paz, públicas y privadas, que se han venido desarrollando en el país, con el fin de propiciar un aprendizaje por parte de todas las entidades involucradas sobre los elementos fundamentales compartidos, que a su vez fortalezca cada una de las iniciativas. Complementariamente la red de multiplicadores permitirá contar con la participación de la sociedad civil en general, en la conformación de veedurías ciudadanas sobre la política de paz.

A su vez, el Plan Colombia a través de la estrategia de fortalecimiento de capital social busca profundizar la descentralización y fortalecer la presencia efectiva del Estado en el territorio para adelantar procesos de desarrollo regional donde las comunidades actúen como actor principal. La consolidación del proceso de paz y la eliminación de las causas últimas de la guerra pasa por el desarrollo de criterios regionales que convoquen el sentido de pertenencia, el compromiso y las decisiones de todos los actores del desarrollo en las regiones (personas, empresas, instituciones y entidades públicas y privadas) en busca de objetivos comunes de progreso y la construcción de modelos viables de producción. Estos elementos serán la base para identificar los lugares en los cuales el Plan Colombia iniciará sus acciones, y no exclusivamente con base en criterios de presencia de actores armados, cultivos ilícitos, niveles de violencia, pobreza y conflicto.

- *Infraestructura para la paz*

Una de las barreras para generar la dinámica del desarrollo social y económico es la inexistencia de una infraestructura adecuada que lo soporte. En muchas zonas del país esto constituye un factor preponderante para la existencia y evolución del conflicto armado. En consecuencia, como parte del Plan Colombia se promoverá y apoyará el desarrollo de proyectos de infraestructura que permitan comunicar y viabilizar económica y socialmente las actividades productivas, además de mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, en el sector de vías se identificarán las necesidades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de redes secundarias y terciarias en zonas denominadas críticas de orden público, que son indispensables para asegurar el éxito de los proyectos productivos. La ejecución de los proyectos en este frente se hará de manera descentralizada e involucrará a la comunidad en la labor de veeduría de resultados. Así mismo, por la importancia de los sistemas de comunicación fluvial para la integración de las zonas más afectadas por la violencia con el resto del país, se hará especial énfasis en esta opción, que implica la construcción de nuevos puertos o la adecuación de los existentes, así como el mantenimiento de los canales navegables, donde sean económica y ambientalmente viables.

Por otra parte, la estrategia de infraestructura para la paz promoverá proyectos de pequeña minería, electrificación rural, e infraestructura social (vivienda, agua potable y saneamiento) e inversiones complementarias a los proyectos productivos. Por ejemplo, si existe un proyecto productivo que implique una reorganización de la población en torno a una nueva asignación de tierras, se proveerán las condiciones en infraestructura (vivienda, servicios y carreteras) necesarias para llevar a

buen término la reubicación de la población. Así mismo, en el marco de integralidad que promueve el Plan Colombia se buscará desarrollar la infraestructura productiva, tal como centros de acopio, almacenamiento e intercambio, mataderos, entre otros.

Si bien los proyectos de infraestructura, por cuanto son un complemento fundamental de los demás programas del Plan Colombia, serán puestos en marcha con recursos que para tal fin destine el Plan, su ejecución estará a cargo de las entidades públicas responsables de la inversión en este campo.

- *Promoción de la sostenibilidad ambiental*

A este nivel, el Plan Colombia considera las interrelaciones que se generan entre la población y el medio natural en el proceso de ocupación, transformación y uso del territorio nacional. En este sentido se considera que los proyectos deben ser sustentables, entendido esto como la aplicación de un modelo de desarrollo que busca el equilibrio entre el crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida de la población y la conservación de los recursos naturales. La gestión del medio ambiente y de los recursos naturales propenderá por el restablecimiento del equilibrio necesario entre el uso y la conservación de los recursos, de tal manera que se garantice la renovación permanente de éstos y en consecuencia el sustento futuro de la población en condiciones de bienestar. Para ello se promoverán alternativas productivas y de aprovechamiento sostenibles, mediante las cuales las comunidades asuman su responsabilidad en la gestión ambiental local y regional.

Así mismo, el Plan Colombia adoptará criterios de apoyo a la gestión ambiental de las regiones y a la concertación entre los distintos actores involucrados, con el fin de generar compromisos que tengan en cuenta el valor de los elementos, recursos y productos de un área, las ventajas comparativas, la competitividad de las distintas regiones y los recursos naturales que se ven afectados. De la misma manera, se busca que los ecosistemas sigan prestando sus servicios ambientales y se prevenga su deterioro. En este sentido, el campo ambiental está en la base de todas las acciones que comprende el Plan Colombia, por cuanto la sostenibilidad es un requisito para el desarrollo integral de las regiones. De manera más específica se buscará generar beneficios sociales en las comunidades, al igual que empleo y mayores niveles de ingreso por medio de la provisión de bienes y servicios ambientales.

Dentro de los programas a ser impulsados en este componente se encuentra la explotación de productos forestales, los proyectos silviculturales y el programa de parques naturales. En cuanto a los productos forestales, la producción de madera se realizará con la aplicación de esquemas de manejo y ordenamiento de bosques para asegurar la sostenibilidad de la producción y la conservación de este recurso. Con este fin, se promoverá, con las comunidades asentadas y las instituciones respectivas en las áreas de conflicto y/o de cultivos ilícitos, la formulación y puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial, planes de manejo y/o planes de establecimiento y manejo forestal, la organización comunitaria en grupos asociativos y cooperativos, la transferencia de tecnología, la transformación y manufactura secundaria de los productos y servicios del bosque y su comercialización, bajo la premisa de generar un excedente económico a través de un mayor valor agregado, dentro del esquema de cadena productiva.

Los proyectos silviculturales, por su parte, pretenden promover el uso productivo de las reservas forestales y de los bosques por medio de la explotación sostenible de los recursos forestales para usos distintos al

maderero, que generen un elevado valor agregado, tales como los medicinales. Igualmente, se incluye también la dimensión de conservación con posibilidades productivas, es decir, proyectos en los cuales los campesinos deriven un ingreso por la plantación y el mantenimiento de bosques productores y protectores que ayuden a recuperar la biodiversidad en las zonas de conflicto. Por otra parte, las zonas de amortiguación y los parques naturales nacionales son el escenario primordial para la provisión de servicios ambientales, especialmente el de ecoturismo, que además de su elevado potencial, representa una posibilidad productiva de significativa rentabilidad. No obstante, es necesario emprender proyectos en los cuales la comunidad participe activamente en la prestación de servicios ambientales en los Parques Nacionales, para hacer que los beneficios económicos de los mismos recaigan verdaderamente sobre los pobladores asentados en su periferia.

## B. POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA Y LA DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LAS ZONAS URBANAS

Una estrategia de paz integral requiere que la negociación del conflicto armado sea acompañada de estrategias de lucha contra la violencia en otros ámbitos, en particular en el urbano, pues es claro que el recrudecimiento del conflicto armado ha incidido positivamente en la violencia ordinaria que se concentra en mayor medida en las ciudades, principalmente a través de fenómenos como el desplazamiento forzado, el surgimiento de milicias y células guerrilleras urbanas, la descomposición de los procesos sociales o la legitimación de la fuerza para dirimir conflictos, entre otros muchos factores.

Un elemento novedoso de la política para promover la convivencia y disminuir la violencia en las ciudades es la implementación de programas con un mayor énfasis en la prevención de la violencia y en el desarrollo de códigos de convivencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos en las ciudades. Sin embargo, la política también involucrará medidas de control, buscando ante todo una combinación adecuada entre la prevención y el control del delito.

Aparte de la existencia de una estrecha relación entre el conflicto armado y la violencia urbana, entre los factores que más afectan negativamente la seguridad y la convivencia, se reconocen: (i) la aparente pérdida de los valores y patrones de comportamiento y orden social tradicionales de la sociedad colombiana; (ii) el consumo alto y episódico de bebidas alcohólicas; (iii) el fácil acceso a las armas de fuego; (iv) la impunidad; (v) la baja credibilidad de las instituciones de justicia y policía; (vi) el tipo de actitudes y relaciones personales que favorecen la respuesta violenta al conflicto, y (vii) el inapropiado tratamiento de los temas de violencia por parte de los medios de comunicación<sup>6</sup>.

Al reconocer el grado de incidencia de estos factores sobre la violencia del país, pero en particular sobre la violencia urbana, la política del gobierno promoverá y fortalecerá acciones dirigidas a afectar, a través de la prevención, la intervención y el control, los llamados factores de riesgo en la generación de la violencia. Fundamentalmente, a través de la pedagogía, la comunicación, la promoción de acciones locales y el diseño de políticas nacionales tendiente a alterar los patrones de comportamiento y las formas a través de las cuales se desarrolla y reproduce la violencia, en temas como el alto y episódico consumo de alcohol y sus consecuencias, el control al porte de armas de fuego, el fortalecimiento de las reglas de tráfico urbano, la promoción de la negociación en la resolución de situaciones de conflicto y la educación hacia el respeto por la diferencia

de familia, género, raza, así como la tolerancia entre clases sociales. La pedagogía para la convivencia y la tolerancia entre los ciudadanos utilizará como herramienta fundamental, si bien no exclusiva, a los medios de comunicación.

Tomando en cuenta que la atención a los jóvenes y los niños es considerada una de las más eficaces intervenciones en la prevención del crimen, la política de convivencia proveerá soporte a una variedad de actividades dirigidas a asistir jóvenes infractores y, en especial, menores en alto riesgo. Estas actividades incluyen la provisión de alternativas frente al delito, tales como empleo, recreación, oportunidades educativas y capacitación laboral.

Por otra parte, puesto que la fragilidad de las instituciones encargadas de la administración de justicia es otro de los factores primordiales en la dinámica actual de crecimiento de la violencia en las ciudades, la política de convivencia también apoyará el desarrollo y aplicación de diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos, buscando mejorar la operación del sistema judicial y acercar la justicia al ciudadano. Entre estos mecanismos se cuentan las comisarías de familia, las redes contra la violencia intrafamiliar, los consultorios jurídicos en las universidades, los centros de paz o casas de justicia en zonas marginales y de alto conflicto, así como los centros de conciliación y mediación de conflictos. En cuanto a la provisión de seguridad, la política fortalecerá culturalmente a la Policía Nacional por medio del entrenamiento y la educación de sus miembros, con el objeto de mejorar sus habilidades e incrementar el sentido de su responsabilidad como servidores públicos dentro de la comunidad.

Finalmente, la política de convivencia, al igual que las demás estrategias propuestas por el gobierno, como parte de la política integral de paz, estará fundamentada en una participación activa de la sociedad civil, garantizando de esta forma el uso apropiado de los recursos públicos, la continuidad de las acciones ejecutadas y la promoción del desarrollo de instituciones civiles que contribuyan a controlar y prevenir la criminalidad.

De esta manera, al comenzar a actuar con políticas distintas a las tradicionales, la criminalidad empezará a disminuir en las ciudades donde estas políticas se desarrollarán. Así mismo, la política de convivencia y paz ciudadana permitirá cerrar la brecha en el tradicional tratamiento de la violencia por parte del Estado, el cual ha tendido a abordar sólo una parte del problema, el problema político y de delincuencia organizada, subestimando en gran medida otras fuentes generadoras de violencia. Al involucrar el contexto urbano en el foco de las políticas públicas, este gobierno sentará las bases de una estrategia integral de paz que permitirá generar las condiciones para mejorar la convivencia y disminuir la violencia en el país.

## C. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Como un instrumento para financiar parcialmente las estrategias aquí planteadas, se creará el Fondo de Inversiones para la Paz, FIP. Con éste, el gobierno nacional reconoce que las estrategias de resolución del conflicto armado y para la disminución de la violencia en un marco integral deben estar acompañadas de un instrumento que permita realizar inversiones y cubrir una serie de gastos paralelos al proceso de paz, antes, durante y después de eventuales negociaciones con los grupos alzados en armas. Igualmente, reconoce que lograr la paz y sostener posteriormente el proceso puede requerir una inversión similar o mayor a los costos que actualmente genera la violencia. Por otra parte, puesto que estos costos

sociales y económicos afectan de manera generalizada a toda la población, como tal, los beneficios de lograr la paz tendrán como principal beneficiario a la sociedad civil como un todo. En consecuencia, el gobierno ha propuesto la creación de un Fondo de Inversiones para la Paz, FIP, que será el mecanismo financiero para la construcción del FIP paz y la principal herramienta para la financiación del Plan Colombia. La premisa central del Fondo es que la inversión necesaria para lograr la paz debe ser asumida por toda la sociedad.

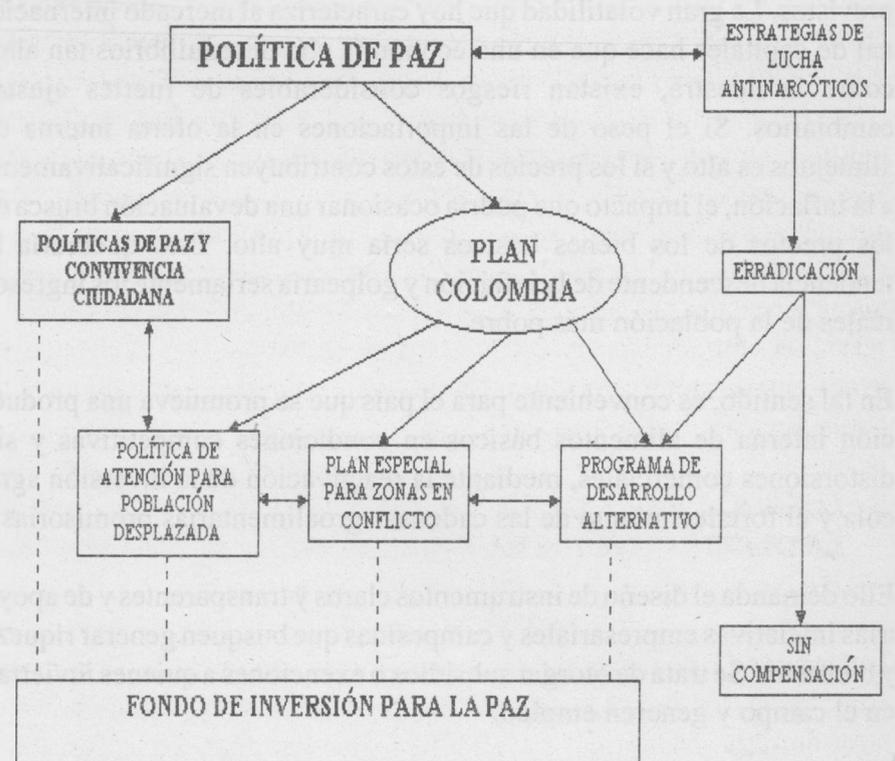
En el marco anteriormente descrito, el fondo de paz es, en primer lugar, el instrumento que permitirá materializar los compromisos de la sociedad colombiana con el proceso de paz en el país. Así concebido, el Fondo recoge un radical cambio de actitud que se ha venido produciendo en el país, en virtud del cual la sociedad colombiana ha pasado de exigirle exclusivamente al Estado el logro de la paz como claramente sucedió durante la primera mitad de los años noventa, a convencerse de que su consecución requiere el compromiso de toda la sociedad y de su participación continua y activa. Igualmente, durante los últimos meses ha habido una intención explícita por parte de gobiernos de otros países como España, Estados Unidos o Noruega, entidades multilaterales como el Banco Mundial, el BID y organismos internacionales (ONU) de apoyar política y financieramente el proceso de resolución del conflicto armado en el país. De la misma manera que en el caso de la sociedad civil, el fondo de paz es también la herramienta adecuada para concretar y canalizar buena parte de este compromiso internacional con la paz en Colombia.

En segundo lugar, el fondo de paz es el mecanismo más apropiado para capturar el *dividendo de la paz*, en la medida en que permitirá reorientar recursos hacia actividades más productivas desde el punto de vista social y económico, particularmente en zonas de conflicto y en áreas deprimidas por efecto de la violencia.

Finalmente, el fondo de paz es el instrumento más adecuado para acompañar el desarrollo del proceso de resolución del conflicto armado. En las etapas previas a las negociaciones con los actores del conflicto, es necesario focalizar acciones e inversiones en aquellas zonas donde este ha tomado un carácter endémico y la presencia del Estado debe asumir formas alternativas a la militar exclusivamente. El proceso de diálogo y negociaciones requiere igualmente recursos que garanticen su estabilidad, tales como desmovilización temporal de combatientes, despeje de zonas de diálogo, entre otros. De la misma manera, la etapa postconflicto no solamente demandará reformas estructurales, sino acciones e inversiones que garanticen la sostenibilidad de la paz, producto de los acuerdos logrados en las mesas de negociación.

Además de este tipo de acciones estrictamente relacionadas con el conflicto armado, el FIP también contempla el apoyo a programas dirigidos a contrarrestar otras manifestaciones de la criminalidad y la violencia como las del contexto urbano, cuyo costo social puede ser incluso superior al generado por el conflicto armado. Aunque este último, por su naturaleza, tiende a concentrar la mayor atención, tanto nacional como internacional, es claro que la violencia urbana, delincuencia y criminalidad difusa, etcétera, tiene un profundo impacto en términos de costos totales para la sociedad. En esta medida, el gobierno reconoce que la paz en Colombia no se logra simplemente con la negociación directa con los grupos alzados en armas, sino enfrentando integralmente el problema de violencia en el país. Bajo esta premisa, el fondo de paz ha sido diseñado de manera tal que otras actividades que no están estrictamente relacionadas con el conflicto armado, pero que pueden ser exacerbadas por este, deben recibir tratamiento especial dentro del marco de acción del Fondo

GRÁFICO 4.1



## II. SECTOR AGROPECUARIO

El sector agropecuario jugará un papel prioritario en el *Cambio para construir la paz*, que surge de la profunda convicción de que el abandono que ha sufrido el campo durante décadas por parte de la sociedad colombiana y del Estado es una de las causas que hoy tienen a Colombia dividida entre el país urbano y el país rural, y entre el país moderno y el país atrasado.

La pobreza continúa afectando a más del 65% de la población rural y las escasas oportunidades de progreso y de empleo lícito a que han llevado los procesos de reestructuración del sector agropecuario en la presente década, representan unos obstáculos muy importantes para afianzar la paz en Colombia.

A su vez, la población rural menos favorecida se localiza en gran medida en zonas ecológicamente frágiles y desarrolla sus actividades aplicando sistemas intensivos de producción, lo cual ocasiona un deterioro acelerado de recursos naturales estratégicos. Esto hace necesario un gran esfuerzo para mejorar el acceso de los productores del campo a recursos y tecnologías sostenibles que les permitan progresar y frenen la pérdida de recursos naturales valiosos para el país.

Para modificar este escenario, se necesita que el Estado genere las condiciones para que la sociedad se vuelque sobre el campo para invertir en proyectos productivos, generar riqueza y empleo, explotando las ventajas competitivas con tecnologías adecuadas, utilizando la mano de obra nacional y respetando el principio de sostenibilidad de los recursos productivos.

El sector agropecuario constituye aún la principal fuente de empleo y de seguridad económica para la población rural. En consecuencia, los esfuerzos de desarrollo del campo para consolidar la paz reconocerán el papel primordial de la agricultura y los alimentos tanto para la producción campesina, como para dinamizar mediante inversiones muchas actividades de servicios, comercio, transportes y procesamiento, a lo largo de las distintas cadenas productivas.

Por otra parte, la reactivación del sector agropecuario contribuye significativamente a lograr los propósitos de estabilización económica previstos. La gran volatilidad que hoy caracteriza al mercado internacional de capitales hace que en una economía con desequilibrios tan altos como la nuestra, existan riesgos considerables de fuertes ajustes cambiarios. Si el peso de las importaciones en la oferta interna de alimentos es alto y si los precios de estos contribuyen significativamente a la inflación, el impacto que podría ocasionar una devaluación brusca en los precios de los bienes básicos sería muy alto. Esto quebraría la tendencia descendente de la inflación y golpearía seriamente los ingresos reales de la población más pobre.

En tal sentido, es conveniente para el país que se promueva una producción interna de alimentos básicos en condiciones competitivas y sin distorsiones comerciales, mediante la reactivación de la inversión agrícola y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias promisorias.

Ello demanda el diseño de instrumentos claros y transparentes y de apoyo a las iniciativas empresariales y campesinas que busquen generar riqueza y bienestar. Se trata de otorgar subsidios o exenciones a quienes inviertan en el campo y generen empleo.

#### A. DIAGNÓSTICO: ESTANCAMIENTO RELATIVO Y RECOMPOSICIÓN

Durante la última década, el sector agropecuario muestra una tendencia paulatina hacia el estancamiento. De una tasa promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto del 4.2% en el período 1986-1989, en la presente década tan sólo ha crecido al 2%, con tasas negativas de -1.2 y -0.4% en 1996 y 1997 respectivamente (Cuadro 4.1). Cálculos preliminares para 1998 advierten que el crecimiento del sector no superará el 1%. Si bien es natural en el proceso de desarrollo que la participación del sector agropecuario vaya perdiendo peso en el producto total, más por el gran dinamismo de otros sectores, la marcada caída que se observa de la participación del sector en el producto total a partir de 1991 confirma el relativo estancamiento del agro (Gráfico 4.2).

Al descomponer el valor de la producción del sector en cultivos transitorios, permanentes, café y la actividad pecuaria (cuadros 4.2 y 4.3), se encuentra que la dinámica del crecimiento ha sido muy disímil entre los diferentes subsectores. Por una parte, los cultivos transitorios pasaron de tasas positivas de crecimiento, 4.8% en promedio en el período 1986-1989, a tasas negativas de -2.3% en el período 1990-1997; en su interior, los cereales y las oleaginosas tuvieron caídas del -2.6 y -4.5% respectivamente en el último período. Por el contrario, otros transitorios como la papa y las hortalizas mantuvieron una tasa positiva de crecimiento.

Los cultivos permanentes, pese a que tuvieron una disminución en la dinámica de crecimiento, mantuvieron tasas importantes durante la presente década. De 4.5% entre 1986-1989, pasaron a 4.3% entre 1990-1997. El café, que continúa como el principal producto del sector, también presentó variaciones sustanciales en periodos cortos, aunque mantuvo un pequeño crecimiento en los dos periodos analizados, al pasar de 0.2 a 0.7%. El subsector pecuario, por su parte, mantuvo en la presente década su dinámica de crecimiento con una tasa promedio de 3.6%.

Esta dinámica diferenciada de crecimiento ha generado una nueva composición de la producción del sector, en la cual los cultivos transitorios pasaron de representar el 24.3% en 1985 a tan sólo 17.5% en 1997. Los cultivos permanentes aumentaron su participación de 28.4% en 1985

a 34.3% en 1997. De otra parte, el café perdió participación al pasar de 12.1% en 1985 a 8.4% en 1997, mientras que el subsector pecuario pasó de representar el 35.1% en 1985 a 39.8% en 1997.

Los fenómenos descritos desembocaron en una reducción y recomposición del área cultivada. En efecto, el área agrícola se redujo en unas 800 mil hectáreas desde comienzos de la década hasta 1997 (Cuadro 4.4). La reducción se concentra en los cultivos transitorios (870 mil hectáreas) y en café (150 mil hectáreas), mientras que los permanentes en general presentaron un aumento de 200 mil hectáreas.

Analizada la información sobre contracción de áreas en cultivos transitorios y crecimiento menor en cultivos permanentes es claro que la política agropecuaria habría debido facilitar esta transformación diseñando los instrumentos adecuados para ello, que dependen de las particularidades de los cultivos permanentes como el tardío rendimiento de la inversión y el riesgo asociado al hecho de que en muchos casos son nuevos.

Como contrapartida de la recomposición mencionada se observó en el período un aumento general de la productividad por hectárea de la agricultura y de los distintos tipos de cultivos.

Al interior del subsector pecuario, también ha habido una recomposición en la presente década. En efecto, el sector avícola y el sector lechero mostraron un crecimiento importante. De una participación del 27 y 20% respectivamente dentro del PIB del sector pecuario en 1985, pasaron a representar el 36 y 24% en 1996. Este aumento de participación fue en detrimento de la participación de la carne.

#### 1. Composición regional

Una dimensión importante de las transformaciones observadas en la última década en el sector agropecuario es la recomposición regional de la producción y uso de la tierra. El balance, comparando la situación de hectáreas cultivadas entre 1990 y 1997, muestra una contracción global de -827.2 mil hectáreas, siendo las regiones Caribe, occidental y centro-oriente las de las mayores reducciones.

El fenómeno anterior está explicado, en todos los casos, por una caída importante de los cultivos transitorios, la cual fue neutralizada parcialmente por un incremento en las áreas sembradas en cultivos permanentes. En efecto, la contracción del área en cultivos transitorios fue del orden de -879.1 mil hectáreas, mientras que hubo incremento en permanentes del orden de 204.1 mil hectáreas.

Desde el punto de vista regional, si se tiene en cuenta la reducción absoluta de área cultivada es claro que la preocupación por reactivar la producción agropecuaria tenderá a favorecer las regiones Caribe, occidental y centro-oriente, en orden de importancia.

#### 2. Empleo

En el período 1991-1997, la tasa de desempleo rural pasó de 3.5 a 5.8%. Esto refleja la pérdida de más de 228.500 puestos de trabajo en el sector agropecuario. Adicionalmente el porcentaje de población rural subempleada en 1997 era de 19% lo cual indica que la actividad agropecuaria no ha contribuido a generar puestos adicionales, y que las condiciones de trabajo en el sector rural han desmejorado considerablemente.

Quizá la transformación más importante ha sido la recomposición sectorial del empleo. En 1991, el 59% del empleo rural era generado por

las actividades agrícolas, porcentaje que se redujo al 55% en los últimos años. Esta recomposición se ha dado hacia un mayor empleo en servicios tales como comercio, transporte y servicios financieros<sup>1</sup>.

La disminución de puestos de trabajo en el sector rural obedeció a la drástica caída de los cultivos transitorios y a la crisis que la caficultura registra desde 1993, aunque en parte se ha mitigado gracias al espacio que han ganado los cultivos permanentes (Misión Rural, 1998).

### 3. Comercio exterior

Pese al panorama descrito anteriormente, en el frente externo la evolución de las exportaciones de origen agrícola y agroindustrial tuvieron un desempeño satisfactorio. En efecto, entre 1990 y 1997 crecieron a una tasa anual promedio de 10.7%, pasando de US\$ 2.503.9 millones a US\$ 4.387.2 millones, con lo cual aumentó su participación en el valor total de las exportaciones de 37.2 a 38%.

Por su parte, las importaciones de productos de origen agropecuario y agroindustrial, tuvieron un incremento mucho mayor al de las exportaciones, creciendo en el mismo período a una tasa promedio del 50.1% por año que las llevó a aumentar de US\$ 433.6 millones en 1990 a US\$ 1.955.2 millones en 1997. De esta manera, aumentó su participación en el total de las importaciones de 8.3 a 13.8%.

El balance comercial agropecuario y agroindustrial, aun con el mayor dinamismo observado en las importaciones, se mantiene superavitario. En efecto, de un superávit de US\$ 2.070 millones en 1990 se pasó a US\$ 2.432 millones en 1997.

Se infiere de las cifras anteriores que las mayores importaciones de bienes agropecuarios desplazaron parcialmente la producción de cultivos transitorios y contribuyeron a satisfacer el crecimiento de la demanda doméstica (avicultura, por ejemplo) y de las exportaciones de bienes del sector agroindustrial (galletería, por ejemplo).

### 4. Instituciones: recursos gastados ineficientemente

El gasto público de inversión en el sector agropecuario durante la presente década tuvo un comportamiento creciente hasta 1996, momento a partir del cual se contrajo hasta llegar en 1998 a un nivel comparable al de 1991, el más bajo de la década. Como porcentaje del gasto público del gobierno central, el gasto destinado al sector llegó a representar a comienzos de la década del noventa algo más del 6%, cifra que se redujo paulatinamente hasta alcanzar el 2% en 1997.

Al desagregar este gasto entre funcionamiento e inversión, se observa a lo largo de la década que los gastos de funcionamiento han permanecido estables alrededor de \$120 mil millones (pesos de 1998), mientras que variaciones principales se han presentado en los gastos de inversión.

En el Incora, se observa que el gasto de funcionamiento ha representado históricamente más del 50% del monto destinado a programas de reforma agraria. A mediados de 1998, este instituto contaba con 1.470 funcionarios, lo que se ha reflejado en un alto costo de la inversión por familia beneficiada.

El Inat, por su parte, es una entidad costosa en relación con los programas que ejecuta. Cuenta con cerca de 840 funcionarios, de los cuales aproximadamente el 40% están ubicados en Santafé de Bogotá y el resto en las veinte regionales. En el cuatrienio anterior tan sólo se adecuaron 23.500

ha. En el Inpa, el gasto de funcionamiento llega a ser superior al monto destinado a la inversión.

Las inversiones del Estado se hacen con la perspectiva de estimular y promover la producción agropecuaria, pero los resultados, en gran medida, difieren de los objetivos planteados. Prueba de ello son los constantes y reiterados cuestionamientos que se han hecho a las entidades del sector agropecuario.

El análisis de la información disponible permite concluir que las entidades del sector se encuentran demasiado centralizadas en su operación y que han tenido muchos programas dispersos para apoyar al sector rural.

En síntesis, el sector muestra los siguientes problemas: (i) centralismo excesivo; (ii) personal excesivo; (iii) demasiados objetivos de política, que impiden la focalización y la eficiencia del gasto. Estos elementos cuestionan la efectividad de las instituciones del Estado para atender las necesidades del sector agropecuario y facilitar su crecimiento y transformación hacia una agricultura más competitiva en un contexto globalizado.

### 5. Sostenibilidad productiva

La adopción de sistemas y prácticas productivas inadecuadas con relación al aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y la inequitativa distribución de los factores de producción, entre otros, son factores que inciden y cuestionan la sostenibilidad de las actividades productivas agropecuarias y de desarrollo rural, provocando a largo plazo un agudo deterioro ambiental.

En la planificación agropecuaria no se ha tenido suficientemente en cuenta, la potencialidad de los suelos de acuerdo con sus condiciones agroecológicas para promover de manera sostenible y competitiva el desarrollo de actividades productivas<sup>2</sup>. Existe igualmente un desequilibrio en cuanto al manejo y aprovechamiento del recurso agua en actividades productivas, particularmente en la incorporación de nuevas áreas bajo riego, donde sólo se ha logrado avanzar en un 10% con respecto al total del área potencialmente irrigable<sup>3</sup>.

Lo anterior llama la atención sobre la inaplazable necesidad de enmarcar los procesos futuros de desarrollo agropecuario y forestal en los planes de ordenamiento territorial que los entes regionales deben elaborar.

## B. POLÍTICAS

La nación colombiana necesita encontrar los caminos de entendimiento y reconciliación entre sus ciudadanos para construir el progreso en un ambiente de paz y justicia social. El sector agropecuario, como escenario principal de los conflictos armados, resulta fundamental para alcanzar dichos objetivos, dado que en la medida en que se resuelvan las grandes contradicciones y diferencias que allí se presentan, se estará avanzando de manera decidida en el logro de la paz.

En el ámbito productivo, se buscará la generación de nuevos proyectos y modelos en cadenas integradas de gran impacto regional, que jalonen la inversión y permitan la reconversión y modernización de la producción agropecuaria, elevando de manera significativa la competitividad, el volumen de la producción y las exportaciones con impactos positivos sobre la generación de empleo y riqueza en el contexto rural.

El objetivo general del *Cambio para construir la paz* para el sector agropecuario es integrar al sector rural mediante una política que busca

proveer condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad.

Para el logro de este objetivo se parte de las siguientes premisas:

- Se propugnará por la definición de un entorno macroeconómico favorable para el desarrollo del sector agropecuario. Esto tiene que ver con una tasa de cambio competitiva, con el mejoramiento en la productividad de los bienes no transables que pesan en los costos del sector y con la disminución en los niveles actuales de la tasa de interés.
- Se buscará generar condiciones de paz y de seguridad que permitan adelantar una política de reconstrucción de la sociedad rural.
- Las políticas del sector estarán de acuerdo con los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio, los convenios internacionales suscritos por el país y las tendencias generales del mercado mundial agropecuario. No obstante en la negociación de los acuerdos comerciales se defenderán tratamientos de máxima sensibilidad a los productos de aquellas cadenas que objetivamente requieran un periodo prudencial para ajustar su estructura productiva al mercado libre.
- La iniciativa y organización de los proyectos de inversión agropecuario residen en el sector privado pero deberán ser concertados adecuadamente con las comunidades de las regiones en que se localicen.
- El gobierno actuará como impulsor y facilitador de los procesos sociales y económicos y fomentará alianzas estratégicas entre diversos sectores para lograrlo.

Los componentes de la política agropecuaria serán:

- Cadenas productivas
- Desarrollo rural
- Cambio institucional

#### 1. Políticas para las cadenas productivas

Dadas las restricciones presupuestales con que cuenta el país y el cúmulo de necesidades que demandan atención por parte del Estado y a las cuales ha de responderse con los limitados recursos del presupuesto, las políticas, planes y programas para las cadenas productivas del sector agropecuario estarán regidas por el criterio de optimización, transparencia y justicia. Esto significa garantizar la imparcialidad respecto a los intereses de los actores sociales que intervienen en las distintas fases de la cadena productiva procurando la cooperación entre ellos y el bien común.

El sentido del apoyo a la agricultura es fortalecer la capacidad y autonomía del sistema productivo, para responder a las necesidades alimentarias de la población e incorporar medidas transitorias que compensen las inequidades existentes en el mercado internacional. Tales medidas deben contribuir a inducir cambios estructurales que hagan de los productos agropecuarios un renglón cada vez más competitivo.

Por lo tanto, los recursos públicos destinados al impulso de las cadenas productivas se destinarán a campos y actividades que garanticen la más amplia cobertura de efectos y el mayor impacto de desarrollo sobre la competitividad de toda la cadena. Para el caso que nos ocupa, esos

campos de acción son las políticas de incentivos a la inversión y capitalización en el sector, las políticas de fomento al desarrollo tecnológico, las políticas comerciales agropecuarias y las de coordinación de los agentes componentes de las cadenas productivas.

En el apoyo al aparato productivo para el logro de la competitividad, el gobierno se propone no solamente preservar y mejorar la posición alcanzada por algunos de los productos en los mercados internacionales, sino también desarrollar el mercado interno de aquellas cadenas agroindustriales que muestren potencial de crecimiento. Ello implica dedicar esfuerzos para que los productos compitan también y principalmente en los mercados locales, frente a las alternativas y sustitutos provenientes del mercado externo.

En la definición y concreción de las políticas aquí señaladas, el gobierno para buscar la eficiencia y pertinencia de estas, contará con la cooperación social de los sectores productivos nacional, regional y local, para hacer de la orientación de las políticas un trabajo de concertación permanente entre los sectores público y privado.

a. *Inversión rural.* Se promoverán los mecanismos existentes y se diseñarán otros nuevos con el fin de atraer inversión al sector, subsidiando de manera adecuada nueva inversión en tecnología, en bienes de capital, en desarrollo de infraestructura y en aprovechamiento de economías de escala. En este esquema se privilegiará la inversión que incorpore alianzas productivas entre grandes y pequeños productores.

Dentro de esta estrategia se incrementarán los recursos destinados al Incentivo a la Capitalización Rural, ICR, al Certificado de Incentivo Forestal, CIF, y a fortalecer el Fondo Agropecuario de Garantías y el seguro agropecuario. Se promoverá la creación de formas innovadoras de inversión tales como un fondo que compense el riesgo inherente a la inversión en proyectos productivos novedosos, y en proyectos localizados en ambientes donde existen externalidades causadas por la inseguridad.

Así mismo, se constituirá un fondo de inversión para desarrollar el mercado de capitales en el campo, con el criterio de que los pequeños productores puedan acceder a este tipo de instrumentos. El ICR y el CIF serán objeto de un ambicioso programa de divulgación, con el fin de mejorar el conocimiento y acceso por parte de estos productores.

A través del CIF se promoverá la conformación de núcleos forestales que consoliden una base de nuevas plantaciones productivas, para la promoción de una actividad prioritaria y estratégica que tiene claras oportunidades hacia la exportación, contribuyendo a la generación de empleo y la capitalización rural.

Se dotará a la Corporación Colombia Internacional, CCI, de recursos para que se convierta en una verdadera incubadora de proyectos productivos sobre la base de una labor de investigación e inteligencia de mercados y de promoción de proyectos con potencial exportador.

Se promoverá la creación de un sistema de información para mercadeo de productos agropecuarios, donde además se pueda tener acceso a la oferta tecnológica disponible así como a las posibilidades de capacitación acorde con los requerimientos del propio sector.

Dentro del sistema nacional de crédito agropecuario se promoverán líneas de crédito que se adapten a los flujos de recursos de los proyectos productivos con potencial competitivo pero de tardío rendimiento. Como

alternativa, se estudiará la consecución de fuentes de financiamiento externo.

Con el fin de reforzar los canales de comunicación con el sistema financiero, el gobierno nacional informará oportunamente las políticas trazadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario en lo referente a la definición de productos estratégicos y áreas geográficas, que por sus características garanticen un mayor impacto en el desarrollo del sector y deban ser privilegiados en la asignación de recursos financieros.

Por otra parte, el gobierno nacional replanteará el financiamiento rural, buscará ampliar el uso y cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías y concentrará sus esfuerzos en reestructurar la Caja Agraria para garantizar el cubrimiento efectivo y eficiente de las necesidades de crédito para los pequeños productores y las comunidades rurales.

Adicionalmente y con el objetivo de ampliar las alternativas de acceso al crédito y servicios financieros en las zonas marginales, se crearán y pondrán en funcionamiento estímulos que impulsen la participación de otros intermediarios financieros, previo cumplimiento de los requisitos que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por otra parte, los programas que desarrolle el Plan Colombia, procurarán establecer líneas de crédito con tasas de interés preferenciales que contribuyan a garantizar la rentabilidad de los proyectos que se desarrollen y la recuperación de las inversiones.

Para dinamizar el proceso de adecuación de tierras, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, ajustará sus funciones hacia la planificación, y acompañamiento en la ejecución de proyectos. Los recursos disponibles serán administrados por Finagro. El Consejo Superior de Adecuación de Tierras, Consuat, evaluará con criterios técnicos la demanda proveniente de las asociaciones de agricultores, empresarios del campo y de entidades territoriales. El esquema financiero deberá utilizar una combinación de créditos de largo plazo con subsidios para la realización de las obras. Para la recuperación de los recursos invertidos, se estructurarán esquemas de concesión y cobro de tarifas por uso. Las instancias regionales de gobierno tendrán la misión de identificar y promover los proyectos pertinentes de adecuación de tierras a sus necesidades de desarrollo con especial énfasis en aquellos destinados a promover núcleos productivos agropecuarios.

b. *Ciencia y tecnología.* La acción del Estado se dirigirá a fortalecer el funcionamiento del sistema nacional de ciencia y tecnología agropecuaria en la generación, transferencia, asistencia técnica y adopción tecnológicas, para garantizar un desarrollo tecnológico con impactos en los niveles de productividad sectorial.

En desarrollo de esta estrategia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias seguirán actuando coordinadamente a través del consejo de ciencia y tecnología agropecuaria y de los demás componentes del sistema en el ámbito nacional y regional. El fortalecimiento del subsistema de ciencia y tecnología agropecuaria incluirá modelos participativos de orientación, información, financiación de los proyectos de ciencia y tecnología y formación del capital humano. La determinación de los derroteros de ciencia y tecnología del sector se hará por construcción colectiva de las personas, entidades y centros de investigación componentes del sistema a nivel regional y nacional, mediante la realización de foros regionales y nacionales, que señalarán las políticas de ciencia y tecnología del sector. La financiación pública de los proyectos tecnológicos responderá a un modelo general y transparente

de evaluación de pertinencia y calidad, que consulte las orientaciones regionales y nacional de la ciencia y la tecnología.

Se integrarán en un sistema de información los diferentes subsistemas y fuentes existentes, bajo una concepción técnica moderna y eficiente que organizará de manera dinámica y socializará la información sobre tecnologías disponibles, proyectos disponibles financiados y en curso, con sus resultados, prospectiva agropecuaria, desarrollos tecnológicos ocurridos en el exterior y cambios en la evaluación y dinámica del sistema nacional de ciencia y tecnología sectorial.

Los recursos de inversión pública destinados a financiar la ciencia y la tecnología se orientarán mediante un mecanismo de competencia, entre otros, a través de los fondos parafiscales (los cuales son pertinentes para financiar el desarrollo tecnológico), de Colciencias, el Sena, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología, Pronatta, el programa de fortalecimiento del subsistema, y de manera indirecta a través del apoyo a Corpoica. La financiación de proyectos responderá a un modelo de evaluación transparente que teniendo en cuenta la calidad y pertinencia, consulte las orientaciones regionales y nacional.

El gobierno nacional a través de Corpoica seguirá atendiendo los campos de la investigación básica y estratégica no apropiable por el sector privado en productos relevantes de la economía nacional y con potencial competitivo, que no cuenten con entidades que asuman sus necesidades tecnológicas. Tal es el caso, del mantenimiento y desarrollo de los bancos de germoplasma y del campo de la ingeniería genética, entre otros.

Se tomarán medidas para que Corpoica ajuste su tamaño de acuerdo con las prioridades y necesidades mencionadas y para que otras instituciones de investigación del sector agropecuario tengan acceso a su infraestructura.

Por otra parte, se continuará estimulando la creación de entidades privadas de investigación, que se financien con recursos parafiscales, así como la participación creciente de las universidades y centros privados de investigación en la generación y transferencia de soluciones tecnológicas para el sector, dentro del marco del fortalecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología. Esto tendrá como objeto avanzar en líneas de investigación estratégicas que promuevan la innovación tecnológica hacia mayores logros de competitividad y el apoyo a la constitución de núcleos productivos regionales. Se promoverá igualmente, el conocimiento y uso de la biodiversidad existente en el país para garantizar la protección, el aprovechamiento y manejo sostenibles que incidan sobre el crecimiento de la producción y las exportaciones agropecuarias.

El ICA continuará ejecutando la política de sanidad agropecuaria procurando aumentar la eficiencia en el gasto. Algunas de las labores que realiza actualmente se delegarán a entidades privadas o universidades, mediante procesos de certificación apropiados en desarrollo del subsistema nacional de protección agropecuaria, Sinpagro, que lidera esta entidad. También fortalecerá su capacidad técnica y operativa para asumir sus nuevas funciones en materia de recursos genéticos, protección de las nuevas obtenciones vegetales y prevenir los riesgos que se derivan de los adelantos en biotecnología en relación con la introducción, producción y comercialización de organismos modificados genéticamente.

Con el objeto de avanzar hacia la sostenibilidad del sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, promoverá la adopción de programas que conduzcan a garantizar a largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social de las actividades productivas de la población rural.

Adicionalmente, se definirán mecanismos para defender la biodiversidad como un bien público nacional, con el objeto de proteger los recursos genéticos y buscar un aprovechamiento racional y sostenible.

Con tal propósito, se incorporarán líneas de acción acordes con las características agroecológicas regionales que promuevan un desarrollo agropecuario endógeno, mediante la adopción, entre otros, de modelos sostenibles y de reconversión a tecnologías más limpias.

*c. Comercio exterior.* El objetivo de la política de comercio exterior es el de servir a los intereses de la nación expresados en el acceso estable de los consumidores a bienes asequibles, sanos y de calidad, en el derecho al trabajo de parte de nuestros productores rurales como parte integrante de una sociedad que se quiere integrada y solidaria, y en la interrelación dinámica y progresiva entre la ciudad y el campo. En este sentido, las políticas de apertura e integración del sector a la economía internacional son un medio y no un fin a ultranza, y buscan el aprovechamiento de las ventajas competitivas y de integración para los intereses nacionales.

Dada la importancia del sector rural en el desarrollo nacional y, de otra parte, de los riesgos de desabastecimiento asociados a la dependencia de los fluctuantes mercados mundiales, la política de comercio exterior buscará un balance entre la protección a la producción nacional y la generación de condiciones de competencia en un esquema flexible y dinámico de seguridad alimentaria.

Esta política contribuirá tanto al crecimiento de las exportaciones como a la sustitución de importaciones mediante la diversificación de productos que puedan competir en una economía globalizada. Por lo tanto, se apoyará la investigación e inteligencia de mercados internacionales para productos agropecuarios y agroindustriales identificando y promoviendo oportunidades para bienes de origen agropecuario que potencialmente puedan ser producidos en el país, así como la promoción de estos con proyectos demostrativos a nivel regional. Para ello se fortalecerá financieramente a la CCI, Proexport y a otras entidades públicas.

Colombia seguirá respetando los convenios internacionales suscritos por el país y liderando en la región el proceso de homologación de políticas agropecuarias y de comercio exterior buscando consolidar una estrategia de competitividad regional en la Comunidad Andina.

De igual manera se hará uso de los instrumentos de protección ante la presencia de prácticas desleales del comercio de acuerdo con los compromisos adquiridos frente a la OMC. En este sentido, en cooperación con el sector privado y en el marco de los acuerdos sectoriales de competitividad, se definirán escenarios de desmonte gradual de barreras comerciales conforme con la evolución de los escenarios internacionales de comercio.

Dentro del propósito de integrar y mejorar los sistemas de información sectorial existentes, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias, liderarán un esfuerzo de cooperación en tal sentido con el Ministerio de Comercio Exterior, Proexport y la CCI para diseñar y disponer de un sistema de información que dé a conocer de manera permanente el estado de las negociaciones internacionales en las que Colombia participa y las oportunidades que se ofrecen a los productores agrícolas y agroindustriales en el mercado mundial.

Dadas las condiciones volátiles de los precios internacionales de los productos agropecuarios se promoverá la evolución de los actuales esquemas de estabilización de precios hacia mecanismos liderados por las organizaciones de los productores buscando un balance entre la

protección a la producción nacional y la generación de condiciones de competencia en un esquema flexible y dinámico de seguridad alimentaria.

Dada la demanda creciente y de desabastecimiento de productos ambientalmente sanos a nivel nacional e internacional, se promoverá la creación de las condiciones necesarias para hacer que Colombia tenga una participación cada vez mayor en los mercados verdes.

*d. Comercialización interna.* Se modernizarán y harán eficientes los sistemas de comercialización agropecuarios, consolidando los nexos entre el inversionista urbano y el rural, para reducir la incertidumbre de los productores y mejorar su capacidad de negociación, reducir los costos de transacción en las cadenas comerciales, aumentar la competitividad del sector y generar efectos redistributivos en favor del productor al reducir intermediarios.

Con el fin de reducir la incertidumbre de los productores frente al mercado, mejorar su capacidad de negociación, garantizar precios, cantidades y calidades a los agroindustriales y agentes de las cadenas productivas, el gobierno nacional orientará los mayores recursos apropiados en los instrumentos e incentivos al sector para privilegiar con sus beneficios, las iniciativas de agricultura por contrato y alianzas estratégicas en proyectos productivos competitivos.

Se impulsarán y desarrollarán formas innovadoras de comercialización tales como la agricultura por contrato; compra anticipada de cosechas, las operaciones de venta con pacto de recompra, repos; las operaciones con títulos o instrumentos financieros cuyos subyacentes sean productos agropecuarios; contratos a futuro y las mesas de opciones; el sistema de compraventa anticipada de cosechas y la rueda de transporte. Algunos de estos ya están siendo operados por la Bolsa Nacional Agropecuaria.

Para mejorar la eficiencia de la comercialización tanto interna como externa y ganar competitividad se continuará apoyando el desarrollo de normas técnicas, sistemas de calidad total y sistemas de información comercial que permitan a los agentes mejores condiciones para la toma de decisiones.

Los apoyos gubernamentales a la comercialización ejecutados por el sector privado, han demostrado ser más eficientes que la intervención directa del Estado. Si bien mecanismos como el incentivo al almacenamiento han logrado mantener los precios al agricultor y frenar la reducción de las siembras, su aplicación ha tenido efectos indeseables que no contribuyen a la modernización de la comercialización agropecuaria.

De acuerdo con lo anterior, y con el objetivo de mejorar las ganancias en competitividad, la aplicación de estos instrumentos se hará por un período transitorio y se procurará su desmonte en el tiempo. Para esto y de acuerdo con el producto que se trate, se acordará con la cadena respectiva el acceso a los beneficios de las medidas que adopte el gobierno, en articulación con los esfuerzos del sector privado en alcanzar acuerdos de competitividad, economías de escala e impulso a la agricultura por contrato. Por lo tanto, se privilegiará el acceso a los recursos del presupuesto nacional a aquellas cadenas de productos que fomenten este tipo de desarrollos.

Para desarrollar los sistemas de información en consonancia con las necesidades de las cadenas productivas, el gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias, la CCI y otros agentes, consolidará el montaje, la constitución y socialización del sistema nacional de información agropecuaria.

e. *Coordinación entre agentes de las cadenas productivas.* En procura de la concertación de los sectores público y privado para asegurar la mayor eficacia en el logro de los objetivos de la política se fortalecerán las instancias de coordinación y cooperación, tales como los acuerdos sectoriales de competitividad, los foros nacionales y regionales de ciencia y tecnología agroindustrial y otros encaminados al mismo propósito. Se fomentará la constitución de alianzas estratégicas en sus múltiples modalidades. Se evaluarán los acuerdos sectoriales de competitividad y se priorizarán aquellos que por la dinámica y potencialidad de los mercados puedan generar mayores beneficios económicos y sociales.

## 2. Políticas para el desarrollo rural

El desarrollo rural se concibe como un proceso endógeno, autosostenido y descentralizado de mejoramiento de las condiciones de vida de las sociedades rurales, con niveles crecientes de participación tanto en las decisiones como en los beneficios materiales y culturales. En consecuencia, la estrategia de desarrollo rural debe privilegiar la visión sectorial y trascender la dimensión de los problemas agrícolas y pecuarios e involucrar todos los aspectos relacionados con la dinámica social.

Por lo tanto, la política incluye, entre otros aspectos, los relacionados con educación, salud, cultura, ordenamiento territorial y desarrollo de las actividades productivas y sociales, rescatando los valores, tradiciones de las sociedades rurales y facilitando su preparación y capacitación para el manejo de la tecnología y los sistemas modernos de información.

Además, dada la dinámica que los sectores en conflicto han adquirido, el desarrollo rural constituye hoy una de las principales alternativas de vida para la convivencia sostenible en el tiempo. Por lo tanto, las acciones encaminadas al logro de la convivencia pacífica son fundamentales para facilitar un ambiente de confianza mutua entre los miembros y grupos de la sociedad. Para esto se requiere propiciar espacios para el diálogo, sin descalificar a los interlocutores, aceptando la diversidad de opiniones y mostrando respeto de las diferencias.

El objetivo social del desarrollo rural debe encaminarse entonces hacia el ordenamiento territorial, lo cual implica ordenamiento de la población y acceso a los factores productivos, en busca de la equidad, la sostenibilidad, el desarrollo económico y la paz. Por lo tanto, se requiere hacer que la sociedad ante todo comprenda que el sector rural, con todos los elementos que le son propios, representa una opción válida y que una vez se haya aceptado este principio, la sociedad entera facilite los medios para ir cerrando la brecha entre el campo y la ciudad.

En consecuencia, la estrategia de desarrollo rural debe trascender la dimensión de los problemas agrícolas y pecuarios e involucrar todos los aspectos relacionados con la dinámica social por lo cual esta compromete necesariamente una acción coordinada de los distintos niveles del Estado y la sociedad civil.

Las políticas deben partir de la necesidad de reconstruir el tejido social de las comunidades en lo económico, lo político y lo cultural, para que los agentes y subsectores que allí actúan participen de manera equitativa, en la solución de sus problemas y accedan a los beneficios del progreso. Estas políticas, orientadas a superar la aplicación de medidas económicas imparciales hacia el sector, implican una activa participación del Estado, el sector privado empresarial y las comunidades, con el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la coordinación, asignación eficiente de recursos e impulso de los procesos de desarrollo que diversifiquen las fuentes del ingreso.

Los recursos públicos fomentarán nuevas actividades y procesos, que aprovechando las potencialidades y ventajas regionales, tengan efectos multiplicadores y vinculen la producción al desarrollo, de tal forma que la población en su conjunto pueda contribuir al crecimiento económico y recibir los beneficios que ofrece la internacionalización económica. Concretamente actividades como la acuicultura permiten diversificar en forma continua, rentable y altamente productiva tierras de baja calidad, promoviendo un mayor bienestar a regiones marginadas y la generación de empleo directo e indirecto, e incorporando, mediante alianzas estratégicas el desarrollo de organizaciones productivas. Igualmente, de manera integral y de acuerdo con cada uno de los ámbitos de competencia institucional, se mejorará el acceso y la calidad a los servicios sociales.

a. *Coordinación interinstitucional para el desarrollo rural.* La coordinación entre las diferentes entidades e instancias de política es una condición sin la cual no es posible que los programas de desarrollo logren el impacto deseado sobre los procesos de desarrollo rural dentro de una estrategia en la cual estos rebasan la dimensión exclusivamente productiva. Este será un trabajo liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con las prioridades y direccionamientos de su política.

De manera complementaria con la coordinación interinstitucional, el logro de los objetivos de desarrollo requiere la necesaria modernización de las entidades del sector adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para garantizar la eficiencia en los procesos de reforma agraria, de provisión y ubicación oportuna y adecuada de recursos financieros para el campesino y de solución efectiva para los problemas de adecuación de tierras.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural convocará un comité de coordinación interinstitucional de los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo y Transportes, constituido por los viceministros de cada cartera. Esta coordinación promoverá la fijación de agendas regionales de desarrollo agropecuario y rural con criterio participativo y flexible, que hagan posible la optimización de los recursos para la paz y el desarrollo, que fortalezcan la capacidad de acción municipal y que permitan extender la cobertura de salud y seguridad social en el campo. Uno de los principales criterios para tener en cuenta por este comité en la asignación de recursos será el trabajo alrededor de los núcleos productivos que se establezcan durante el cuatrienio.

Aunque la política tecnológica atraviesa todas las estrategias generales de política sectorial, queda específicamente dispuesto que ella tiene que garantizar que los sectores de medianos y pequeños productores dispongan de manera efectiva y dinámica de las ofertas tecnológicas indispensables para sus procesos de desarrollo. Por tanto, el sistema de ciencia y tecnología, tendrá dentro de sus derroteros el diseño y organización de programas de transferencia tecnológica y de extensión rural en un sentido amplio. Estos mismos campos de atención tendrán prioridad dentro de los criterios de convocatoria para financiación de proyectos del programa nacional de transferencia de tecnología, Pronatta.

Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, Umatas, profundizarán el proceso de asumir la respuesta a las demandas de transferencia de tecnología, desarrollando la capacidad de gestión necesaria para lograr que la tecnología disponible llegue al productor campesino y para transmitir a los diferentes componentes del sistema de innovación tecnológica las demandas insatisfechas de los productores. Dada la complejidad y diversidad de los problemas rurales, la acción de las Umatas avanzará cada vez más hacia una práctica amplia de la extensión

rural, que rebase la óptica estrictamente tecnológica, para lo cual contarán con el apoyo de Pronatta.

Las estrategias de sostenibilidad son también transversales a todas las políticas, tanto de cadenas productivas como de desarrollo rural. Sin embargo, sin detrimento de su complejidad y diversidad, por su importancia estratégica, se diseñará una política de manejo y conservación de aguas y suelos para todo el sector, como parte de la estrategia de desarrollo rural.

La política de cofinanciación del desarrollo rural que tradicionalmente ha venido ejecutando el DRI será desarrollada por entidades como la Red de Solidaridad, el Plante y Findeter, dependiendo del tema de que se trate. Se procurará además que los entes territoriales y municipales asuman su responsabilidad en materia de política social. La Caja Agraria continuará con la atención de los planes de vivienda rural. A su vez, Findeter ejecutará los programas de acueductos veredales, los caminos rurales y el fortalecimiento institucional y de las organizaciones campesinas. En este traslado de funciones y recursos hay que garantizar que las entidades receptoras guarden los cupos y atiendan la demanda de estos programas, dándole prioridad similar a los demás que desarrollan. Se procurará que en esta transición se atienda prioritariamente la demanda surgida de los municipios pobres con baja capacidad de planeación y ejecución.

Las propuestas de desarrollo regional no deben ser un listado de demandas de los pobladores, y por tal razón, debe hacerse un llamado a los alcaldes y gobernadores para que fortalezcan los mecanismos de participación comunitaria tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR, para que los planes de desarrollo municipal se elaboren de manera efectiva con la participación organizada de las comunidades.

Los profundos procesos de transformación del entorno rural han generado un mayor protagonismo y visibilidad de la mujer en las comunidades rurales y un crecimiento relativo del número de mujeres cabeza de familia en el campo; por lo tanto, las políticas de desarrollo rural tendrán entre sus criterios el de la equidad de género, el cual se materializará como componente de los proyectos. El Ministerio de Agricultura garantizará que las mujeres tengan acceso en igualdad de condiciones a los programas de reforma agraria, de crédito, de asistencia técnica y demás instrumentos tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo para los habitantes del campo.

El enfoque general del programa Plante, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se concentrará en impulsar opciones de desarrollo productivo alternativos a los cultivos ilícitos. Bajo esta perspectiva, con recursos del presupuesto nacional, de crédito externo y cooperación técnica internacional, se desarrollarán planes regionales de desarrollo alternativo, que cuenten con apoyo comunitario y que sean un instrumento importante en el objetivo de alcanzar la paz en regiones convulsionadas por la violencia.

La coordinación interinstitucional, como instrumento de promoción y apoyo de los procesos integrales de desarrollo rural, tendrá dentro de sus campos de atención los de educación y formación tecnológica del campesino que potencien sus capacidades de resolver problemas. En esta tarea, se abordará el diseño y aplicación de una estrategia de cambio en la calidad y pertinencia de los programas de formación del campesinado, con el criterio de que ellos contribuyan efectivamente a que el campesino se apropie de su realidad productiva, social y cultural en un proceso digno de desarrollo humano.

b. *Núcleos de desarrollo productivo.* Como estrategia para la integración de la sociedad rural se impulsarán núcleos productivos agropecuarios,

en los cuales se focalicen los esfuerzos de apoyo estatal al desarrollo rural. Estos se entienden como procesos socioeconómicos generados alrededor de una actividad principal en la cual las comunidades rurales se integren con el sector empresarial en alianzas estratégicas dentro de procesos productivos exitosos ya emprendidos o con altas posibilidades de competitividad.

Con el desarrollo de esos núcleos, el gobierno nacional se propone contribuir a la reconstrucción del tejido social rural, aprovechar las experiencias productivas exitosas, generar protección social para la inversión, promover condiciones de acceso gradual a la propiedad y fortalecer el desarrollo de las comunidades rurales con los efectos multiplicadores del ingreso generado en forma estable. Esta estrategia contará, además de los recursos del sector privado, con fondos públicos y originados en el Fondo para la Paz y en cooperación internacional.

Además de los núcleos de desarrollo productivo, la política de desarrollo rural podrá apoyar distintos tipos de alianza, que por su modalidad o finalidad incidan positivamente sobre la dinámica de las sociedades rurales.

c. *Reforma agraria.* En la ejecución del programa de reforma agraria se propenderá por la utilización de un modelo eficiente y transparente para la negociación voluntaria y la compra de tierras, dentro de proyectos productivos concretos, realizados de manera descentralizada y con veeduría ciudadana. Se pondrán en marcha además mecanismos para que los beneficiarios de reforma agraria tengan la posibilidad de diseñar proyectos productivos en los que, dependiendo de su costo, se pueda financiar parcial o totalmente no sólo la tierra sino también activos productivos necesarios en el proyecto.

La reforma agraria debe llevarse a cabo preferiblemente en tierras aptas para la agricultura y evitar en cuanto sea posible adelantar este programa en zonas marginales y de difícil acceso.

Los procesos de reforma agraria dependen de la viabilidad de lograr un auténtico compromiso de los actores, de la modernización institucional y de las reformas y ajustes de tipo legal que levanten las trabas e ineficiencias del sistema de reforma agraria. Se modernizará el Incora en su estructura, en su dimensión y operatividad de manera que se garanticen los procesos eficientes y ágiles de soporte al proceso de la reforma agraria; de la misma manera, es necesario articular el trabajo de los entes departamentales y municipales para focalizar los procesos de redistribución y cambio en la estructura de tenencia y colonización, para garantizar que en las zonas de reforma agraria, entren todos los componentes del desarrollo rural y que sus programas estén enmarcados en los planes municipales de desarrollo.

Se someterá a revisión y ajuste en su reglamentación la Ley 160 de 1994 y la Ley 41 de 1993 de Adecuación de Tierras, así como los subsistemas de infraestructura, capacitación, comercialización, financiación e investigación.

En regiones donde sea factible, se buscará la vinculación de capital privado a través de recursos financieros o tierras para el mejoramiento del acceso al recurso por parte de trabajadores sin tierra, bajo la modalidad de un programa de alianzas productivas para la reactivación sostenible del agro que liderará el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Con esta política se pretende convertir el campo en un negocio productivo para todos, impulsando proyectos de inversión descentralizados que permitan un desarrollo en el que exista una estrecha asociación entre los diferentes actores de la cadena productiva y con un alto nivel de participación de los productores en el proceso de definición de su futuro.

De otra parte, durante el presente cuatrienio se avanzará hacia el desarrollo integral de las zonas de reserva campesina, lo que supone un proceso de ordenamiento territorial del país, con la participación de todos los actores. Estas podrán ser definidas tanto en las áreas de colonización como dentro de la frontera agrícola. Parte de las tierras para las zonas de reserva campesina provendrán de la extinción de dominio de las tierras adquiridas mediante actividades ilícitas y además se privilegiará su creación en áreas de conflicto de forma tal que se evite el desalojo posterior de los campesinos hacia regiones económica y ambientalmente insostenibles.

El gobierno nacional impulsará la extinción del derecho de dominio sobre aquellas tierras adquiridas con dineros de procedencia ilícita y buscará la forma de desestimular, vía tributación, la posesión de tierras improductivas o aprovechadas muy por debajo de su potencial.

d. *Educación rural.* Se requiere adaptar los contenidos y organización de la educación a las condiciones de producción rural, con el fin de superar la actual estructura de la educación con sesgo urbano y entenderla desde su contribución al desarrollo económico y social de la población y de cada individuo. Los mayores y mejores niveles educativos de una población aumentan el capital humano y por lo tanto su capacidad de producir bienes e ingresos.

Se desarrollará el sistema de educación rural para garantizar el derecho fundamental de educación a los pobladores del campo en condiciones de equidad, para lo cual se debe adecuar la formación técnica y tecnológica adaptada a las exigencias del mundo de la producción y que apunte a la generación, perfeccionamiento y expansión de las capacidades, potencialidades y ventajas intrínsecas del país.

Se desarrollarán programas que generen aprendizajes tanto de educación básica como de educación técnica a partir de la construcción y experimentación de proyectos educativos institucionales innovadores en diversas regiones del país, en la perspectiva de sustentar una propuesta estratégica para cualificar la oferta educativa de formación e información en el sector rural, removiendo al mismo tiempo las limitaciones a la demanda y fortaleciendo la capacidad institucional nacional y regional, así como los procesos de participación ciudadana de los pobladores rurales.

Los procesos pedagógicos y las tecnologías educativas, deben proporcionar nuevas opciones de ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad, dos graves deficiencias actuales del modelo de educación rural. La incorporación de tecnologías modernas de comunicación e informática deben ponerse en práctica tanto para la información como para la formación en el trabajo y afianzamiento cultural.

### 3. Políticas de cambio institucional

Para la adopción de las políticas del *Cambio para construir la paz* en el sector rural es preciso que las entidades del Estado correspondan en su naturaleza, en sus funciones, en su dimensión y en su cooperación a los objetivos aquí determinados. Para lograr esa correspondencia es necesario adecuar la actual institucionalidad pública haciendo los ajustes necesarios, parte de los cuales ya han sido enunciados en este plan.

Los criterios que guiarán el ajuste institucional en el sector agropecuario son la pertinencia entre instituciones y políticas, el afianzamiento de los procesos de descentralización, la eficiencia en el cumplimiento de las funciones, la transparencia en el manejo de los recursos, así como en la toma de decisiones y la integralidad.

CUADRO 4.1  
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ANUAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD

ACTIVIDAD	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1986-1989	1990-1997
I. AGRICULTURA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	3.3%	6.3%	2.7%	4.3%	5.8%	4.1%	-1.8%	3.2%	0.9%	5.2%	-1.1%	-0.3%	4.21%	2.00%
(01+02+03) AGROPECUARIO	3.3%	6.3%	2.8%	4.3%	5.9%	4.1%	-1.9%	3.4%	1.1%	5.6%	-0.9%	-0.3%	4.23%	2.12%
AGROPECUARIO SIN CAFÉ										4.6%	1.2%	0.0%		1.94%
01 CAFÉ PERGAMINO	-5.0%	21.1%	-8.9%	-6.1%	27.8%	14.7%	-1.1%	-15.2%	-12.6%	15.2%	-18.5%	-3.9%	0.26%	0.78%
02 OTROS AGRÍCOLAS	4.8%	4.4%	3.6%	6.5%	4.1%	1.7%	-2.9%	5.6%	-0.1%	4.3%	-3.1%	-1.5%	4.89%	1.05%
03 PRODUCCIÓN PECUARIA	4.4%	4.4%	5.7%	5.1%	2.5%	3.3%	-1.3%	7.3%	5.7%	6.4%	4.8%	1.8%	4.93%	3.78%
04 PRODUCTOS DE LA SILVICULTURA, TALA Y CORTA	-0.3%	10.0%	0.5%	3.8%	4.3%	2.2%	3.5%	5.7%	8.4%	56.4%	-6.6%	-0.8%	3.50%	9.22%
05 PRODUCTOS DE LA PESCA Y DE LA CAZA	8.0%	3.4%	0.9%	3.0%	2.8%	8.7%	-0.7%	-10.2%	-16.1%				3.89%	-3.13%
CONSTRUCCIONES AGRÍCOLAS	-0.1%	0.0%	0.0%	0.2%	-0.3%	-0.6%	-0.7%	0.3%	-0.7%				0.04%	-0.42%
II. EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	62.14%	24.0%	4.5%	11.6%	5.9%	-0.6%	-3.8%	-1.6%	1.6%	17.7%	10.9%	4.7%	25.60%	4.34%
III. INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL	5.9%	6.2%	1.9%	5.8%	4.2%	0.8%	4.4%	1.6%	1.5%	1.0%	-1.2%	2.0%	4.92%	1.83%
IV. ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	6.0%	8.9%	5.2%	5.2%	3.7%	3.0%	-5.8%	14.0%	6.1%	6.1%	1.2%	3.9%	6.37%	4.07%
V. CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PÚBLICAS	4.8%	-10.0%	13.1%	-8.1%	-20.3%	9.3%	7.3%	18.2%	19.2%	5.2%	-3.6%	2.0%	-0.03%	4.67%
VI. COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	3.5%	4.4%	5.0%	1.8%	2.8%	0.4%	2.5%	9.1%	6.0%	5.1%	2.3%	3.1%	3.72%	3.97%
VII. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	0.9%	3.3%	3.4%	3.2%	3.7%	3.4%	5.3%	4.3%	5.8%	5.9%	2.7%	5.6%	2.74%	4.63%
VIII. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, INMUEBLES Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	4.3%	5.3%	7.9%	2.8%	6.2%	4.9%	3.5%	5.2%	13.0%	4.5%	7.8%	3.8%	4.96%	6.15%
IX. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	5.2%	6.4%	5.1%	3.2%	2.7%	1.0%	8.5%	1.0%	3.8%	7.3%	8.2%	4.6%	5.04%	4.68%
SUBTOTAL: VALOR AGREGADO	5.7%	5.3%	3.9%	3.6%	3.6%	2.3%	3.1%	3.7%	4.7%	4.9%	2.3%	2.7%	4.67%	3.47%
(MÁS) DERECHOS E IMPUESTOS SOBRE IMPORTACIONES	8.9%	4.6%	8.3%	-3.2%	9.7%	-1.3%	36.6%	48.1%	25.9%	11.8%	3.1%	10.1%	4.65%	18.04%
TOTAL PIB POR EL LADO DE LA OFERTA	5.8%	5.3%	4.0%	3.4%	4.0%	2.2%	4.0%	5.3%	5.8%	5.3%	2.3%	3.2%	4.67%	4.06%

FUENTE: Dane.

CUADRO 4.2  
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN  
AGROPECUARIA POR PRODUCTOS,  
1985-1997  
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1975

Cultivos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TRANSITORIOS	28827.1	30239.9	31176.8	32464.3	34718.5	35612.9	34506.4	30415.1	30776.6	31122.7	30559.7	29023.3	28300.5
CEREALES	12009.5	12048.1	13564.3	13457.8	15153.7	16523.5	15360.7	14025.7	13631.6	14036.9	13243.9	12115.4	12100.4
OLEAGINOSAS	6327.6	7016.1	6178.2	6691.9	6483.3	7695.7	8012.2	6042.0	5000.6	4769.7	5018.3	4675.1	4172.1
OTROS	10490.0	11175.6	11434.3	12314.7	13081.6	11393.7	11133.5	10347.4	12144.4	12316.1	12297.5	12252.8	12228.0
PERMANENTES	33603.8	34890.5	37116.8	38687.5	40095.8	42962.5	45365.1	49398.8	51455.5	53181.1	55009.1	55891.1	55877.2
EXPORTABLES	16707.6	17430.9	18963.0	20608.0	21917.4	23465.8	25221.9	27780.2	29113.6	30875.9	31098.0	31360.4	31874.6
OTROS	16896.2	17439.6	18153.8	18079.5	18178.4	19496.7	20143.2	21638.6	22341.9	22305.2	23911.1	24300.7	24002.6
AGRICULTURA SIN CAFÉ	62430.9	65130.3	68293.6	71151.8	74814.3	78575.3	79871.5	79813.9	82232.1	84303.8	85568.7	84914.4	84377.7
CAFÉ	14384.2	13684.2	16573.8	15088.1	14136.4	17990.5	20668.0	20539.4	17420.7	15369.1	17497.4	14294.8	13673.9
TOTAL PECUARIO	41586.6	42832.4	43640.6	46554.7	49208.6	51926.6	52414.8	50443.8	53242.0	56564.0	61201.9	63594.9	64893.9
AGROPECUARIO SIN CAFÉ	104017.49	107962.74	111934.1	117706.5	124022.9	130302	132286.3	130257.8	135474.1	140867.8	146770.6	148509.3	149271.6
TOTAL AGROPECUARIO	118401.69	121646.90	128507.9	132794.6	138159.3	148492.4	152954.4	150817.2	152894.8	156236.9	164268	162804.1	162945.5

Fuente: Minagricultura y Desarrollo Rural.  
Café: Fedecafé. Flores: Dane.

CUADRO 4.3  
VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

CULTIVOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1986 - 1989	1990 - 1997
TRANSITORIOS	49	31	41	69	26	-31	-119	12	11	-1.8	-5.0	-1.8	48	-2.3
CEREALES	03	126	-0.8	126	90	-7.0	-8.7	-2.8	30	-5.6	-8.5	-0.1	62	-2.6
OLEAGINOSAS	109	-119	83	-31	18.7	4.1	-24.6	-17.2	-4.6	5.2	-6.8	-10.8	10	-4.5
OTROS	65	23	7.7	6.2	-12.9	-2.3	-7.1	17.4	1.4	-0.2	-0.5	0.0	5.7	-0.5
PERMANENTES	38	6.4	4.2	3.6	7.1	5.6	8.9	4.2	3.4	3.4	1.6	0.0	4.5	4.3
EXPORTABLES	4.4	8.7	8.7	6.4	7.1	7.5	10.1	4.9	6.1	0.7	0.9	1.5	7.0	4.8
OTROS	3.2	4.1	-0.4	0.5	7.3	3.3	7.4	3.3	-0.2	7.2	2.5	-2.0	1.9	3.6
AGRICULTURA SIN CAFÉ	4.3	4.9	4.2	5.1	5.0	1.6	-0.1	3.0	2.5	1.5	-0.8	-0.6	4.6	1.5
CAFÉ	-4.9	21.1	-9.0	-6.3	27.3	14.9	-0.5	-15.3	-11.8	13.8	-18.3	-4.3	0.2	0.7
TOTAL AGRICULTURA	2.6	7.7	1.6	3.1	8.6	4.1	-0.2	-0.7	0.0	3.4	-3.7	-1.2	3.8	1.3
TOTAL PECUARIO	3.0	1.9	6.7	5.7	5.5	0.9	-3.8	5.5	6.2	8.2	3.9	2.0	4.3	3.6
AGROPECUARIO SIN CAFÉ	3.8	3.7	5.2	5.4	5.2	1.4	-1.5	4.0	4.0	4.2	1.2	0.5	4.5	2.4
TOTAL AGROPECUARIO	2.7	5.6	3.3	4.0	7.5	3.0	-1.4	1.4	2.2	5.1	-0.9	0.1	3.9	2.1

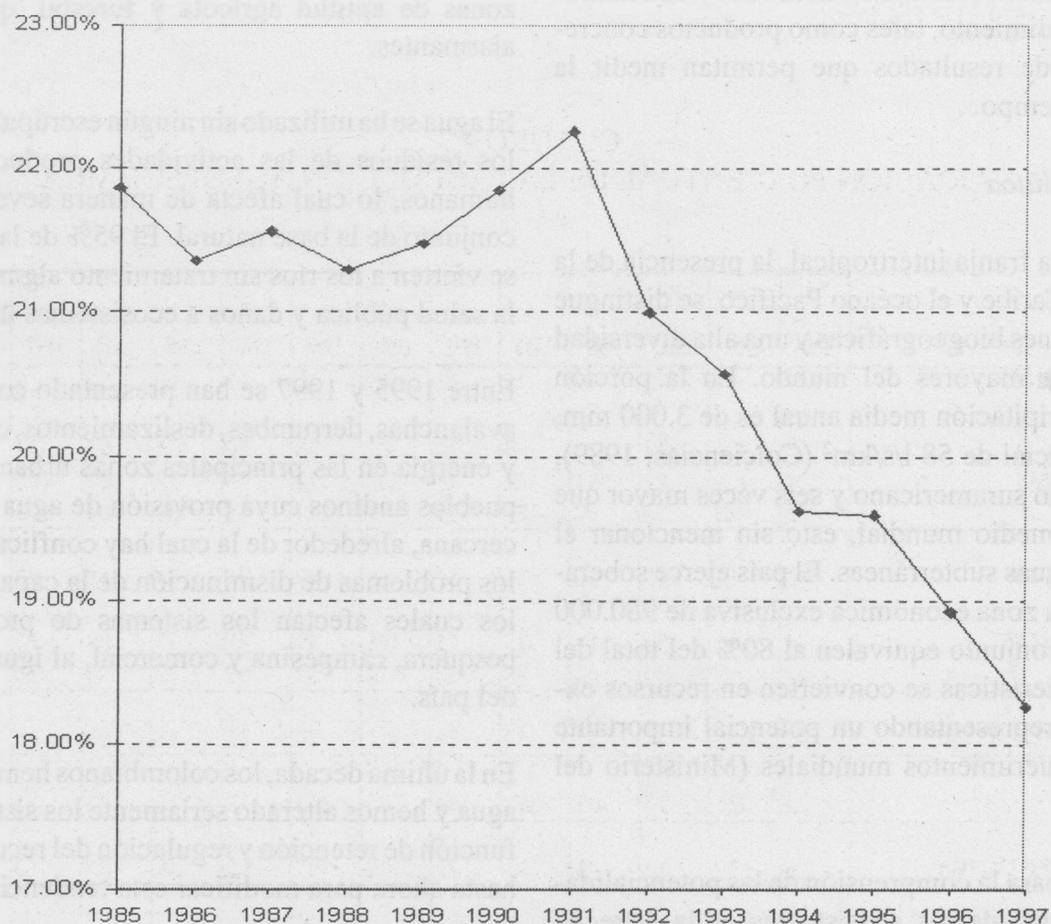
Fuente: Minagricultura y Desarrollo Rural.  
Café: Fedecafé. Flores: Dane.

CUADRO 4.4  
SUPERFICIE COSECHADA DE LOS CULTIVOS AGRÍCOLAS, 1985-1997

Cultivos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TRANSITORIOS	1852.3	1931.2	2004.9	2137.0		2499.9	2354.7	2067.9	2006.5	2028.2	1892.3	1715.1	1620.8
CEREALES	1194.3	1234.8	1354.4	1411.1	1610.1	1742.0	1610.2	1440.7	1405.7	1458.7	1310.3	1156.0	1099.2
OLEAGINOSAS	413.6	427.9	383.2	435.5	431.5	497.1	495.2	395.0	323.9	294.3	311.0	289.0	254.4
OTROS	244.4	268.4	267.3	290.5	296.6	260.8	249.3	232.2	276.9	275.3	271.1	270.2	267.1
PERMANENTES	1122.1	1121.0	1139.5	1182.9	1236.7	1243.7	1253.9	1306.9	1352.8	1376.3	1433.3	1472.4	1447.8
EXPORTABLES	286.3	289.6	306.1	329.6	349.5	377.0	396.0	421.7	436.7	428.9	475.4	484.1	485.3
OTROS	835.8	831.4	853.4	853.4	887.2	866.7	857.9	885.2	916.1	947.4	957.8	988.3	962.5
AGRICULTURA SIN CAFÉ	2974.3	3052.2	3164.4	3319.9	3574.9	3743.6	3608.6	3374.8	3359.3	3404.6	3325.6	3187.5	3068.6
CAFÉ	1041.4	1061.1	1049.0	1061.1	1030.0	1021.3	1013.0	991.1	968.1	939.5	899.2	883.5	869.2
TOTAL AGRICULTURA	4015.8	4113.3	4213.4	4381.0	4604.8	4764.9	4621.6	4365.9	4327.5	4344.1	4224.8	4071.0	3937.7

Fuente: Minagricultura y Desarrollo Rural.

GRÁFICO 4.2  
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO DENTRO DEL PIB



Fuente: Dane-División de Síntesis y Cuentas Nacionales.

NOTA

<sup>1</sup> Cálculos DNP - UDA. Con base Dane: Encuesta Nacional de Hogares EH/18/97.

### III. MEDIO AMBIENTE

#### A. CONTEXTO

En el *Cambio para construir la paz*, lo ambiental no es un componente aislado sino una dimensión integral e inherente al desarrollo. El propósito de la política ambiental del Plan es el trabajo colectivo alrededor de la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, basado en el potencial social y ambiental de la nación y enmarcado dentro de un proceso participativo, que permita el respeto del patrimonio ecológico y preserve el medio ambiente, como fuente de riqueza nacional y mundial para las generaciones presentes y futuras.

Si bien, las políticas aplicadas desde 1991 han introducido la temática ambiental en el pensamiento nacional y se ha organizado una institucionalidad para abordarla, se está lejos todavía de incidir en cambios concretos que conduzcan a hacer realidad la sostenibilidad como propósito del desarrollo. La gran prioridad consiste en garantizar la internalización de las variables ambientales en la formulación y ejecución de las políticas públicas sectoriales, regionales y macroeconómicas. Para ello es necesario introducir en las políticas los elementos que garanticen su efectividad, tales como una base de información precisa y confiable sobre las realidades ambientales regionales y nacionales.

Con el fin de garantizar resultados concretos en la calidad del ambiente, esta política se propone incrementar la articulación, prioridades y focalización de las acciones y promover la intensa, amplia y eficaz participación de los actores sociales e institucionales, a través de acuerdos y responsabilidades compartidas, claramente definidas y con instrumentos para su evaluación y seguimiento, tales como productos concretos y sistemas de evaluación de resultados que permitan medir la efectividad de la gestión en el tiempo.

##### 1. El agua: articulador de la política

Colombia, por su ubicación en la franja intertropical, la presencia de la cordillera de los Andes, el mar Caribe y el océano Pacífico, se distingue por una amplia variedad de regiones biogeográficas y una alta diversidad biológica, considerada entre las mayores del mundo. En la porción continental del territorio, la precipitación media anual es de 3.000 mm, la cual genera un caudal superficial de 58 l/s/km<sup>2</sup> (Colciencias, 1989), tres veces mayor que el promedio suramericano y seis veces mayor que la oferta hídrica específica promedio mundial, esto sin mencionar el potencial representado por las aguas subterráneas. El país ejerce soberanía sobre un mar territorial y una zona económica exclusiva de 980.000 km<sup>2</sup> aproximadamente, que en conjunto equivalen al 80% del total del territorio emergido. Estas características se convierten en recursos excepcionales para el desarrollo, representando un potencial importante hacia el futuro frente a los requerimientos mundiales (Ministerio del Medio Ambiente, 1996).

Una característica fundamental para la comprensión de las potencialidades, limitaciones y vulnerabilidad de los ecosistemas es la estrecha relación de los procesos ecológicos entre los diferentes tipos de vegetación y los sistemas hídricos adyacentes. En este sentido, los ríos, y por extensión los demás cuerpos de agua, constituyen no sólo un complejo de ecosistemas en sí mismos, sino el medio integrador, sustentador de la vida y la biodiversidad en el territorio y el mejor indicador del estado de los diferentes ecosistemas terrestres que atraviesan y contribuyen a modelar en su recorrido (Colciencias, 1989).

Al igual que en el medio natural, a través de la historia el agua se ha destacado como eje de la cultura colectiva y la supervivencia de los grupos humanos y sus relaciones sociales, garantía para el desarrollo de los sistemas productivos, requisito para el desarrollo nacional y, finalmente, como indicador de sostenibilidad.

Aunque la oferta de agua en términos absolutos es abundante, Colombia enfrenta problemas de escasez relativa que se reflejan en la incapacidad de abastecer la demanda en varias cuencas de la zona Andina y en el conjunto de la región Caribe, especialmente durante los meses secos. Esta situación se manifiesta en conflictos crecientes entre usuarios por el agua disponible, y en la falta de acceso al agua para muchos sectores sociales y económicos. Si bien las regiones del Pacífico, Amazonia y Orinoquia aún no enfrentan problemas directos de escasez de agua, los problemas de erosión y pérdida de la capacidad de retención y regulación del recurso en las laderas de cordillera y piedemontes, sumados a la deforestación acelerada en las márgenes de los ríos, han afectado directamente la biodiversidad y los ecosistemas boscosos, y han iniciado un proceso lento de desestabilización hídrica global en estas tres grandes e importantes cuencas.

Esta crisis ha sido consecuencia de la visión arraigada en la cultura colombiana, sobre la presunción de una disponibilidad ilimitada de recursos. Por esta razón, los ecosistemas boscosos se han manejado como una reserva para la ampliación de fronteras, concebidas como un banco de tierras disponible para aliviar a las zonas productoras de las presiones económicas y sociales. Esto ha conducido a una tasa muy acelerada de deforestación, con lo cual el país ha perdido de manera significativa la capacidad de retención y regulación de agua. Como resultado, se registra un proceso de desertización y degradación de suelos, particularmente en zonas de aptitud agrícola y forestal, que ha adquirido proporciones alarmantes.

El agua se ha utilizado sin ningún escrúpulo como sumidero final de todos los residuos de las actividades productivas y de los asentamientos humanos, lo cual afecta de manera severa el potencial productivo del conjunto de la base natural. El 95% de las aguas residuales municipales se vierten a los ríos sin tratamiento alguno, con impactos severos sobre la salud pública y daños a ecosistemas únicos en el mundo<sup>1</sup>.

Entre 1995 y 1997 se han presentado con una frecuencia casi mensual avalanchas, derrumbes, deslizamientos, crisis de abastecimiento de agua y energía en las principales zonas urbanas y casi en la totalidad de los pueblos andinos cuya provisión de agua depende de una fuente natural cercana, alrededor de la cual hay conflictos de uso. Sobresalen, además, los problemas de disminución de la capacidad productiva de los suelos, los cuales afectan los sistemas de producción agrícola, pecuaria y pesquera, campesina y comercial, al igual que la seguridad alimentaria del país.

En la última década, los colombianos hemos agotado nuestras reservas de agua y hemos alterado seriamente los sistemas naturales que cumplen la función de retención y regulación del recurso. Es poco lo que se ha hecho hasta ahora para modificar esta tendencia.

Se estima que Colombia tendrá cincuenta millones de habitantes en el año 2007 y que el 80% de esta población se ubicará en las zonas urbanas de alta y media montaña lo que generará una mayor presión sobre el recurso. Entre los procesos actuales dominantes que fortalecen tendencias negativas, se destacan además de la violencia y el narcotráfico, los niveles crecientes de uso y despilfarro del recurso; el deterioro de las zonas abastecedoras y protectoras de las fuentes hídricas y la insuficiente

administración técnica del agua, la cual ha llevado en muchos casos a la decisión extrema de transvasarla de otras cuencas con el fin de soportar la demanda, con sus consecuentes efectos negativos sobre la sociedad y el medio ambiente.

De no darse una acción enérgica que integre la conservación del agua, la biodiversidad y los bosques y promueva una cultura de la sostenibilidad, antes de veinte años el proceso de disminución de la disponibilidad de agua y el consecuente deterioro de los sistemas terrestres asociados a este recurso amenazarán con disminuir la biodiversidad y desestabilizar los ecosistemas boscosos. Creará también una crisis aguda que dejará sin agua a la población de más del 50% de las cabeceras municipales del país en épocas de verano y afectará seriamente al conjunto de sistemas productivos nacionales, lo que redundará en un incremento de los niveles de conflicto social.

Esta política ambiental se sitúa en el punto de confluencia entre la crisis del agua y la crisis social y económica, como estrategia para abordar su solución integral. Por lo tanto, propicia la búsqueda de soluciones participativas, concertadas y holísticas que permitan frenar el proceso de deterioro de los ecosistemas hídricos en nuestro país, explorar alternativas de convivencia en torno a los intereses colectivos sobre el agua, la biodiversidad y los bosques e incidir en los niveles locales, regionales y nacionales de toma de decisiones.

De manera simultánea, busca abrir espacios de comunicación, participación, capacitación y manejo de conflictos, en un país urgido de alternativas democráticas y pacíficas que permitan contrarrestar la violencia generalizada.

### 2. Educación y concientización ambiental

La reconstrucción del tejido social y la construcción de la paz en Colombia, hacen parte de un deseo que se origina en la necesidad de un cambio cultural profundo, que tiene por objeto hacer posible el desarrollo de una sociedad en convivencia. Una sociedad fundada en el respeto y el reconocimiento entre sus miembros, en la equidad de oportunidades y en la justicia, y consciente de su papel frente al mundo natural del que hace parte (Ministerio del Medio Ambiente, 1995).

La educación, entendida como una estrategia fundamental para transmitir e intercambiar conocimientos, técnicas y prácticas sociales, así como para construir valores y principios es el punto de partida de dicho cambio cultural.

La conciencia ambiental es, a partir de ese proceso, el resultado del aprendizaje sobre el sentido de la vida, sobre la dimensión del ser humano y su lugar en el mundo, y la capacidad limitada del planeta Tierra, como soporte de la vida misma. Es también el resultado de conocer y comprender las interrelaciones entre el sistema natural y cultural, sus interdependencias, complejidades y conflictos.

La reconstrucción del tejido social será entonces posible, cuando la educación y la conciencia ambiental sean parte de una cultura de la convivencia, y de una sociedad productiva, solidaria, responsable y participativa, es decir, una sociedad en paz.

### 3. Medio ambiente e inserción de Colombia en el campo internacional

El deterioro ambiental de Colombia conlleva amenazas y oportunidades tanto para su política interna como para su política exterior. En las últimas décadas se han identificado actividades humanas generadoras de amenaza

específicas, que si bien son producidas en un determinado territorio nacional, están ligadas a través de fenómenos locales, regionales y globales. Entre estas amenazas se encuentran el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica, el deterioro del suelo, la deforestación y la degradación de los bosques, la contaminación de las aguas continentales y marinas, la destrucción de la capa de ozono y la acumulación de contaminantes orgánicos persistentes (Rodríguez, 1998).

Colombia ha participado activamente en el proceso de negociación de los tratados multilaterales y acuerdos bilaterales dirigidos a enfrentar los problemas ambientales, como uno de los nuevos retos impuestos por la globalización. Es necesario que Colombia, como país de megadiversidad, asuma en este contexto sus obligaciones y derechos<sup>2</sup>.

La acción ambiental se dirigirá a buscar y consolidar alianzas con otras naciones, orientadas a mejorar su capacidad para enfrentar las amenazas ambientales globales a partir de acciones costo-efectivas en el orden municipal, subnacional y regional.

Colombia, con la coordinación del Ministerio de Comercio Exterior, buscará que en la negociaciones concernientes a comercio y medio ambiente se promueva el crecimiento económico sostenible.

## B. OBJETIVOS

El objetivo general de la política ambiental es restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la construcción de la paz.

Este objetivo recoge los tres propósitos específicos de la política, a saber: conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, dinamizar el desarrollo urbano, rural y regional sostenible, y contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores.

La política ambiental se basa en la construcción de un proyecto colectivo que convoque a los diferentes actores en torno a la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas<sup>3</sup>, como alternativa para generar nuevas opciones de desarrollo social y económico, fortalecer la cohesión social, mejorar las condiciones de vida de la población y contribuir a la paz. Parte, igualmente, del reconocimiento de dos factores: en primer lugar, que lo ambiental tiene su concreción en lo regional y lo local, y en segundo lugar, que el estado del medio ambiente está afectado por la acción de los distintos sectores de la economía.

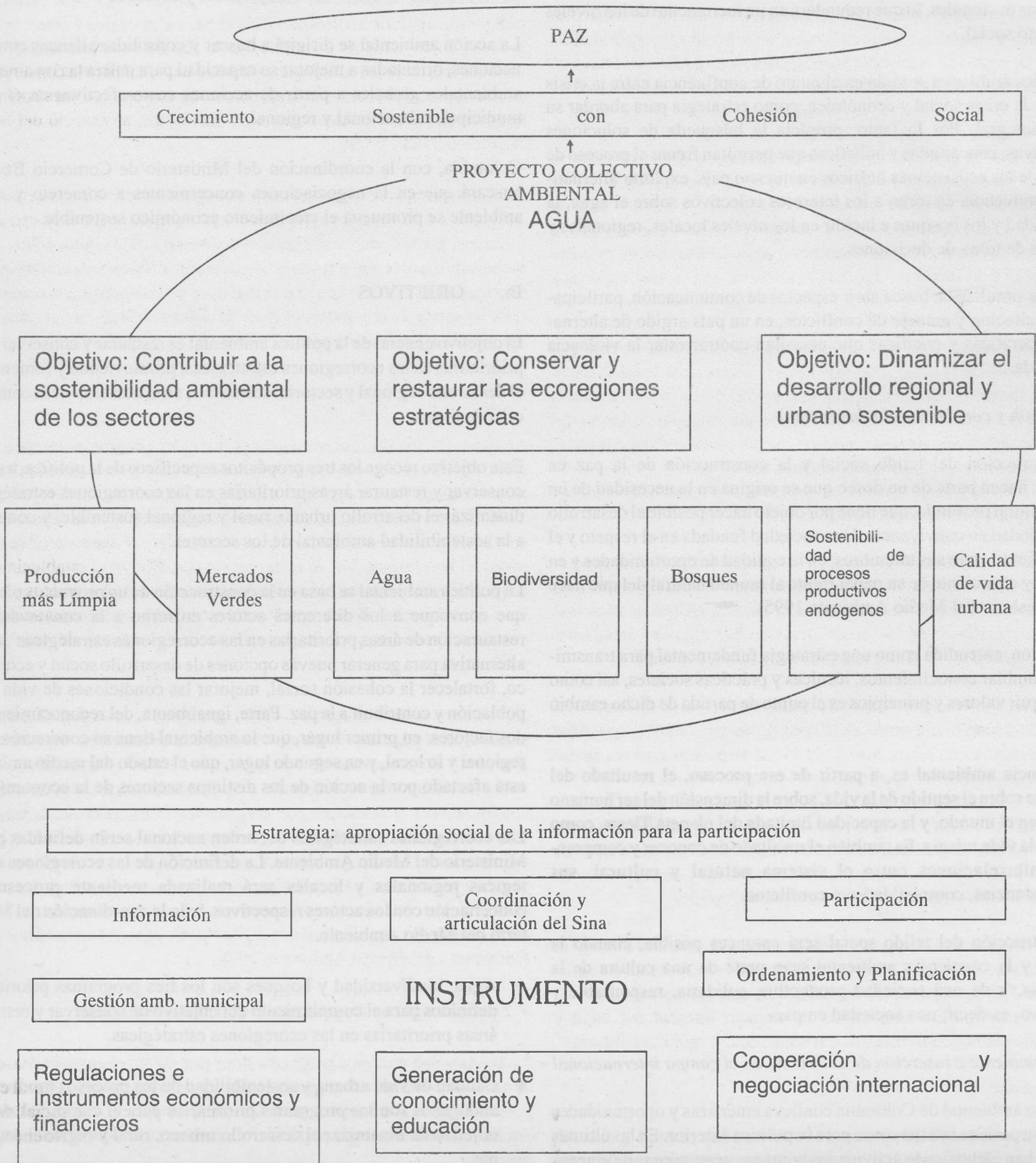
Las ecorregiones estratégicas del orden nacional serán definidas por el Ministerio del Medio Ambiente. La definición de las ecoregiones estratégicas regionales y locales será realizada mediante procesos de concertación con los actores respectivos, bajo la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente.

- ◆ Agua, biodiversidad y bosques son los tres programas prioritarios definidos para el cumplimiento del objetivo de conservar y restaurar áreas prioritarias en las ecoregiones estratégicas.
- ◆ Calidad de vida urbana y sostenibilidad de los procesos productivos endógenos son los programas prioritarios para el cumplimiento del objetivo de dinamizar el desarrollo urbano, rural y regional sostenible.

- ◆ Producción más limpia y mercados verdes son los programas prioritarios para el cumplimiento del objetivo de contribuir a la sostenibilidad ambiental de los sectores.

El proyecto colectivo ambiental recoge y promueve el significado y el sentido que debe tener una gestión ambiental fundamentada en el sistema nacional ambiental, es decir, estructurada desde las regiones y basada en la participación responsable, conjunta y coordinada, de todos los actores sociales e institucionales alrededor del ejercicio de sus derechos y deberes ambientales.

Este proyecto colectivo se sustenta en la capacidad de la sociedad e instituciones para solucionar sus problemas ambientales y optimizar el potencial natural para su desarrollo, con base en los principios de descentralización y autonomía. Esto exige el diseño y la puesta en marcha de una estrategia que articule la gestión institucional del Sistema Nacional Ambiental, Sina, que genere espacios y mecanismos de participación ciudadana de acuerdo con las condiciones sociales y culturales de los distintos actores, promueva la cualificación de esta participación mediante la apropiación social de la información, y aumente los niveles de responsabilidad y compromiso de los municipios.



## C. PROGRAMAS NACIONALES

Las orientaciones nacionales de política del proyecto colectivo ambiental están estructuradas con base en siete programas centrales. La interdependencia entre todos estos programas define una orientación general de política, consistente en el manejo sistémico y concertado del conjunto de acciones del proyecto colectivo ambiental. Teniendo lo anterior en consideración, a continuación se presentan las orientaciones de política específicas para cada uno de estos programas.

### 1. Agua

Las políticas de este programa se dirigen, en conjunto, a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos, en los primeros aumentando la capacidad de regulación de agua en las cuencas hidrográficas y en ambos, promoviendo la eficiencia en su uso, y reduciendo los niveles de contaminación y riesgos.

En relación con la cantidad de agua continental, tendrán prioridad la protección, conservación y recuperación de ecosistemas prioritarios en las ecoregiones estratégicas nacionales, regionales y locales para la regulación y el abastecimiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, así como el ordenamiento y manejo integral de cuencas prioritarias, el cual incorpora las dimensiones natural, social, cultural y económica.

Se dará prioridad, igualmente, a la creación de condiciones que hagan posible la ejecución de programas regionales y sectoriales de uso eficiente y reuso, y la evaluación de la oferta y la demanda del agua. Con respecto a la calidad del agua, la prioridad será conferida a la consolidación del programa de aplicación de tasas retributivas por contaminación hídrica, la creación de fondos regionales de cofinanciación para la recuperación del recurso hídrico y los programas de prevención y control de impactos de agroquímicos y derrame de petróleo.

En cuanto a los ecosistemas marinos y costeros, se fortalecerá la capacidad nacional para la investigación científica de los mares nacionales y su biodiversidad asociada, haciendo especial énfasis en los ecosistemas estratégicos marinos y en las áreas afectadas por impacto humano o fenómenos naturales (El Niño, tsunamis, huracanes, etcétera).

Se elaborarán y ejecutarán planes de manejo costero en el marco del concepto de Manejo Integrado de Zonas Costeras, MIZC, apoyados sobre información científica, buscando la participación efectiva de las entidades responsables de la administración de los litorales.

Se continuará trabajando en programas regionales de manejo y recuperación de ecosistemas marinos y costeros, con énfasis en la protección de ecosistemas y especies, uso sostenible de los recursos y en la prevención y control de fuentes terrestres de contaminación marina.

Para garantizar una gestión institucional integral y coordinada entorno al agua, el Ministerio del Medio Ambiente liderará la estructuración de un sistema nacional que garantice la sostenibilidad del recurso hídrico, formulando una política concertada de manejo integral del agua y desarrollando un marco normativo e institucional armónico e integral.

### 2. Biodiversidad

La política que orienta el programa de biodiversidad, al igual que la del agua, tiene por objeto aportar a la conservación y restauración de áreas

prioritarias de ecosistemas forestales y no forestales en ecoregiones estratégicas (Ministerio del Medio Ambiente, 1995) y la protección de especies amenazadas y de distribución limitada. Busca además, fortalecer los sistemas de conocimiento e innovación sobre los componentes y usos de la biodiversidad, y optimizar sus beneficios sociales y económicos, fortaleciendo la capacidad tecnológica, de manejo y negociación por parte del Estado y de la sociedad.

En el marco de este programa, tendrán prioridad la elaboración de inventarios y colecciones biológicas, la ampliación y fortalecimiento de la capacidad de conservación de las áreas protegidas (Ministerio del Medio Ambiente, 1998) tanto públicas como privadas; la promoción de las reservas de la sociedad civil y la consolidación de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y reservas campesinas, como áreas de conservación *in situ* de beneficio social. De la misma manera, se fortalecerá la capacidad nacional para la conservación *ex situ*, representada en bancos genéticos, herbarios y jardines botánicos, entre otros (Instituto Alexander Von Humboldt, Ministerio del Medio Ambiente, DNP, 1998).

Se promoverán los programas nacionales y de cooperación internacional dirigidos a fomentar la variabilidad y el enriquecimiento genético y a fortalecer los sistemas tradicionales y alternativos de innovación, uso y manejo de los componentes de la biodiversidad. Tendrá atención especial la consolidación de un centro o red de centros con capacidad estratégica para impulsar la competitividad de la biodiversidad en los mercados nacionales e internacionales.

### 3. Bosques

Al igual que los dos anteriores, la política del programa bosques tiene como objeto principal avanzar en la conservación y restauración de áreas prioritarias en las ecoregiones estratégicas (Documento Conpes 2834, 1996). En este contexto, busca promover e incentivar la acción conjunta del Estado y la sociedad civil en la conservación y el uso sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración ecológica y el establecimiento de plantaciones productoras que generen beneficios económicos y sociales a la población. Busca igualmente fortalecer su incorporación a la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En el marco de este programa, tendrá prioridad la creación de paquetes tecnológicos para los diferentes tipos de reforestación, tales como la industrial, de protección de aguas y suelos y para combustibles, entre otras. Se promoverá la definición de prioridades regionales de acuerdo con los centros de consumo, con el fin de desestimular el uso de maderas naturales, así como la adecuación normativa y la clarificación de competencias institucionales que contribuyan a una aplicación más eficiente del certificado de incentivo forestal. Se impulsarán además aquellos proyectos que puedan ser vinculados al mecanismo de "desarrollo limpio" de la Convención de cambio climático y a la sustitución de economías ilícitas (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

### 4. Sostenibilidad de los procesos productivos endógenos

La política que guía este programa tiene por objeto impulsar y fomentar el uso sostenible de la diversidad biológica y el patrimonio cultural en los procesos de conservación, para beneficio económico y social de las regiones, como estrategia para el fortalecimiento del desarrollo endógeno regional.

En el contexto de este programa, tendrán prioridad las acciones dirigidas a conservar, fortalecer y enriquecer los conocimientos sobre usos de especies promisorias, prácticas tradicionales y tecnologías alternativas, asociadas a los sistemas de conservación y producción local y regional.

Se privilegiarán los proyectos y esfuerzos de economía solidaria dirigidos a garantizar la seguridad alimentaria y a generar valor agregado sobre la biodiversidad local, así como aquellas orientadas a desarrollar mercados alternativos locales, nacionales e internacionales para estos bienes y servicios (FAO, 1996). Se apoyarán los programas de reforma agraria y de sustitución de cultivos ilícitos, proporcionando alternativas de uso de la tierra y de cambios tecnológicos orientados hacia la sostenibilidad de los ecosistemas, en especial se enriquecerán las reservas campesinas aportando componentes de protección y de restauración ecológica.

##### 5. Calidad de vida urbana

La política que orienta este programa se dirige a prevenir y controlar los factores de deterioro de la calidad ambiental en las áreas urbanas de mayor dinámica poblacional y económica; adoptar modelos de desarrollo urbano sostenibles, acordes con las condiciones particulares de los asentamientos humanos, atender las necesidades ambientales colectivas, y proteger y consolidar su capital natural (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

Teniendo en cuenta el gran problema de basuras que tiene el país, se conferirá prioridad a los proyectos tecnológicos y de manejo integrado, reciclaje y reuso de los residuos sólidos y peligrosos. Así mismo, tendrán prioridad los sistemas de prevención, control y monitoreo de la contaminación hídrica y atmosférica, con énfasis en la reducción de contaminación por fuentes móviles y al desarrollo y uso de tecnologías de mayor rendimiento energético y bajo desperdicio (Ministerio del Medio Ambiente, 1997).

Tendrán atención especial los programas dirigidos a mejorar la calidad del espacio público, tales como el incremento de parques, zonas verdes y sitios de encuentro y manifestación de actividades culturales; la recuperación y protección de áreas protegidas representativas de la biodiversidad local; la recuperación de tramos urbanos de ríos que cruzan las zonas más densamente pobladas; así como la identificación, información al público y prevención de factores de riesgo ambiental.

##### 6. Producción más limpia

La orientación de política para el programa de producción más limpia se dirige a promover la producción más limpia en los sectores dinamizadores de la economía y con mayor impacto ambiental, entre los cuales se destaca de manera especial la minería, y en segundo lugar sectores como el energético, industrial, turismo, agropecuario, construcción. Se dirige igualmente a incorporar la dimensión ambiental en el desarrollo de la infraestructura nacional y en el crecimiento de los sectores de la economía, con miras a promover su sostenibilidad (Ministerio del Medio Ambiente, 1997).

Tendrán atención prioritaria el ordenamiento y manejo ambiental de las áreas minero-energéticas, la infraestructura física y de transporte y los enclaves productivos más importantes nacionales (Ministerio del Medio Ambiente, 1998). La política ambiental para el desarrollo petrolero incluye el control de los grandes impactos indirectos que generan estas actividades y que terminan siendo importantes ejes de penetración de colonización. Esta política involucrará, en cualquier circunstancia, el

control ambiental desde las fases exploratorias iniciales, además de elementos prácticos como apertura discontinua de vías, uso de medios acuáticos y aéreos, control de afluencia de población y otras de carácter legal como reservas forestales petroleras u otras figuras que contribuyan a disminuir los efectos indirectos de la actividad.

Se fortalecerá la definición de marcos regulatorios, incentivos, instrumentos económicos, multas y mecanismos de control que contribuyan a prevenir y reducir la contaminación urbana y rural, en particular la asociada a sustancias químicas y peligrosas; y el reciclaje y la reutilización de subproductos de los procesos industriales y agropecuarios. Se promoverá igualmente el impulso y consolidación de convenios de producción más limpia dirigidos a las empresas, en particular las de mediana y pequeña escala. Estos convenios deberán contemplar metas específicas que, una vez acordadas, deberán ser de obligatorio cumplimiento. Igualmente, se impulsará la incorporación de la dimensión ambiental en los acuerdos de competitividad sectorial y en los planes de desarrollo y expansión sectorial. Todo esto conllevará a la agilización de las licencias ambientales, así como a la autorregulación por parte del sector productivo.

##### 7. Mercados verdes

Esta política está dirigida a incentivar la producción de bienes y servicios ambientalmente sanos y a incrementar la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, garantizando el reconocimiento de los derechos intelectuales y de país de origen respectivos.

Se impulsará un conjunto de mercados basados en los potenciales de la megadiversidad y se establecerá el marco regulatorio requerido para su desarrollo. Se promoverán las siguientes líneas de mercado: comercialización de productos no maderables del bosque; producción y comercialización de bienes generados en procesos de agricultura ecológica y sistemas locales de producción basados en la biodiversidad local; desarrollo sostenible de la industria pesquera y acuícola; y aprovechamiento de las riquezas naturales y la belleza paisajística como escenarios para la recreación y el turismo. La política fortalecerá el desarrollo turístico en todo el territorio nacional. En este contexto, se privilegiarán las acciones dirigidas a minimizar los impactos de esta actividad sobre el patrimonio natural y a fortalecer las culturas locales.

#### D. ESTRATEGIA: APROPIACIÓN SOCIAL DE LA INFORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

##### 1. Instrumentos prioritarios

El proyecto colectivo ambiental, en el cual está centrada la estrategia operativa de esta política, se dirige a fortalecer la capacidad de la sociedad para solucionar sus problemas ambientales y aprovechar de manera sostenible los potenciales de la oferta natural, en un esquema descentralizado, participativo y democrático.

Con el fin de generar un proceso que avance con pasos firmes hacia la creación de la capacidad local para entender y manejar la complejidad de la gestión ambiental, se requiere realizar grandes cambios en la cultura institucional y organizacional del sistema nacional ambiental, incorporando a todos los actores sociales e institucionales con derechos y deberes ambientales, articulando sus acciones y optimizando los instrumentos y espacios de participación, coordinación y concertación vigentes.

Esta política fortalecerá los espacios y mecanismos que garantizan la participación efectiva, informada y formada de los distintos actores sociales, en particular los grupos étnicos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de consulta, concertación, negociación y manejo de la información para la gestión ambiental<sup>4</sup>. Lo anterior se hará respetando las estructuras, procedimientos y mecanismos de representación inherentes a la toma de decisiones propia de las distintas culturas, sus autoridades tradicionales, territoriales y sus organizaciones, y generando consensos y trabajo conjunto alrededor de las prioridades ambientales de la sociedad.

Se promoverá la participación activa de los sectores privado y público en el establecimiento de metas y acuerdos dirigidos a garantizar la sostenibilidad ambiental, así como a proveer los tiempos, espacios y mecanismos adecuados para la participación de los sectores académico y científico en la sustentación de los procesos de toma de decisiones.

Se impulsará la participación activa de representantes de municipios, resguardos y territorios indígenas, territorios colectivos de comunidades negras<sup>5</sup>, departamentos y regiones de planificación, junto con las corporaciones autónomas regionales, en el proceso de planificación que garantice la coherencia y articulación de la gestión ambiental en los distintos niveles territoriales. Se promoverá la utilización de los instrumentos y procedimientos de veeduría ciudadana en la toma de decisiones locales, regionales y nacionales, y demás mecanismos de defensa de los derechos ambientales de los ciudadanos.

El instrumento por excelencia con que cuenta esta política para garantizar la participación efectiva de la población en la gestión ambiental es la información. En este sentido, se hará un esfuerzo significativo por integrar y unificar la información básica y aplicada disponible, escrita, estadística y cartográfica, entre el sector público, privado y comunitario, con el fin de apoyar la toma de decisiones a nivel regional y local, y establecer y difundir una línea base sobre el estado de los recursos naturales y la gestión ambiental, centrada en el recurso agua.

A partir de esta línea base se establecerá un sistema dinámico y participativo, estructurado a partir de los institutos de investigación del Sina<sup>6</sup>, que asocie los procesos de investigación y comunicación y garantice que esta información esté disponible en forma oportuna y didáctica en los ámbitos municipal, regional, nacional y sectorial, para uso y alimentación permanente por parte de los actores sociales e institucionales interesados.

En este sentido, la política privilegiará la consolidación del sistema de información ambiental para Colombia, Siac, con énfasis en el agua, y su armonización con los sistemas de información ambiental regional, Siar, y local, Sial. Atención prioritaria tendrá igualmente la articulación de estos sistemas con los sistemas nacionales, regionales y locales de ordenamiento territorial y gestión sectorial.

## 2. Otros instrumentos

La política cuenta, además de la información y la participación, con un conjunto articulado de instrumentos que garantizan su efectividad. Estos instrumentos son los siguientes:

◆ El ordenamiento territorial y la planificación ambiental como los instrumentos y procesos básicos que orientan la acción del Estado y la sociedad sobre el territorio para garantizar la sostenibilidad ambiental en el ámbito territorial, local, regional y nacional.

La política fortalecerá los procesos de ordenamiento y planificación construidos desde lo local, promoviendo su articulación a los procesos de desarrollo sectorial, regional y nacional, apoyados en las directrices generales de ordenamiento y zonificación del uso del suelo, impulsando a su vez la coordinación para que los programas sectoriales sean ambientalmente sostenibles. En este contexto, tendrá especial relevancia la formulación de un plan estratégico de ordenamiento territorial nacional y regional que articule integralmente la planeación ambiental con la de los sectores de infraestructura, educación y salud.

Para esto se fortalecerá la capacidad municipal para la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, así como la inserción de los criterios ambientales en los planes de desarrollo municipal. Se apoyarán igualmente los planes de vida de los pueblos indígenas, los planes de etnodesarrollo de las comunidades negras y los planes de manejo de territorios colectivos negros y reservas campesinas, así como su articulación a los planes y procesos de desarrollo regional y local.

Se dará prioridad al tránsito del esquema actual de uso y control de los recursos naturales, basado en el control ambiental exclusivo en la fuente contaminadora, hacia un sistema integrado de planificación y regulación de estos recursos, en el que las autoridades ambientales, empresas y usuarios del medio ambiente definan de manera concertada las metas de uso y descontaminación de los mismos. Este sistema deberá estar apoyado en los instrumentos adecuados de control y cumplimiento.

◆ Articular el Sina, como instrumento fundamental de coordinación, planeación, articulación, gestión y construcción de alianzas entre el Estado, la comunidad, los organismos no gubernamentales y el sector privado municipal, regional y nacional.

Tendrán prioridad la formulación y ejecución de la estrategia de fortalecimiento del Sina en el marco de la descentralización y la participación, con énfasis en la cooperación horizontal entre entidades del sector público, privado y comunitario, el fortalecimiento de los sistemas regionales y locales ambientales y el fomento de la educación y capacitación de los miembros del sistema. Se fortalecerán las principales instancias nacionales de coordinación y concertación tales como el Conpes, el Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor; entre los espacios territoriales, se consolidarán los consejos directivos de las CAR, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, los consejos regionales de planificación Corpes y los Consejos Territoriales de Planeación.

◆ Fortalecer la capacidad de gestión ambiental municipal<sup>7</sup> para potencializar su condición de eje natural de coordinación de las entidades públicas y de articulación con los actores sociales. Se promoverá, en coordinación con las CAR, las acciones dirigidas a elevar el compromiso y la participación de los municipios en la gestión ambiental, fortaleciendo su capacidad institucional, especialmente sus unidades técnicas ambientales.

◆ Generar conocimiento y educación como los pilares fundamentales del cambio cultural requerido para construir una sociedad conocedora de sus valores y potencialidades, y estructurada sobre los principios de equidad y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural y las necesidades de las generaciones actuales y futuras (Colciencias, 1995). Este trabajo se hará en coordinación con el Ministerio de Educación y otras entidades.

Se promoverá la investigación básica y aplicada sobre el conocimiento, preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el ambiente, contribuyendo a una construcción efectiva de la capacidad

científica del país. Se revisarán las formas de financiación de la investigación ambiental y se articularán las organizaciones que dentro del Sina se dedican al desarrollo de nuevas tecnologías, para aumentar la sostenibilidad de los procesos productivos.

Se recuperarán y protegerán los saberes tradicionales, para enriquecer los procesos productivos endógenos y construir modelos de desarrollo regional conducentes a un aumento en la calidad de la vida.

Se fortalecerán los procesos educativos y de formación ambiental formal y no formal y la participación efectiva de la población en los asuntos ambientales que puedan afectarla, a partir de la política de educación ambiental. Se articularán los programas de formación ambiental, para aumentar el cubrimiento y elevar la calidad en el contexto de la construcción de la paz.

◆ Consolidar la capacidad nacional de cooperación interna y externa, y la negociación internacional como instrumentos estratégicos para enfrentar de manera solidaria con otros países las amenazas globales al medio ambiente, y como herramientas para optimizar las ventajas comparativas representadas en la riqueza y diversidad del patrimonio natural nacional.

Se fortalecerá la participación activa del país en las negociaciones de la Convención de cambio climático, el Convenio sobre diversidad biológica y los foros relacionados con el tema de bosques. También, se apoyarán los espacios para desarrollar un marco nacional e internacional de protección al conocimiento colectivo.

Se respaldará el trabajo conjunto entre diferentes entidades y ministerios tales como: Medio Ambiente, Agricultura, Desarrollo y Comercio Exterior, así como con asociaciones de industria y comercio del país, dirigido a promover entre el sector exportador nacional el conocimiento y el cumplimiento de las exigencias ambientales internacionales. Se pondrá particular atención al seguimiento de las negociaciones relacionadas con la Organización Mundial de Comercio y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, Gatt, así como a los espacios de negociación internacional, regional y bilateral en materia de propiedad intelectual, particularmente aquellos que afecten la materia viva, tales como el acuerdo TRIPS (derechos de propiedad intelectual relativos al comercio) del Gatt y las decisiones de la Junta del Acuerdo de Cartagena del régimen común sobre acceso a recursos genéticos.

◆ Puesta en marcha de regulaciones e instrumentos económicos y financieros como herramientas fundamentales para promover y hacer coherente la inversión de los distintos agentes públicos, privados e internacionales en la conservación del patrimonio natural, así como impulsar la responsabilidad ambiental de los sectores económicos y sociales. Estos instrumentos se complementarán con los de comando y control, y otros que prevé la ley, los cuales se desarrollarán y aplicarán en una forma balanceada<sup>8</sup>.

La política apoyará las acciones dirigidas a ajustar y poner en marcha la estrategia de sostenibilidad financiera ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, 1998), involucrando agentes del sector público, privado e internacional, basados en el manejo eficiente y armónico de los recursos. Hará un esfuerzo por ampliar la internalización de los costos ambientales en el uso y manejo integral del agua, la recuperación de bosques y las actividades industriales y agropecuarias.

◆ Se actualizarán los instrumentos normativos en el contexto de la Constitución Política, para lograr su coherencia con los avances en el conocimiento científico y tecnológico. Para esto, se revisarán las reglamentaciones existentes mediante consultas con las instituciones científicas y tecnológicas.

### 3. Seguimiento

Este proceso se ajustará a las condiciones de representatividad, concertación y tiempo requeridas por un proceso participativo. Consta de las siguientes fases:

◆ Elaborar una línea base de información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales. Esta será construida a partir de las respectivas líneas base regionales, cuya realización será coordinada por las autoridades ambientales y territoriales.

◆ Formular de manera concertada el plan de gestión del sistema nacional ambiental y sus indicadores de evaluación y seguimiento, con participación de los distintos actores sociales e institucionales, y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente, con el apoyo de las respectivas autoridades ambientales regionales. Con base en este plan el Ministerio elaborará su plan de gestión ambiental como ente rector de la política ambiental. En este contexto se definirán las ecorregiones estratégicas.

## CONSIDERACIONES AMBIENTALES REGIONALES

La diversidad de condiciones ambientales, sociales, culturales y económicas del país, exige incorporar en la política ambiental del Plan Nacional de Desarrollo orientaciones ambientales de orden regional, que son:

### 1. Región Caribe, Continental e Insular

- Mecanismos de control de la contaminación del río Magdalena para prevenir y reducir la contaminación del Caribe.
- Recuperación y conservación de humedales, manglares, y sistemas boscosos que garanticen el mantenimiento del balance hídrico de la región y su biodiversidad.
- Ordenamiento y manejo integrado de zonas costeras como elemento guía para la gestión ambiental regional.
- Incorporación de nuevos productos y sistemas de producción al desarrollo económico y social de la región basados en la oferta natural regional y en los sistemas tradicionales de conocimiento e innovación y tecnológica.
- Vinculación de los sectores público, privado y comunitario en la creación de un centro regional de investigación y fomento para la producción limpia .
- Política regional orientada a un manejo de mares y costas integrado al desarrollo social y económico de la región.

## 2. Región Andina

- Sistema integrado de incentivos y desincentivos, dirigido a minimizar vertimientos contaminantes en las cuencas del río Cauca y Magdalena, bajo el principio de vecindad y responsabilidad territorial.
- Programas y tecnologías de restauración ecológicas en cuencas hidrográficas y ecorregiones estratégicas amenazadas o en proceso de degradación.
- Programas de conservación de los relictos de bosque natural en la región andina, cuya cobertura actual es menor al 20% de la original.
- Programas y demás instrumentos que contribuyen a fortalecer el papel de lo rural, como generador de servicios ambientales y su articulación con los centros urbanos.
- Programas integrados de conservación, valoración y uso de la biodiversidad en ecosistemas boscosos de ladera, que constituyan alternativas a los cultivos ilícitos.
- Programas, sistemas productivos y mecanismos que contribuyan a erradicar el uso intensivo de plaguicidas en cultivos agroalimentarios y en general incentivar procesos de producción más limpia y uso eficiente de energía en los sectores productivos y extractivos prioritarios.
- Atención prioritaria a la investigación, protección, conservación y recuperación de los ecosistemas del Macizo Colombiano, Nevado del Cocuy y Parque los Nevados.
- Procesos de planeación, ordenamiento, reglamentación, recuperación y manejo integrado de los sistemas hídricos de los ríos Magdalena y Cauca, en particular en los ecosistemas de importancia en la regulación y abastecimiento hídrico a nivel nacional.
- Rehabilitación ambiental y social de la región cafetera afectada por el sismo del 25 de enero de 1999.

## 3. Región del Pacífico

- Proceso de construcción de la Agenda Pacífico XXI.
- Formulación de planes de manejo y procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras e indígenas.
- Plan de ordenamiento territorial del Pacífico colombiano orientado a consolidar y cohesionar la región, a mejorar su articulación con el resto del país y a promover el manejo integrado de sus mares y costas.
- Desarrollo y fortalecimiento de modelos alternativos de producción sostenible que constituyan opciones para el progreso de la región.
- Considerar la valoración y reconocimiento de la oferta ambiental y los derechos de sus grupos étnicos.

## 4. Región Orinoquia

- Programa integrado de ordenamiento ambiental, protección y recuperación de páramos, subparamos y bosques alto-andinos, así como la recuperación de los sistemas inundables de la Orinoquia.
- Plan regional de biodiversidad dirigido a la generación de conocimiento, la restauración ecológica y la promoción de procesos productivos sostenibles, tales como la producción agroforestal y silvopastoril, como alternativas de sustitución de la expansión de la frontera agrícola.
- Programa de protección, restauración y reforestación de bosques protectores de las cuencas hidrográficas, con énfasis en la cuenca del río Meta.
- Procesos de producción limpia en los sectores de infraestructura, en particular hidrocarburos, y agroindustria.
- Programas vitrina de mercado, para incentivar la producción de bienes y servicios ambientalmente sanos, así como el incremento de la oferta de servicios ecológicos competitivos en los mercados nacionales e internacionales, aprovechando los recursos paisajísticos naturales y culturales, mediante el ecoturismo.

## 5. Región de la Amazonia

- Proceso de construcción de la Agenda Amazonia XXI.
- Ordenamiento y manejo integral de las cuencas compartidas con especial atención en las cuencas del Putumayo, Caquetá y Amazonas, y aquellas proveedoras de acueductos.
- Plan regional integrado de biodiversidad, incluyendo el ordenamiento y manejo de bosques, recursos genéticos y otros recursos biológicos
- Investigaciones y promoción de procesos tecnológicos más limpios en actividades productivas.

## NOTAS

<sup>1</sup> Los costos de eliminar los desechos del sector curtiembres al río Bogotá en la planta de potabilización Tibitó, superan los 500 millones anuales. Por recibir las aguas residuales de decenas de ciudades, la pesca del río Magdalena ha caído en 79% desde 1960, con un costo enorme por empleos e ingresos perdidos en el Magdalena Medio.

<sup>2</sup> Las obligaciones se derivan de un compromiso con la salud ambiental del planeta y de nuestro país, a partir del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los derechos se derivan de los servicios ambientales que el país presta al planeta, a través de los ecosistemas ubicados en nuestro territorio que, por su riqueza privilegiada, son de interés para la humanidad. Estos derechos están representados en compensaciones económicas y constituyen una fuente de recursos crítica para su preservación.

<sup>3</sup> Si bien toda ecorregión está conformada por ecosistemas que son estratégicos por el valor directo o indirecto, inmediato o potencial representado en los servicios que deparan al hombre, para efectos de esta política y su ejecución, se entiende por ecorregión estratégica una unidad territorial definida con base en tres criterios principales derivados de los objetivos de la política y de los instrumentos para su implementación: (i) su delimitación, de acuerdo con unidades ecológicas prioritarias para la retención y regulación del agua; (ii) la condición de que este territorio sea compartido por varias corporaciones autónomas regionales y entes territoriales, lo que las convierte en elementos articuladores y dinamizadores del trabajo colectivo en torno al ambiente, y (iii) su carácter estratégico, definido por la posibilidad de articular su oferta natural a la solución de los conflictos actuales relacionados en forma inmediata con los principales procesos y objetivos económicos y sociales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz*.

<sup>4</sup> Ley 99 de 1993.

<sup>5</sup> Ley 70 de 1993.

<sup>6</sup> Ley 99 de 1993.

<sup>7</sup> Ley 388 de 1997 Orgánica de Planeación.

<sup>8</sup> Ley 99 de 1993.

## IV. JUSTICIA

### A. SERVICIO DE JUSTICIA

El objetivo principal de la política deberá dirigirse hacia la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, potencien la generación de patrones de convivencia y establezcan mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de violencia, para lo cual deberá adelantarse programas tanto frente a la justicia formal como hacia la no formal.

La Constitución Política de Colombia consagra como fin esencial del estado en el título I artículo 2, "asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares". Los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia ciudadana encuentran su respaldo constitucional en lo referido, y exigen del estado una acción orientada hacia la tranquilidad y seguridad tanto de los ciudadanos como de las instituciones.

Así mismo, en Colombia es obligación del estado proveer un servicio de justicia eficiente, accesible, oportuno y eficaz. Sin embargo, éste muestra deficiencias en su prestación, debilitando de esta manera el estado social de derecho, pues aún persiste la congestión, la lentitud y la impunidad, constituyéndose en verdaderas barreras para el acceso a este servicio. Lo anterior no son nuevos fenómenos, pero cuentan cada día con una causalidad más compleja. Todo lo cual se ha reflejado en un grado de percepción ciudadana muy bajo sobre la capacidad de la justicia para contribuir a establecer el orden y preservar las libertades y garantías ciudadanas.

Sin embargo, los estudios que han abordado el tema de la violencia colombiana coinciden en afirmar que los factores que más afectan negativamente la seguridad y la convivencia están mucho más asociados a una pérdida de los valores o patrones de ordenamiento social tradicionales de la sociedad colombiana, que a los niveles de eficiencia o ineficiencia de la administración de justicia en el país. La relación existente entre los elevados índices de violencia y el deterioro de la formalidad institucional, plantean la necesidad de reorientar la estrategia de fortalecimiento de la justicia en el país. El problema no debe limitarse únicamente a buscar la eficiencia o la modernización de la administración de justicia, sino también a *reinstitucionalizar* los valores, prácticas e instancias para la resolución de los conflictos.

Lo anterior significa reconocer tres hechos fundamentales:

- ◆ El acceso a la justicia es uno de los factores que discrimina económica y socialmente a los ciudadanos (en ocasiones más que el ingreso o el acceso a los servicios públicos domiciliarios).
- ◆ El nivel educativo es un muy buen predictor de la percepción que tiene la población sobre la administración de justicia y de la disposición que tiene a transgredir la ley.
- ◆ La discriminación y la mayor disposición a trasgredir la ley terminan por quebrar los fundamentos de la cohesión social.

#### 1. Justicia formal

En lo que respecta a la justicia formal se plantea como objetivo específico fortalecer el derecho de acceso de todas las personas al aparato estatal de

justicia y al sistema judicial, mediante la eliminación del atraso, la congestión judicial y la impunidad, con el concurso y la actuación coordinada y decidida de las tres ramas del poder público, sobre todo en lo atinente con la formulación y expedición de normas relacionadas con la administración de justicia.

Para lograr ese objetivo, se propone reducir los tiempos de respuesta a los conflictos que presentan los ciudadanos ante los aparatos y el sistema judicial; responder con una pronta y cumplida administración de justicia, mediante el desarrollo e implantación de mecanismos simplificados en los procedimientos judiciales de manera tal que se hagan más ágiles los procesos.

Adecuar y mejorar el apoyo a los aparatos de justicia optimizando los recursos de manera que se pueda incrementar la capacidad de respuesta y la productividad de la administración de justicia.

Elevar la calidad de las providencias que expiden los funcionarios, con la simplificación de procedimientos y la maximización de los recursos disponibles en los ámbitos donde se imparta justicia.

Por lo anterior, las prioridades de la política de justicia para el período en este aspecto son: facilitar el acceso de la sociedad civil a los aparatos de justicia y al sistema judicial; procurar el funcionamiento eficaz y equitativo tanto del aparato estatal de justicia como del sistema judicial; buscar la eliminación del atraso y la descongestión de los despachos judiciales; demandar la formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios y empleados judiciales; modernizar las estructuras físicas y su respectiva dotación.

El logro de los objetivos de la política en la parte formal será posible a través de cinco estrategias:

- ◆ La primera busca la ampliación de la cobertura de los aparatos estatales de justicia mediante el desarrollo de nuevas formas de resolución de conflictos. Esta estrategia corresponde con la prioridad del plan orientada al funcionamiento eficaz y equitativo del aparato estatal de justicia, y trata los aspectos que tienen que ver con la división del territorio para efectos judiciales, redistribución de despachos judiciales y de administración, jueces de paz y autoridades de pueblos indígenas, entre otros.

Para ello se propone establecer despachos judiciales de plena competencia en el ámbito municipal, ampliando la que le corresponde a los jueces municipales, de modo tal que puedan atender todos los conflictos de la comunidad, desarrollar la jurisdicción de paz a nivel nacional, fortalecer la jurisdicción de las autoridades de los pueblos indígenas, definiendo la jurisdicción territorial de todas estas comunidades en el país y adoptar el modelo general de gestión sustentado en los principios de la delegación, creando oficinas de comisiones y de conciliación judiciales que cuenten con la normatividad necesaria para permitir a los funcionarios judiciales delegar funciones en sus empleados, en todas las cabeceras de distrito y de circuito.

- ◆ La segunda, está orientada a la modernización de la gestión pública a través de la inversión en infraestructura física y medios tecnológicos; organización de la gestión judicial y administrativa y adecuación de plantas de personal. Esta estrategia corresponde a la prioridad de enfocar la inversión para la modernización de las estructuras físicas y su dotación; tiene como finalidad adecuar los recursos de infraestructura y tecnología a las nuevas propuestas de organización de los despachos judiciales y de administración.

Para ello se plantea dotar y construir las sedes de los despachos judiciales y de administración de las cabeceras de circuito o de distrito que sean prioritarios teniendo en cuenta las necesidades de salas de audiencia, áreas de cómputo y áreas de archivo, para desarrollar adecuadamente su labor.

Desarrollar programas de organización tanto en la parte judicial como administrativa, establecer esquemas de organización de la gestión, adecuar las plantas de personal a través de modelos diseñados para el efecto.

- ◆ La tercera estrategia está encaminada a promover la profesionalización y promoción de los funcionarios y empleados judiciales adecuando los programas de inducción, formación continuada, capacitación, procesos de promoción y ascensos, buscando que aquéllos se sientan comprometidos con su función. Se crearán incentivos para los funcionarios y empleados que se distingan por su gestión jurisdiccional o administrativa.

Para ello se establecerán, a través de la escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla, programas de educación relacionados con las funciones, actividades jurisdiccionales, gerenciales, administrativas y operativas que desarrollan los funcionarios y empleados judiciales, impulsando programas de educación a distancia, a través de medios de comunicación que tengan el mayor cubrimiento nacional.

- ◆ La cuarta estrategia está diseñada para actualizar y adecuar entre las ramas judicial y ejecutiva, mediante investigaciones básicas orientadas a obtener desarrollos normativos que permitan simplificar los procedimientos judiciales para asegurar el acceso real de los ciudadanos a la administración de justicia. Esta estrategia corresponde al logro de las siguientes prioridades: la eliminación del atraso y la congestión de los despachos judiciales y el acceso de la sociedad civil a los aparatos de justicia y al sistema mismo.

Para ello se buscará fortalecer la oralidad como mecanismo para agilizar los procesos judiciales, en los despachos de los juzgados del circuito y de las cabeceras de distrito.

Se presentarán proyectos de ley que unifiquen y simplifiquen los procedimientos judiciales para agilizar el servicio de justicia y fortalezcan la función jurisdiccional del juez, minimizando su participación en el recaudo de pruebas y en la ejecución de las decisiones judiciales.

Se fortalecerán los mecanismos alternativos de solución de conflictos, especialmente aquellos que involucran la participación ciudadana, se presentarán proyectos de ley que permitan la creación de oficinas judiciales de conciliación y de comisiones judiciales; se establecerán convenios con las facultades de derecho del país para que dentro de los programas de estudio se oriente hacia la cultura de la no judicialización de los conflictos y el manejo de los mismos por medios alternativos. Se desarrollará un programa piloto en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, orientado a fomentar en los abogados litigantes de esta ciudad la cultura de la no judicialización de los conflictos.

Se diseñarán mecanismos y se crearán incentivos que permitan mejorar la oferta de la defensa técnica. También, se reglamentará y fortalecerá el servicio legal popular y el de la defensoría pública incrementando el número de defensores, capacitándolos y ampliando la cobertura a las diferentes ramas del derecho; se desarrollará el sistema nacional de información de la defensoría pública, divulgando temas de importancia

para la labor del defensor público y para garantizar los derechos de la población reclusa.

- ◆ La quinta estrategia está encaminada a fortalecer los procesos de gestión y planificación en los despachos judiciales y de administración a través de la implementación de modelos administrativos que faciliten la organización interna. Esta estrategia corresponde a la prioridad que busca el funcionamiento eficaz y equitativo del aparato como del sistema judicial.

Para ello se diseñarán y organizarán modelos de plantas de personal de los despachos judiciales y de administración, adecuados para el cumplimiento eficiente de las funciones.

Se optimizarán los procesos operativos y administrativos aplicando la metodología de organización y métodos, y los principios administrativos de especialidad de la organización y de funciones de la rama judicial.

Se fortalecerán los controles de gestión y rendimiento, y se evaluarán todos los sistemas de seguimiento, con el fin de determinar su efectividad e impacto en la productividad, eficacia y eficiencia de la administración de justicia.

## 2. Justicia no formal

En cuanto a la justicia no formal se señala como objetivo específico el fortalecimiento institucional de la justicia local, el reconocimiento e impulso de la justicia comunitaria y el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Para el logro de este objetivo se plantean tres estrategias básicas:

- ◆ La primera propone ampliar el acceso y promover las formas alternativas de resolución de conflictos. Para ganar consistencia y viabilidad como política pública, deben incorporarse elementos que, como el estrato social y el nivel educativo, dan cuenta de una diferente disposición de los ciudadanos frente a la provisión y administración de justicia.
- ◆ La segunda busca facilitar las herramientas para desjudicializar los conflictos y desprofesionalizar la atención de primera mano de la conflictividad. Para ello el gobierno reorientará sus esfuerzos de capacitación en técnicas y métodos de resolución de conflictos de los frentes donde se ha concentrado (ONG, líderes comunitarios), hacia las instancias a las que realmente acuden los ciudadanos para resolver sus conflictos. La capacitación se dirigirá hacia la policía y los funcionarios de las inspecciones de policía, comisarías de familia, centros de conciliación, entre otros.

En el mismo sentido el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá ganar capacidad y control en la generación y gestión departamental y local de las políticas judiciales y de convivencia ciudadana. Es decir, que deberá concebir y aplicar los instrumentos de coordinación necesarios para desplegarse en el territorio de una manera tal que le permita obtener coherencia y continuidad territorial de las políticas. El ordenamiento actual de los departamentos y municipios del país, permite pensar que la opción de despliegue territorial de las acciones del ministerio se encuentra en las secretarías de gobierno, ampliando el espectro de acción de las secretarías del orden público hacia el tratamiento de los conflictos.

Se considera que la justicia comunitaria, como mecanismo de informalización de la justicia en las formas sociales de resolución de conflictos, es el reconocimiento del espacio de lo social, o de la sociedad civil, en donde se forman los consensos y se constituyen las identidades. Las propias comunidades han creado mecanismos de mediación informal a los cuales se les reconoce resultados más satisfactorios que las acciones promovidas institucionalmente; estas formas populares alternativas generadas desde las comunidades se caracterizan por ser ingeniosas y eficaces para la resolución de los problemas.

- ♦ La tercera estrategia buscará fortalecer las herramientas de la justicia comunitaria, la conciliación y la mediación como mecanismos de resolución de conflictos a través de los cuales un tercero ajeno al problema interviene entre las personas que se encuentran inmersas en el mismo para escucharlas, ver sus intereses y facilitar un camino en el cual se encuentren soluciones equitativas para los participantes en la controversia, permitiendo además resolverlas de principio a fin, ante una única instancia resolutoria.

Sin duda consolidar un proceso en el país, en la ciudad, en la escuela, en las organizaciones, en los barrios, en las comunidades, en las instituciones sociales, en el cual se den a conocer los conciliadores y mediadores que existen, para que actúen sobre sus conflictos inmediatos de convivencia cotidiana, ofrece una alternativa real en la transformación de hábitos y costumbres que limitan el manejo del conflicto al uso indiscriminado de la fuerza o su negación, y en la generación de factores de cohesión social.

Las estrategias descritas se desarrollarán a través de los siguientes programas y proyectos para el logro de los objetivos planteados en cuanto a servicio de justicia.

PROGRAMAS	PROYECTOS
Modernización y desarrollo de la infraestructura física	Construcción de infraestructura en donde se le dará prioridad a la terminación de todas las obras recibidas del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia que aún no han concluido.
	Construcción de nuevas obras en función de las prioridades establecidas por la rama judicial, de conformidad con la demanda de justicia.
	Adecuación y mantenimiento de inmuebles de la rama judicial.
	Censo de infraestructura física de la rama judicial y diseño e implementación del sistema de información de bienes inmuebles, con el fin de fijar las políticas de planeación frente a la totalidad de la infraestructura física.
Modernización y desarrollo de la infraestructura tecnológica	Sistematización de despachos de la rama judicial a escala nacional.
	Evaluación desarrollo e implementación de sistemas de comunicación de la rama judicial.
	Actualización y desarrollo de sistemas de información para la gestión judicial y administrativa de la rama.

PROGRAMAS	PROYECTOS
Adecuación del sistema judicial	Proyectos experimentales, estudios y comisiones de reforma para la remoción de obstáculos procedimentales y la formulación de iniciativas legislativas, de manera coordinada con el ejecutivo.
Investigaciones y estudios aplicados	Investigaciones y estudios aplicados sobre gestión judicial, administrativa y documental, análisis de la resolución de conflictos, seguimiento de los mecanismos alternos de solución de conflictos, levantamiento del censo nacional de expedientes activos en poder de los fiscales delegados, diseño y ejecución de planes para la reducción de los índices de congestión judicial y construcción de modelos que permitan evaluar el impacto de la legislación y de las decisiones judiciales entre otros.
Desarrollo organizacional	Puesta en marcha de procesos de selección para la conformación de registros de elegibles en la rama.
	Ajuste y apoyo de modelos de gestión judicial.
Desarrollo del talento humano de la rama judicial.	Capacitación y formación de funcionarios y empleados de la rama judicial a nivel nacional.
Organización y ampliación de la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la Rama Judicial	Adecuación del Mapa Judicial a través de la actualización de la división territorial para efectos judiciales y la elaboración de una propuesta de redistribución de fiscales y áreas de influencia de las Unidades de Fiscalía.
Fortalecimiento de la investigación penal.	Mantener, actualizar y dotar las áreas criminalística y de investigación.

## B. SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

El sistema penitenciario y carcelario experimenta en la actualidad una crisis en todos sus componentes: deprimente cotidianidad de la población reclusa, restricciones en la prestación de los servicios básicos, mínimos programas en atención integral de internos y condiciones que vulneran la dignidad tanto del personal de reclusos como del personal que administra, vigila y orienta los servicios penitenciarios y carcelarios.

El hacinamiento se ha constituido en la fuente primaria de la problemática penitenciaria, se mantienen los críticos aspectos de carencia de espacio vital, el ocio, mezcla indiscriminada de sindicados y condenados, de internos de muy diferente procedencia y diversos grados de peligrosidad, todo lo cual ha convertido la vida diaria en un caos.

La actual infraestructura carcelaria ofrece 168 establecimientos de reclusión, una gran parte de éstos son edificaciones antiguas, deterioradas y

difícilmente adecuadas para centros de reclusión. Se cuenta con 32.922 cupos para albergar 44.065 internos. No existen en este momento programas estructurados de atención integral en relación con la educación, capacitación, salud y formación para cumplir con las finalidades de la pena.

La solución a esta situación, no es sólo responsabilidad del Instituto Penitenciario y Carcelario, Inpec, como ente administrador de la pena, sino que en ella deben intervenir otras agencias estatales en aspectos como la alternatividad penal y celeridad en la justicia. El primer aspecto muestra la necesidad de realizar cambios tanto en la concepción como en la organización del sistema judicial y penitenciario utilizando alternativas a la pena como: arresto domiciliario, multa, libertad vigilada, reparación de daños causados, etc. y el segundo aspecto se debe centrar en exigir a los organismos judiciales la aplicación de mecanismos y estrategias que permitan darle término a los procesos de los sindicados; actualmente es el 47% de la población total.

El objetivo a cumplirse se orientará hacia la atención integral de la población reclusa en el proceso de administración de la pena. Se pretende el cambio de actitud hacia el recluso teniendo en cuenta a la persona, sus condiciones, necesidades, capacidades, derechos y obligaciones, dentro de un marco humanizante y dignificante de trato al infractor de la ley, que le permita valorar en el espacio carcelario sus potencialidades.

Se buscará la atención integral a la población reclusa estimulando el desarrollo progresivo de sus valores tanto individuales como sociales; mejorándole su autoestima y permitiéndole actuar autónomamente, facilitándole la construcción de una vida personal y social de verdadera convivencia humana que asegure su bienestar y el de su familia.

Se diseñarán y ejecutarán acciones tendientes a la atención social y a la estructuración de un programa de atención en salud; a la capacitación laboral; restructuración y fortalecimiento de la empresa de economía mixta *Renacimiento*, a fin de transformarla en el eje central de la selección, formación y ocupación de la mano de obra en los centros de reclusión, con miras al desarrollo progresivo de los valores y habilidades de la población reclusa, por medio del trabajo formativo y la educación.

Conforme al Plan de construcción y refacción carcelaria, el cual hará parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, se avanzará en el logro de espacios adecuados que garanticen a los reclusos condiciones de vida digna, para lo cual se tendrán en cuenta aspectos como: diferenciación entre grupo de condenados y de sindicados; edad, sexo, peligrosidad, etc.

En este sentido, se pretende diseñar un modelo arquitectónico de establecimiento de reclusión acorde con las necesidades de nuestro país, y que responda a la filosofía de atención integral del interno. Este modelo se implementará en las nuevas construcciones del cuatrienio. Se continuará con las construcciones nuevas iniciadas en 1998, con la ampliación, mantenimiento, adecuación y preservación de la infraestructura física.

Finalmente, y como apoyo a lo anterior para responder a las necesidades del sistema carcelario nacional, es necesario que el recurso humano reúna requisitos mínimos y tenga una formación adecuada y suficiente en las áreas de administración, atención y tratamiento penitenciario y de seguridad. Este último aspecto estará a cargo de una unidad independiente adscrita al Inpec bajo un nuevo concepto de custodia y vigilancia capacitada, profesionalizada con miras a acabar con la corrupción y las deficiencias existentes en el desempeño de esta función.

También se modificará el régimen de carrera penitenciaria, para hacer posible la desvinculación expedita de funcionarios de la guardia penitenciaria vinculados a casos de corrupción e incumplimiento del deber.

De otra parte, deberá mejorarse la capacidad de gestión y de planeación del nivel central y regional en el sistema penitenciario y carcelario. Para ello se creará un nuevo organismo autónomo administrativa y presupuestalmente el cual se encargará del diseño, construcción, preservación y mantenimiento de los centros de reclusión y se dejará como responsabilidad del Inpec la formación integral de los internos. De esta manera se logrará que las diferentes actividades que se desarrollen tengan un impacto real y directo sobre el bienestar de la población reclusa.

## V. ESTRATEGIA CONTRA LA CORRUPCIÓN: PRIORIDAD EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN AMBIENTE PACÍFICO

El problema de la corrupción no es, como tiende a pensarse, un problema de la sociedad colombiana, exclusivamente. Asociar la corrupción a una condición particular de los colombianos es una simplificación que carece de validez. Sin embargo, es posible afirmar que existen condiciones estructurales y funcionales en la organización del Estado y la administración pública colombianos que han favorecido la corrupción a diferentes niveles; así mismo una debilidad pronunciada de los mecanismos de control de la gestión pública, que ha permitido que funcionarios o particulares, instituciones oficiales o empresas privadas se desvíen de la ruta del interés general hacia la del beneficio exclusivamente personal. Más que un problema de personas con una cierta predisposición a ser corruptas, se trata de un problema de sistemas o mecanismos que favorecen los comportamientos corruptos (Klitgaard, 1991).

Según Transparencia Internacional, organización no gubernamental que se dedica a combatir la corrupción a nivel mundial, en 1997 Colombia ocuparía el tercer lugar entre los países más corruptos del mundo, sólo superado por países como Nigeria y Bolivia y seguido por Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam<sup>1</sup>. Así mismo, otros intentos por medir el grado de corrupción en el ámbito internacional sugieren que en América Latina, Colombia al igual que Brasil, México y Venezuela, son los países más corruptos, comparables tan sólo con Tailandia, Indonesia y Filipinas (Cuadro 4.5). Estudios recientes han estimado que entre 1991 y 1996 la corrupción en el sector público le ha costado al país más de 4.4 billones de pesos, equivalentes a cerca de 750 mil millones de pesos por año o 0.91% del PIB anualmente (Badel, 1998).

### A. CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

En la práctica, la manifestación más clara de la corrupción surge fundamentalmente de la visión patrimonialista del Estado que adquieren ciertos grupos privados e individuos, que los conduce a considerar que haber obtenido el acceso a la dirección del Estado permite usufructuarlo para obtener beneficios personales o de clientela. La corrupción puede ser explicada a través de una relación dual entre la máxima autoridad del gobierno, quien representa los intereses de la sociedad por mandato popular, y los funcionarios públicos, que si bien tienen como función ejecutar acciones en representación del interés público, pueden traicionar los objetivos de la máxima autoridad en beneficio propio, cuando los beneficios netos de actuar corruptamente son superiores a los costos netos. Estos costos equivalen a la probabilidad de ser descubierto y castigado más la magnitud del castigo económico, penal o administrativo (Badel, 1998).

En este sentido, la corrupción representa la otra cara del interés público<sup>2</sup>. Para que el interés público prevalezca sobre el interés particular es necesario que exista una situación de equilibrio entre los poderes del

Estado, así como entre éstos y la sociedad civil, por medio de sus organizaciones y agremiaciones, las cuales al proteger y promover sus propios intereses, se controlan mutuamente. Sin embargo, cuando el Estado es demasiado débil, los grupos políticos o económicos poderosos pueden apoderarse de sectores particulares de éste o de los recursos públicos con el fin de obtener rentas. En el otro extremo, cuando la sociedad civil es demasiado débil y poco organizada en su interacción con el Estado, se corre el riesgo de que el aparato estatal genere arbitrariedades y abusos de poder en su capacidad discrecional de toma de decisiones. Si el esquema de cooperación y equilibrio entre individuos, grupos y Estado, que se da fundamentalmente a través de la expedición de reglas de juego claras, se rompe, se crean espacios para que la corrupción prospere.

### 1. Elementos políticos que favorecen la corrupción

El sistema político es uno de los principales espacios donde se desarrollan diversas formas de corrupción. En el caso colombiano, a ello favorece una cultura democrática poco arraigada, expresada más en el formalismo de las normas que en dar cuenta de la responsabilidad derivada de la gestión pública (accountability). La ausencia de responsabilidad y transparencia pública es reconocida también como una debilidad estructural que dificulta el esfuerzo por modernizar el Estado y combatir la corrupción. La responsabilidad consiste en que quienes detentan la autoridad pública deben responder por su desempeño ante la ciudadanía y demás poderes del Estado. La transparencia, por su parte, implica que la información relativa al proceso de toma de decisiones y de diseño de políticas públicas debe ser accesible para la ciudadanía y los demás poderes del Estado.

Al mismo tiempo, la ausencia de una clara separación entre las ramas del poder público, que permita el ejercicio de controles mutuos, favorece paralelamente la proliferación de factores que estimulan la corrupción tales como los arreglos secretos en la distribución de recursos presupuestales, o la entrega de sectores de la administración pública a grupos particulares para la obtención de rentas y pago de favores, entre otros. Por su parte, la exagerada discrecionalidad de los funcionarios públicos contradice el principio de equilibrio que debe existir entre los poderes públicos y el Estado. En estricto sentido, los funcionarios deben ejecutar su acción en el marco de lo que la ley y las normas les ordenan. Al no contar con normas adecuadas que regulen las funciones, o como es frecuente, con mecanismos que permitan hacerlas efectivas, la responsabilidad por las consecuencias de sus actos se diluye, impidiendo imponer sanciones y castigos a los responsables.

### 2. Corrupción y narcotráfico, guerrilla e impunidad

Igualmente, la corrupción en Colombia se encuentra asociada a dos de los fenómenos más profundamente arraigados en la sociedad colombiana y cuyos efectos negativos se han sentido con mayor fuerza en las últimas dos décadas: el narcotráfico y su secuela de violencia y terrorismo, pues la riqueza fácil asociada al narcotráfico terminó por atraer a muchos y ese fue su mayor efecto corruptor, y la violencia de los grupos guerrilleros, que se ha ido involucrando en actividades ilegales que contradicen el carácter ideológico de su lucha originaria (Cepeda Ulloa, 1994).

Otro factor importante que fomenta la corrupción es la ineficacia en la administración de justicia, por cuanto al prevalecer la impunidad, se genera la percepción en la población de que no sólo los delitos contra la administración pública no son sancionados ejemplarmente, sino que se otorgan tratamientos jurídicos preferenciales a ciertos grupos, favoreciendo un clima de inestabilidad política y social. Dicha percepción conduce a la flexibilización de las reglas de juego, donde todo vale, y refuerza los elementos principales para que prosperen los comportamientos

corruptos. La sensación de reglas confusas y cambiantes según las circunstancias y las perspectivas de poder de cada grupo social lleva a que el oportunismo prospere.

La combinación de los fenómenos del narcotráfico, guerrilla e impunidad ha alimentado la corrupción, por decir lo menos. Su prolongación en el tiempo ha llevado a validar y a aceptar los comportamientos corruptos. Quien no actúa de esta manera carece de imaginación, de ambiciones o no sabe aprovechar las oportunidades. Esta alteración de las reglas que premia la corrupción es quizás el costo más elevado que el fenómeno ocasiona a la sociedad, pues su transformación requiere la alteración de patrones de comportamiento que se han enraizado en la sociedad y que sólo se logran después de largos períodos de tiempo.

### 3. Otros factores que favorecen la corrupción

De acuerdo con los nuevos esquemas de gestión pública, entre los principales factores que propician la corrupción se cuentan la ineficiencia, la exagerada discrecionalidad de los funcionarios públicos, el monopolio en la prestación de servicios públicos, la baja probabilidad de ser descubierto, el bajo castigo por las actividades corruptas y la ausencia de sanción social para los individuos corruptos.

La ineficiencia es considerada la causa más importante de la corrupción. Al reducirse la calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado, se crean estímulos para que el cliente ofrezca dinero con el objeto de mejorar la calidad de los mismos, motivando por esa vía que el funcionario se involucre en este tipo de transacciones. Uno de los factores que contribuyen a la ineficiencia, y por esa vía a la corrupción, es el monopolio del Estado en la prestación de bienes y servicios. En la medida en que las instituciones no enfrentan competidores en el mercado, que les obliguen a mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, operan en marcos de ineficiencia que se convierten en nichos de corrupción.

Finalmente, la baja probabilidad de ser descubierto, el bajo castigo por las actividades corruptas y la ausencia de sanción social para los individuos corruptos se encuentran estrechamente relacionados. Entre menores las sanciones y los castigos aplicados, así como la probabilidad de ser descubierto, mayores serán los incentivos para actuar corruptamente. En Colombia, la debilidad de los mecanismos de control y la incapacidad para hacerlos efectivos se han visto reflejadas en un bajo nivel de responsabilidad por parte de los funcionarios públicos, en el cual las sanciones penales y disciplinarias son muy escasas. En efecto, según cifras de la Contraloría de la República, las sumas que el Estado ha pagado en demandas de ciudadanos que se han visto afectados por la negligencia de los funcionarios públicos, ha crecido de manera desproporcionada en los últimos años. De 600 millones pagados en 1991, en 1998 esta cifra asciende a la suma de 6.000 mil millones. Por su parte, las sanciones políticas y sociales a los funcionarios corruptos son aún más excepcionales (Badel, 1998).

## B. ESTRATEGIAS

Frente a lo anterior, las acciones que se implementarán como parte de la política de combate a la corrupción buscarán, por una parte, atacar las condiciones estructurales que facilitan la corrupción, y, por otra, superar el oportunismo como conducta prevaleciente de los funcionarios públicos y de actores privados y sociales en su interacción con el Estado.

En ambos casos se buscará establecer un marco de acción integral basado en acciones con un contenido pedagógico, de prevención y control—dirigidas a alterar los patrones de comportamiento que favorecen la corrupción y a fortalecer los mecanismos de control social— así como el uso de mecanismos represivos y estrategias selectivas ejemplarizantes.

La estrategia se basará en tres pilares fundamentales. En primer lugar, buen ejemplo desde la más alta esfera del poder público. Ninguna estrategia de combate a la corrupción prosperará si la ciudadanía no observa claramente señales desde las más altas esferas, que existe no sólo un compromiso para combatirla sino que el comportamiento de los altos directivos públicos es consecuente con dicho enunciado. Nada más grave para una estrategia que combata la corrupción que el comportamiento cínico de los directivos que enuncian públicamente su voluntad de combatir la corrupción y se comportan en privado de la manera opuesta, tal como sucedió en el pasado.

En segundo lugar, se promoverán soluciones generales orientadas a afectar el entorno político y económico en el que se desenvuelve la corrupción. La búsqueda de mayores niveles de eficiencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado, garantías a la libertad de prensa absoluta que fomente las investigaciones sobre corrupción desde los medios, y la separación clara de los poderes públicos, a diferencia de lo que sucede actualmente, serán parte integral de la estrategia. A través de estas acciones se buscará también generar mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública, como elementos indispensables para la conformación de un marco basado en la rendición de cuentas por parte de los directivos y los responsables de la administración del Estado ante los poderes públicos y ante la opinión. Dicha participación se fomentará también por medio del fortalecimiento y promoción de las veedurías ciudadanas, con el objeto de que las organizaciones comunitarias realicen un efectivo control y seguimiento a la gestión pública a nivel local y regional.

La promoción de un mejor funcionamiento del mercado será igualmente una estrategia general que permitirá combatir directamente la cultura de la corrupción a través de fomentar más competencia, controlar los monopolios públicos y privados, generar mayor información sobre los acuerdos y transacciones entre Estado y sociedad civil.

En tercer lugar, soluciones particulares, organizacionales, orientadas a diseñar un esquema de incentivos y controles que permita alinear el interés individual del funcionario público con el interés general de la comunidad. A este nivel las acciones buscarán fundamentalmente la reforma institucional y organizacional de las entidades del sector público en aspectos tales como el fortalecimiento de los sistemas de información y rendición de cuentas; el cambio en las reglas del juego para la toma de decisiones; la disminución en la tramitología; y el desarrollo de incentivos claros que permitan disuadir los comportamientos corruptos. Como parte de estos objetivos se buscará también reducir la discrecionalidad de los directivos y funcionarios públicos, al igual que propender por una mayor profesionalización de los mismos. Para poner en marcha acciones sustentadas en los anteriores pilares y premisas, el gobierno creará el programa presidencial de lucha contra la corrupción, que será liderado por la Vicepresidencia de la República y que actuará como organismo nacional responsable de la coordinación e implementación de compromisos y herramientas que permitan combatir eficientemente la corrupción en el país. Con éste, se pretende dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el programa de gobierno e integrar otras iniciativas encaminadas hacia el mismo fin.

El programa será estructurado alrededor de cuatro frentes principales de acción que corresponden a dichos compromisos. En primer lugar, se fortalecerá el proceso de selección de los funcionarios públicos, privilegiando la participación en el gobierno de los colombianos más capaces, e impidiendo el nombramiento por influencias políticas. El principio para realizar los nombramientos será el mérito profesional, de manera que se disminuya el incentivo a hacer usufructo de los cargos públicos. Para ello se creará el comité consultivo para la evaluación de hojas de vida de los

presidentes, gerentes y directores de departamentos administrativos, establecimientos públicos, unidades especiales y demás entidades del orden nacional. Este Comité Consultivo tendrá como secretario técnico al secretario privado de la Presidencia de la República. Adicionalmente, se hará un esfuerzo para que los salarios del sector público guarden una relación más estrecha con los niveles de productividad y con los resultados de la gestión.

En segundo lugar, con el objeto de disminuir la impunidad en relación con los comportamientos corruptos, se instalará la Comisión Nacional para la Moralización, creada por el artículo 67 de la Ley 190 de 1995, cuya secretaría técnica estará a cargo del programa de lucha contra la corrupción. Con ésta se buscará incrementar los costos morales asociados a las prácticas corruptas y promover el desarrollo de códigos de ética al interior de todas las entidades del sector público. Adicionalmente el programa contará con un amplio sistema de recibo de quejas y denuncias ciudadanas relacionadas con delitos contra la administración pública, compuesto por una línea transparente gratuita, un apartado aéreo y un buzón electrónico en Internet. El programa se encargará de hacerle seguimiento a las denuncias presentadas y de informar al ciudadano denunciante sobre los resultados alcanzados. Para este efecto utilizará la cooperación institucional como herramienta fundamental para coordinar labores con la Fiscalía General de la Nación, La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y demás organismos de carácter judicial.

La instalación de esta Comisión será acompañada por acciones de sensibilización y educación de la población respecto a la corrupción orientadas a disminuir la probabilidad del empleo de prácticas corruptas tanto por funcionarios públicos como por empleados del sector privado y ciudadanos que colaboran en las mismas.

En tercer lugar, la estrategia, a través de este programa, promoverá el fortalecimiento de los sistemas de información y de control de la gestión pública, enfatizando en el autocontrol organizacional y el control ciudadano, con el objeto de aumentar la probabilidad de descubrir efectivamente al funcionario corrupto, y al mismo tiempo desestimular este tipo de comportamientos. Dentro estas acciones se diseñarán indicadores de percepción ciudadana a nivel institucional y regional sobre la calidad de los servicios y la conducta de los ciudadanos. Así mismo, se desarrollará un programa especial de formación para funcionarios del Estado, para que conozcan, interioricen y apliquen los mecanismos y procedimientos orientados a reconocer el principio de la buena fe en las actuaciones administrativas (Decreto 2150 de 1995), el estatuto anticorrupción (Ley 190 de 1995) y demás herramientas para la modernización institucional.

Bajo esta misma orientación, se establecerán mecanismos técnicos que le permitan al país conocer los costos de la corrupción en la administración pública, tanto en las entidades del orden nacional y descentralizadas como en los entes territoriales. La puesta en marcha de estos mecanismos se hará, en primera instancia, en los departamentos, distritos y municipios con más de quinientos mil habitantes.

En cuarto lugar, y con el fin de convocar la sociedad civil nacional e internacional en la lucha contra este fenómeno, se promoverá la adhesión al programa mundial de Transparencia Internacional *Islas de integridad*, para que los proponentes en licitaciones públicas internacionales y nacionales se obliguen por medio de acuerdos anticorrupción con responsabilidades personales y económicas. Al respecto, se introducirán modificaciones en los esquemas de contratación del sector público a nivel nacional y regional, buscando una mayor transparencia al hacer pública la información sobre el proceso, de manera que la comunidad pueda ejercer un verdadero control. En este contexto, se promoverá también la aplicación de esquemas de sanción moral a través de control social, incluyendo la pérdida de la reputación profesional y el establecimiento de multas e incrementos

en las penas asociadas a la corrupción. Para este propósito se utilizará la facultad establecida en artículo 6 del Decreto 1259 de 1993, que posibilita que las cámaras de comercio adelanten veedurías cívicas en los casos que el gobierno lo señale. También se establecerán convenios de buena conducta y comportamiento ético con los gremios económicos, en representación de sus afiliados que contratan con el Estado regularmente.

Complementariamente a las acciones descritas, se impulsará una profunda reforma del sistema político, que propiciará una clara delimitación entre las esferas de acción de los diferentes poderes públicos, con el objeto de garantizar su fiscalización mutua. La reforma también buscará eliminar el ejercicio de viejas prácticas políticas como el clientelismo y la utilización del presupuesto con fines políticos. Dentro de este marco se propenderá por el fortalecimiento de los partidos políticos, en el entendido de que uno de los factores que facilitan en mayor medida la proliferación de la corrupción, es la fragmentación organizacional de los mismos.

En conclusión, al nivel nacional, la estrategia de combate a la corrupción se orientará, en principio, hacia sectores estratégicos, tales como el de apoyo al comercio exterior, el sistema tributario, las entidades relacionadas con la seguridad social, y la construcción de infraestructura. Al nivel regional y local, la estrategia enfatizará, especialmente, en el combate al clientelismo y la corrupción alrededor de los servicios públicos y la policía, factores que afectan la vida diaria del ciudadano y cuya solución contribuye a la generación de un entorno social y económico más pacífico. En ambos casos se realizará una monitoría estricta de los éxitos y fracasos en la lucha anticorrupción, con el fin de que los éxitos se sostengan y los fracasos se analicen, para que se encuentren fórmulas más eficaces. Esta tarea estará acompañada por los medios de comunicación, para que la opinión pública se mantenga enterada de lo que se está haciendo y de cómo se va progresando. De esta manera, la población apoyará con más decisión los esfuerzos por promover la transparencia y los honestos encontrarán estímulos a sus conductas.

CUADRO 4.5  
CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO  
COMPARACIÓN INTERNACIONAL

País	1990	1994	1997
Colombia	3	3	2
Argentina	4	3	2
Bolivia	2	3	3
Brasil	4	3	3
Chile	3	3	4
Costa Rica	5	5	5
México	3	3	2
Venezuela	3	3	3
Países del Este Asiático			
Hong Kong	5	5	5
Indonesia	1	3	3
Corea	2	5	4
Malasia	4	4	4
Filipinas	2	3	3
Singapur	4	4	4
Tailandia	3	3	3
Países del OECD			
Australia	5	5	5
Austria	5	5	4
Canadá	6	6	6
Finlandia	6	6	6

FUENTE: Colombia un caso de reformas incompletas, Sebastián Edwards.

1: Corrupción total

6: El país con menor índice de corrupción

#### NOTAS:

1. Esta clasificación se basa en la evaluación de información proporcionada por empresarios privados internacionales que operan en noventa países.

2. El rasgo central de la noción de interés público es la interdependencia entre el Estado, los grupos e individuos bajo esquemas de cooperación. Cuando existe una noción clara y precisa del interés público es porque existe un equilibrio de poder entre Estado y sociedad civil y porque existe una clara separación entre poderes legislativo, gubernativo y judicial.

## VI. DEFENSA Y SEGURIDAD

El objetivo central del sector de defensa y seguridad del país, dentro del contexto del *Cambio para construir la paz* 1998-2002, es contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para una paz justa y duradera que sea el cimiento del desarrollo social y económico. En este sentido, la contribución de este sector al esfuerzo del gobierno resulta de vital importancia en la medida en que se propicien las condiciones de seguridad y convivencia adecuadas.

En materia de defensa y seguridad el *Cambio para construir la paz* busca contrarrestar las amenazas que el Estado y sus ciudadanos enfrentan e impiden la convivencia pacífica. Para ello, se busca incrementar la efectividad de las operaciones de la fuerza pública, neutralizar la capacidad de perturbación de quienes actúen al margen de la ley, disminuir los índices delincuenciales y mantener una capacidad disuasiva real frente a amenazas externas. Para lograr lo anterior, se trabajará dentro de un esquema de incremento de recursos, y de minimización de costos, maximización del potencial humano y material y concentración del esfuerzo de la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado.

Como el resto de las entidades del Estado, el sector defensa y seguridad deberá contribuir a afianzar el crecimiento económico y la cohesión social. La sociedad colombiana ha enfrentado serias amenazas a su estabilidad y progreso económico y social, debido a la acción violenta de grupos alzados en armas y de la delincuencia común y organizada. La inseguridad disuelve las instancias y formas institucionales del control y la disciplina social. Este aspecto se traduce en formas parainstitucionales de reacción y resistencia colectiva, así como en la privatización de los espacios esenciales de la acción pública.

Con el fin de dar respuesta a esta problemática que viene afrontando el país, la fuerza pública vendría a ser uno de los actores involucrados en dicha labor. En este sentido, se constituye en un sector indispensable en la creación de un ambiente de seguridad pública. Los esfuerzos que se realizan deben enmarcarse dentro de dos líneas de acción:

- ◆ Fortalecer al estamento militar y de policía, con el fin de recuperar el pleno ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley y afianzar la legitimidad del Estado.
- ◆ Consolidar un sistema de convivencia ciudadana de manera tal que se pueda actuar sobre el crimen en forma eficaz.

### A. LINEAMIENTOS BÁSICOS

La actual estructura de costos del aparato de defensa y seguridad del país permite establecer que los recursos asignados no necesariamente se traducen en un incremento de la capacidad para proveer seguridad. En este sentido, el sector debe buscar alternativas dentro de las cuales puedan emplearse los recursos de la manera más eficiente posible y con el mayor impacto sobre las operaciones.

Resulta indispensable racionalizar los costos con base en cambios en un mejoramiento de la estructura organizacional y de la administración de los recursos para la defensa. Así, en primera instancia, se requiere una revisión del sector defensa y seguridad bajo la óptica de dos relaciones, las cuales fundamentan las líneas de acción a seguir. La primera es organizacional, y se basa en la relación existente entre el personal operativo y el personal administrativo y de apoyo. La segunda es la implementación y se basa en la forma como se aplica la acción de la fuerza

pública. Estas líneas enmarcan el fortalecimiento del sector, dentro de un contexto de cuidadoso manejo de prioridades y racionalización fiscal.

La estructura interna de la fuerza pública permite inferir que la relación entre personal operativo y personal administrativo es necesario mejorarla. Esto último con el fin de generar una estructura óptima del empleo del recurso humano.

Por otra parte, la relación del número de efectivos de la fuerza pública y de quienes agreden a la sociedad y a sus instituciones ayuda a establecer la capacidad del Estado para cumplir su misión y la necesidad de adoptar medidas para contrarrestar la creciente beligerancia de los grupos que actúan fuera de la ley. En la actualidad, la fuerza pública ha venido operando en condiciones desfavorables. El objetivo de política es, entonces, lograr que la fuerza pública actúe en óptimas condiciones de flexibilidad, movilidad y efectividad.

De lo anterior se desprenden los lineamientos básicos que deben guiar la postura del sector para adelantar una gestión orientada a resultados. El planeamiento de los objetivos de política debe orientar las reestructuraciones y reorganizaciones necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, contando para ello, con los recursos económicos que le permitan, dentro de un ámbito de globalidad, alcanzar los fines deseados.

### 1. Sector defensa

El problema más grande que enfrenta el Estado colombiano es la agresión interna, por cuanto amenaza la supervivencia de la nación. Para el caso de la fuerza pública, esta circunstancia constituye una razón fundamental para concentrar la mayor parte de los recursos para una pronta y adecuada solución. El poder real y potencial de Colombia, bien estructurado y utilizado, podría contener y erradicar la agresión. Sin embargo, se requiere la voluntad política y el apoyo de la sociedad para hacerlo.

Mientras que la subversión ha venido desarrollando, en los últimos años, un plan estratégico en forma continua y consistente que le ha permitido crecer y fortalecerse económica y militarmente, el Estado no ha enfrentado esta agresión con una estrategia integral adecuada. Por tal motivo, resulta indispensable fortalecer al sector defensa del país y, para ello, se han concertado una serie de objetivos de política que intentan, en la medida de lo posible, dar respuesta a la problemática de orden público que enfrenta la sociedad.

Los objetivos de política que se establecen son los siguientes:

a) *Incrementar los niveles de efectividad de las operaciones de la fuerza pública.* Este objetivo pretende obtener una organización capaz de conducir operaciones exitosas, contando con los medios adecuados. En la medida de lo necesario, dichas operaciones se desarrollarán conjuntamente, para lo cual resulta fundamental revisar la dotación del material y su grado de complementariedad. Adicionalmente, el dispositivo militar existente debe ser revaluado, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y las limitaciones en el desarrollo de algunas de éstas. Es decir, la adquisición, operación, mantenimiento y capacitación deben ser planificadas y ejecutadas bajo una visión conjunta entre las fuerzas. Este aspecto evitaría la duplicación de capacidades, ayudaría al aprovechamiento de las economías de escala y a la estandarización del equipo.

Se busca, en primera instancia, fortalecer la capacidad de inteligencia, telecomunicaciones y movilidad. Para ello se requiere la adquisición y uso eficiente de las tecnologías de punta, a través de proyectos como la

ampliación de la inteligencia técnica, la renovación de equipo de comunicaciones y la adquisición de equipo aeronáutico. Esto con el fin de ampliar la cobertura y obtener e integrar la información oportunamente. Adicionalmente, se intenta garantizar la disponibilidad de los equipos mediante el apoyo logístico y el mantenimiento técnico que requieren los materiales y equipos de las fuerzas. Igualmente es necesario orientar la capacitación del recurso humano hacia las necesidades de la fuerza pública y a los requerimientos de la tarea que en su momento desarrolla.

b) *Neutralizar y desestabilizar la capacidad de los grupos e individuos al margen de la ley.* Con este objetivo se pretende desarrollar actividades que reduzcan la capacidad de intimidación y perturbación de grupos e individuos al margen de la ley. Para ello, las fuerzas militares y la policía nacional, desarrollarán tareas encaminadas a desarticular la estructura de los grupos armados. Dichas acciones se orientan al debilitamiento de las fuentes de recursos que permiten el sostenimiento y expansión de dichos grupos. Por lo tanto, es necesario abordar este objetivo por medio de la eliminación de sus fuentes de ingreso. Así, algunas acciones deben concentrarse en la erradicación de cultivos ilícitos, el control al lavado de activos y las actividades antisequestro y antiextorsión. Para ello, resulta indispensable la realización de proyectos encaminados al fortalecimiento del cuerpo de guardacostas.

Adicionalmente, para tener a disposición un soporte operacional adecuado, resulta de vital importancia realizar esfuerzos tendientes a incrementar la capacidad de defensa de las bases militares y, dependiendo de las circunstancias, aumentar la capacidad ofensiva de las fuerzas. Finalmente, con el fin de proteger la soberanía e integridad territorial, se considera indispensable mantener la capacidad de defensa externa actual.

### 2. Seguridad pública

En 1997, en Colombia, de cada cien delitos cometidos, 48 afectaron el patrimonio económico; 34 la vida e integridad de las personas y los 18 restantes afectaron la seguridad pública, las libertades individuales y otros.

La magnitud del problema de la inseguridad exige la diferenciación de dos fenómenos: la delincuencia organizada y la común. La primera implica redes de apoyo organizacional y un grado relativo de inserción en el sistema financiero y productivo nacional e internacional. La delincuencia común, por su lado, se constituye en la delincuencia de supervivencia, ya sea económica o social.

Las acciones de seguridad deben estar orientadas hacia la consolidación de un sistema de seguridad pública, mediante la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, la prevención del delito y la reducción de la criminalidad.

Para tal efecto, se pueden establecer tres objetivos:

a) *Avanzar en la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales.* Se busca, con el desarrollo de éstos, emprender programas de información y capacitación del personal de policía. Así mismo, cooperar técnica y operativamente con los departamentos y municipios para el fortalecimiento de la acción institucional de la Policía Nacional. Es necesario considerar la importancia del fortalecimiento de esta institución en aspectos relacionados con mejorar las actitudes y conductas de los agentes cívicos, además de facilitar los procesos que se requieran para el desarrollo de estrategias de profesionalización del cuerpo policivo. Todo ello llevaría a generar mayor confianza en el policía y en su gestión.

b) Desarrollo e institucionalización de prácticas y mecanismos que lleven a la prevención y reducción de los delitos más frecuentes. Este objetivo implica acciones en dos vías. La primera de ellas involucra aspectos como el control de armas, el desestímulo al consumo de alcohol y el control policivo. La segunda surge de la necesidad de dar respuesta al fenómeno de la delincuencia organizada y hace referencia al problema de la efectividad y cobertura del sistema de investigación criminal. Así, se enfatiza que, para atacar a este tipo de delincuencia, lo clave es el establecimiento y operación de redes de información e inteligencia. Se requiere, entonces, actuar eficazmente con los recursos disponibles, especialmente en relación con los delitos de alta frecuencia como homicidio, secuestro y extorsión.

c) Fomentar la participación de la comunidad en los asuntos de seguridad. Se pretende, por medio de este objetivo, desarrollar estrategias que permitan el contacto directo del policía con la comunidad, promocionando y apoyando acciones específicas de iniciativas de las comunidades en seguridad local. Este aspecto es vital para atacar a la delincuencia común. El establecimiento de redes de apoyo puede proporcionar una herramienta útil y significativa para enfrentar dicho fenómeno en la medida en que se emplee como estrategia. Es decir, el desarrollo de un sistema de información que maneje los eventos violentos de mayor carácter predictivo en el comportamiento criminal, puede constituirse en un sistema de alarmas que permita definir políticas y determinar acciones de coyuntura de manera oportuna y eficaz.

## B. SECTOR DESCENTRALIZADO

Dentro de un concepto de apoyo y complementariedad a las fuerzas armadas y atención a mercados de contenido social, estratégico y de conveniencia, tanto internos como externos, las entidades descentralizadas del sector defensa, deben desempeñarse teniendo en cuenta resultados sociales y económicos conforme a las actividades que le son propias.

Su tarea debe estar encaminada a la maximización de los recursos dentro de criterios de eficiencia; y de eficacia en las tareas que son objeto de su labor.

Deben propender por la unificación de esfuerzos y recursos para una mayor efectividad, en aras a la especialización de las labores, agrupadas las entidades en un horizonte de conglomerado, en donde los diversos actores se relacionen entre sí, con las distintas fuerzas y con la sociedad en general.

Es preciso contar con políticas de desarrollo en escenarios de mediano y largo plazo, asistidos con indicadores de gestión y evaluación de resultados tanto en el campo social como económico.

## VII. GRUPOS ÉTNICOS

### A. LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA

El objetivo general del gobierno nacional en relación con el tratamiento de la población afrocolombiana será la integración de estas comunidades a sus propósitos de lucha contra la pobreza, equidad, construcción de la paz, fortalecimiento de capital humano y social, promoción de la competitividad y aumento de la productividad. Bajo esta visión general, la paz será una de sus preocupaciones centrales, así como también la mejor y más eficiente prestación de los servicios, cuya provisión es responsabilidad del Estado.

La estrategia para las comunidades afrocolombianas en el *Cambio para construir la paz* tendrá como objetivo continuar con el proceso iniciado

a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y sus desarrollos legales donde se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, así como se establece la responsabilidad del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Para llevar a cabo estas tareas, el Plan respetará los principios legales que definen el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana, el respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras, la participación de los afrocolombianos y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan, y su papel en la protección del medio ambiente gracias a las relaciones establecidas por estas comunidades con la naturaleza.

La mayoría de la población afrocolombiana se encuentra localizada en las zonas marginales y marginadas de los beneficios del desarrollo. Esta situación se traduce en que el nivel de su calidad de vida, expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia, discriminación, debilidad de su capital humano y fragmentación del tejido social, sea uno de los más críticos que presenta la población colombiana. En contraste con esta situación, un gran porcentaje de su población (cerca del 30%) se encuentra localizado en el Chocó biogeográfico, región del país que se caracteriza por su megabioidiversidad y complejidad ecosistémica, por la asociación sostenible existente entre la población y el manejo de esa diversidad biológica, y por su localización excepcional en la cuenca del Pacífico, lo que la convierte en una región estratégica de importancia tanto nacional como internacional.

Lo anterior significa que las comunidades afrocolombianas recibirán atención por parte del gobierno nacional en el *Cambio para construir la paz*. Esta gestión estará encaminada a la superación de los obstáculos que impiden la consolidación de este grupo étnico como integrante de la nacionalidad colombiana, así como aquellos que no les permiten elevar su nivel y calidad de vida. De igual manera se buscará el desarrollo de las potencialidades socioeconómicas y culturales y que a través del ejercicio de la democracia participativa se logre direccionar las acciones del Estado respetando sus particularidades étnicas y culturales, pero aportando en la construcción e integración del país que todos queremos.

#### 1. Situación actual

La población afrocolombiana del país, representa más del 10% del total de la población colombiana. Se encuentra ubicada principalmente en la región de la costa Caribe, el archipiélago de San Andrés y Providencia (raizales), en la zona del andén Pacífico, algunas de las principales capitales departamentales en la zona Andina, y algunos asentamientos en la Orinoquia y Amazonia.

En cuanto a la educación, el analfabetismo alcanza un 43% en la población rural y 20% en la urbana, el doble del promedio nacional. La cobertura de la educación primaria es de 60% en las áreas urbanas. La inequidad general a que está sometida la comunidad afrocolombiana, como parte integrante de la sociedad nacional, se ve reflejada en los indicadores que son inferiores a los que afectan a la mayoría de las poblaciones pobres del país. Dentro de los grupos más vulnerables se encuentran las mujeres, los jóvenes y los niños. Las mujeres afrocolombianas enfrentan, en un alto porcentaje, condiciones de pobreza absoluta, altas tasas de desempleo, bajos niveles de escolaridad, deficiente protección en salud y alta incidencia de violencia doméstica, lo que en su conjunto contribuye a generar emigración de sus asentamientos de origen.

Lo propio ocurre con los jóvenes afrocolombianos que no tienen oportunidades para acceder a la educación superior y profesional, a buenos

empleos y a un desarrollo intelectual y material de acuerdo con su cosmovisión y realidad sociocultural. Los menores de edad en las grandes ciudades, están expuestos a las condiciones adversas de la calle y a la falta de hogar, lo que trae consigo un fenómeno de indigencia, delincuencia juvenil, prostitución, drogadicción; haciéndolos muy vulnerables y haciendo necesaria su atención, siendo los promedios nacionales de 87% y 73% respectivamente. En la región Pacífica, por cada cien jóvenes negros que terminan la secundaria sólo dos ingresan a la universidad; el 95% de las familias no pueden enviar sus hijos a la universidad por carecer de recursos. La calidad de la educación secundaria es inferior en un 40% respecto de otras regiones del país.

En cuanto a la educación, el analfabetismo alcanza un 43% en la población rural y 20% en la urbana, el doble del promedio nacional. La cobertura de la educación primaria es de 60% en las áreas urbanas y 41% en las áreas rurales.

En general, se registra baja calidad de la educación por falta de pertinencia y bajos niveles de logro y eficiencia, deficiente infraestructura y dotación de los establecimientos educativos. Los contenidos curriculares no se ajustan a las características socioculturales de la población, lo cual limita una formación acorde con las necesidades de su entorno.

Aunque las normas han creado mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural donde se reafirma la orientación de la política, en especial para grupos étnicos, no se ha ofrecido la capacitación y orientación requerida para que la práctica etnoeducativa sea insertada en los curriculum respectivos.

Por otro lado, los asentamientos con predominio de población afrocolombiana, son también los que mayores índices de pobreza y de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, presentan, con promedios de calidad de vida y desarrollo humano que se encuentran por debajo de los estándares nacionales. Esta es una población que se destaca por su pasividad. Sin embargo, sus territorios se han visto afectados en los últimos años por los procesos de violencia que afectan al país actualmente, generando altos niveles de desplazamiento de su población.

Para los desarrollos en el sector salud, las tasas de mortalidad infantil, en los municipios con población negra mayor del 20% muestran diferencias superiores en más de un 10% con respecto al promedio del país. La esperanza de vida es inferior en un 20% a la del promedio nacional, en municipios y departamentos de la costa Caribe y Pacífica.

En este tipo de municipios adicionalmente se registra un marcado déficit de servicios de agua potable y saneamiento básico y déficit o ausencia de calidad y cobertura de sistemas de recolección y manejo de desechos sólidos. El patrón epidemiológico de este grupo étnico en el nivel nacional se caracteriza por una morbilidad y una mortalidad de alta incidencia con prevalencia de enfermedades transmisibles como la tuberculosis, la infección respiratoria aguda, IRA, y la enfermedad diarreica aguda, EDA.

A todo este panorama se añade el déficit de gestión de los servicios de salud. En la mayoría de las entidades territoriales con población afrocolombiana significativa o mayor del 20%, la oferta de servicios y su accesibilidad es muy inferior a la del resto del país y en la mayoría no se encuentran descentralizados o certificados. En la costa Caribe, de los 182 municipios sin incluir los distritos, sólo 61 han logrado descentralizarse y en el Pacífico sólo 3 de 42.

Con relación a la situación económica, se puede decir que en las comunidades afrocolombianas se encuentran maximizadas las expresiones de inequidad en este campo. El 80% de estas poblaciones viven en extrema pobreza, lo que no les permite el cubrimiento y satisfacción de sus necesidades básicas. El ingreso per cápita está por debajo unas tres veces del promedio nacional. Un 74% de este grupo étnico recibe salarios inferiores al mínimo legal. En 1993, el nivel de pobreza alcanzó el 76.4% de la población, frente a un nivel promedio de 37% en todo el país.

El desarrollo y cumplimiento de acuerdos, leyes y convenios para potenciar y mejorar la calidad y nivel de vida de las comunidades negras ha sido muy escaso y precario. Igualmente las garantías y los mecanismos para la participación en el diseño de proyectos socioeconómicos en el área de su influencia, son prácticamente inexistentes, lo que ha impedido fortalecer su identidad cultural, capacidad organizativa y de autogestión.

Para la mayoría de las comunidades rurales afrocolombianas, su economía está cimentada en sistemas extractivos no sostenibles de recursos naturales (minería) y en los sistemas tradicionales de producción orientados a la autosubsistencia y a la provisión de alimentos. En los centros urbanos la población afrocolombiana generalmente se dedica a actividades de carácter informal o están vinculadas al sector terciario de la economía.

En este sentido, los principales problemas identificados en las actividades productivas se concentran en el deterioro de la base natural productiva por la sobre explotación de los recursos naturales, la escasa agregación de valor a los productos provenientes de la oferta ambiental y la apropiación inequitativa de los beneficios. Una débil capacidad de ahorro, escaso desarrollo de la ciencia y la tecnología aplicada a la biodiversidad regional, limitada capacidad empresarial y baja calificación de oferta laboral, altos índices de desempleo en las zonas urbanas, dificultad en las comunicaciones para acceder a los mercados con unos altos costos de transporte.

Finalmente, es importante mencionar que uno de los principales obstáculos que ha encontrado la gestión del desarrollo para las comunidades afrocolombianas es el soporte institucional en que se apoya. Este soporte puede ser clasificado en dos grandes grupos. El primero, es aquel que incluye el aparato tradicional del Estado, en sus diferentes niveles territoriales (nacional, departamental y municipal) y que se encuentra en pleno proceso de modernización, fortalecimiento y consolidación.

El segundo tipo de apoyo es el que está orientado específicamente para las comunidades afrocolombianas, donde se destacan como principales instrumentos y mecanismos: la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior, la Comisión Consultiva de Alto Nivel y las comisiones consultivas departamentales, las unidades especiales de gestión de proyectos para comunidades negras, la división de Atención a Comunidades Negras del Incora, entre otros; así como el proceso organizativo de comunidades negras, los cuales deben ser fortalecidos para poder potenciar a través de ellos el desarrollo de la población afrocolombiana.

## 2. Estrategias

Las estrategias para esta población están dirigidas al conjunto de afrocolombianos que habitan el territorio nacional. Esta visión de los territorios afrocolombianos, se deberá construir con la participación de los actores regionales y servirá como aporte para la puesta en marcha del Cambio para construir la paz.

Teniendo en cuenta la diversidad de las condiciones en que se encuentran los diferentes grupos afrocolombianos a lo largo y ancho del territorio nacional, la gestión para el desarrollo de estas comunidades estará enmarcada dentro de unos criterios generales, pero obligatoriamente será diferenciada y particularizada, respondiendo a sus características culturales y territoriales.

Bajo las anteriores consideraciones, las estrategias para la población afrocolombiana tendrán en cuenta: (i) el fortalecimiento del capital humano traducido en el desarrollo de actividades que mejoren la infraestructura social, respetando las características sociales y culturales de la población; (ii) el fortalecimiento de la actividad productiva basado en la protección de la biodiversidad y ecosistemas frágiles y el apoyo a procesos productivos sostenibles desarrollados para grupos afrocolombianos así como nuevos modelos de producción que sean promisorios; (iii) el fortalecimiento del capital social privilegiando las acciones que consoliden la identidad y el sentido de pertenencia en la población afrocolombiana para que pueda elegir, participar y gestionar sin renunciar a ser particular, consolidando igualmente las organizaciones de la sociedad civil, los territorios colectivos, y su integración con las administraciones municipales; y (iv) el desarrollo de los procesos de intervención efectiva y validación de modelos participativos propios de cada una de las regiones y grupos afrocolombianos que les permiten orientar y direccionar las políticas nacionales para que en su puesta en marcha se alcance la transformación de las condiciones de vida en que se encuentran.

a) *Servicios sociales básicos.* Las acciones en este sentido se encaminan a garantizar una provisión eficiente y efectiva de los servicios de agua potable y saneamiento básico, el acceso de la población afrocolombiana más pobre a una adecuada atención y prevención en salud y a una educación pertinente y de calidad; para tal fin se desarrollarán las siguientes acciones:

- Saneamiento básico: se apoyarán las obras de infraestructura que cuenten con acciones concretas de desarrollo institucional orientadas al fortalecimiento de los entes prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, promoción de la participación comunitaria y la sostenibilidad técnica y financiera de los sistemas. Las acciones específicas serán dirigidas a:
  - ◆ Impulsar, a través del Ministerio de Desarrollo, el programa de la cultura del agua, con el fin de sensibilizar a las comunidades y autoridades locales en el manejo y cuidado del recurso hídrico y de los sistemas de acueducto y alcantarillado.
  - ◆ Promover la aplicación de tecnologías apropiadas (por ejemplo Cinara, Centro de Investigación de la Universidad del Valle), para el desarrollo de sistemas de abastecimiento de aguas, disposición final de aguas servidas y residuos sólidos, mediante la generación de diseños que contemplen las particularidades ambientales y territoriales de la región.
  - ◆ Fortalecer a los entes locales de operación autorizados por la ley, mediante la capacitación y asistencia técnica para el funcionamiento y manejo de los sistemas de acueducto y alcantarillado, como estrategia para el incremento de la capacidad de gestión local de estos servicios.
- Salud: además de lo señalado en la estrategia sectorial del Plan, se apoyará la descentralización del servicio en los municipios de las

regiones afrocolombianas, así como la provisión de asistencia técnica, se fortalecerán los mecanismos que garanticen el acceso a la atención básica y acciones de promoción y prevención de la población rural y urbano marginal considerando las particularidades etnoculturales, sociales, ambientales y económicas.

De manera particular se impulsará la implementación de los planes territoriales de salud de los territorios colectivos de comunidades negras, propiciando la articulación entre el saber popular y la oferta estatal, a través de espacios de participación que convoquen e incorporen aspectos étnicos, sociales, culturales y ambientales.

- Educación: adicionalmente a las estrategias educativas contempladas en la parte sectorial, se apoyarán técnica y financieramente la formulación y puesta en marcha del proyecto de etnoeducación afrocolombiana en el sistema educativo nacional, apoyando proyectos de diseño curricular, de cualificación y profesionalización de maestros y agentes educativos comunitarios, de producción de material educativo así como de investigaciones socioculturales, lingüísticas, etno-históricas, entre otras.

Para cumplir con las acciones propuestas es necesario capacitar las instancias a nivel local, departamental y regional y nacional; así como las juntas municipales y departamentales de educación, la comisión pedagógica nacional, las comisiones pedagógicas y comités de etnoeducación para los afrocolombianos, en planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos educativos.

b) *Actividades productivas.* Para impulsar el desarrollo productivo de los municipios con asentamiento de población afrocolombiana significativa, se adoptará un enfoque integral, que contemple la producción, transformación y comercialización de los productos generando la infraestructura de apoyo necesaria, de manera que se aumenten las posibilidades de empleo y el nivel de ingreso de los pobladores. En principio se deberá realizar el inventario de los estudios, investigaciones y experiencias acumuladas, con el fin de elaborar mapas productivos de las regiones afrocolombianas. Las acciones de esta estrategia estarán orientadas hacia:

- ◆ Apoyar los proyectos que permitan la transformación de la base productiva para orientarla hacia el fortalecimiento de la autosubsistencia.
- ◆ Promover las redes de productores con el fin de generar planes de manejo para el aprovechamiento sostenible del bosque, la elaboración de proyectos productivos sostenibles que agreguen valor, integren la producción y generen mercados con posibilidades de inserción en la economía nacional.
- ◆ Financiar proyectos que conduzcan al establecimiento de mercados estables que permitan disponer de una cadena productiva completa, mediante la ejecución de las estrategias para comercialización y la creación de empresas asociativas donde las condiciones y el nivel organizativo del sector lo permitan.
- ◆ Promover la creación, organización y fortalecimiento de las organizaciones de productores, microempresarios, y empresarios afrocolombianos, mediante procesos de capacitación, asistencia técnica, y financiación de las actividades.
- ◆ Apoyar técnicamente y financieramente el proceso de reglamentación e implementación de la Ley 70 de 1993.

c) *Desarrollo institucional.* Las acciones de desarrollo institucional se orientarán al incremento de la capacidad de gestión de las comunidades, de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades municipales con el fin de lograr en las regiones donde habita población afrocolombiana una mayor autonomía que les permita construir su propio desarrollo, bajo criterios de descentralización, regionalización y participación ciudadana. Una de las primeras acciones que se adelantará para el cumplimiento de estos objetivos será la realización de una encuesta de carácter étnico cultural en todo el país, que contribuya tanto a la ubicación territorial de estas comunidades como a su caracterización en términos sociales y culturales.

Se hará particular énfasis en la promoción de modelos de gestión municipal exitosos, en la capacitación de grupos de mujeres, jóvenes y líderes comunitarios, así como grupos de comunidades negras que ocupen territorios titulados. Se seguirán financiando proyectos de capacitación de líderes comunitarios radicados y actuantes en las áreas urbanas y rurales, y la consolidación de asociaciones de municipios asesorándolos en la estructuración de futuras agendas de trabajo. En forma prioritaria se crearán y apoyarán las unidades especiales de gestión de proyectos para comunidades negras (artículo 58 de la Ley 70 de 1993), las cuales apoyarán los procesos de capacitación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. El Incora continuará con el proceso de titulación colectiva para las comunidades negras apoyando la puesta en marcha de programas de desarrollo en los territorios titulados. Igualmente, esta entidad adoptará y pondrá en marcha un programa especial de adquisición y dotación de tierras para apoyar a las comunidades afrocolombianas que no poseen tierras, o la poseen en manera insuficiente, en aquellas áreas del país donde no es posible la titulación colectiva.

Complementariamente, el programa BID-Plan Pacífico proseguirá con sus actividades de acuerdo con las condiciones y prioridades establecidas en su formulación y ajustándose a los criterios y orientaciones enunciados en el presente Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la población raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia, dadas sus características geográficas, sociales, culturales y económicas -insularidad, sobrepoblación, marginalidad y pobreza creciente-, recibirá apoyo con el propósito de buscar alternativas de solución a estos problemas. Para ello se revisará el régimen político administrativo de la isla y se promoverá la puesta en práctica de los mecanismos para la participación de todos los actores sociales en los procesos de planificación y gestión del desarrollo, tal y como lo contemplan las leyes respectivas -Ley 152 de 1994 o Ley del Plan de Desarrollo y la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial-.

## B. PUEBLOS INDÍGENAS

Los cambios constitucionales de la última década demandan la transformación de las relaciones entre el Estado, la sociedad nacional y los pueblos indígenas, para que éstas se sustenten en el reconocimiento efectivo de las diferencias étnicas y culturales.

La política para los pueblos indígenas estará orientada hacia la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de los derechos étnicos y culturales, consagrados en las normas constitucionales y legales.

El reconocimiento de los derechos territoriales ha sido el eje en torno al cual han girado las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, ya que para sus comunidades la tierra posee un valor cultural. La tierra, además de ser un factor productivo está asociada a tradiciones que identifican su sentido de pertenencia y arraigo, expresadas a través de diferentes prácticas culturales que cohesionan la vida grupal. Según

estudio postcensal realizado por el Dane en 1997, la población indígena es de 716.419 personas, de las cuales el 83.88% habita 534 resguardos, en una extensión de 29.8 millones de hectáreas, la mayor parte cubierta de bosques donde se encuentra la casi totalidad de la biodiversidad del país. Sin embargo, aún falta cerca del 18% de la población indígena por dotarse de tierras.

Constitucionalmente se atribuye a los consejos indígenas la función y responsabilidad de velar por la preservación de los recursos naturales, y se le brinda a las comunidades dueñas de sus territorios un amplio espacio de participación en la toma de decisiones que tienen que ver con su cuidado y administración. Sin embargo, de los 534 resguardos indígenas, hay cerca de 17 cuyo territorio se superpone con áreas de manejo especial y reservas forestales, presentándose un conflicto de derechos e intereses entre las áreas de manejo especial y los resguardos indígenas.

En cuanto a la salud, en el marco de la descentralización y de la legislación especial para los pueblos indígenas, se presentan grandes vacíos en el desarrollo del sistema general de seguridad social en salud. Además, todavía existe una baja capacidad técnica e institucional en las entidades territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones. Se desconoce el perfil epidemiológico de las comunidades indígenas, y existen problemas de comprensión, por parte del personal prestador de servicios de salud, sobre las características culturales, sociales y económicas de dichas comunidades.

La vinculación de las comunidades indígenas al manejo de los recursos de las transferencias territoriales, ha significado un proceso de ajuste y aprendizaje complejo. De otra parte, estos recursos les han permitido avanzar en la solución de sus necesidades básicas, así como en los procesos de planeación, puesta en marcha y evaluación de sus planes de desarrollo. Sin embargo, se han presentado conflictos entre las municipalidades y los cabildos indígenas.

De otra parte, en el contexto del conflicto interno que vive el país, se han presentado desplazamientos de la población indígena en varias regiones y se han incrementado las violaciones de los derechos humanos de estos grupos étnicos.

Dicha política desarrollará los siguientes objetivos:

Consolidará el proceso de dotación de tierras mediante la constitución de resguardos, así como su saneamiento y ampliación, en los casos en que se considere necesario, para el desarrollo de los pueblos indígenas a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora. Para esto se podrá habilitar la Comisión Nacional de Territorios.

Fortalecerá y consolidará las aseguradoras indígenas del régimen subsidiado de salud, buscando el incremento sustancial en la afiliación de los indígenas y la adecuación de los servicios a la cosmovisión y las prácticas culturales de las comunidades a través del Ministerio de Salud. De igual forma, se establecerán mecanismos para diseñar conjuntamente entre comunidades y organizaciones indígenas y entre éstas y el gobierno nacional un régimen que garantice la efectividad de los servicios en esta materia.

Desarrollar programas de etnoeducación, con especial énfasis en la educación bilingüe y multicultural, en la educación primaria y la ampliación de la cobertura de la educación secundaria por medio de metodologías innovadoras de pertinencia para grupos de población dispersa. Asimismo, se estudiarán mecanismos para modificar el Decreto 804 de 1995

sobre etnoeducación. Se buscará que las instituciones de educación superior brinden facilidades financieras a los estudiantes indígenas, bajo la coordinación de los Ministerios de Educación y del Interior.

Desarrollará acciones encaminadas a destinar recursos para atender prioritariamente el apoyo a la conformación de los territorios indígenas como entidades territoriales; proceso de capacitación en gestión político-administrativa de los resguardos y nuevos entes territoriales; formulación de planes de desarrollo o planes de vida y procesos de capacitación para la generación de propuestas legislativas en materia de salud y minas, en cabeza del Ministerio del Interior.

De igual forma, elaborará y actualizará la información cartográfica y estadística de los territorios indígenas, mediante una base de datos que facilite el proceso de asesoría autogestionaria y jurídica. Consolidará mecanismos para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de atención a la población desplazada y de desarrollo de estrategias para una rápida reinserción en sus territorios y atenderá eficazmente la situación de vulnerabilidad en aquellos casos en que existan pueblos indígenas con precarias condiciones de vida, desintegración cultural y falta de territorios para su subsistencia física y cultural.

Impulsará y fortalecerá la Comisión de Derechos Humanos buscando acuerdos acerca de las medidas legislativas y administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas. Para ello, deberá darse cumplimiento a los Decretos 1396 y 1397 de 1996.

Adecuará y mejorará los canales de coordinación en la implementación de la política indígena entre los distintos niveles de gobierno, así como entre las instituciones sectoriales.

Ampliará la cobertura en los instrumentos de justicia en territorios indígenas, mediante la promoción de las formas tradicionales de resolución de conflictos y el desarrollo de la jurisdicción especial indígena. Diseñará y aplicará los mecanismos necesarios para la intermediación en la resolución de conflictos generados en los territorios indígenas, en coordinación con el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura.

Asesorará y apoyará programas en gestión pública, con énfasis en la administración de los recursos de transferencias, en unión con la Escuela Superior de Administración Pública, Esap.

Desarrollará un esquema interinstitucional que permita la coordinación necesaria con el Ministerio del Medio Ambiente en la definición y utilización de mecanismos de verificación de impacto ambiental que pueda afectar a las comunidades indígenas, garantizando su participación en estos procesos.

Asimismo, con el Ministerio del Medio Ambiente, delimitará competencias del Estado y de las comunidades indígenas en relación con la protección del medio ambiente en sus territorios, asegurando su participación en la utilización y conservación de dichos recursos, así como en los beneficios que éstos generen. La consulta previa será el instrumento de concertación cuando se trate de macroproyectos de exploración y explotación de recursos naturales e infraestructura vial que puedan afectar sus ecosistemas o su supervivencia cultural. Se continuará el proceso de reglamentación de acceso a los recursos genéticos y a la biodiversidad en sus territorios.

Finalmente, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, establecerá políticas internacionales y de fronteras relacionadas con los

pueblos indígenas, a través del desarrollo de foros, encuentros y reuniones que permitan generar acuerdos internacionales de desarrollo, cooperación, superación de conflictos, conservación de la biodiversidad y la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

### C. PUEBLOS ROM

Los Rom, también conocidos como gitanos son un pueblo tribal que se caracteriza por poseer una fuerte tradición nómada adaptada a nuevas formas de itinerancia. No existe un censo que precise el número y la ubicación exacta de esta población, aunque los principales núcleos están ubicados en las ciudades de Bogotá, Girón, Cúcuta, Cali y Sogamoso.

La población rom evidencia elevados índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, presentando niveles de vida que se encuentran muy por debajo de los promedios nacionales. En este contexto hay que destacar que esta situación extrema de su nivel de vida ha entrado a incidir negativamente en su identidad cultural.

De acuerdo con lo anterior, y partiendo de la responsabilidad constitucional donde se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, así como el deber que tiene el Estado de proteger sus riquezas culturales, el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, velará por la integración de estas comunidades a sus propósitos de lucha contra la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, respetando sus particularidades culturales y concertando con este grupo las acciones para la atención de sus principales problemas.

## VIII. INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ

### A. TRANSPORTE

#### 1. Vías para la paz

Los municipios colombianos ubicados en zonas selváticas, montañosas, sin infraestructura vial y con altos niveles de pobreza se caracterizan por propiciar una logística de insurgencia.

Al superponer las zonas de mayor conflicto armado, con la red de carreteras, se observa que en las zonas de conflicto no existe un desarrollo vial adecuado que permita a sus pobladores una comunicación efectiva. Por ello en el sector carretero se han identificado necesidades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de red troncal, secundaria y terciaria en zonas denominadas críticas en materia de orden público.

Si se compara la localización de la red fluvial con las zonas de conflicto armado, se puede apreciar la importancia de este sistema para la integración de estas zonas. Es importante resaltar que Colombia, después de Brasil, es el país de América latina con mayor potencial en términos de navegabilidad fluvial. Sin embargo, entre 1990 y 1995 se presentó un decrecimiento de 1.7% del transporte de carga por río, como consecuencia del deficiente estado de la infraestructura portuaria.

Teniendo en cuenta la utilidad de la infraestructura del transporte como herramienta para mejorar las condiciones de vida y disminuir causales de violencia, es importante identificar proyectos específicos en zonas de conflicto que focalicen aún más los efectos positivos que el desarrollo de la infraestructura del transporte pueda tener.

a) *Red primaria.* En cuanto a la red troncal, se busca lograr una integración de zonas aisladas con centros de consumo principales para lo cual

entre los proyectos prioritarios a atender en zonas de conflicto se identifican: (i) el tramo Granada-San José del Guaviare; (ii) la troncal de la paz (Pto. Berrío-Caucasia); (iii) transversal de la depresión Momposina.

b) *Red secundaria y terciaria.* En la medida en que se desarrolle la red vial secundaria y terciaria, principalmente en las zonas de conflicto de orden público y social, tales como el Urabá, el nororiente antioqueño, el Magdalena medio, el sur de Bolívar, (carretera Cantagallo - Barranco de Loba) se podrán establecer mayores vínculos con el gobierno central, permitiendo en dichas zonas la debida protección y presencia del Estado.

c) *Sector aéreo.* En Colombia existen regiones apartadas como Puerto Leguízamo (Putumayo), Miraflores (Guaviare) y Mitú (Vaupés) para las cuales el acceso por vía aérea resulta la opción más rápida y segura. A estas zonas se les debe garantizar el servicio, así sea operando con bajos niveles de rentabilidad. Esto con el fin de fomentar el desarrollo regional, y evitar la migración de la población hacia los centros urbanos además de integrar esas regiones con las otras zonas del país.

d) *Red fluvial.* Las zonas rurales con altos índices de violencia en el país, como los departamentos del Caquetá y Guaviare, están localizadas en regiones apartadas con pequeños centros urbanos y con poco desarrollo en infraestructura. La red fluvial hace presencia en estas zonas como único medio de transporte de pasajeros y carga. Las condiciones en las cuales este transporte se realiza son precarias por el tipo de vehículo y por el estado de la red.

Por lo anterior, se han propuesto una serie de objetivos y estrategias para el sector fluvial, al considerar este uno de los principales medios para lograr una integración efectiva, económica y viable a corto plazo con las regiones.

#### • Objetivos

(i) Diseñar una política de participación privada en la operación y mantenimiento de canales navegables; (ii) integrar las regiones aisladas del país, cuya única alternativa de transporte es el modo fluvial; (iii) fortalecer el esquema institucional del subsector, separando las funciones de planificación, regulación y control de la ejecución; (iv) impulsar el desarrollo de facilidades portuarias para el movimiento de carga y pasajeros en zonas marginadas y estratégicas para la paz.

#### • Estrategias

- ◆ Concentrar las funciones del Ministerio de Transporte en la supervisión, organización y coordinación del sector, dejando la ejecución de obras a las entidades territoriales.
- ◆ Implantar una política de mejoramiento y mantenimiento de los canales navegables, infraestructura portuaria, centros de transferencia y unidades transportadoras, incluyendo estrategias para involucrar al sector privado. De la misma forma se deben establecer unas prioridades para el mantenimiento de la infraestructura fluvial, identificando proyectos en zonas de conflicto, promoviendo la competitividad y transfiriendo la responsabilidad de la administración de los puertos regionales a los entes territoriales.
- ◆ Definir una política de cargos a los usuarios que permita la participación del sector privado en la operación y mantenimiento de los canales navegables.

- ◆ Recuperar la extensión de los canales navegables de los ríos Magdalena, Atrato, Meta y Putumayo para recobrar la navegabilidad de los principales ríos por los cuales se moviliza la mayor parte de la carga.
- ◆ Poner en marcha un programa de señalización y balizaje, garantizando la seguridad de la red fluvial y facilitando la navegación.
- ◆ Diseñar una política de participación comunitaria en el mantenimiento, para labores de destronque y limpieza, en la red fluvial secundaria.
- ◆ Fortalecer la organización institucional de las Divisiones de Cuencas con sus inspecciones fluviales, de tal manera que se permita mejorar el servicio de transporte.

## 2. Descentralización

a) *Red secundaria y terciaria.* En el entorno sectorial, los subsectores de red vial secundaria y terciaria han sido los más avanzados en el tema de la descentralización de funciones y presupuesto. Estas redes están conformadas por las vías que permiten la interconexión de localidades a nivel municipal y su acceso a la red vial nacional (red primaria). De otra parte, en relación a los puertos marítimos y fluviales se ha comenzado a adelantar el proceso de descentralización.

En cuanto al tema de desarrollo real de los programas propuestos en forma descentralizada, un mecanismo adecuado puede ser confiar a las asociaciones de municipios, la ejecución de los recursos para el mantenimiento y la recuperación de las redes secundarias y terciarias, ya que algunas de estas entidades han logrado buenos niveles de organización, lo que permite un accionar regional de mayor eficiencia y calidad que el departamental.

Una veeduría ciudadana organizada y consecuente será el mecanismo más eficaz para que las inversiones propuestas se hagan realidad y se ejecuten con la mayor eficiencia y calidad, por lo que el apoyo y fortalecimiento de las asociaciones de la sociedad civil local deben ser objeto de atención prioritaria.

#### • Objetivos

- ◆ (i) Desarrollar un marco institucional que permita una asignación más eficiente de los recursos, involucrando la participación privada; (ii) transferir a los entes territoriales la red terciaria que aún se encuentra a cargo de la nación; (iii) garantizar el mantenimiento y recuperación de la red secundaria y terciaria; (iv) dar prioridad a proyectos considerando las necesidades de la población y maximizando los beneficios sociales y económicos; (v) mejorar la accesibilidad en el ámbito regional, contribuyendo al mejoramiento de los niveles de vida, el desarrollo social, económico y el logro de la paz.

#### • Estrategias

- ◆ Culminar con el proceso de descentralización de la red terciaria a cargo de la nación. Para ello, se deben asignar las actuales funciones que desarrolla el Fondo Nacional de Caminos Vecinales a los entes territoriales, con el fin de que puedan desarrollar los programas respectivos de construcción, mantenimiento y conservación de la red vial que estará a su cargo.
- ◆ Asignar a las entidades, los recursos necesarios para poder llevar a cabo como mínimo el mantenimiento de la red secundaria y terciaria,

optimizando la forma en que se invertirán los recursos en la red. La política de inversión de los entes territoriales en el sector deberá dar importancia a la ejecución de obras de mantenimiento preventivo.

- ◆ Desarrollar programas de participación comunitaria a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.
- ◆ Buscar nuevas fuentes de financiación con el fin de incrementar los recursos destinados a la red vial secundaria y terciaria explorando recursos adicionales a nivel territorial los cuales pueden provenir de mecanismos de cargos a los usuarios como la sobretasa a los combustibles, peajes y aportes privados.
- ◆ Estudiar la posibilidad de involucrar al sector privado en la gestión y conservación de la infraestructura. Para ello, se deben establecer incentivos con el fin de agrupar proyectos que generen sinergias y economías de escala y así evitar la dispersión de recursos en proyectos de bajo impacto.
- ◆ Fortalecer las instituciones en el ámbito regional (departamentos y municipios) para agilizar y optimizar la ejecución de los recursos asignados por la nación en los diferentes proyectos de inversión.
- ◆ Diseñar sistemas de seguimiento y control que garanticen la calidad de los proyectos cofinanciados a los entes territoriales. Para ello se deberá implementar un sistema de indicadores de gestión y de avance de los proyectos en cada departamento.
- ◆ Dar prioridad a los proyectos de inversión, teniendo en cuenta los impactos, beneficios y los costos, las necesidades de la población y la rentabilidad tanto social como económica que su ejecución pueda traer a la región. Para ello se deben considerar aspectos como generación de empleo, paz y competitividad regional.

b. *Puertos y canales fluviales.* Las zonas en conflicto del país cuentan, en su gran mayoría, como único canal de acceso con el sistema fluvial, el cual se caracteriza por su escasa infraestructura en puertos y muelles, el uso de precarias embarcaciones sin el cumplimiento de normas de seguridad mínimas y el mal estado de los canales navegables por la sedimentación.

Por lo anterior, resulta prioritario integrar estas regiones al resto del país, como paso fundamental para alcanzar el objetivo de la paz.

#### • Objetivos

Integrar las regiones aisladas o apartadas del país cuya única alternativa de transporte es el modo fluvial, impulsando la construcción de muelles, el destronque y limpieza de los ríos, la construcción de obras de defensa, el dragado de los canales navegables y el establecimiento de un programa de señalización y balizaje.

#### • Estrategias

- ◆ Implantar, en conjunto con las autoridades municipales y la comunidad, planes de mantenimiento de los canales navegables, incluyendo destronques y limpieza realizados por las comunidades, los cuales pueden encontrar en esta actividad una fuente de empleo.
- ◆ Realizar un programa de señalización y balizaje que garantice la seguridad de la red fluvial y facilite la navegación.

- ◆ Construir una serie de muelles que permitan incrementar el manejo de carga y de pasajeros, a la vez se controla el daño a las orillas de los ríos, como consecuencia de los atraques en sitios donde no hay estos servicios.

- ◆ Fortalecer las inspecciones fluviales, para formalizar la navegación, que en gran medida se realiza sin cumplimiento de requisitos mínimos de seguridad y control.

## B. MINERÍA Y ENERGÍA

Las actividades del sector minero energético se constituyen en un insumo importante que acompañará al plan de paz del actual gobierno en la medida que las acciones a ejecutar permitirán contribuir al desarrollo en el sector rural y disminuir las desigualdades sociales y regionales de las comunidades involucradas, así como permitir liberar recursos públicos para dedicarlos a aquellos sectores donde la eficiencia del gasto y el impacto social sea más significativo.

Por ello, se considera importante generar nuevos canales de participación de la sociedad civil en el análisis de las políticas energéticas, en la asignación eficiente y el seguimiento de los recursos públicos y de regalías, en el control y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en la consolidación de un marco regulatorio que permita la expansión a largo plazo.

El desarrollo de proyectos de minería y energía permite mejorar la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo económico y social de las comunidades mediante la generación masiva de empleos, la creación de nuevas actividades económicas, la prestación y mejoramiento de los servicios básicos de los habitantes, y el aprovechamiento de las regalías para beneficio de las regiones.

### 1. Electricidad

En este sentido, el sector eléctrico apoyará de manera importante en el logro de la paz, a través del incremento de la infraestructura social, con los siguientes programas: (i) el plan de dar energía en la zona rural y no interconectadas, el cual busca que la comunidad tenga acceso al servicio para satisfacer sus necesidades con el potencial energético existente; (ii) dotación adecuada del servicio de energía, a través del ingreso de nuevos capitales y gestión, que permitirá aumentar la cobertura del mismo a lo largo del país, mejorando la calidad de vida de los habitantes; (iii) instrumentación operativa y financiera del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de electricidad y gas domiciliario.

En particular, en materia de subsidios y contribuciones, se establecerá objetivamente el nivel de consumo de subsistencia para un usuario típico<sup>1</sup> de tal manera que se garantice la satisfacción de las necesidades básicas; con ello, además de promover el uso racional de la energía y la penetración de sustitutos energéticos, se logrará utilizar de manera mas eficiente los recursos de subsidios hacia los grupos con necesidades básicas insatisfechas. También se modificará el mecanismo de cálculo de las contribuciones de solidaridad, con el fin de lograr que estas se transfieran oportunamente; evitando que los estratos altos y en general los usuarios sujetos del pago de la contribución se financien con recursos que el estado ha destinado para subsidiar a los usuarios de estratos bajos.

### 2. Minería

Existe en el país una relación directa entre las zonas mineras con un importante potencial de riquezas en recursos no renovables y la presencia

de grupos al margen de la ley, situaciones de violencia y de orden público así como elevados índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. Para encaminar las actividades mineras hacia el logro de la paz, es necesario cumplir con dos objetivos fundamentales: (i) enmarcar las acciones del Plan dentro de un proyecto social, y (ii) garantizar el cumplimiento compartido de derechos y deberes de los agentes del sector.

Proveer al sector de la información mínima requerida para el desarrollo de sus potencialidades permite romper con la cadena de marginalidad característica de las regiones mineras. En este sentido, las regiones adolecen de un desconocimiento generalizado de sus recursos mineros, y la información disponible no es confiable. El desarrollo del sector tiene como base la disposición de mecanismos técnicos para la determinación de la incertidumbre asociada a los proyectos mineros. Estos mecanismos se obtienen a partir de la información geocientífica que realice el Estado y las actividades de exploración a cargo de terceros. El conocimiento del potencial minero del territorio nacional, en cuanto a restricciones geológicas, volúmenes y calidades del recurso es la principal herramienta para la definición de una política de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables.

Para ello, se fortalecerá el desarrollo del plan de exploración básica a cargo de Ingeominas en la evaluación de yacimientos minerales y de aguas subterráneas para alcanzar una cobertura del 40% en la exploración de recursos del subsuelo. Para un ágil y oportuno acceso y divulgación de la información relacionada con la actividad sísmica y volcánica, el inventario de recursos, deslizamientos y riesgos geológicos, se hace indispensable mejorar los sistemas de información geográfica existentes e incrementar su cobertura a nivel nacional al 80%, instrumentos así mismo necesarios para las labores de ordenamiento territorial.

A partir del censo de 1988 se puede inferir que el grado de informalidad del sector minero es superior al 70% del número total de explotaciones mineras, y si se considera la incertidumbre de la información censal, este porcentaje reflejaría que dicha participación se encuentra más cercana al 95%. El grado de informalidad tiene el mayor impacto dentro de las posibilidades de cumplimiento y control de la normatividad minera y ambiental vigentes. La Empresa Nacional Minera Ltda., propenderá por la identificación de mecanismos de migración de los grupos de minería al margen de la ley y de subsistencia hacia la legalidad y la sostenibilidad. Paralelamente, se desarrollará un programa de Minería para la Paz, con énfasis en las zonas de violencia pero con cobertura nacional, que busca incentivar y fomentar la explotación eficiente de los recursos mediante componentes de capacitación institucional, empresarial, técnica y ambiental.

La ejecución de los recursos destinados a inversión obedece a la planeación administrativa de las entidades territoriales. Con el objetivo de promover la fiscalización de los recursos por parte de las comunidades, se hace necesaria la revisión y adecuación de los mecanismos de participación ciudadana, que permitan su intervención efectiva en la verificación y veeduría de los proyectos de inversión.

### 3. Hidrocarburos

La existencia de influyentes grupos de presión en la industria petrolera, asociado con los altos niveles de conflicto en las zonas de explotación, hace necesaria una decisiva participación del sector en la construcción de la paz. Con este objeto el gobierno nacional establecerá como esquema de convivencia, el Consejo Nacional de Política Petrolera, como órgano asesor que cuente con una amplia participación de los distintos sectores de la sociedad. En este Consejo se establecerán canales de concertación,

así como la definición de la participación de las comunidades en la definición de políticas.

Por otra parte, se estudiarán los mecanismos que permitan mejorar las condiciones de interacción de las empresas del sector con las comunidades en las regiones donde desarrollan sus actividades, teniendo como objetivos primordiales la preservación de su entorno ambiental, sacando la naturaleza del conflicto y reglamentando las consultas con las comunidades indígenas y negras. De igual forma se fortalecerán los programas encaminados al desarrollo institucional, económico y tecnológico de las regiones.

## C. TELECOMUNICACIONES

### 1. Contribución de las telecomunicaciones a la paz

La ausencia de servicios públicos en las regiones más apartadas del territorio nacional crea un descontento que constituye, sin lugar a dudas, un factor generador de violencia. La escasa cobertura de los servicios de telefonía en el país rural dificulta el desarrollo económico de las regiones y localidades apartadas, así como el control del orden público, al tiempo que minimiza la presencia del Estado en dichas regiones.

Garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios de telecomunicaciones, no visto como un privilegio, sino como un derecho, debe ser uno de los compromisos del gobierno central con la sociedad, como parte de la construcción de la base social que promueva la construcción de la paz. En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones elaborará y acogerá un plan nacional de servicio universal que determinará las necesidades del país en cuanto a telefonía social y demás servicios de telecomunicaciones y establecerá la metodología adecuada para su financiamiento y ejecución.

Las inversiones públicas y privadas estarán dirigidas primordialmente a aumentar la cobertura y el acceso de los servicios por parte de usuarios comunitarios, rurales y urbanos en zonas marginales, promoviendo con ello la ampliación de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones en todas las regiones de la geografía nacional.

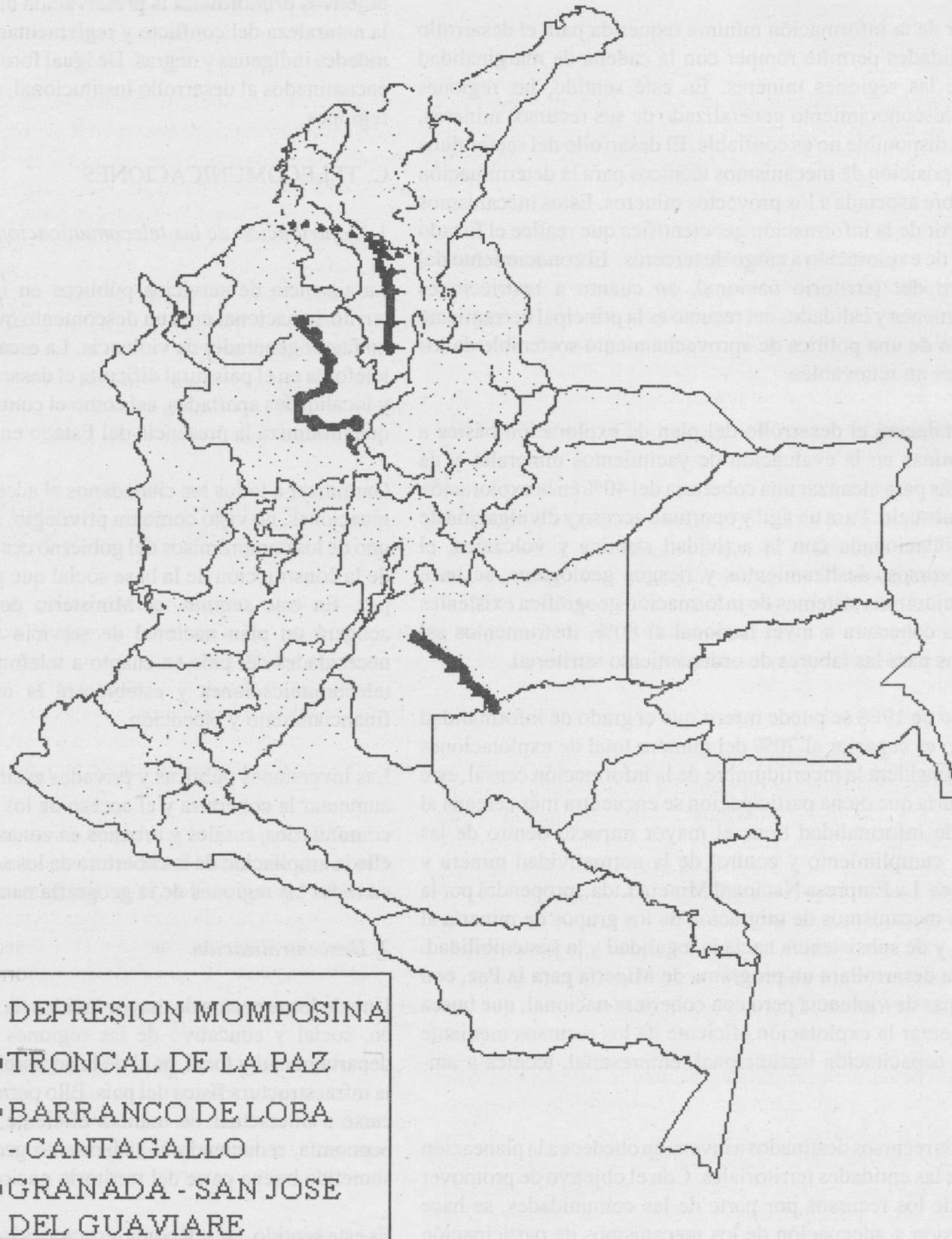
### 2. Descentralización

Uno de los aspectos de mayor incidencia en el fortalecimiento económico, social y educativo de las regiones y de los niveles de gobierno departamental y local, es el de la accesibilidad a los servicios públicos y la infraestructura física del país. Ello permite a las comunidades comunicarse e interactuar de manera eficiente entre ellas, con el resto de la economía, reduciendo el aislamiento geográfico y físico al que se está sometido buena parte del territorio nacional.

Es este sentido, las telecomunicaciones juegan un papel preponderante al lograr acercar a las regiones con el resto del país y al servir como herramienta fundamental para el desarrollo económico y social regional, al tiempo que facilitan la gobernabilidad, al acercar al Estado y sus servicios a todos los ciudadanos. Con los adelantos tecnológicos, se ha vuelto el medio más eficiente y económico para vencer distancias e interrelacionar personas e ideas.

En la presente década, las telecomunicaciones se han convertido en un componente estratégico del crecimiento económico, en el marco de una sociedad global del conocimiento. La sociedad colombiana, entendida como la totalidad de los ciudadanos y de las regiones, no puede marginarse de pertenecer y beneficiarse de esta nueva sociedad.

### PRINCIPALES PROYECTOS VÍAS PARA LA PAZ



#### NOTAS

1 Se define como usuario típico a un consumidor que es igual al promedio que representa, reproduce o resume, a la gran mayoría de los consumidores de electricidad de los estratos socioeconómicos I, II y III y que posee todo el equipamiento de electrodomésticos indispensables para satisfacer todas sus necesidades básicas.

## LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO

### INTRODUCCIÓN

El período de bajo crecimiento por el que atraviesa la economía colombiana, y sus consecuencias especialmente intensas en el desempeño empresarial y en la generación de empleo, han reactivado el debate sobre la formulación de una política de desarrollo productivo con énfasis en el mercado internacional. El diseño de esta política debe favorecer la adaptación del sector empresarial colombiano a los retos y oportunidades que se derivan de los nuevos esquemas de organización industrial y del mayor grado de competitividad que debe alcanzarse en el contexto internacional.

La premisa de insertar el aparato productivo colombiano en la economía mundial, responde en general al proceso de globalización de la economía y, en particular, a la necesidad del sector empresarial del país de alcanzar el nivel y desarrollo productivo que corresponda al de las empresas líderes en la economía mundial. En este sentido, se buscará no sólo competir con éxito en los diferentes mercados internacionales, sino también en el mercado doméstico que presenta una creciente penetración de productos y servicios importados.

Para el logro de este objetivo, un componente importante del Cambio para construir la paz será incrementar la oferta productiva exportable, lo que permitirá consolidar patrones de internacionalización sostenibles a mediano y largo plazo. La diversificación de la oferta exportable de bienes y servicios se hará no solamente a través del crecimiento de los actuales sectores exportadores, sino también estimulando la generación de nuevos productos exportables.

Las transformaciones de política deben surtir efecto tanto en el ámbito de lo productivo como en el entorno competitivo e institucional. Para tal propósito, se hace necesario diseñar mecanismos de articulación de las instituciones que promuevan una adecuada gestión de los recursos públicos hacia modalidades de intervención estatal que disminuyan los costos de transacción asociados con la actividad exportadora. La estrategia de articulación institucional servirá para avanzar en el proceso de racionalización y reestructuración de las entidades del gobierno encargadas del diseño, ejecución y seguimiento de los instrumentos de apoyo de la política comercial, industrial y tecnológica en el país.

Para el cumplimiento de las metas se apoyarán áreas de mejoramiento de la productividad y competitividad empresarial, tales como la formación del recurso humano, la profundización del sector financiero y la ampliación de la base e infraestructura tecnológica del país. Simultáneamente, se aplicará una política que asigne los recursos del Estado hacia la consolidación de una infraestructura moderna e integral, en la que será fundamental la participación del sector privado. En particular, se ampliará la malla vial, se reactivarán las vías férreas y se incentivará la modernización de la infraestructura aeroportuaria y portuaria del país.

En el sector minero se promoverán actividades de exploración y explotación por parte del sector privado, y se estimularán actividades de transformación que generen un mayor valor agregado exportable. En cuanto al sector energético, insumo básico para el sector productivo, se fortalecerán las acciones regulatorias que reduzcan las distorsiones en la estructura de precios y que conduzcan a una mejora en la calidad y prestación del servicio, estimulando la participación del sector privado en la generación y distribución de energía. En materia de telecomunicaciones se buscará la ampliación de la cobertura nacional.

De otra parte, el sector servicios se ha configurado como una actividad económica que ha ganado participación dentro de los flujos de intercambio del comercio internacional. Es así como se espera que el sector servicios, especialmente el turismo, en los próximos años gane importancia en el escenario mundial, convirtiéndose en una actividad estratégica de desarrollo. En esta dirección el país continuará avanzando en la transformación institucional del sector y estimulará la exportación de servicios como fuente generadora de divisas.

Por último, la estrategia de desarrollo y estímulo a la actividad productiva y exportadora debe conducir a contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo regional que han caracterizado la estructura productiva nacional. Como se menciona en las bases para el plan de desarrollo exportador (Ministerio de Comercio Exterior, 1998), el *Cambio para construir la paz* incorporará los planes regionales de exportación, elaborados con un horizonte de tiempo de diez años por las empresas con la participación de los gremios y las cámaras de comercio, las alcaldías y las gobernaciones, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio Exterior. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo orientará su gestión hacia la promoción de regiones costeras y fronterizas con particular énfasis en el Caribe colombiano, considerando su privilegiada posición estratégica como plataforma exportadora de bienes y servicios.

### I. INDUSTRIA Y COMERCIO

#### A. CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE APERTURA E INTERNACIONALIZACIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL

La industria colombiana se encuentra en un momento propicio para realizar un examen de su situación y perspectivas futuras. Nuestro aparato productivo afronta importantes retos que se derivan de los profundos cambios que se registran en el escenario económico internacional. Estos cambios actúan como condicionantes del proceso de transformación que requiere la economía colombiana, cuyo motor fundamental será la mayor incorporación a una economía de mercado abierta al exterior.

En este escenario el sector productivo colombiano con orientación o potencial exportador es uno de los sectores que liderará el desarrollo económico y social del país. En particular, al focalizar la política industrial en la actividad exportadora se proyecta un importante aporte en la generación de divisas, corrigiendo el desequilibrio en la cuenta corriente y disminuyendo la necesidad de ahorro externo para financiar la inversión productiva del país.

A pesar de la aceptable dinámica de crecimiento de la industria a largo plazo, el proceso de especialización y diversificación de la estructura industrial colombiana, ha perdido consistencia en los últimos años y no ha logrado una recomposición hacia sectores de mayor valor agregado y mayor intensidad tecnológica (Garay *et al.*, 1998).

Es así como el *Cambio para construir la paz* buscará adecuar, de forma más eficiente y oportuna a las nuevas exigencias del entorno empresarial, los factores de entorno como la formación del recurso humano en todos sus niveles, el sistema financiero y la creación de habilidades científicas y tecnológicas, aumentando las posibilidades de desarrollo y de diversificación de la estructura industrial colombiana y su orientación exportadora.

Para ello las instituciones encargadas de proveer el apoyo al desarrollo empresarial jugarán un papel determinante. Será necesario una mayor articulación de los instrumentos existentes de forma tal que se generen sólidos mecanismos de coordinación de los programas y entidades, y se aseguren canales efectivos de información entre actores y destinatarios de la política.

## B. OBJETIVOS

Para asegurar el crecimiento de las exportaciones manufactureras y la generación de empleo permanente, se requiere profundizar el proceso de apertura iniciado a principios de la década, a través del incremento de la oferta productiva doméstica y su expansión y permanencia en el mercado internacional.

La prioridad número uno será incrementar y diversificar la oferta exportable, no solamente a través del crecimiento de los actuales sectores exportadores sino, también, con nuevos productos, para lo cual será necesario un minucioso análisis de las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales, así como un mayor aprovechamiento del potencial del aparato productivo nacional.

### 1. Producto industrial y servicios

La prioridad de *Cambio para construir la paz* en cuanto al aparato productivo colombiano, será la de avanzar en acciones concretas dirigidas a incrementar sus niveles de productividad y competitividad y a abastecer tanto el mercado local como el mercado internacional.

El gobierno nacional complementará esta tarea canalizando recursos suficientes, para que las empresas colombianas accedan a ellos y se induzcan cambios fundamentales en la organización de la producción mediante la introducción creciente de procesos de innovación, la elevación de la calidad del producto y el mejoramiento de las técnicas modernas de gestión de la producción. Se orientará el apoyo al producto industrial mediante la promoción de actividades de mayor valor agregado como es el caso de las manufacturas así como en empresas con dinámica exportadora, para estimular la calidad, innovación y diversificación de los productos, la incorporación de tecnologías de diseño y, en general, consolidar la oferta de servicios de asistencia técnica.

Estas políticas microeconómicas para incrementar la eficiencia de las empresas permitirán eliminar los cuellos de botella que obstaculicen la capacidad competitiva de las firmas. Por esto se financiarán actividades precompetitivas, de acuerdo con los compromisos adquiridos en la Organización Mundial de Comercio, OMC, para que nuestros empresarios ofrezcan su producto a precios competitivos y así reduzcan la dependencia de los exportadores hacia la tasa de cambio y los subsidios.

Como parte de las estrategias de desarrollo empresarial encaminadas al aumento de la oferta exportable colombiana, el impulso de prácticas productivas ambientalmente adecuadas se convierte en un objetivo esencial para el aumento de la competitividad, toda vez que permite el acceso de los sectores productivos, que cumplen la regulación ambiental, a nuevos nichos de mercado que responden a los compromisos del país en los acuerdos internacionales.

### 2. Pequeñas y medianas empresas exportadoras

Las Pequeñas y Medianas Empresas, Pymes, contribuirán a diversificar y ampliar la oferta exportable y el empleo. Para ello, se estimulará la operación de sistemas de subcontratación en las pequeñas y medianas empresas que permitan ampliar la capacidad productiva de las empresas exportadoras. La modernización y mayor tecnología de procesos será un factor que estimulará a las Pymes e impulsará su vinculación al mercado internacional.

Dicha iniciativa responde a la coyuntura económica de latinoamérica en general y de Colombia en particular, la cual sugiere que si las Pymes

encuentran a corto o mediano plazo el camino hacia su consolidación, el comportamiento global de la economía será satisfactorio. En especial se deben esperar impactos en las áreas de creación de empleo en los niveles de calificación media y baja del recurso humano, principal componente del desempleo actual de Colombia, y en términos de distribución del ingreso.

La baja capacidad del sector de la gran empresa para crear empleo se explica por la alta relación capital-trabajo con que viene operando el sector después de la apertura económica, la cual conduce a altos niveles relativos de productividad laboral que les permite pagar salarios altos a pocos obreros bien calificados; y, de esta forma, no está en capacidad de emplear el recurso humano de baja calificación.

El papel catalizador de las Pymes, en términos de empleo, se asocia directamente con su nivel tecnológico medio, el cual permite absorber la mano de obra que no ha encontrado empleo o ha sido desplazada del estrato de las empresas grandes y con mayor grado de tecnología.

Con relación a la microempresa que opera con una baja relación capital-trabajo y unos bajos niveles de productividad, el apoyo empresarial se focalizará hacia aquellas unidades que hayan demostrado potencial de crecimiento sin descuidar la formación de capital humano y el reentrenamiento de la mano de obra.

### 3. Inversión extranjera hacia el sector exportador

El capital extranjero jugará un papel de primer orden en la construcción de un aparato productivo moderno y enfocado hacia los mercados internacionales, dada la capacidad que tiene para transferir tecnología y conocimientos.

Es así como se buscará nueva inversión extranjera directa que se vincule al sector manufacturero, especialmente en sectores exportadores y en servicios con alto valor agregado. Proexport y Coinvertir trabajarán conjuntamente para el logro de estos objetivos bajo la coordinación del DNP y el Ministerio de Comercio Exterior, incentivando a las empresas extranjeras a que se instalen en Colombia y utilicen nuestro territorio como plataforma exportadora de sus productos hacia América Latina, pues contarán con las preferencias de acceso obtenidas por los productos colombianos en los distintos países de la región.

### 4. Recurso humano

El reentrenamiento del recurso humano será esencial para que los trabajadores colombianos puedan adaptarse al acelerado y constante cambio tecnológico. El fortalecimiento del Sena, involucrando al sector productivo y a las agencias no gubernamentales de entrenamiento, será fundamental en cumplimiento de la tarea. Para tal efecto, se adelantarán políticas de largo plazo que conduzcan a crear un sistema nacional de formación profesional, el cual permitirá que los empleados lleguen al puesto de trabajo bien calificados o que las empresas tengan la posibilidad real de encontrar fórmulas eficientes y nuevas para la capacitación de su personal.

El proceso de entrenamiento para una mayor competitividad internacional se trabajará en función de la demanda del empresario para que pueda acceder al recurso humano calificado de acuerdo con sus necesidades.

En materia de educación, el gobierno considera que una enseñanza a los jóvenes orientada a los negocios internacionales, moderna e intensiva en el uso del inglés, de los recursos informáticos más avanzados, de las matemáticas y las ciencias básicas es primordial para el desarrollo competitivo y exportador del país. Por esto los temas de comercio

internacional se irán incorporando en los programas académicos de colegios y universidades. También se creará un programa para el manejo y difusión de la información de tecnologías digitales y para el adiestramiento en todos los niveles del uso de Internet.

Las acciones a desarrollar son:

- ◆ Involucrar a las universidades en el desarrollo de programas académicos en áreas como negociaciones internacionales, planeación estratégica de negocios y de comercio exterior dirigidos a estudiantes de diferentes carreras, con el fin de incentivar el interés en el comercio internacional y generar empresas con vocación exportadora.
- ◆ Replantear el mecanismo de alianza universidad-empresa, y revisar los programas de educación superior y técnica que se imparte para satisfacer las necesidades del sector productivo y contribuir al desarrollo con un enfoque hacia los negocios internacionales. De igual manera, las labores de investigación en universidades deberán responder a las necesidades del sector productivo del país, fomentando la innovación tecnológica, que permita a las empresas desarrollar productos y servicios más competitivos.
- ◆ Coordinar acciones entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio Exterior, para lograr una educación secundaria más concentrada en áreas del conocimiento que garanticen una mayor competitividad de la mano de obra y del aparato productivo.

##### 5. Estrategia exportadora en las regiones

Uno de los aspectos más importantes en la estrategia exportadora será incorporar a las regiones en el contexto internacional, particularmente las costas colombianas. El aprovechamiento de las ventajas derivadas de la cercanía de los puertos y de las zonas francas establecidas en esas regiones, genera economías de escala que son decisivas en la salida competitiva de los productos de exportación.

Se introducirán políticas tendientes a romper la inercia de las firmas a exportar desde regiones ubicadas en el centro del país. Para solucionar el problema de la concentración industrial se diseñarán políticas de desarrollo regional, con los departamentos y municipios, donde se aborde de manera decisiva la necesidad de relocalizar industrias o crear empresas ubicadas en las costas y en las zonas fronterizas para acercar la producción a los mercados internacionales.

La acción conjunta entre Estado y sector privado se apoyará en los Comités Regionales de Comercio Exterior, Carces, los cuales elaborarán metas en cada región y empresa con el objetivo de duplicar las exportaciones y reorientar la oferta exportable hacia las manufacturas y productos de alto valor agregado. Los planes concertados permitirán conocer las necesidades de promoción internacional, la creación de nuevos *clusters* de productos y servicios en Colombia así como las nuevas exigencias en materia de infraestructura puntual y capacitación de mano de obra. El programa de trabajo de los Carces tiene los siguientes elementos: (i) Realización de diagnósticos acerca de los factores regionales que afectan la competitividad; (ii) presentación de acciones concretas que fomenten el desarrollo y la dinámica exportadora de las regiones<sup>1</sup>, y la puesta en marcha y seguimiento de las acciones propuestas, lo cual requiere un trabajo conjunto entre las regiones y el gobierno nacional para garantizar su pertinencia y efectividad.

##### 6. Fortalecimiento de la política de promoción a la competencia

La nueva configuración de los mercados requiere de un clima competitivo y, por tanto, de un nuevo y completo marco instrumental, jurídico e institucional, que fortalezca la promoción de la competencia. La política de promoción a la competencia constituye parte integral de la política

industrial y de desarrollo productivo, al permitir el examen y organización de los mercados con el objeto de hacerlos más transparentes, eficientes y competitivos.

#### C. ESTRATEGIA PARA EL INCREMENTO Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE

Para impulsar el modelo de crecimiento y desarrollo económico basado en el incremento de las exportaciones, es necesario fortalecer y hacer más eficientes las instituciones que apoyan el aparato productivo. Así la estrategia central girará en torno a la articulación de las diferentes instituciones que ejecutan los programas y planes de apoyo al sector empresarial, de forma que se asegure el impacto en las condiciones competitivas en las que se desarrolla el sector productivo.

##### 1. Apoyo a la competitividad y productividad empresarial

a. *Fondo Nacional de Productividad y Competitividad.* Con el propósito de coordinar la ejecución y el control del conjunto de políticas dirigidas a incentivar la competitividad tanto de las pequeñas y medianas empresas exportadoras, así como de las empresas con potencial exportador y competitivas en el mercado doméstico, se constituirá el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, organismo que recibirá la orientación del Consejo Superior de Comercio Exterior y de la Comisión Mixta de Comercio Exterior, instancias rectoras de la política de competitividad.

El Fondo estará constituido por el DNP, Colciencias, Proexport, IFI, Bancoldex y el Sena. La vinculación de cada una de las instituciones mencionadas se hace en virtud de que son las encargadas del diseño y ejecución de instrumentos de política dirigidos a la promoción de la competitividad empresarial. Su participación como miembros asegura un nivel superior de coordinación institucional, de recursos humanos y financieros. Su representación también asegura coherencia en la complementariedad entre las acciones del sistema nacional de innovación, el sistema de servicios a las exportaciones, el sistema nacional de crédito a las Pymes, y las acciones contempladas en la política de desarrollo exportador, industrial y tecnológico.

Para elevar la eficiencia en la toma de decisiones y en la configuración de los distintos programas de productividad y competitividad, el Fondo se apoyará en una secretaría técnica de muy reducido tamaño con funciones de interlocutor entre el Fondo y los organismos operadores (centros de desarrollo tecnológico, centros de productividad, gremios, universidades, etcétera.). Esta secretaría técnica que estará en cabeza de Bancoldex, velará por la creación de mecanismos de interlocución que faciliten el vínculo entre las estrategias de fomento a la productividad y la competitividad, los organismos ejecutores de la política, los operadores y las empresas.

Bajo este esquema de intervención para elevar la competitividad empresarial, se pondrá en marcha un nuevo modelo de atención y asistencia técnica a las empresas que asegure una mayor fluidez interinstitucional y promueva modalidades y ritmos de intervención, integrales y transversales, en las áreas de mejoramiento de la productividad, financiación, aseguramiento de la calidad, innovación tecnológica y promoción para la exportación.

Para apoyar nuevos proyectos de exportación y con el objetivo de incentivar a las empresas no exportadoras se creará un banco de proyectos que identifique productos potenciales, condiciones de acceso y estímulos a la exportación.

La canalización de recursos hacia el Fondo permitirá fortalecer la producción nacional y fomentar su ingreso en los mercados internacionales.

les, al tiempo que dotará al aparato productivo colombiano de las condiciones competitivas necesarias para enfrentar sólidamente la competencia extranjera. Estos recursos deben provenir de los excedentes financieros del IFI y de Bancoldex, de los aportes de los programas de desarrollo tecnológico de Colciencias, de los recursos disponibles por Proexport, de los recursos que el Sena debe destinar para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo (Ley 344 de 1996) y de cooperación técnica internacional.

El Conpes propondrá los criterios generales de funcionamiento y la estructura operativa del nuevo modelo de intervención hacia la competitividad y la productividad. En conjunto con las instituciones participantes se formularán las líneas de actuación, se analizará el tipo de administración y se evaluarán los recursos disponibles para tal propósito. Los lineamientos generales del nuevo modelo de apoyo a las empresas se definirán a partir del programa de estímulos a la competitividad empresarial el cual asegurará la desconcentración de la oferta y potenciará la demanda de servicios de asistencia al sector empresarial.

Las pequeñas y medianas empresas serán objeto de los instrumentos de financiamiento, apoyo a la innovación tecnológica, estímulos a la creación de empresa, servicios de asistencia técnica para la actualización en procesos y en productos, gestión integral para la competitividad, liderazgo, direccionamiento estratégico, gerencia de procesos y capacitación de recursos humanos. Se ampliará la cobertura hacia las regiones, modificando la variedad de servicios técnicos a las empresas siempre en concordancia con la demanda potencial y con las preferencias de los empresarios.

La asignación de recursos se realizará bajo esquemas de cofinanciación con criterios de rentabilidad social y privada. El impulso a la competencia entre las organizaciones que ofrecen servicios técnicos a las empresas y la disponibilidad de un sistema referenciado de precios de mercado de los productos de la asistencia técnica, harán que la demanda por servicios intervenga en la definición de contenidos, modalidades y tarifas.

El programa significa un cambio radical en el actual mecanismo de apoyo a empresas; así mismo pondrá en marcha sistemas de evaluación de resultados que comprenderán el análisis del impacto de los programas nacionales y su desarrollo en las regiones y departamentos. Las instituciones públicas y las instituciones que reciben aportes del sistema nacional de innovación, centros de desarrollo tecnológico, centros de productividad regional, incubadoras de empresas, etcétera, deberán realizar una exhaustiva revisión de sus propias competencias para asegurar que las nuevas modalidades de intervención en las empresas superen los bajos grados de diversificación y especificidad, y adquieran alta flexibilidad frente a los cambios en la demanda.

Se facilitará a las pequeñas y medianas empresas el acceso a cualquier información de interés empresarial que favorezca un incremento de su competitividad. Esta actuación contempla la ampliación y mejora de servicios de información, a través del crecimiento y fomento de la utilización de bases de datos, y la integración de los centros de información y atención personalizada. Recoge también intervenciones en ayudas a las Pymes para acceder a servicios de consultoría o asesoría especializada que permitan mejorar su gestión empresarial y sus tecnologías de producto y proceso.

*b. Apoyo a la microempresa.* El apoyo a la microempresa se orientará al igual que para los demás tamaños de empresa, bajo el esquema de demanda, involucrando las diversas entidades que prestan servicios a las

microempresas nacionales, y teniendo en cuenta los siguientes criterios: atención diferenciada para microempresas con potencial de desarrollo y microempresas de generación de ingresos; optimización de los recursos disponibles, prestación de servicios de acuerdo con los requerimientos de los empresarios en cuanto a calidad, costo y oportunidad; seguimiento y control sobre las acciones.

Como estrategias, se impulsará el desarrollo de los marcos normativos, y el fortalecimiento del sistema financiero y de garantías. Además, para los servicios de apoyo, se atenderá al empresario bajo un esquema de subsidio a la demanda de servicios. Se fortalecerán los sistemas de información institucional, empresarial y financieros; y se impulsarán los espacios de participación y representación de los empresarios de la microempresa en los ámbitos regionales.

Con tal fin, el gobierno nacional a través del Conpes fortalecerá las entidades financieras de primer piso apoyándolas en la apropiación y manejo de tecnologías financieras de microcrédito, profundizará el desarrollo de los marcos normativos para los esquemas de crédito y garantías; rediseñará la línea Finurbano al ofrecer productos cada vez más acordes con las demandas de los empresarios, en términos de montos, plazos y destinación; reorientará la acción de la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, hacia el desarrollo y administración de sistemas de información, gestión de investigación, promoción de espacios de representación y participación regional para la conformación de alianzas estratégicas de orden empresarial, y seguimiento y evaluación de la oferta institucional de servicios de apoyo a la microempresa.

*c. Apoyo a la participación económica de la mujer.* Como una nueva estrategia para mejorar las condiciones de participación de la mujer en la economía, este gobierno propiciará la reducción de las barreras de inserción a la actividad económica y al mercado laboral en particular, tanto en contexto cultural institucional como en el acceso a los recursos productivos. Con el fin de cumplir con este objetivo se diseñará y pondrá en marcha un proyecto piloto con aplicación en pequeñas y medianas empresas, preferiblemente exportadoras, lideradas por mujeres y donde la mano de obra sea mayoritariamente femenina. En este sentido se asignarán los recursos de crédito externo y de presupuesto nacional necesarios para el desarrollo de dicho proyecto.

El objetivo del proyecto consiste en un programa piloto que identifique metodologías y herramientas aplicadas en atención empresarial, que contribuyan a reducir las barreras para la inserción económica de las mujeres. Esto sustentado en estudios recientes, (Tenjo, Jaime, 1998) los cuales han detectado que aunque la fuerza de trabajo femenina colombiana cuenta con un año más de educación en promedio que la masculina, percibe salarios menores (para 1995 el salario promedio femenino equivalía al 71.4% del masculino). Con respecto a la participación en el empleo, el diferencial de desempleo entre hombre y mujeres ha tendido en los últimos veinte años a ser cada vez mayor para las mujeres (en 1997 la tasa de desempleo femenino alcanzó 5.3% más que la masculina).

*d. Estímulo a la incorporación de prácticas ambientales.* La regulación ambiental eficientemente diseñada y puesta en marcha con criterios de minimización de costos y cumplimiento de metas ambientales es consistente con el crecimiento económico, la generación de empleo, los incrementos de competitividad y el logro de niveles de calidad ambiental socialmente aceptables. Así, el Plan *Cambio para construir la paz* fortalecerá el marco regulatorio ambiental para lograr un aumento en la competitividad empresarial, mediante la participación activa de la industria para la fijación de las metas ambientales.

El Plan de Desarrollo busca estimular el acceso de las empresas a programas y prácticas de gestión ambiental, la adopción de tecnologías limpias que permitan el uso eficiente del agua y energía, la minimización de residuos y la reducción de la contaminación en la industria, a fin de incorporar la utilización de sellos verdes con reconocimiento internacional.

Dentro de la estrategia de coordinación institucional los Ministerios de Medio Ambiente, Desarrollo Económico y Comercio Exterior, así como las autoridades locales desarrollarán una gestión ambiental coherente con las políticas de desarrollo sectorial y regional. Además, estas instituciones analizarán, evaluarán y apoyarán las iniciativas relacionadas con la promoción de instrumentos facilitadores para el cumplimiento de la regulación ambiental, tales como programas de asistencia técnica ambiental por parte de Pymes, adopción de códigos voluntarios de conducta, adopción de sistemas de gestión ambiental empresarial, fortalecimiento de centros de producción más limpia y apoyo a empresas comunitarias para la minimización y reciclaje de residuos.

## 2. Apoyo al desarrollo científico y a la innovación tecnológica

a. *Sistema nacional de ciencia y tecnología.* Las instituciones y estrategias creadas a partir de la conformación del sistema nacional de ciencia y tecnología constituyen un esfuerzo coordinado hacia la incorporación e identificación de las necesidades científicas y tecnológicas acordes con el grado de desarrollo productivo nacional, así como un esfuerzo que asegure la vinculación del sector privado en las estrategias tecnológicas y de innovación.

La consolidación del sistema será un objetivo del *Cambio para construir la paz*. Con este propósito se buscará la coordinación y articulación de los programas y proyectos que realizan las entidades del orden nacional y los instrumentos e instancias del sistema (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y consejos de programas) con miras a que el presupuesto destinado a investigación científica y tecnológica que realiza el gobierno central, sea consistente con la política nacional de ciencia y tecnología y responda a las prioridades allí planteadas<sup>2</sup>.

Tanto Colciencias como el DNP desarrollarán canales de coordinación efectivos y utilizando la ley de ciencia y tecnología, buscarán esquemas de articulación del presupuesto e integración de los diversos actores involucrados en la generación y apropiación del conocimiento.

Será imperativo dentro de este esfuerzo focalizar los recursos financieros dirigidos a actividades científicas hacia aquellos sectores dinámicos y estratégicos, tales como el conjunto de nuevas tecnologías genéricas, la electrónica y la informática, así como sectores en los cuales el país cuenta con claras ventajas comparativas como el procesamiento de recursos naturales, biotecnología, etcétera.

La orientación estratégica del sistema en cuanto al desarrollo y consolidación de capacidades programáticas y del conocimiento deberá estar articulada con las necesidades de competitividad de la sociedad y los requerimientos de su desarrollo, en particular de su sector exportador. Dentro de cada área programática se deben conciliar tres elementos: (i) capacidades institucionales construidas, de saberes y líneas estratégicas de investigación y desarrollo tecnológico; (ii) orientación de agendas derivadas de los planes estratégicos, en los que han tenido una alta participación los diversos integrantes e instancias institucionales del sistema nacional de ciencia y tecnología; (iii) las demás orientaciones contenidas en el *Cambio para construir la paz* y que estén en correspondencia con las estrategias del sistema.

Las líneas de investigación y desarrollo tecnológico tendrán una relación más directa con la demanda existente en temas de interés y relevancia para

el país, de forma tal que las políticas del sistema nacional de ciencia y tecnología responderán a una verdadera regionalización de la investigación científica. Los programas desarrollados en el marco del sistema serán apropiados por las regiones y departamentos en un esfuerzo coordinado entre nación y territorios.

La regionalización y descentralización de las actividades de ciencia y tecnología se fundamentan en el reconocimiento de la región como ámbito por excelencia para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico y social. Esta estrategia implicará el diseño de un sistema de funcionamiento para que en su gestión y desarrollo cada región gane en identidad, haga los énfasis que más convengan y adelante el tipo de alianzas sociales, territoriales y sectoriales de interés, dando lugar al desarrollo de un sistema regional de ciencia y tecnología diverso, flexible y adaptable como parte integral de dicho sistema.

Bajo el reconocimiento de que son las regiones y los actores existentes (universidades, cámaras de comercio, centros de desarrollo tecnológico, centros de investigación, gobiernos departamentales y municipales y organizaciones no gubernamentales) quienes establecerán sus propias formas organizacionales, Colciencias generará canales de interacción y coordinación con ellas, con el objeto de regionalizar los programas nacionales de investigación, establecer programas estratégicos en las regiones, y apoyar la investigación sobre procesos de construcción regional y local. Bajo este criterio se reestructurará la organización existente.

Los sistemas regionales estarán basados en la creación de *clusters* regionales y centros tecnológicos; se apoyará la creación de capacidades científicas y tecnológicas en las regiones de menor desarrollo relativo vía mecanismos especiales de financiamiento y, finalmente, se fomentará la investigación en los temas de región y territorio.

La regionalización del sistema estará acompañada por el desarrollo de una estrategia de vinculación del sector privado y de otros organismos no gubernamentales. De esta forma se buscará un acercamiento mucho mayor entre empresa, sector académico, gobiernos locales, con las iniciativas y políticas del sistema. Se elaborarán nuevas estrategias de financiamiento con una mayor participación de estos actores en dicho proceso.

Se promoverá el desarrollo de nuevas formas organizacionales de la comunidad científica y tecnológica caracterizadas por conformación de consorcios de investigación establecimiento de redes de investigación, fomento de alianzas estratégicas entre centros de investigación, universidades y empresas del sector productivo, desarrollo de nuevas formas de cooperación universidad-empresa, financiamiento a programas y proyectos de investigación en los que participen en forma asociativa diversos grupos y centros, y el establecimiento y fomento a las redes internacionales de innovación y desarrollo tecnológico.

En relación con la formación de recursos humanos de alto nivel se buscará una participación mayor de las universidades y de las otras entidades del sistema. Igualmente será fundamental dentro de las estrategias el fortalecimiento de los programas de doctorados nacionales, dando prelación al programa de jóvenes investigadores como instrumento de formación de capacidad científica en el país.

Por último se pondrá en marcha el sistema de seguimiento y evaluación de la actividad de investigación científica y de desarrollo tecnológico para articularlo a las diferentes instituciones y agentes que operan en el sistema<sup>3</sup>.

*b. Sistema nacional de innovación.* Se fortalecerá la construcción de este sistema mediante el mayor apoyo institucional a los consejos de los programas nacionales de desarrollo tecnológico y a las instancias regionales correspondientes, con el propósito de que sirvan de articuladores de los sectores público y privado en la ejecución de políticas y programas estratégicos de innovación, desarrollo tecnológico y productividad.

En esta medida el sistema de innovación y los consejos de programa del sistema nacional de ciencia y tecnología formarán parte de la estrategia general de articulación institucional y del montaje del Fondo de Productividad y Competitividad dirigido al fortalecimiento del apoyo empresarial para las exportaciones.

Para ello será central dirigir sus acciones hacia la generación de nuevos productos y procesos, la adaptación tecnológica, la capacitación avanzada de trabajadores y la adopción de cambios en la cultura empresarial. Igualmente se buscará un vínculo más estrecho con las estrategias de promoción de Proexport y las líneas de financiamiento del IFI y Bancoldex, los recursos del Sena y los recursos de las contribuciones parafiscales dedicados a investigación y difusión tecnológica.

Se impulsará la consolidación de los centros de desarrollo tecnológico, las incubadoras de empresas de base tecnológica y los parques tecnológicos los cuales junto con las universidades, centros de desarrollo productivo, centros de desarrollo empresarial, etcétera, serán los ejecutores y difusores de los programas de atención a las empresas.

### 3. *Financiamiento de las actividades productivas*

En los últimos años se ha logrado avanzar en el proceso de diversificación y democratización sectorial y regional de los recursos de crédito a través de programas dirigidos a las Pymes y a las microempresas, aunque se percibe que la orientación del crédito privilegia sectores y centros urbanos de mayor desarrollo. El reducido tamaño del sector financiero, su especialización hacia el financiamiento del consumo doméstico y su poca vocación para constituir banca de inversión y apoyar los requerimientos de recursos de las actividades productivas exportadoras, se considera un elemento restrictivo del desarrollo industrial colombiano.

Es así como para garantizar cobertura nacional del crédito otorgado por el IFI a las Pymes, y a las microempresas se autorizará al Instituto para realizar convenios con la banca comercial, asegurando las condiciones que permitan el mejor abastecimiento sin afectar el costo normal del crédito.

Igualmente se negociará y aprobará el crédito Microglobal IV como uno de los principales instrumentos para la financiación de los programas de asistencia técnica y de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas.

El IFI y Colciencias apoyarán los procesos de adecuación tecnológica del sistema productivo a las nuevas condiciones de la competencia. En particular, la línea IFI-Colciencias actuará para apoyar la modernización tecnológica conducente a la renovación y modernización de los medios productivos, y coordinarán los medios institucionales y recursos financieros para potenciar la incorporación de tecnología avanzada al sistema productivo que conduzca a la mejora de procesos y la productividad global.

La descentralización del sistema de apoyo deberá acompañarse del diseño de procesos simplificados y de mayor eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorización.

El IFI en el desarrollo de su actividad de banca de inversión promocionará y apoyará proyectos de desarrollo sostenibles, con impacto social y en

sectores estratégicos. El Instituto participará en proyectos económica y financieramente viables, en los que confluyan los intereses regionales y nacionales, para que de esta manera dinamicen la competitividad de los sectores con potencial exportador mejorando el nivel de vida y buscando la equidad social. Para ello estimulará alianzas regionales, con inversionistas públicos y privados que muestren interés en financiar los estudios de factibilidad y en participar con aporte de capital. En la realización de esta actividad se tendrán en cuenta los resultados obtenidos en los estudios de competitividad y de perfiles de proyectos de inversión financiados por el Instituto en diferentes departamentos del país<sup>4</sup>, así como otras propuestas de índole regional.

A través de Bancoldex se otorgarán líneas de crédito a largo plazo para que los exportadores tengan acceso a la misma tecnología de sus competidores. También se diseñará una línea de crédito para financiar el establecimiento de sucursales o puntos directos de venta en el exterior de empresas exportadoras nacionales.

Bancoldex respaldará la competitividad, a través del financiamiento de proyectos en infraestructura física como obras de construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura asociada al transporte de bienes de exportación. Esta tarea será fundamental en el marco de la integración física con la Comunidad Andina para facilitar las corrientes de comercio entre Colombia y el resto de países miembros, particularmente con Ecuador y Venezuela.

Se desarrollarán mecanismos para la creación de fondos de capital de riesgo a través de las instituciones financieras. En esta acción intervendrán las estrategias ya diseñadas, así como los recursos disponibles de instituciones como Colciencias, el IFI y la misma cooperación técnica internacional.

También se propondrá la modificación del Convenio de Pagos de la Aladi, para facilitar las operaciones de comercio y disminuir los costos financieros, conjuntamente con una mayor difusión de los servicios tradicionales que prestan Bancoldex y Segurexpo, especialmente la financiación de proyectos de infraestructura física asociada con exportaciones, el Liquidex y la garantía instantánea del Fondo Nacional de Garantías. Este último organismo será reforzado a través del presupuesto de la nación con el objeto de facilitar y garantizar el acceso de los pequeños y medianos empresarios exportadores al crédito de exportación.

### 4. *Diseño de una estrategia de promoción de la oferta exportable*

Para lograr una oferta exportable que responda a la demanda internacional e identificar nuevos mercados para nuestros exportadores, será esencial la inteligencia de mercados. También será muy importante la búsqueda de inversionistas extranjeros en los sectores de servicios y productos exportables.

En este contexto, la investigación de mercados y los programas de difusión de la información en Proexport, serán herramientas esenciales para este propósito. De esta manera se mejorará el conocimiento directo de los mercados internacionales por parte del empresario colombiano, en lo relacionado con las condiciones de acceso, normas técnicas, legislación y políticas gubernamentales, entre otras.

De la misma manera se identificarán aquellos productos para los cuales existe demanda de importaciones en los mercados mundiales para cruzar con los productos que Colombia está en capacidad de producir para la exportación y no lo está haciendo.

Para el desarrollo de estos objetivos se incorporarán los avances tecnológicos en materia de transmisión electrónica de datos, logrados con el proyecto Sistema de Información Colombiano de Comercio Exterior, Since, para conformar bases de datos que permitan identificar oportunidades comerciales en otros países y pongan a disposición del empresario colombiano información completa y oportuna para incrementar la oferta exportable.

Se desarrollará una cultura exportadora en el empresario colombiano, a través de cursos y seminarios, que fomenten la cultura de innovación, calidad, oportunidad y promuevan un cambio en la mentalidad para la creación de nuevos procesos y productos destinados a la exportación, focalizando la producción hacia la demanda externa.

Proexport servirá de canal de comunicación sobre la demanda potencial por productos nacionales y los requerimientos del sector productivo exportador hacia las demás entidades públicas. De esta forma, la actividad de Proexport se centrará en la consolidación de las unidades exportadoras, y su coordinación con otras actividades de apoyo al sector productivo.

Todas las acciones individuales se prestarán como parte del programa coordinado de exportación de acuerdo con la conformación de las unidades exportadoras. Proexport, igualmente, contemplará el diseño y aplicación de mecanismos de seguimiento, evaluación y control, que permitan medir el impacto de las acciones desarrolladas ajustando el instrumento para obtener los resultados esperados.

El Ministerio de Comercio Exterior en coordinación con la Cancillería hará una reestructuración de las misiones comerciales en el exterior y bajo criterios de ampliación y consolidación de mercados se determinará su ubicación y funciones con el fin de que las oficinas comerciales de Proexport, las embajadas y consulados de Colombia en el exterior ejerzan una verdadera diplomacia comercial. Esta reestructuración se hará con independencia de las misiones diplomáticas ubicadas actualmente en el exterior.

Las oficinas comerciales también deberán promover misiones de compradores hacia nuestro país, las cuales han demostrado su eficacia cuando el empresario comprador tiene contacto directo con las empresas exportadoras.

##### *5. Aplicación de los instrumentos de fomento a las exportaciones*

Instituciones como el Ministerio de Comercio Exterior, Bancoldex y Proexport, y mecanismos como el Cert, Plan Vallejo, zonas francas y las comercializadoras internacionales seguirán promocionando las exportaciones colombianas. Algunos de estos instrumentos se modificarán para dar cumplimiento a los compromisos con la OMC<sup>4</sup> y otros serán reorientados de acuerdo con el modelo de desarrollo exportador que se quiere adelantar, donde la consigna será la utilización eficiente de los recursos del Estado.

Se llevará a cabo el desmonte progresivo del Cert; los recursos destinados al sector industrial se desmontarán progresivamente y se reorientarán al Fondo Nacional de Productividad y Competitividad. Igualmente y sujeto a disponibilidad presupuestal se estudiará la posibilidad de implementar el mecanismo de devolución de impuestos indirectos a la actividad exportadora. El Cert que reciben los productos agrícolas contenidos en la oferta agrícola colombiana notificada ante la OMC, se adecuará de conformidad con los compromisos del acuerdo sobre la agricultura de dicha organización.

Se mantendrán vigentes las modalidades de Plan Vallejo compatibles con las exigencias de la OMC y la normatividad andina. Así mismo, se llevará a cabo el ajuste de la parte operativa del Plan Vallejo para mejorar el acceso de empresas pequeñas y medianas a este instrumento que ha mostrado ser muy eficiente para el sector exportador.

La acción de las comercializadoras internacionales se dirigirá a fortalecer la base exportadora y la participación de las empresas en el mercado externo. Bancoldex creará líneas de crédito y Proexport, bajo la dirección del Ministerio de Comercio Exterior, propiciará la creación de comercializadoras por mercados y por productos. Se buscará que las zonas francas en las regiones costeras incrementen sus volúmenes de exportaciones y se fomentará la inversión extranjera en sectores como el turismo, servicios, centros de distribución de mercancías y actividades de operación comercial.

Para el diseño de la política de servicios se debe tener presente la normatividad de la OMC y los acuerdos existentes en esta materia en el marco del G-3 y la Comunidad Andina. Se hará extensivo a este sector, los instrumentos de promoción existentes para el de bienes y se diseñarán mecanismos de promoción acordes con sus particularidades.

##### *6. Procesos de integración*

Será prioritaria la consolidación de la Comunidad Andina, mediante la evaluación del AEC, la promoción del comercio de servicios, la revisión de los trámites aduaneros andinos, la adopción de una política comunitaria para la promoción y protección de la inversión extranjera y la eliminación de las barreras no arancelarias que en muchos casos impiden el aprovechamiento del mercado ampliado y dificultan procesos de inversión conjunta.

De manera prioritaria se avanzará, como Comunidad Andina, en el proceso de negociación comercial con los países de Centroamérica y el Caribe, para aprovechar la demanda potencial de este mercado.

En la negociación con el Mercosur, se continuará con la posición unificada de la CAN, defendiendo los sectores más sensibles y garantizando un mejor acceso a los más competitivos. Se negociará, en forma tal, que se mantengan las preferencias para la oferta exportable colombiana del patrimonio histórico y se eviten las reciprocidades que pondrían en peligro el mercado que se tiene en la comunidad andina.

En las negociaciones del Alca y en la nueva ronda de la OMC, se buscará un acceso real en productos con potencial exportador tratando de eliminar todas las barreras al comercio, así como subsidios a la agricultura y a la industria. Se conformará un grupo de trabajo que, apoyado en estudios sectoriales, estime el impacto y las oportunidades de estos acuerdos. Es importante tener en cuenta la existencia de espacios como el PBEC, del cual Colombia es miembro.

En el plano bilateral, las relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea ocupan un papel fundamental. Por esta razón se intensificarán los nexos comerciales y de inversión, aprovechando las preferencias arancelarias brindadas, buscando su ampliación y prórroga, y la firma de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones.

En general en todas las negociaciones que se realicen será indispensable la participación activa del sector privado de manera que efectúe un seguimiento de estas y facilite estudios y recomendaciones para fortalecer la posición negociadora del país, lo cual, en todo caso, será consistente con el desarrollo económico del país. Los regímenes diferenciales que en

materia de nóminas lentas de desgravación se diseñen, deben tener como base procesos de reconversión de los sectores productivos que se vean beneficiados por ese tratamiento.

#### 7. Política arancelaria, de competencia desleal y contrabando

Se hará una revisión de la actual estructura arancelaria, que garantice una protección efectiva similar para todos los sectores productivos, evite el contrabando técnico, facilite su aplicación por parte de las entidades de control, promueva las exportaciones con alto valor agregado y garantice ingresos acordes con los requerimientos de mediano plazo de las cuentas fiscales del país. Esa propuesta se presentará a la Secretaría de la Comunidad Andina para impulsar un arancel externo común sin excepciones que evite condiciones desiguales de competencia en el mercado subregional y en terceros mercados.

Respecto a los mecanismos de protección de la competencia desleal, estos se aplicarán acordes con criterios claros y transparentes sobre la comprobación o amenaza de daño a ramas o sectores de la producción nacional, de forma tal que el Incómex haga un seguimiento efectivo sobre los convenios de reconversión productiva que, bajo el amparo de estos mecanismos, debe hacer el sector empresarial.

Se seguirá dando especial énfasis al control del contrabando y a la evasión, pues a través de modificaciones en la ley estos controles no sólo incrementan los ingresos del Estado, sino que protege el aparato productivo nacional de uno de los más devastadores flagelos del comercio internacional. Así mismo; el gobierno buscará la cooperación internacional a través de convenios de asistencia mutua con las aduanas de los Estados Unidos y Panamá, para controlar el flujo de mercancías ilegales desde los puertos de origen.

#### 8. Simplificación y agilización de trámites de comercio exterior

El Ministerio de Comercio Exterior, conjuntamente con la DIAN, sistematizará y simplificará los aspectos operativos del comercio exterior, sin descuidar su control pero manteniendo claridad y unidad de criterios en las normas y reglamentos pertinentes. Articulará los trabajos realizados en los proyectos siglo XXI<sup>5</sup> y Since, con el objeto de implantar un único sistema de intercambio de datos, que permita estandarizar y agilizar los trámites de exportación e importación. La Aduana se transformará en una entidad prestadora de servicios de apoyo a las operaciones de exportación e importación y establecerá, con el concurso del Ministerio de Comercio Exterior, un código aduanero único que recopile, agilice y simplifique los procesos aduaneros.

Las entidades encargadas de otorgar vistos buenos, simplificarán y sistematizarán los trámites de expedición, y el Incómex agilizará los relacionados con el reconocimiento del Cert y la aprobación del sistema Plan Vallejo.

La Comisión Mixta de Comercio Exterior, efectuará una monitoría permanente sobre la agilidad de los trámites y la competitividad internacional de las instituciones involucradas en estos procedimientos, comparándolas con las de los países competidores.

#### 9. Promoción de la inversión extranjera

En desarrollo del modelo de internacionalización y apertura económica se ha propiciado la flexibilización y la adopción de nuevas disposiciones legales en materia de inversión extranjera. En particular, las políticas de atracción de los flujos de capital extranjero arrojaron resultados favorables y es así como los flujos de inversión que ingresaron al país en lo corrido de la década, presentaron una dinámica importante<sup>6</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo incentivará la inversión extranjera a través de modalidades tales como el establecimiento de sucursales, alianzas estratégicas, maquiladoras y contratos de licencia para ensamble y distribución. El gobierno trabajará en brindar cada día mayor seguridad jurídica y mejores condiciones para la inversión extranjera en el país. En este contexto, se impulsará en el Congreso de la República la modificación del artículo 58 de la Constitución Nacional, lo cual tendrá una incidencia directa en las negociaciones de acuerdos para la promoción y la protección de las inversiones.

Igualmente el gobierno nacional continuará promoviendo la participación de Colombia en los procesos multilaterales que se desarrollan en el marco del Alca, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y la OMC en lo relacionado con el tema de inversión.

Dentro de la estrategia para la atracción de inversión extranjera hacia el país, un aspecto fundamental lo constituye la protección de la propiedad intelectual. Colombia cuenta con una normativa adecuada en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual, aunque será necesario realizar algunos ajustes para hacerla compatible con las disposiciones de la OMC.

#### 10. Regionalización de los instrumentos de apoyo a la actividad productiva

Se iniciará un proceso de descentralización de los servicios técnicos empresariales para estimular el desarrollo económico departamental, propiciando que las administraciones territoriales se conviertan en difusores de los mecanismos e instrumentos de apoyo a la actividad empresarial.

El diseño de políticas de reconversión de la estructura sectorial industrial, las formulaciones en materia de ampliación de la cobertura del crédito empresarial y la conformación de instituciones prestadoras de servicios o líderes en la promoción de proyectos de desarrollo tecnológico, girará en torno a la regionalización de los mecanismos e instrumentos, evitando así la profundización de las desigualdades regionales y la ampliación de la brecha tecnológica.

Específicamente: (i) Se promoverá la creación o fortalecimiento de instancias departamentales, consejos departamentales de desarrollo productivo que permitirán una concertación de las políticas de competitividad regional con las entidades de orden nacional; (ii) Se diseñarán sistemas de información que permitan el acceso de las regiones a los mecanismos de apoyo; (iii) se identificarán ofertas exportables regionales a través de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior, Carces, y se fortalecerán las alianzas estratégicas entre los empresarios a través de instrumentos como las rondas empresariales de negocios; (iv) se promoverán los estudios de competitividad departamental con financiación del gobierno central, los gobiernos departamentales y el sector privado, y (v) se fomentará la creación de zonas francas en las regiones costeras y en las zonas fronterizas, buscando mayor inversión extranjera hacia el turismo, los servicios, centros de distribución de mercancías y actividades de operación comercial.

#### 11. Promoción a la competencia

Para el fortalecimiento institucional y la aplicación de las normas de libre competencia en Colombia, se proveerá a la Superintendencia de Industria y Comercio de los recursos humanos y de infraestructura necesarios hacia el cumplimiento de las funciones asignadas en el Decreto 2153 de 1992 y la Ley 446 de 1998. Se ampliará y mejorará la capacidad investigativa de la Superintendencia, a través del desarrollo de instrumentos de apoyo a las investigaciones y estudios. Se desarrollarán las nuevas funciones en materia de competencia desleal asignadas por la Ley 446 de 1998. Se

evaluará la necesidad de revisar las normas antimonopolio (Ley 155 de 1959 y Decreto 2153 de 1992) buscando convertirla en un estatuto de promoción a la competencia. Este estatuto debe ser un único cuerpo legal que legisle íntegramente la materia, y se creará un marco normativo institucional que favorezca la introducción de la competencia. Así mismo, se armonizarán las políticas que en materia de promoción a la competencia desarrollan los ministerios, algunas superintendencias y las comisiones reguladoras de energía, telecomunicaciones y agua potable, con el objeto de delimitar el campo de su competencia.

Igualmente se harán esfuerzos para consolidar el sistema de propiedad industrial dotando a la Superintendencia de Industria y Comercio de los recursos necesarios para su aplicación en el contexto de todos los tratados de los que Colombia hace parte. Se desarrollarán las bases para un nuevo código del consumo, se impulsará una mayor organización de los consumidores, y se procurará la centralización del sistema de normalización, acreditación, certificación y metrología en la Superintendencia como organismo único de acreditación.

### EL CARIBE COLOMBIANO

En la región Caribe adquieren particular vigencia las estrategias del *Cambio para construir la paz* por su potencial de recursos humanos y naturales, insuficientemente aprovechados y por constituir, por su localización y base económica y potencial, un escenario territorial propicio para impulsar la vocación exportadora del país.

Por otra parte, el Caribe colombiano es una región en la cual se registran agudas situaciones de marginalidad y pobreza, y donde confluyen a gran escala los conflictos sociales y la confrontación armada, condiciones que se deben resolver para evitar que continúen constituyéndose en un freno para el progreso regional y nacional.

En síntesis, las principales barreras para el desarrollo del Caribe colombiano han sido el perfil limitado de la economía exportadora en Colombia, la carencia de una adecuada infraestructura vial y de comunicaciones intrarregionales, la débil integración económica interna, los muy bajos niveles de educación y de cobertura de servicios básicos, la extrema pobreza acentuada por los fenómenos de violencia, la debilidad institucional y financiera y la falta de liderazgo para promover y ejecutar los proyectos determinantes de la transformación de la región.

Es por ello que se requiere una atención prioritaria y decidida para abordar integralmente estas situaciones y es por estas razones que el gobierno ha considerado de importancia dedicar un lugar especial al Caribe dentro del Plan Nacional de Desarrollo del *Cambio para construir la paz*. Dirigir de

manera coordinada la acción estatal, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos territoriales, los gremios y a la sociedad civil en general, harán del Caribe colombiano un elemento jalonador del proceso de desarrollo y de construcción de la paz en el país.

### El potencial de la región

Los principales rasgos que caracterizan el potencial de la región del Caribe colombiano son los siguientes:

- Ecosistemas estratégicos de importancia nacional y regional.
- Abundantes recursos naturales que perfilan un potencial evidente para actividades agropecuarias y mineras y para el desarrollo de actividades industriales y de servicios orientadas a los mercados internacionales.
- Factor humano de identidad cultural que le otorga un atractivo rasgo dentro del contexto nacional y que favorece el proceso de integración regional.
- Sistema urbano-regional ampliado y diversificado constituido por las capitales departamentales, el archipiélago de San Andrés y otros núcleos urbanos de importancia, distribuidos en gran parte del territorio de la región, en un tejido con un gran potencial para el eslabonamiento de actividades productivas agropecuarias e industriales con orientación tanto para el mercado interno como para el de exportación.
- Sector industrial que registra un grado importante de desarrollo dentro del contexto nacional, especialmente en Barranquilla y Cartagena.
- Gran potencial para fortalecer las interrelaciones económicas en la misma región y aprovechar las ventajas de la localización costera para la creación de ventajas comparativas en actividades industriales orientadas a la exportación.
- Sector minero dinámico, especialmente en carbón (Guajira y Cesar), hidrocarburos (gas de Guajira, principalmente) y ferroníquel (Córdoba). La minería de oro es también muy significativa en el sur de Bolívar, pero efectuada en condiciones artesanales.
- Enorme capital para el desarrollo del turismo, no sólo en el litoral y el archipiélago de San Andrés, sino también en el interior de la región, con base en la gran oferta de ambientes naturales exuberantes (ciénagas, sabanas, Sierra Nevada, etcétera) o de localidades de valor histórico y cultural como Mompox.
- Facilidades de comunicación terrestre con el interior del país y portuaria con los mercados internacionales y con la posibilidad de modernizarlas, ampliarlas o multiplicarlas a corto plazo.

### Oportunidades para Colombia

La superación de los obstáculos que han frenado el despegue del Caribe colombiano y su transformación económica, social e institucional, constituirá un catalizador de la transformación de las condiciones de desarrollo de Colombia y un cambio sustancial en el modelo de aprovechamiento de las ventajas comparativas del país dentro del contexto internacional: transformar la región del Caribe y aprovechar su potencial exportador y ventajas comparativas tendrá como consecuencia transformar definitivamente el conjunto de la nación.

Dentro de la perspectiva del papel de la región en el contexto nacional, las líneas estratégicas para el Caribe colombiano dentro del *Cambio para construir la paz* son las siguientes:

- Aprovechamiento del potencial exportador, derivado de las ventajas de localización, así como de los recursos humanos y naturales.

<sup>1</sup>En aspectos tales como la eliminación de trámites que obstaculizan los procesos operativos del comercio exterior, la constitución de la oferta exportable, la promoción de alianzas estratégicas entre los empresarios, las rondas de negocios y los agrupamientos regionales y sectoriales.

<sup>2</sup> Actualmente el sistema está restringido al presupuesto de Colciencias que representa el 26% del gasto del gobierno central en actividades de ciencia y tecnología.

<sup>3</sup> Para tal efecto se continuará con el esfuerzo realizado por Colciencias en la creación de un observatorio de ciencia y tecnología.

<sup>4</sup> Entre las actividades que ofrecerá el IFI se destacan: valorizaciones, diagnóstico de empresas, evaluación de proyectos, titularizaciones y emisiones estructuradas (colocación de bonos), determinación de una estructura financiera óptima, refinanciaciones y reestructuraciones, financiamiento de proyectos, privatizaciones, sindicación de créditos, emisión primaria de capital accionario, adquisición de acciones y desinversiones.

<sup>5</sup> Sistema de información de la DIAN.

<sup>6</sup>La inversión extranjera neta excluyendo petróleo, pasó de 350 millones de dólares en 1992 a 3.495 millones de dólares en 1997, con un crecimiento promedio anual del 72%. En el sector industrial, los flujos netos que ingresaron a este sector pasaron de 69.8 millones de dólares en 1992 a 640.7 millones de dólares en 1997. La dinámica en el sector financiero fue aún más importante: mientras que en 1992 recibió 153 millones de dólares, el monto en 1997 llegó a ser de 1.016 millones de dólares, con un crecimiento promedio anual de 86%.

- Fortalecimiento del capital humano, basado en la obtención de altos niveles de cobertura y calidad en la educación, en la salud y en los servicios públicos básicos, así como en la generación de condiciones para la superación de la miseria.
- Integración regional, entendida como la consolidación del sistema urbano regional y como el eslabonamiento de los sectores productivos sobre la base de programas orientados a consolidar la infraestructura vial de la región, y a reducir el déficit de vivienda y de servicios públicos básicos.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión mediante la descentralización y la autonomía territorial.
- Dentro de este contexto, el desarrollo de la región deberá materializarse a través de un conjunto de políticas y proyectos estratégicos, entre los cuales se destacan los siguientes:
- Reconocimiento y restauración de los principales sistemas geoambientales de la región, para ordenar ambientalmente su futuro desarrollo.
- Fortalecimiento de la educación básica, media y superior.
- Obras de infraestructura y transporte que favorezcan la integración regional, fundamentada en la promoción de enlaces económicos, sociales y culturales intrarregionales, que permitan aprovechar los recursos humanos, sociales y culturales intrarregionales, así como de localización de la región para las exportaciones.
- Apoyo a la localización de actividades industriales y agroindustriales de vocación exportadora, facilitando el aprovechamiento de la creación de ventajas comparativas.
- Fortalecimiento de los instrumentos de innovación y desarrollo tecnológico de la industria regional.
- Transformación del sector agropecuario mediante la modernización de los modos tradicionales y predominantes de uso de la tierra para la ganadería extensiva, mediante la modernización de las actividades agropecuarias, estímulos a los cultivos permanentes, impulso a programas intensos de reforestación, y diseño y aplicación de una verdadera reforma agraria.
- Ampliación del horizonte turístico regional extendiendo el uso sustentable racional y ordenado del litoral, así como el potencial de los múltiples escenarios naturales seleccionados para el ecoturismo nacional e internacional.
- Impulso a la descentralización y al desarrollo institucional de la región, acompañando el proceso de regionalización que ha sido liderado por el Caribe colombiano.

## II. INFRAESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD REGIONAL

La política de infraestructura estará enfocada a lograr una mayor competitividad del país mediante el desarrollo de proyectos estratégicos que tengan un impacto positivo en el aparato productivo, con el consiguiente beneficio para el comercio exterior. Para ello, se buscará que en el desarrollo de dichos proyectos esté comprometida la participación del sector privado en la financiación de proyectos y se estructurará una adecuada política de asignación de riesgos entre el sector público y el inversionista privado.

La política del gobierno nacional para el desarrollo del sector transporte, se focalizará en dar prioridad a los proyectos que impulsen recursos privados y que produzcan impacto en el sector exportador, en generación de empleo y en la construcción de la paz. En este sentido se buscará fortalecer las vías de acceso a los principales puertos tanto marítimos como terrestres fronterizos, para de esta manera aumentar la competitividad del país. Adicionalmente, se fomentará una cultura de mantenimiento de la infraestructura de transporte existente.

## A. TRANSPORTE

Los costos de transporte representan un elevado porcentaje del precio final de los bienes. Por esto, la infraestructura de transporte y su esquema de operación son determinantes del nivel de competitividad de un país<sup>1</sup>.

En Colombia, los grandes centros productivos están concentrados en el interior<sup>2</sup> localizados a una gran distancia de los puertos, lo que crea un arancel natural que afecta la competitividad. Esto sumado a una red vial de características de diseño subóptimas, en términos de velocidad de operación, capacidad, estado de las vías, confiabilidad y seguridad, se convierte en factor restrictivo para el acceso a los mercados internacionales.

Adicionalmente, la integración del sistema de transporte es un aspecto fundamental, las principales razones para esto son las condiciones geográficas del país y la localización de las zonas productivas. Por estas razones, no se puede pensar en el sector carretero como la única alternativa de transporte. Es pues necesario explorar alternativas de transporte de acuerdo con el tipo de carga y zonas del país, permitiendo la interconexión entre los distintos modos existentes.

El transporte de carga utiliza principalmente los modos carretero y marítimo. Es así como el 86% de los productos se movilizan por carretera y el 96% de la carga de comercio exterior utiliza la vía marítima.

El costo y la disponibilidad de un servicio no son los únicos condicionantes de la colocación de productos en un mercado, lo es también su confiabilidad. El sistema de red troncal colombiano se caracteriza por no contar con vías alternas adecuadas. Entonces se hace necesario mantener en buen estado la red secundaria, para que sirva de apoyo y complemento al sistema troncal (Universidad de los Andes, 1997).

Dadas las restricciones fiscales y el impacto de las inversiones en este sector, se hace necesario establecer mecanismos que permitan dar prioridad a la inversión para garantizar su eficiencia y productividad.

### 1. Carreteras-red primaria

#### a. Prioridades de inversión

##### ◆ Objetivos

Los principales objetivos identificados para la priorización en la inversión de carreteras troncales son los siguientes: (i) dar prioridad a los proyectos que apalanquen la mayor contribución de recursos privados y que a su vez tengan gran impacto en el sector exportador, en generación de empleo y de paz; (ii) fortalecer el proceso de participación privada en el sector, buscando alternativas que permitan los mayores beneficios para el país, con la menor cobertura de riesgo por parte de la nación; (iii) impulsar los proyectos ya iniciados, de tal manera que no se generen sobrecostos por su suspensión.

##### ◆ Estrategias

- Estructurar técnica, legal y financieramente proyectos estratégicos de comercio exterior, tomando en cuenta esquemas de participación privada y de financiación multilateral, entregando en concesión las vías económicamente viables. Se establecerá la programación óptima en el tiempo del alcance físico de los proyectos de concesiones viales. Esta programación buscará maximizar el beneficio social generado por las obras viales, minimizando los requerimientos sobre las finanzas públicas, impulsando la mayor parte de los recursos privados. Lo anterior se hará con base en parámetros como el nivel de servicio y la capacidad de la vía.

- Dado que la mayor parte del comercio exterior colombiano se moviliza a través del transporte marítimo, se buscará mejorar la capacidad de operación de las vías, incluyendo los accesos a los puertos marítimos de Colombia y a las ciudades.
- Las zonas que presentan mayores índices de violencia son aquellas que tienen problemas de comunicación. Es así como se deben fortalecer los proyectos que tengan mayor incidencia en el proceso de paz. Por lo anterior, una de las mayores prioridades es lograr la comunicación con aquellas zonas de conflicto que no cuentan con una adecuada infraestructura carretera.

#### ◆ Proyectos

De acuerdo con las estrategias establecidas, entre los corredores viales se destacan los siguientes (Mapa 5.1):

CORREDOR	PROYECTOS
dor Bogotá – aventura	Avenida Boyacá – Girardot – Ibagué Túnel de la Línea Buga – Buenaventura
dor de occidente	Medellín – La Pintada Pereira – La Paila – Armenia – Calarcá Girardot – Ibagué – Honda
dor centro - Atlántico	Briceño – Chiquinquirá – Barbosa Barbosa – Bucaramanga – Lebrija Bucaramanga – San Alberto San Alberto – Santa Marta Briceño – Tunja – Sogamoso
dor del Caribe	Malla Vial Córdoba – Sucre Malla vial Atlántico – Bolívar – Sucre
dor sur – occidente	Rumichaca – Pasto – Chachagüí
dor central	Neiva – Pitalito
dor centro – oriente	Cúcuta – Bucaramanga Bucaramanga – Troncal del Magdalena Puente Tienditas
dor troncal del Llano	Villavicencio – Saravena

#### B. Financiación

Para la realización de buena parte de las obras requeridas, es necesario la concurrencia en la generación de recursos adicionales.

#### ◆ Objetivos

Entre los objetivos para la financiación de los proyectos cabe destacar tres principalmente: (i) fortalecer la política de participación privada, buscando incrementar la mayor proporción de recursos privados posible; (ii) promover sistemas ágiles y tecnificados para el recaudo de peaje, ya sea que estos estén a cargo del sector público o del sector privado; (iii) fortalecer el sistema de recaudo por valorización permitiendo que se convierta en una alternativa viable para la cofinanciación de proyectos viales.

#### ◆ Estrategias

- Estructurar proyectos viales que guarden economías de escala y sean atractivos financieramente para el sector privado, tomando como base las experiencias obtenidas en los primeros proyectos concesionados y avanzando en las políticas de regulación y control.
- Implantar una reglamentación ágil e integral del nuevo estatuto nacional de valorización y la Ley 388/98 que permita el manejo integral de la contribución por valorización y el impuesto por plusvalía, equilibrando la capacidad de pago real de los contribuyentes y las necesidades de inversión.
- Fortalecer la capacidad de recaudo de Invías estableciendo metodologías de gestión más eficientes, y aplicando experiencias exitosas.

- Realizar un análisis de los sistemas de recaudo de peaje actual, tanto a nivel nacional como internacional. Se realizará un análisis económico comparativo de los siguientes sistemas: (i) los sistemas estáticos formados por el sistema manual convencional de pago y (ii) los sistemas dinámicos compuestos por los sistemas de preclasificación basados en equipos *pasatarjetas* y los de preclasificación con lectura óptica de placa o tarjeta inteligente<sup>1</sup>.
- Los cargos a los usuarios, además de cumplir un papel en la financiación de la red, suministran una serie de señales a los agentes de la economía que incrementan la eficiencia en la asignación de los recursos. Es necesario establecer una política de financiación maximizando el impacto de los recursos. Adicionalmente, se requiere la participación de la inversión privada y la reestructuración del sistema de cargos a los usuarios con el fin de aumentar los ingresos para la red nacional. La sobretasa a los combustibles permitirá una por recortes presupuestales derivados de problemas coyunturales de la nación (Universidad de los Andes, 1997).

#### c. Operación

#### ◆ Objetivos

Dado que es necesario sacar el mayor provecho a la infraestructura existente, en cuanto a operación se buscará optimizar el uso de la malla vial maximizando confiabilidad, seguridad, eficiencia y velocidad.

#### ◆ Estrategias

- Adoptar tecnologías de punta para el recaudo del peaje e incrementar la vigilancia y atención de emergencias a través del sector privado
- Dar mayor confiabilidad, seguridad, eficiencia y velocidad en las vías ampliando programas de atención y prevención de emergencias sobre la red.
- Revisar el porcentaje de accidentalidad y continuar el esfuerzo realizado hasta el momento en cuanto a las interrupciones en las vías causadas por derrumbes y mal estado de los puentes.
- Mantener en operación una red vial integral, que permita en un momento dado tener alternativas que eviten la interrupción del tráfico. De esta manera es necesario contar con rutas alternas para transportar el producto. En este sentido, se impone que el sistema troncal de vías vaya acompañado de un sistema secundario alterno, de tal manera que la probabilidad de que la ruta troncal y la alterna queden fuera de servicio al mismo tiempo, sea despreciable (Universidad de los Andes, 1997).
- Aumentar las estaciones de pesaje y brindar mayor seguridad y confiabilidad de las vías, dándoles prioridad en cuanto a inversión en construcción, rehabilitación, mantenimiento y en cuanto a su importancia en carga movilizada:
- Realizar acciones que permitan la estructuración de sistemas integrados de información del tránsito y el transporte de pasajeros y de carga, de los diferentes organismos del sector nacionales y regionales para mejorar las labores de planeación, regulación y control del Estado.
- Adelantar un plan nacional de seguridad vial para promover e incentivar campañas de concientización a los conductores, desarrollar programas educativos desde el preescolar hasta la secundaria que se complementen con cursos de capacitación a conductores.
- Desarrollar estudios sobre puntos críticos de accidentalidad vial y realizar mejoras para reducir los siniestros.
- Fortalecer programas de señalización vial, medicina preventiva y de lucha contra la piratería terrestre.
- Extender los programas de integración con los países fronterizos para consolidar la atención y los servicios de los pasos de fronteras.

d. *Mantenimiento*

◆ **Objetivos**

El mantenimiento de la red vial existente, juega un papel preponderante en el presente plan de desarrollo. Para esto, se tiene el siguiente objetivo: (i) continuar con la destinación importante de recursos para mantenimiento y rehabilitación, para pasar de un 80% (Notivías, 1998) de red troncal en buen estado a un 90% al finalizar el cuatrienio.

◆ **Estrategias**

- Dar prioridad a los recursos de mantenimiento a través del programa de protección al patrimonio vial, Provia, manteniendo los trabajos de rehabilitación y mantenimiento de las vías de alto tráfico que comunican los centros de producción y consumo, entre sí, y con los principales puertos de la nación.
- Establecer una política de mantenimiento de puentes que contemple la realización de un inventario y con ella dar prioridad de necesidades.

2. *Aeronáutico y aeroportuario*

a. *Prioridades de inversión*

◆ **Objetivos**

Entre los objetivos por destacar para la priorización de proyectos de inversión en el sector aéreo y aeronáutico, cabe destacar los siguientes: (i) consolidar el proceso de privatización y descentralización de los aeropuertos del país; (ii) mantener, modernizar y ampliar la infraestructura aeroportuaria de acuerdo con los estándares internacionales; (iii) fortalecer institucionalmente al sector con el objeto de focalizar funciones y recursos.

◆ **Estrategias**

- Evaluar el actual proceso de concesiones aeroportuarias, incluyendo un análisis de las concesiones en las ciudades de Barranquilla y Cartagena.
- Diseñar y poner en marcha esquemas de concesión para los aeropuertos de carácter comercial. Para continuar con el proceso de entrega de los principales aeropuertos, se realizarán Planes Maestros de Inversión para los aeropuertos por concesionar y se fortalecerá la definición de responsabilidades en aspectos de seguridad.
- Concentrar las funciones de la Aeronáutica Civil en la operación, control, desarrollo y mantenimiento del sistema de espacio aéreo y la supervisión de la operación aérea privada estatal, nacional o internacional. Así mismo, fortalecer su área técnica, en aras de garantizar el financiamiento del sector y brindar apoyo técnico a los aeropuertos regionales.
- Diseñar el esquema de descentralización en infraestructura aeroportuaria, buscando entregar los aeropuertos regionales a los entes territoriales y fortalecer las entidades territoriales para asumir esta nueva responsabilidad.

◆ **Proyectos**

Los principales proyectos para tener en cuenta en el sector aeronáutico y aeroportuario son los siguientes:

PROYECTO	LOCALIZACIÓN	OBSERVACIONES
Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón	Palmira (Valle)	para concesionar
Aeropuerto José María Córdoba	Rionegro (Antioquia)	Realización Plan Maestro para concesionar
Terminal Aéreo Eldorado	Santa Fe de Bogotá D.C.	Realización Plan Maestro para concesionar
Aeropuertos regionales	Nacional	Descentralización
Sistemas año 2000		Reposición de equipos para entrar al nuevo milenio

B. *Financiación*

◆ **Objetivos**

La financiación en este sector se obtiene en un porcentaje importante, de recursos administrados por la entidad. De acuerdo con lo anterior, se han establecido los siguientes objetivos para el tema de financiación: (i) incrementar y optimizar los ingresos provenientes de la administración aeronáutica y aeroportuaria; (ii) revisar el esquema actual de tarifas.

◆ **Estrategias**

- Involucrar agentes privados en las labores de construcción y operación de infraestructura aeroportuaria.
- Poner en marcha un sistema de contabilidad eficiente en el sector que le permita conocer los ingresos y costos asociados a cada aeropuerto, dado que hasta el momento se lleva en forma centralizada.
- Analizar los sistemas tarifarios actuales y realizar comparaciones con la práctica internacional.

c. *Seguridad aérea*

◆ **Objetivos**

El tema de la seguridad aérea es fundamental para el desarrollo del sector. Por esta razón se han identificado los siguientes objetivos con el fin de llevar el sistema de aeronavegación colombiana a estándares internacionales: i) lograr cubrimientos óptimos de radioayudas en el espacio aéreo nacional; ii) mantener, modernizar y ampliar los sistemas de ayuda a la aeronavegación.

◆ **Estrategias**

- Continuar con la expansión de la red de radioayudas hasta llegar a un cubrimiento del 95% del territorio nacional. Actualmente, el cubrimiento es del 84%; es así como se debe recomponer la estructura presupuestal de la entidad para dirigir el mayor porcentaje a la inversión en infraestructura aeronáutica. Teniendo en cuenta el nivel tecnológico del sector, las inversiones deben incluir la modernización del equipo existente, así como su reposición.
- Adoptar tecnologías satelitales en aeronavegación.
- Modernizar los sistemas de información y soportes de la seguridad aérea, así como adecuar los equipos al cambio de siglo.

3. *Transporte férreo*

a. *Prioridades de inversión*

◆ **Objetivos**

(i) Hacer del sector férreo un modo competitivo que se constituya en una alternativa para el sector exportador; (ii) soportar la formulación de las nuevas inversiones en expansión férrea, en los análisis de las necesidades y tendencias de la demanda; (iii) impulsar proyectos de utilización de red férrea en algunos tramos para el transporte masivo de pasajeros (trenes de cercanía).

◆ **Estrategias**

- Culminar el proceso de entrega en concesión de las redes Atlántica y Pacífica asignando las cuotas anuales aprobadas mediante vigenias futuras como aporte de la nación para la rehabilitación para las dos redes.
- Incentivar las inversiones del sector privado en el desarrollo de centros de transferencia para incrementar la participación del modo en la movilización de carga nacional. De esta manera ofrecer un servicio de transporte competitivo que complemente a los demás modos existentes.
- Estructurar técnica, legal y financieramente proyectos que apoyen el comercio exterior a través de iniciativas del sector privado.
- Promover el uso de nuevos equipos en las empresas operadoras que garantice calidad y eficiencia en la prestación del servicio generando competencia con el modo carretero.

- Impulsar programas de rehabilitación y mantenimiento para los tramos de la red férrea no concesionables.

◆ **Proyectos**

PROYECTO	MODALIDAD	ALCANCE
Red férrea del Atlántico	Concesión	1.529 Km.
Red férrea del Pacífico	Concesión	499 Km.
Tren de cercanías	Concesión	

*b. Financiación*

◆ **Objetivo**

- Fortalecer el proceso de participación privada con esquemas que reduzcan la inversión por parte de la nación.

◆ **Estrategias**

- Estructurar y promocionar proyectos que generen suficientes economías de escala para que sean atractivos financieramente para el sector privado, tomando las experiencias obtenidas en las concesiones viales y avanzando en las políticas de regulación y control del transporte.
- Establecer políticas de financiación maximizando el impacto de los recursos sobre el sector productivo en general, y el exportador en particular.

*c. Marco institucional*

◆ **Objetivos**

- Revisar la conformación actual del sector férreo, a partir de la definición de funciones y responsabilidades de las partes involucradas.

◆ **Estrategias**

- Modernizar administrativa e institucionalmente a Ferrovías para adecuarla a las labores de seguimiento y control de los contratos de concesión. Adicionalmente, la institución debe fortalecerse para que las obras de rehabilitación se cumplan en el tiempo establecido inicialmente y debe promover su eficiencia operativa. Ferrovías deberá implantar un sistema de información y seguimiento y expedir boletines periódicos de estadísticas e indicadores de eficiencia que permitan monitorear continuamente el desempeño del modo.
- Reglamentar las responsabilidades y derechos de cada uno de los agentes que intervienen en el proceso, para alcanzar las metas propuestas tanto de inversión en rehabilitación y mantenimiento por el sistema de concesión, como la movilización de carga y desempeño financiero de las empresas operadoras.
- Adelantar el seguimiento y control de los contratos de concesión, y de las modalidades de participación privada mediante sistemas de información y seguimiento con indicadores de desempeño que permitan el monitoreo del sistema de mantenimiento de la infraestructura y su operación.

*d. Operación*

◆ **Objetivos**

- Fortalecer el sistema de operación de la red férrea.

◆ **Estrategias**

- Establecer índices de operación y controlar su cumplimiento.
- Brindar confiabilidad, seguridad, eficiencia y velocidad a las vías férreas mejorando los programas de atención y prevención de emergencias en la red.
- Incentivar el transporte de grandes volúmenes de carga en recorridos largos (carga de vocación propia).
- Definir parámetros de eficiencia, confiabilidad y seguridad en la operación de los corredores férreos.

4. *Puertos*

a. *Modernización*

◆ **Objetivo**

- Incentivar la modernización de la infraestructura portuaria para incrementar los niveles de competitividad.

◆ **Estrategias**

- Involucrar al inversionista privado en la administración y profundización de los canales de acceso a los principales puertos, del país. Aunque las obras de mantenimiento están a cargo de la nación, se prevé la necesidad de realizar la profundización de los canales, para permitir la entrada de naves de mayor calado. Se entregará en concesión la administración de cada uno de los canales de acceso, teniendo en cuenta un sistema de cargos a los usuarios como fuente de financiación del proyecto.
- Revisar las condiciones de operación de las sociedades portuarias regionales, buscando mayores eficiencias y planes de inversión acordes con el desarrollo del sector. En cuanto a la modernización de los puertos, se debe realizar un estudio que haga una comparación internacional, para tener un punto de referencia para la orientación de las acciones futuras.
- Apoyar la libre competencia en las relaciones comerciales asociadas a la operación portuaria.

◆ **Proyecto**

- Dar en concesiones, profundizar y mantener los canales de acceso a Cartagena, Barranquilla y Buenaventura.

b. *Reglamentación*

◆ **Objetivos**

- (i) Establecer un marco normativo acorde con los nuevos requerimientos ambientales; (ii) promover en el marco de la comunidad andina una normatividad común que facilite la operación de transporte marítimo, el fletamento de casco desnudo, el arrendamiento financiero de buques y el registro andino de buques, entre otros.

◆ **Estrategias**

- Revisar la Ley 1 de 1991 para adecuarla al nuevo marco institucional del sector transporte y del medio ambiente. A partir de la expedición de la ley, el sector ha experimentado profundos cambios en cuanto a su estructura y los requerimientos ambientales, condicionando de manera cada vez mayor el desarrollo de los proyectos.
- Establecer un ordenamiento físico-portuario y ambiental de los litorales que permita especializar los puertos para el logro de los beneficios derivados de economías de escala, evitando la proliferación de puertos que muchas veces no responden a las necesidades requeridas para el intercambio de los productos.
- Vigilar la operación de las sociedades portuarias regionales e indicar los mejores medios para la operación con el ánimo de obtener progreso en cuanto al desarrollo de las actividades portuarias. Esta tarea la adelantará la Superintendencia General de Puertos.
- Generar un programa de estabilidad para los mercados laborales portuarios.

5. *Fluvial*

a. *Modernización y concesión*

Los ríos de Colombia se utilizan fluvialmente en un porcentaje muy bajo con respecto de su potencial, el cual está representado en más de dieciocho mil kilómetros de vías navegables, que comunican prácticamente todas las regiones del país.

En este Plan se pretende colocar el transporte fluvial a la altura de los otros modos, integrándolo a la red de transporte nacional y convirtiéndolo en motor del desarrollo económico y de la internacionalización de la economía, con énfasis en el comercio andino. Por esta razón se pretende aumentar sustancialmente la carga y el transporte de pasajeros a través de los ríos de Colombia.

El desarrollo de la red fluvial se convertirá así mismo, en una de las bases de la integración de las regiones más apartadas de Colombia y será sustento del plan de paz del gobierno nacional, ya que es precisamente en las zonas con altos índices de violencia donde las únicas vías de acceso son las fluviales, resultando prioritario mejorar el tipo de embarcaciones que se utilizan, construyendo infraestructura y mejorando la operación de los canales navegables.

Para lograr el desarrollo, se convocará al sector privado y a los inversionistas extranjeros a participar en la construcción, mantenimiento de las hidrovías y operación de las mismas, así como en la construcción y mantenimiento de los puertos fluviales.

Por lo anterior se han propuesto una serie de objetivos y estrategias para el sector fluvial así:

◆ **Objetivo**

Incrementar la competitividad de la producción de diferentes regiones en Colombia, mediante la habilitación y modernización de la infraestructura fluvial del país.

◆ **Estrategias**

- Implantar una política eficiente y efectiva de mejoramiento y mantenimiento de los canales navegables, construir infraestructura portuaria, centros de transferencia y unidades transportadoras, involucrando al sector privado.
- Adoptar el sistema de concesión de la infraestructura, del mantenimiento y de la operación de las hidrovías, con el fin de que el sector privado se pueda involucrar en el desarrollo del mismo.
- Definir una política de peajes fluviales como mecanismo de ingresos para financiar la inversión de la construcción de infraestructura, mantenimiento y operación de los ríos y de los puertos fluviales.
- Realizar los estudios técnicos y de demanda, que permitan analizar la viabilidad de otorgar en concesiones mediante el sistema de BOMT, el puerto fluvial de La Banqueta y la canalización de los raudales en el río Meta, permitiendo que la carga que se moviliza hacia ciertas regiones de Venezuela o de Europa, utilice esa vía, que continúa por el río Orinoco. En caso de resultar positivos los estudios, iniciar la búsqueda de la banca de inversión e iniciar el proceso de licitación para las concesiones del río Meta.
- Adelantar los estudios y licitar la concesión para el mantenimiento y operación del puerto fluvial de Leticia, en el río Amazonas y su canal de acceso.
- Estudiar la construcción de los canales interesteros que unirán Tumaco con Buenaventura en la costa Pacífica de Colombia y definir el mecanismo para su concesión.
- Iniciar los estudios de la unión de las cuencas de la Orinoquia y la Amazonia, mediante la construcción de canales que unan las redes primarias, secundarias y terciarias y que finalicen con la posibilidad de navegar por todos los antiguos territorios nacionales de Colombia, con base en las normas ambientales.
- Efectuar obras de destronque, limpieza, defensa y mantenimiento en los canales navegables no susceptibles de ser transferidos al sector privado.
- Desarrollar programas de señalización y balizaje que garanticen la seguridad de la red fluvial y faciliten la navegación.

- Promover el uso de equipos modernos que permitan el transporte de un mayor volumen de carga, utilizando un bajo calado.
- Fortalecer la organización institucional de las divisiones de las cuencas fluviales y sus respectivas inspecciones, que reportan a la Dirección General de Transporte Fluvial del Ministerio de Transporte, de manera que se mejore el control y la supervisión del tráfico fluvial en los ríos de Colombia.
- Mejorar y modernizar el marco normativo existente que regula el tráfico fluvial, los permisos para operar las navieras y las normas de seguridad.
- Reforzar la acción de Cormagdalena, mediante la finalización de la entrega de los puertos, muelles y equipos que actualmente administra el Ministerio de Transporte.

Los proyectos bajo modalidad de concesión:

- Puerto La Banqueta sobre el río Meta
- Canalización raudales sobre el río Meta y río Magdalena
- Mantenimiento y reparación muelle flotante de Leticia
- Proyecto canales interesteros del Pacífico
- Muelle multimodal de Quibdó.

Adicionalmente se tienen proyectadas una serie de obras (45 proyectos) en temas como:

Realización de obras de defensa de los ríos para controlar la erosión y las crecientes:

- Construcción de muelles
- Dragados para recuperar y mejorar los canales navegables

Las obras anteriores han sido identificadas y se realizarán de acuerdo con el presupuesto con que se cuente.

*b. Financiación*

Ante las dificultades financieras por las que atraviesa el Estado, el Ministerio de Transporte a través de su Dirección General de Transporte Fluvial, utilizará recursos del Fondo de la Paz para obras en municipios y regiones azotadas por la violencia y asesorará técnicamente a los alcaldes y gobernadores en la elaboración de proyectos, sujetos de ser financiados por el Fondo Nacional de Regalías.

En las obras mayores, el mantenimiento y la operación de los proyectos sujetos a concesión, los aportes provendrán de los inversionistas nacionales y extranjeros.

*6. Transporte multimodal*

◆ **Objetivos**

- Impulsar el uso de los corredores multimodales de forma tal que se creen economías de escala que permitan incrementar la competitividad de las exportaciones de carga de vocación propia.

◆ **Estrategias**

- ◆ Establecer una conexión multimodal nacional para el sistema de transporte, que permita aprovechar las ventajas comparativas que cada uno de los modos ofrece.

*7. Transporte urbano*

◆ **Estrategias**

La política de transporte urbano nacional, estará orientada hacia la creación de instrumentos que incentiven a los municipios para la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental. Para ello se buscará romper la inercia que motiva la preferen-

cia de las administraciones locales por la expansión de la capacidad de la infraestructura frente a la adopción de soluciones operativas de bajo costo y mayor impacto. Adicionalmente, se apoyarán iniciativas que castiguen el uso del automóvil en zonas urbanas y que a la vez ofrezcan alternativas a los usuarios para utilizar el transporte público para acceder y movilizarse en dichas zonas, bajo condiciones de velocidad y comodidad adecuadas.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el gobierno nacional apoyará a las ciudades en el diseño y formulación de planes de transporte. Estos planes estarán basados en estudios integrales de demanda, criterios de ordenamiento urbano y racionalidad económica y ambiental. Como resultado de este proceso, la nación a través del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Desarrollo y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación respaldará los procesos de estructuración de proyectos piloto en los cuales las ciudades propongan la implantación de acciones fiscales, de gestión, pública y privada, y de inversión que promuevan la racionalización de los sistemas de administración de tráfico, maximicen la utilización de la infraestructura existente, reduzcan los costos de expansión vial y desestimulen el uso del automóvil en las zonas urbanas.

La nación no puede continuar aportando recursos para financiar los proyectos de transporte urbano. Esta es una responsabilidad del orden municipal. Por ello, se promoverán acciones legislativas tendientes a facilitar la creación de fuentes para la financiación de proyectos de transporte por parte de los municipios y eliminación del sesgo que la actual normatividad crea en relación con el apoyo de la nación y su participación en proyectos que no constituyen soluciones efectivas de mínimo costo. Se buscará además que la ley otorgue instrumentos para garantizar que los recaudos por concepto de impuesto de timbre y rodamiento no se desvíen hacia municipios en los cuales no circulan los vehículos gravados.

Si los estudios técnicos así los estiman y la demanda lo justifica, se prestará apoyo institucional a las iniciativas municipales para la ejecución de proyectos de transporte público basados en la utilización de vías exclusivas de buses, cuando estos proyectos consideren integralmente los aspectos de diseño y control operativo con los de la infraestructura. Igual tratamiento se dará a las iniciativas municipales en proyectos que consideren la utilización de modos ambientalmente amigables como la bicicleta y los vehículos que utilicen el gas natural o el GLP como combustible. Se diseñará, con el concurso de las universidades, estructuras de administración de tráfico que puedan ser adoptadas por las ciudades como alternativa de solución a sus problemas de transporte. Estas nuevas estructuras no deberán implicar el aumento de las plantas de personal municipal, para lo cual se crearán incentivos al sector privado para la financiación y operación de los sistemas de administración y control de tráfico. Adicionalmente, se buscará el estímulo a la demanda por servicios especializados de ingeniería de tráfico, el cual permitirá a las universidades reorientar sus esfuerzos para formar el recurso profesional que requiere la administración de tráfico.

El gobierno nacional, colaborará institucionalmente en el diseño de instrumentos financieros que permitan a las ciudades contar con los recursos financieros necesarios para adelantar, en el corto plazo, proyectos de transporte urbano acordes con los objetivos de política ya mencionados. El diseño de estos instrumentos se complementará con la adecuación de la legislación y la regulación existente, de manera que las ciudades puedan utilizar los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina, la implantación de peajes urbanos u otros tipos de cargos a los usuarios para el repago de los costos financieros y de capital que resulten de habilitar la pronta ejecución de los proyectos.

Los aportes financieros de la nación a sistemas de transporte masivo para Santa Fe de Bogotá y Cali, dependerán del cumplimiento riguroso de los

mandatos legales que rigen la materia, el esfuerzo fiscal local y de la mitigación de los impactos de estos aportes en la estabilidad de las finanzas públicas. Adicionalmente, la estructura de estos proyectos debe realizarse bajo el marco integral del sistema de transporte de la ciudad y debe ser el resultado de un análisis profundo de las alternativas tecnológicas disponibles.

#### ◆ Reposición de equipos

La inexistencia en el pasado de programas efectivos de reposición del parque automotor de servicio público ha llevado a un progresivo envejecimiento de los vehículos, con su consecuente efecto sobre la seguridad y la comodidad del usuario. Adicionalmente se generan efectos adicionales asociados a un alto consumo de combustible, una alta emisión de gases contaminantes y una baja confiabilidad en la prestación del servicio.

La expectativa de recibir subsidios o exenciones de la nación como requisito para impulsar un programa masivo de reposición ha dilatado históricamente la efectiva solución del problema, lo cual unido a la falta de claridad y continuidad con que el tema ha sido tratado ha llevado a que la legislación promulgada al respecto no haya tenido una efectiva aplicación.

Basados en que el transporte, como sector productivo, debe generar la recuperación del capital invertido en los vehículos utilizados, se hace necesario identificar, en las estructuras tarifarias de los servicios ofrecidos, el rubro que permita constituir una fuente de ahorro de largo plazo, que deberá sustentar el programa de reposición de los vehículos en cuestión.

Este ahorro de largo plazo, debidamente canalizado y administrado en un fondo, permite la generación de los créditos correspondientes y debe servir también como mecanismo financiero para el pago de la chatarra que se genere como consecuencia de la salida del servicio de los vehículos más antiguos. Por lo demás, el ahorro generado por el propio sector del transporte permite superar la discusión sobre la necesidad de contar con estímulos del presupuesto nacional.

El programa de reposición a través de estos fondos especializados deberá complementarse con la creación de un mecanismo de seguros y de garantías que faciliten e incentiven la reposición del equipo y deberá ser debidamente estructurado y vigilado por el Ministerio de Transporte, con el apoyo del IFI y el Fondo Nacional de Garantías.

## B. MINAS Y ENERGÍA

El sector minero energético genera un importante impacto en la actividad económica y el sector externo. Prueba de ello es su aporte en más de una tercera parte de las divisas generadas por todas las exportaciones del país. Adicionalmente, contribuye de manera importante a impulsar procesos de crecimiento en las distintas regiones, ya que dinamiza las características productivas y sociales de los entes territoriales.

Con el fin de incrementar el volumen de exportaciones, es fundamental reactivar las actividades de exploración y explotación de crudo, impulsar el desarrollo de la industria petroquímica, promover y racionalizar el uso de la infraestructura de transporte y embarque de carbón y así propender por la apertura de nuevos mercados para la exportación de carbón coque y antracítico. En el sector minero, se apoyará la creación de industrias de transformación de minerales como el oro y las esmeraldas, creando mayor valor agregado a la exportación de estos recursos.

A pesar de haberse adelantado profundos procesos de reestructuración institucional que han llevado a los subsectores eléctrico y gasífero sean más competitivos, que cuenten con un marco regulatorio que permita la

inyección de nuevos capitales y la participación de un mayor número de agentes, es importante seguir avanzando en la prestación económica y confiable de tales servicios, los cuales cumplen un papel importante en el desarrollo económico y social del país. Por ello es indispensable continuar con la consolidación de la actividad regulatoria y de control en la prestación de los servicios de infraestructura, con el fin de atender las imperfecciones del mercado y el funcionamiento de los monopolios naturales.

Dado que los energéticos son un insumo básico para el sector productivo, se requiere fortalecer las acciones regulatorias tendientes a: (i) optimizar la estructura de precios con el fin de dar señales óptimas para la expansión; y (ii) mejorar la confiabilidad del sistema y la calidad del servicio. Estas actividades se complementarán con la creación y consolidación de mercados físicos y financieros para los energéticos, con el fin de reducir su costo y mejorar su disponibilidad.

De otra parte, a fin de aumentar la competitividad de la industria colombiana, a través del programa de eficiencia energética que lidera la Unidad de Planeación Minero-energética, Upme, se apoyarán las acciones necesarias para incrementar la productividad de las industrias energo-intensivas, mediante la implantación de nuevas prácticas y tecnologías de racionalización y uso eficiente de la energía.

De igual forma, es necesario modificar el régimen de cobro y distribución de regalías, con el fin de disponer de: (i) un mecanismo flexible que pueda ser dirigido hacia las actividades prioritarias dentro del desarrollo del sector, como son la promoción de la minería y el desarrollo de la infraestructura asociada a los proyectos mineros, y (ii) un mecanismo variable que considere en su definición aspectos tales como el conocimiento de las reservas, volumen de producción, impacto ambiental y social de su actividad y tipo de tecnología, entre otros. Lo anterior es factor decisivo para la financiación de inversiones a nivel territorial, para incentivar el desarrollo de nuevos proyectos de explotación de recursos naturales, para la conservación del medio ambiente y para la distribución eficiente de los recursos entre las diferentes regiones.

Lo anterior se cumplirá en armonía con un marco de política ambiental claro y coherente, que permita el desarrollo sostenible y la viabilidad técnica y económica de las actividades del sector.

Para aumentar la competitividad de las regiones, las acciones que se adelantarán en el sector son las siguientes:

#### 1. Minería

Con el fin de contribuir con los logros de los objetivos sectoriales encaminados a incrementar la competitividad del sector, se presenta la necesidad de plantear los siguientes objetivos: (i) promover e incentivar las actividades de exploración y explotación mineras; (ii) apoyar la conformación de mercados formales para la comercialización de minerales; (iii) desarrollar propuestas legislativas que promuevan la dinámica del sector; (iv) fortalecer institucionalmente las entidades sectoriales, y (v) enmarcar dentro del desarrollo sostenible las actividades del sector. Para disponer de mecanismos técnicos en la formulación de políticas que incentiven la participación de nuevos inversionistas privados, en los programas de exploración y explotación del potencial minero del país, se estudiarán novedosos mecanismos de participación privada en la exploración de minerales y se canalizarán recursos de regalías para la exploración y promoción de la minería en cabeza de Ingeominas y la Empresa Nacional Minera Ltda., respectivamente.

La principal estrategia para resolver las limitaciones en la comercialización de los minerales es la promoción de una adecuada infraestructura,

haciendo especial énfasis en una infraestructura moderna y eficiente de transporte y embarque para el carbón<sup>4</sup>, que permita incrementar la competitividad en las diferentes regiones carboníferas mediante una disminución importante en los costos, incorporando economías de escala. Adicionalmente, el gobierno centrará sus acciones en: (i) crear vínculos intergremiales con el propósito de facilitar los instrumentos de comercio que permitan a los empresarios mineros competir con sus productos y fortalecer los canales de comercio con entes análogos en el exterior; (ii) promover iniciativas dirigidas a desarrollar proyectos que consideren usos alternativos de los minerales y generen valor agregado a la industria en las actividades previas a la exportación, y (iii) estimular la demanda interna de minerales, en especial la de carbón.

Por su parte, la legislación vigente en su totalidad no se ajusta a las políticas y estrategias a largo plazo, puesto que carece de definiciones para los papeles del Estado y del sector privado. Para resolver esta problemática y ajustar la legislación minera a la nueva Constitución, la legislación ambiental y la nueva estructura institucional, el gobierno continuará el desarrollo de un nuevo código de minas que proporcione una normatividad transparente, dinámica y ágil, que presente mecanismos de contratación atractivos para la inversión extranjera, que maximice los beneficios para la nación y que estén a tono con la nueva realidad del país, respetando y protegiendo las minorías étnicas, sin ceder su derecho a la explotación de los recursos naturales de su propiedad.

Las entidades gubernamentales se concentrarán en las funciones de fiscalización, control y regulación del sector, incrementando, a través del Ministerio de Minas y Energía, los mecanismos de seguimiento de los proyectos de inversión y del cumplimiento de la normatividad por parte de cada uno de los grupos homogéneos. Para garantizar el desarrollo de este esquema, el Estado buscará los mecanismos que le permitan enajenar su participación en empresas que desempeñen la actividad de explotación minera, particularmente en Carbocol, y consolidará la fusión de Ecocarbón y Mineralco en la Empresa Nacional Minera Ltda., administradora de los recursos mineros de propiedad de la nación.

El desarrollo de los proyectos mineros estará sustentado en un plan minero ambiental previamente concertado y valorado por las autoridades correspondientes, garantizando la implantación de las acciones prioritarias contenidas en los programas de agua y de gestión ambiental sectorial de la propuesta de política nacional ambiental. Las estrategias en el marco ambiental estarán encaminadas al manejo adecuado de los vertimientos químicos en las actividades de explotación y beneficio de metales preciosos y a la continua aplicación del concepto de tecnologías limpias especialmente en carboeléctricas. La eficiencia técnica y el desempeño ambiental se desarrollarán a partir de la aplicación del conocimiento que proveen los programas de investigación y desarrollo tecnológico.

#### 2. Electricidad

El modelo de desarrollo que se plantea a través del subsector eléctrico, tiene como objetivo: (i) consolidar el marco regulatorio, de tal forma que exista un mercado que dé señales económicas eficientes permitiendo que la expansión del sector sea autosostenible, sin requerirse la asignación de recursos del presupuesto nacional; (ii) fomentar la existencia de nuevos agentes en el mercado que promuevan una verdadera competencia al interior del sector; (iii) evaluar esquemas alternativos para el desarrollo de programas de energización en las zonas rurales aisladas, que conlleven a incrementar la cobertura en estas áreas, optimizando los recursos de la nación e incentivando la inversión de recursos de nuevos agentes; y (iv) solucionar los problemas financieros de las empresas estatales que

amenazan la integridad financiera de todo el sistema, a través de la incorporación de nuevos inversionistas al capital de las empresas, evitan-do la transferencia de ineficiencias y sobrecostos a los usuarios.

De esta forma, se continuará con la promoción de nuevos agentes estratégicos en las empresas de generación y distribución, permitiendo asegurar una adecuada prestación del servicio y creando condiciones para la expansión, de acuerdo con señales de mercado y de costos marginales de largo plazo. Igualmente, se diseñarán nuevos esquemas que permitan una mejor asignación de los recursos actuales y la obtención de recursos frescos a través de nuevos inversionistas en la operación de los sistemas no interconectados.

A nivel de transmisión, se iniciarán convocatorias para la expansión y operación de la infraestructura de transmisión, en condiciones de competencia y se adelantarán las acciones para llevar a niveles justificables las restricciones actuales del sistema de transmisión nacional.

Para fortalecer las acciones mencionadas anteriormente, es necesario: (i) desarrollar nuevos instrumentos normativos que permitan la diversidad energética en la expansión de generación, que eliminen las distorsiones de precios y subsidios entre energéticos; (ii) consolidar la regulación en cuanto a la calidad del servicio y establecer acciones regulatorias para lograr que las empresas cumplan oportunamente con sus obligaciones mercantiles; (iii) fortalecer la autonomía en las decisiones de las comisiones de regulación; (iv) continuar el fortalecimiento y descentralización de la gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en sus funciones de vigilancia y control, apoyada por la participación de la sociedad en los comités de desarrollo y control social de las empresas de servicios públicos; (v) promover independencia entre los intereses de los diferentes agentes y la actividad de administración del sistema de intercambios comerciales<sup>5</sup>; y (vi) reforzar la eficiencia de la operación del mercado mayorista y el desarrollo de mercados futuros y derivados, que permita la aplicación de instrumentos de cobertura.

El uso racional y eficiente de la energía constituye una de las herramientas fundamentales para garantizar la satisfacción óptima de la demanda, la adecuada utilización de los recursos disponibles, la reducción de los costos de la factura energética y la disminución de los impactos ambientales en el uso y producción de la energía.

Por la composición del consumo de energía en el país, el programa de Uso Racional de Energía, URE, concentrará sus esfuerzos en: (i) estimular ahorros mediante la sustitución de gasolina por gas combustible en transporte vehicular; (ii) crear facilidades financieras, tecnológicas y regulatorias para aprovechar el potencial de cogeneración, y (iii) desarrollar metodologías de ahorro en los subsectores más representativos de la industria.

### 3. Gas

Por sus bondades económicas, energéticas y ambientales, el gas natural continuará incrementando su participación en la oferta de energéticos del país. No obstante, el dinámico crecimiento de este subsector impone grandes retos al Estado y la industria para llevar a cabo una planeación integrada que permita el uso racional de las reservas naturales. El crecimiento de la demanda del sector industrial dependerá de la competitividad de los precios del gas frente a otros energéticos sustitutos y de la reglamentación ambiental.

En dicho sector, los esfuerzos del gobierno estarán orientados a revisar el marco regulatorio existente, el cual debe enfocarse a: (i) definir la estructura de precios del gas en boca de pozo, que permita la recuperación

de los costos de exploración y explotación del recurso, y que igualmente involucre el costo de oportunidad de utilización del mismo; (ii) definir un esquema tarifario en transporte de gas que incentive la expansión del sistema, sin necesidad de aportes del Estado; (iii) revisar los contratos de suministro y transporte de gas para mejorar la competitividad del sector y no dar señales equivocadas de mercado en generación eléctrica; (iv) crear un mecanismo de información único para todos los agentes del sector; (v) reglamentar esquemas que permitan optimizar el desarrollo de la actividad de almacenamiento diario y estacional de gas, para garantizar la seguridad del suministro.

Las acciones anteriores se acompañarán de una reestructuración institucional que permita un manejo independiente de las actividades de expansión, despacho y liquidación de los intercambios comerciales del mercado mayorista de gas. Para el logro de este propósito será necesario adecuar las funciones y estructura de Ecogas.

La seguridad física en el suministro y el desarrollo regulatorio de la calidad del producto serán elementos claves en la agenda del Ministerio de Minas y Energía, la Creg y demás entidades competentes.

La dinámica del sector hace necesario modernizar las prácticas de comercialización, contratación, abastecimiento de la demanda y divulgación de la información. En este sentido, se considera que el grado de desarrollo de la industria permite conformar un mercado mayorista de corto plazo de excedentes de gas y de capacidades de transporte, así como de opciones contractuales para la comercialización del producto.

Para atender esta problemática será necesario restringir la comercialización conjunta del gas en contratos de asociación, desarrollar un esquema independiente de Ecopetrol para la comercialización del gas de regalías, eliminar las restricciones que puedan generar los cargos de transporte, estudiar la viabilidad de establecer mercados regionales con países vecinos, analizar la conveniencia de liberar los precios en boca de pozo para todos los productores del energético, y desarrollar un código de distribución orientado por los mismos principios que se adoptaron para el sector eléctrico.

De otra parte, el gobierno nacional apoyará las iniciativas que desarrollen las autoridades municipales y distritales para el uso de gas natural en transporte vehicular. La conveniencia del uso de gas natural comprimido (GNC) o GLP como combustible automotor, dependerá de sus beneficios ambientales, de su seguridad, y de su disponibilidad. Así mismo se promoverá el desarrollo de gas natural comprimido para la atención de aquellas localidades que por su tamaño y localización con respecto a la red de transporte de gas lo haga aconsejable.

El desarrollo de la industria de gas natural irá acompañado también de un desarrollo paralelo de la industria de gas licuado de petróleo. Para lograr este propósito, se estudiarán los aspectos regulatorios y de infraestructura que hagan viable la importación y transporte de este producto, con miras a la conformación de un mercado de gas licuado del petróleo, GLP, sin intervención regulatoria en su comercialización.

### 4. Petróleo

Las reservas descubiertas en Colombia ascienden a 7.290 millones de barriles (Mbls) y las reservas remanentes ascienden a 2.577 Mbls. Para el 2002, en un escenario en el que no se presenten nuevos descubrimientos, la relación reservas/demanda indica que las remanentes no alcanzarán a satisfacer la totalidad de la demanda local, siendo necesaria la importación de hidrocarburos para suplir el déficit.

El efecto económico que se generaría sobre el país al pasar de ser un país exportador de crudo a un país importador y al disminuir la producción de crudo, podría tener un impacto económico negativo, en términos de crecimiento del PIB, reducción de ingresos por regalías para las entidades territoriales, reducción del nivel de inversión pública financiada con recursos provenientes del sector hidrocarburos y efecto negativo en la balanza comercial.

Para evitar que Colombia se convierta en un país importador de crudo y satisfacer la demanda local, se requiere descubrir más de 2.000 Mbls entre 1999 y 2002 y 4.000 Mbls para 2002-2007, así como adelantar un plan de recuperación de las reservas existentes.

Lograr estas metas requiere intensificar la actividad de exploración en el país, considerando que se cuenta con más de 18 cuencas sedimentarias comprendidas dentro de áreas activas e inactivas, con una extensión aproximada de 1.036.400 Km<sup>2</sup>, que representan un potencial de reservas de 37 mil millones de barriles. A la fecha, solamente 112.600 Km<sup>2</sup> del total de áreas sedimentarias se encuentra en exploración, equivalentes al 9.23% del área total y en producción el 1.63%, quedando el 89.1% de la extensión total de cuencas sedimentarias por explorar.

El cumplimiento de las metas de mediano plazo, año 2002, se requiere entregar en exploración un mínimo de 50 bloques anuales para identificar 110 áreas prospectivas por año, que se convierten en 75 prospectos para perforación de mínimo 50 pozos anuales. Con un factor de éxito del 20%, la perforación de 50 nuevos pozos por año podría llevar al descubrimiento de 500 millones de barriles año, en promedio.

Para alcanzar las metas de exploración, desarrollo y producción previstas para el próximo cuatrienio (ver cuadro siguiente), se requieren inversiones superiores a doce billones de 1999.

	1999	2000	2001	2002	Total
<b>Pozos exploratorios A-3</b>	38	50	60	65	213
<b>Reservas nuevas (MBL)</b>	380	500	600	650	2130
<b>Producción de crudo (KBDC)</b>	856	860	791	839	
<b>Producción acumulada de crudo por año (MBL)</b>	312	314	289	306	1221

El monto de inversión privada que se requiere partiendo de la capacidad de inversión de Ecopetrol y la capacidad real de canalizar recursos del sector privado, debe considerar factores internos y externos que afectan dicha capacidad, incluidos: (i) nivel de competitividad colombiano frente a otras alternativas de inversión, comparando el Government Take de Colombia frente al de otros países<sup>6</sup>; (ii) las condiciones del entorno local, orden público, proceso de paz y política petrolera, marco regulatorio para la expedición de licencias ambientales, entre otros; (iii) la coyuntura de precios del crudo y su efecto sobre la inversión privada en el sector; (iv) las condiciones actuales de los contratos de asociación contra otras alternativas de asociación.

Más del 60% del total de la inversión prevista para el sector hidrocarburos en los próximos 4 años se destinará a inversiones de exploración y desarrollo de campos, mientras que un 35% se destinará a refinación y petroquímica.

Las metas trazadas en relación con las actividades de refinación, implican la ejecución de inversiones por un valor superior a 7 billones de 1999. Con estas inversiones se podría ampliar la capacidad instalada de producción

de gasolinas y bencinas en 53 KBDC, y la producción de destilados medios en 34 KBDC.

Las inversiones previstas para refinación y distribución de combustibles implican la producción de derivados de mayor valor agregado en las plantas locales, que podrán destinarse a abastecer el mercado de insumos petroquímicos en Colombia y a incentivar el desarrollo de esta industria. La gran participación del negocio de refinación y petroquímica obedece a la proyección de enormes inversiones del sector privado en el desarrollo de proyectos petroquímicos y su participación en las actividades de refinación.

Dado que se espera una significativa participación de recursos privados en el desarrollo de la refinación y la industria petroquímica, será necesario diseñar un marco regulatorio que permita la creación de un mercado abierto, eficiente y competitivo, que promueva y desarrolle las condiciones para atraer capital privado.

La política de largo plazo implica la revisión de los términos contractuales y económicos de la actividad de exploración y explotación, con el objeto de fomentar el nivel y el ritmo de la actividad exploratoria, para permitir que el sector compita por el capital privado en las mismas condiciones que los demás países. La meta de inversión no es sostenible en las condiciones actuales de los contratos de asociación, ni tampoco con los niveles históricos de inversión privada en exploración y explotación.

Por tanto, se requiere revisar la política sobre participación obligatoria de Ecopetrol en nuevos contratos de asociación y el porcentaje de participación estatal. Como quiera que no es fácil plantear un cambio en las tasas de impuestos aplicables al sector, es indispensable reducir la participación inicial de Ecopetrol en los contratos, manteniendo la aplicación del Factor R, revisando el régimen de regalías y aplicando tasas diferenciales dependiendo del tamaño, ubicación y del volumen producido en los campos.

La estrategia de mediano plazo, 1998-2002, debe concentrarse en explotación más que exploración, con el fin de aplazar dos o tres años el riesgo de abastecimiento previsto para el 2004, incentivando la firma de contratos de producción incremental para todos los campos, asociación y operación directa, en los que resulte viable la inversión para incrementar la curva de producción básica. Se evaluará la posibilidad de incluir en estos contratos un mecanismo para el reconocimiento de la inversión de exploración al asociado, para el caso en que sea necesario perforar pozos adicionales, no de desarrollo, sino de exploración, dentro del programa de inversiones presentado por el oferente.

De igual forma, el programa de producción incremental también podrá extenderse a todos los contratos de asociación vigentes, planteando mecanismos contractuales que permitan regular únicamente la producción incremental. Adicionalmente, para acelerar la actividad de exploración en contratos firmados hace más de 3 años, que pueden concluir la exploración en 3 años adicionales, y acelerar la inversión de desarrollo de los campos, se puede plantear una reducción de la tasa de regalías para producción del período 2004-2006, o mayor, para campos cuya comercialización se declare a partir de la fecha de promulgación de la ley.

La estrategia de largo plazo, se enfoca hacia las actividades de exploración, descubrimiento de nuevas reservas que aseguren el abastecimiento de los próximos diez años, generando condiciones homogéneas para todos los tipos de contratos de asociación y todas las cuencas sedimentarias, de modo que para cada compañía sea indiferente, en términos de renta-

bilidad, invertir en un área o en otra, o firmar un contrato de asociación o uno de producción incremental, sin perder de vista que existen áreas o contratos que implican un mayor riesgo y por ende deberán ofrecer mayores retornos. Lo anterior permitiría que cada compañía invierta en el tipo de contrato o en el área para el cual está mejor preparada, en términos de conocimiento geológico o tecnología requerida para la exploración y desarrollo, o por la existencia de instalaciones aledañas que pueden generar economías en la operación del campo.

Se estudiará la viabilidad de extender a todos los contratos de asociación el tratamiento del reembolso de costos de exploración previsto en los contratos, con incentivos para gas, en el sentido de ceder el 100% de los derechos sobre la producción de Ecopetrol hasta que se reembolse el 50% de los costos de exploración al asociado.

Frente a las metas trazadas y teniendo en cuenta que la actividad de exploración/explotación de hidrocarburos se realiza a través de Ecopetrol, entidad que podrá desarrollar dicha actividad directamente o en asociación con terceros, debe determinarse la capacidad real del Estado colombiano para cumplir las metas de inversión trazadas, partiendo de: (i) la capacidad de inversión de Ecopetrol, teniendo en cuenta la generación interna de caja proyectada y la capacidad de apalancamiento de la empresa, incluyendo nueva deuda directa y financiación por el lado del activo vía farm-outs y titularizaciones de derechos sobre producción futura; (ii) la capacidad real de atraer capital privado para nuevos proyectos de exploración y explotación. En las condiciones actuales, de los contratos de asociación, y de precio del crudo, es imposible atraer capital privado para proyectos con perspectivas menores de 200 Mbls por campo. Lo anterior es preocupante, porque a pesar de la alta prospectividad de las áreas, en la mayoría de las cuencas el tamaño de los pozos promedio oscila entre 10 y 50 Mbls.

Es importante destacar la participación del gobierno para optimizar el manejo de las licencias ambientales en el corto plazo, para lo cual se plantea fijar como una condición precedente para el cumplimiento de la cláusula 5, obligación de exploración, el otorgamiento de la licencia ambiental, de modo que el asociado no deba empezar a realizar inversiones en exploración hasta tanto no se obtenga la licencia. Así mismo se plantea el desarrollo de algunas actividades no sujetas a licencia ambiental, sísmica, estudios geológicos, de modo previo a la licencia. Si la licencia no se otorga en el plazo máximo previsto por la ley, entonces las partes podrán terminar el contrato, o declarar fuerza mayor, de modo que se suspenda el cumplimiento de las obligaciones del asociado y los plazos contractuales, para no afectar el plazo de la etapa de producción, plazo que hoy no es prorrogable bajo ninguna circunstancia. Ecopetrol deberá evaluar la posibilidad de asumir el riesgo de política pública, reconociendo al asociado la inversión previa a la terminación del contrato, cuando así proceda, y presentar a consideración del Ministerio del Medio Ambiente un nuevo decreto en el cual se fijen las actividades del sector sujetas a licencia ambiental, y se fijen los lineamientos de la licencia ambiental única para el sector, dentro de la cual se permitirá la realización de trabajos de exploración/explotación adicionales sin nueva licencia.

Lo anteriormente expuesto, implica adelantar una profunda reorientación de las labores de la industria estatal petrolera en las demás actividades de la cadena de producción de hidrocarburos, la adopción de nuevas estructuras de precios y marco normativo que permita la participación de agentes privados en la actividad de transporte, con la eliminación de los subsidios existentes, así como en las actividades de refinación y almacenamiento. De igual forma, se evaluará la conveniencia de adoptar mecanismos que le permitan a Ecopetrol participar en asociaciones estratégicas con el sector privado para el desarrollo de proyectos en transporte, almacenamiento y refinación de hidrocarburos.

Por otra parte, será necesario reglamentar el libre acceso a redes de transporte existentes y la participación de cualquier agente en la construcción, operación y financiación de la nueva infraestructura de transporte. En refinación, la eliminación de subsidios y la implantación de una estructura de costos transparente para cada uno de los bienes y servicios de la cadena de producción petrolera, será elemento fundamental para incentivar la participación privada en el desarrollo de nueva capacidad de refinación en el país, o para la importación de derivados, cuando las condiciones del mercado y los costos internos de estos productos no comprometan la seguridad del suministro de los bienes y servicios que actualmente ofrece la empresa estatal petrolera.

Un aspecto fundamental en la estrategia planteada lo constituye la necesaria autonomía administrativa y presupuestal que requiere Ecopetrol para asumir los retos planteados y para operar en igualdad de condiciones con nuevos agentes privados en buena parte de las actividades de la industria. Para ello se buscará focalizar las responsabilidades de definición de política, fortaleciendo la capacidad planificadora de las entidades no ejecutoras. Igualmente, es indispensable crear mecanismos financieros de cobertura así como de gestión, que le permitan a Ecopetrol tener capacidad de inversión en el largo plazo y garantizar su viabilidad administrativa y financiera.

Finalmente, se revisará la conveniencia de continuar con el Fondo de estabilización petrolera frente a la coyuntura fiscal y financiera actual

### C. TELECOMUNICACIONES

Las acciones gubernamentales durante los últimos años han estado dirigidas a aumentar el cubrimiento, modernizar la infraestructura y diversificar la oferta de servicios. Durante este período ha sido significativo el crecimiento del sector dentro de la economía nacional, con inversiones crecientes que pasaron del 0.77% al 1.48% del PIB de 1991 a 1997. En materia de telefonía, el país pasó de contar con alrededor de 2.8 millones de líneas al inicio de la presente década a 6.5 millones de líneas a finales de 1997, lo que arroja una densidad telefónica de 16.2 líneas instaladas por cada cien habitantes y posiciona a Colombia como uno de los primeros cinco países de América Latina con mayor densidad telefónica<sup>7</sup>. El número de empresas prestadoras del servicio telefónico se ha duplicado, reflejando el crecimiento del mercado y el interés del sector privado de participar en la prestación y administración del servicio.

Sin embargo, a pesar de la densidad telefónica promedio que presenta el país, el servicio telefónico está concentrado en las ciudades más grandes, con la consecuencia de que en los municipios pequeños y en el sector rural la cobertura del servicio es insuficiente.

Adicionalmente, existe una importante debilidad institucional de las empresas estatales del sector (Telecom, Adpostal e Inravisión) que ha obstaculizado los procesos de modernización y transformación de estas empresas, que hoy en día enfrentan serias dificultades financieras y operacionales, al tiempo que se han visto afectadas por la pérdida de mercado frente a la competencia por parte de otros operadores.

Los problemas institucionales del sector, han ocasionado que el país se encuentre rezagado en la liberalización del mercado, la implementación de nuevos servicios y le han restado competitividad al sector de las telecomunicaciones frente a países latinoamericanos con niveles similares de desarrollo.

En el caso de las telecomunicaciones, es importante destacar la relación existente entre éstas y el desarrollo económico y su importancia estratégica en la globalización de la economía, como sector productivo y como apoyo a las demás actividades económicas, en especial a las exportaciones.

En la presente década, esta área ha aumentado su influencia en el terreno económico, social y cultural, los cambios tecnológicos han traído nuevos servicios y reducciones importantes de costos, ha crecido la participación privada en el sector y la competencia ha aumentado los niveles de eficiencia. En la etapa de la globalización de las economías, las telecomunicaciones se vuelven pieza fundamental para la inserción del esquema productivo colombiano dentro de las prácticas comerciales que generan las nuevas tecnologías.

#### ◆ *Objetivos*

Para que el sector de telecomunicaciones contribuya al aumento de la productividad y la competitividad y a consolidar el proceso de descentralización que se ha propuesto en el nuevo modelo de desarrollo, el Plan debe proponer estrategias encaminadas a generalizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios de comunicaciones, al tiempo que el cubrimiento de los mismos abarque la totalidad del territorio nacional. Es igualmente importante garantizar la buena calidad y la prestación eficiente de estos servicios, ya sea por parte de operadores locales, regionales o nacionales. Para lo anterior, las acciones gubernamentales tendrán como objetivos los siguientes: (i) Cobertura nacional de los servicios de telecomunicaciones; (ii) Fortalecimiento del marco regulatorio e institucional del sector; (iii) Consolidar la liberalización del mercado; (iv) Fomentar la participación privada de nuevos actores en la prestación de los servicios; y (v) Propiciar el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de la Información.

#### ◆ *Estrategias*

- *Cobertura nacional de los servicios de telecomunicaciones.* Para garantizar a todos los ciudadanos el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, es necesario contar con una política clara, confiable y de largo plazo que garantice el incremento de la cobertura y la universalización de los servicios. Para ello, el Ministerio de Comunicaciones elaborará e implementará un Plan Nacional de Servicio Universal de largo plazo, vinculando al sector privado en el financiamiento y operación de los proyectos.

Así mismo, se dará especial prioridad al desarrollo de la telefonía social comunitaria y se promoverá el desarrollo del servicio de telefonía rural, de tal manera que se atiendan todas las cabeceras municipales, y todas las cabeceras de los corregimientos e inspecciones de policía y caseríos. El Ministerio de Comunicaciones propenderá para que la población discapacitada del país tenga posibilidad de acceso a los servicios de telecomunicaciones.

Para estos propósitos se fortalecerá el Fondo de Comunicaciones con los recursos obtenidos de las concesiones de telefonía móvil celular que se recaudaron para los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Los recursos del Fondo de Comunicaciones se utilizarán para financiar la instalación, operación y mantenimiento de proyectos de telecomunicaciones sociales y la incorporación de nuevos desarrollos tecnológicos que faciliten la extensión de los servicios.

La existencia de una plataforma de telecomunicaciones con buena cobertura en el sector rural facilitará el desarrollo de programas educativos, culturales y de salud por parte de otras agencias del Estado y la misma comunidad.

De otra parte, se impulsará el proceso de modernización y ampliación de la cobertura de los canales públicos de televisión y de la Radiodifusora Nacional de Colombia. En materia de correos se establecerá la zonificación postal en el país para buscar la mejor eficiencia en la operación de los servicios postales.

- *Fortalecer el marco regulatorio e institucional del sector.* Para lograr la consolidación del mercado de las telecomunicaciones, es

necesario establecer un régimen general de telecomunicaciones que teniendo como objetivo final el beneficio y la protección del usuario, promueva el desarrollo de éstas con base en una sólida organización institucional que cumpla las funciones de planeación, regulación y control de tal manera que fomenten y preserven las condiciones necesarias para la actuación eficiente de los distintos operadores de los servicios

Adicionalmente, se buscará que las empresas públicas que han operado tradicionalmente en mercados monopólicos y algunas de ellas con estructuras comerciales que no garantizan su viabilidad en el largo plazo, sean reorganizadas y adecuadas al nuevo entorno de competencia, aprovechando sus ventajas comparativas, su experiencia y su infraestructura instalada.

El Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión actuarán en estrecha colaboración, unificando criterios de regulación frente al desarrollo y convergencia tecnológica de los diferentes servicios.

La intervención estatal en el sector deberá promover una estructura industrial que tenga en cuenta las tendencias tecnológicas, incentive la eficiencia, la diversidad y la calidad de los servicios, mediante la competencia en su prestación y la vinculación del sector privado.

- *Consolidar la liberalización del mercado de telecomunicaciones.* Al incentivar la competencia en la totalidad de los servicios de telecomunicaciones, aparecerán nuevas redes y actores y se generarán beneficios a los usuarios en términos de mejoras en la calidad y disminución de tarifas, lo que promoverá la masificación de los servicios a nivel local, regional, nacional e internacional.

Como parte de la consolidación de los procesos de apertura y liberalización de los diferentes mercados, los servicios básicos de telecomunicaciones internacionales se podrán prestar también en gestión indirecta.

- *Fomentar la participación privada de nuevos actores en la prestación de los servicios.* Para fomentar el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, se promoverá la participación de nuevos actores en la prestación de nuevos servicios y la inversión extranjera en el sector.
- Con el fin de contar con el capital requerido para realizar las inversiones en expansión y modernización de las redes telefónicas se apoyarán los procesos de iniciativa regional para la capitalización y enajenación de activos en las empresas locales, buscando siempre que los beneficios de estos procesos se transfieran a los usuarios finales.
- Con la adjudicación de nuevas concesiones de servicios de telecomunicaciones, como los sistemas de comunicaciones personales, PCS, el gobierno promoverá la competencia en la prestación de los servicios móviles y una nueva política de licenciamiento y administración del espectro radioeléctrico que incentive la competencia, la eficiencia técnica, la innovación tecnológica, la disminución de tarifas y la maximización del bienestar público, al tiempo que se obtendrán nuevos ingresos por concepto del otorgamiento de las concesiones.

- *Propiciar el desarrollo de la infraestructura colombiana de la información.* La infraestructura colombiana de la información deberá jugar un papel fundamental en el apoyo a los gobiernos departamentales y locales en el desempeño de sus funciones, a los establecimientos educativos y a la comunidad en general para contribuir a potenciar su desarrollo económico y social e incentivar el aumento de la competitividad regional. El Estado promoverá acciones concretas de política, concertadas y coordinadas con el sector privado, que aceleren la utilización de la infraestructura de información actualmente instalada y propicien su desarrollo. Estas acciones deberán incluir el desarrollo y uso de la infraestructura a nivel regional. Para

ello, se promoverán acciones dirigidas a abrir espacios de participación a las comunidades regionales en el desarrollo y aprovechamiento de estos servicios.

- En este sentido, se cuenta con la ventaja competitiva de que buena parte de las redes de telecomunicaciones instaladas en el país son de tecnologías digitales, lo que facilitará la prestación de nuevos servicios de telecomunicaciones e informática. En este sentido, los operadores locales deben aprovechar estas ventajas e incentivar la prestación de nuevos servicios de fácil acceso a las comunidades.
- En este orden de ideas, la regulación deberá generar estímulos y obligaciones a los operadores de servicios de telecomunicaciones, para que faciliten y promuevan el uso de su infraestructura de red y de sus servicios por parte de centros educativos, organizaciones comunitarias, centros de salud y demás estamentos que incentiven el desarrollo de la sociedad.
- La infraestructura de información brindará a las comunidades la autonomía y las herramientas necesarias para que asuman la orientación de sus propios procesos económicos, sociales y políticos, fortaleciendo la competitividad regional.

MAPA CONCESIONES



<sup>1</sup> Según Luis Jorge Garay, la incidencia para 1996 de los fletes en el valor CIF de las importaciones colombianas alcanza niveles del 37.2% en el caso de algunos productos químicos y del 22.7% para la gasolina. Igualmente, se ha demostrado que el sobre costo de tener que transportar una tonelada de carga desde Bogotá hasta Venezuela, de si se hiciera desde Cúcuta es del 45%. Por lo anterior, se puede inferir que un porcentaje elevado de los costos finales de los productos se relacionan con los costos de transporte internos.

<sup>2</sup> 25% del PIB se genera en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Antioquia.

<sup>3</sup> Los sistemas estáticos implican una reducción considerable de la velocidad del vehículo, caso colombiano, mientras que los sistemas dinámicos implican una reducción mínima de la velocidad del vehículo, y en algunas ocasiones permiten al vehículo mantener su velocidad normal de operación. DNP-marzo de 1997

<sup>4</sup> La comercialización del carbón se ve afectada por las limitaciones de capacidad en los modos existentes y en las instalaciones portuarias, sólo Puerto Bolívar, Puerto Zúñiga y American Port Co. tienen capacidad en sus instalaciones para el cargue de buques tipo Cape, y por el atraso de treinta años de la infraestructura que genera sobrecostos por la no utilización de las ventajas comparativas de cada modo de transporte.

<sup>5</sup> Con este propósito se adelantará la separación de las funciones de administración del SIC de Interconexión Eléctrica S.A.

<sup>6</sup> Colombia presenta uno de los mayores niveles de *Government Take* a nivel mundial (80-90%).

<sup>7</sup> De acuerdo con el Reporte Mundial de Competitividad del IMD para 1998, la densidad telefónica en algunos países latinoamericanos es Argentina 18.9; Chile 18.1; Venezuela 12.8; Brasil 11.5 y México 9.4.

### III. TURISMO

El turismo es uno de los fenómenos socioeconómicos más importantes de la segunda mitad del siglo xx. Como producto del aumento del tiempo libre y el ingreso disponible en las sociedades de mayor desarrollo relativo, el turismo se ha convertido en una actividad masiva y en un bien de consumo de primera necesidad. Durante 1997 representó un movimiento internacional de 612 millones de turistas, con un crecimiento en el flujo de turistas de 2.84% y un gasto de 443 billones de dólares, que representaron un incremento en los ingresos por turismo del 2.15% respecto al año anterior.

Entre 1993 y 1997, la industria turística registró un ritmo de crecimiento promedio anual en arribos de 4.3% y un incremento promedio anual de los ingresos percibidos del 8.4% anual.

En 1997 los ingresos por turismo generaron un poco más del 8% del total de exportaciones de bienes y casi el 35% del total mundial de exportaciones de servicios.

La Organización Mundial de Turismo ha realizado proyecciones que indican que el total de turistas internacionales alcanzará la cifra de 661 millones en el año 2000 y 937 millones en el 2010, lo que significa que casi se duplicará el volumen de la actual corriente de turistas internacionales en quince años.

Con base en el gran potencial turístico de la costa Caribe colombiana, el gobierno ha decidido incluir dentro del Cambio para construir la paz una propuesta de desarrollo turístico para esta región, que puede ser imitada por otras regiones del país. Con este fin, el presente documento incluye también algunos lineamientos básicos de una política sectorial para el turismo.

#### A. DIAGNÓSTICO

Pese a sus riquezas naturales y a sus diversos atractivos, Colombia no ha llegado a posicionarse como un país turístico, probablemente por los graves problemas de imagen que la agobian. Aunque si bien es cierto que no se debe hablar de países turísticos sino de regiones y zonas turísticas, a nivel mundial se considera que un país es turístico cuando las llegadas internacionales a su territorio ascienden a la cifra de 2.2 millones de turistas, meta de la que Colombia dista bastante.

El incremento en el número de llegadas de turistas en el país pasa de una tasa de crecimiento del 9.5% en 1996 a una tasa negativa de -4.3% en 1997, situación que revela la crisis que afronta el sector y que hace necesario adoptar medidas inmediatas tendientes a su recuperación.

A continuación se presentan algunos datos sobre la participación del turismo en la economía colombiana:

- La participación del sector hoteles y restaurantes en el PIB descendió.
- La participación del turismo en la balanza de pagos revela una tendencia de crecimiento constante en el período 1994-1997.
- El total de ingresos por servicios y transferencias en la balanza cambiaria entre 1990 y 1997, registra una tasa de participación del 14.75% en promedio, mostrándose la mayor tasa en 1992 y situándose en el 24.39%, para iniciar una etapa descendente hasta ubicarse en el 6.04% en 1997.

- La inversión extranjera en el rubro de restaurantes y hoteles tuvo un crecimiento constante entre 1993 y 1996, alcanzando el mayor nivel en este último año al superar los catorce millones de dólares. En 1997 se presenta un fuerte descenso en la inversión extranjera en este rubro presentándose un crecimiento negativo de -55.9% con respecto a 1996.
- En 1997 el sector de agencias de viajes, hoteles y restaurantes turísticos generó ingresos por \$1.653.987.099.224.

Analizado el comportamiento del sector puede afirmarse que el turismo en Colombia afronta una serie de problemas. Los más graves, además de la imagen negativa del país en el exterior y la inseguridad, pueden concretarse en la pérdida de competitividad y en el deterioro de los destinos turísticos tradicionales.

Por su capacidad de generar divisas el turismo es un factor importante en el incremento de las exportaciones, para ello se plantean estrategias que incrementen la competitividad y fomenten la inversión extranjera en el sector turístico.

## B. OBJETIVOS

El turismo tiene un importante potencial para contribuir al desarrollo nacional y apoyar el logro de las metas en el campo económico, social, cultural y político. Igualmente es un factor de desarrollo para aquellas regiones del país que gozan de vocación turística y muy especialmente de los distritos turísticos de Cartagena y Santa Marta, y el archipiélago de San Andrés y Providencia.

El objetivo general de la política sectorial es recuperar y fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos colombianos para coadyuvar a la generación de empleo, la captación de divisas y el fomento al desarrollo regional, contribuyendo a mejorar la calidad de vida, el nivel de educación y la conservación de los recursos naturales en los destinos o regiones turísticas y sus áreas de influencia.

Se consagran como objetivos específicos de la política sectorial de turismo los siguientes:

- *Recuperar la capacidad competitiva del sector.* El diagnóstico presentado sobre el turismo en Colombia evidencia que día a día el producto turístico colombiano es menos competitivo tanto por precio, como por la calidad del producto especialmente desde el punto de vista ambiental (deterioro de las playas, invasión del espacio público y demás), esta circunstancia aunada al problema de imagen que afronta el país desde hace varios años, que ha estigmatizado al país como un destino turístico peligroso, hacen necesario adoptar medidas inmediatas que contribuyan a la recuperación de los destinos turísticos preponderantes y a mejorar la imagen de Colombia en el exterior.
- *Consolidar la oferta y la demanda turística.* El turismo al igual que otras actividades económicas requiere para su desarrollo de la existencia de unas condiciones mínimas, sin las cuales el desarrollo turístico no puede tener lugar. Por ello, es importante que la política turística así como sus estrategias se establezcan bajo el concepto de "destinos turísticos" o de regiones turísticas. Esto supone admitir que el país no es en su totalidad turístico y que existen diferentes realidades y potencialidades turísticas a lo largo de todo el país. Esta premisa nos lleva a la necesidad de reforzar los productos consolidados con oportunidades reales de rentabilidad, consolidación que contiene un criterio de definición de prioridades.

La consolidación de la oferta y la demanda turística existente se logrará a partir de la creación e integración de valores agregados a los destinos, variedad de servicios y atractivos, puesta en valor de recursos turísticos desaprovechados, nuevas actividades y mayor calidad general y específica a cada producto, así como la integración de productos que permitan atender las expectativas de la demanda.

Este objetivo busca añadir valor a los destinos turísticos preponderantes (distritos turísticos y archipiélago de San Andrés y Providencia), mejorar la calidad de los servicios que se prestan e incrementar la competitividad del producto a partir de su clara definición (sol y playa, histórico-cultural, arqueológico, aventura, ecoturismo y demás).

Igualmente, se busca que cada región o destino turístico consolide su producto definiéndolo claramente y determinando su demanda, teniendo como fundamento los factores que fundamentan su competitividad y su posición frente a la competencia.

- *Incrementar la captación de divisas por recepción de turismo.* Incrementar la captación de divisas en el país a partir del incremento del turismo receptivo, mediante el reconocimiento del carácter exportador del turismo y llevando a cabo una estrategia de promoción que permita difundir adecuadamente los principales destinos con el fin de que se aumenten el número de turistas y su gasto.

Igualmente, se establecerán los mecanismos que permitan promover, en forma competitiva, la inversión extranjera en las zonas francas de Barú y Pozos Colorados, en las diversas modalidades que consagra el estatuto de inversiones internacionales, incluyendo la posibilidad de invertir en la adquisición de bienes inmuebles y en sociedades cuyo objeto sea la compra, venta y arrendamiento de inmuebles dentro de estas zonas francas.

Asimismo, se trabajará en mejorar la imagen turística del país y su posicionamiento en mercados internacionales emisores de turismo hacia el Caribe.

- *Mantener, mejorar y ampliar el empleo en el sector turístico.* Es imperativo orientar el desarrollo turístico a la generación de nuevas fuentes de trabajo. Esto se logrará como resultado de la recuperación, desarrollo y consolidación del turismo, estableciendo políticas y líneas de acción dirigidas, a aprovechar al máximo la capacidad instalada, así como la riqueza de los recursos naturales y culturales.

Igualmente, la potencialidad de la actividad turística en nuevos destinos, como los orientados al turismo rural, son intensivos en la utilización de mano de obra.

Se requerirá de recursos humanos en mayor cantidad y más capacitados y calificados, que contribuyan a la ejecución de las actividades que se plantean necesarias para el desarrollo del turismo, donde participen distintas áreas institucionales y los sectores público, privado y social.

- *Fomentar el desarrollo regional*

Se impulsarán las iniciativas de los gobiernos departamentales y municipales que hagan posible la concurrencia del sector público, el sector privado y la nación a programas que vinculen a los distritos turísticos y al archipiélago de San Andrés y Providencia con sus

regiones de influencia, reconociendo el valor de sus atractivos y propiciando su desarrollo armónico y sustentable.

Mediante el apoyo al desarrollo de las zonas francas turísticas se buscará el desarrollo de la región Caribe y la irrigación de los beneficios que se generen por esta actividad a las zonas de su influencia. Igualmente, el desarrollo de estos polos turísticos podrá servir como principal punto de atracción del turismo internacional, y plataforma para la entrada en estos mercados de otros destinos turísticos colombianos.

### C. ESTRATEGIAS

Los actores principales de estas estrategias serán los propios prestadores de servicios turísticos con el apoyo de las entidades territoriales, el Viceministerio de Turismo, el Consejo Superior de Turismo, el Fondo de Promoción Turística y las asociaciones y gremios de empresarios del sector. Las estrategias para cumplir los objetivos propuestos son las siguientes:

- Reconocimiento del carácter exportador del turismo receptivo  
Las instancias gubernamentales correspondientes reconocerán explícitamente el carácter exportador del turismo receptivo.

Este reconocimiento implica ser consecuentes con el principio de la "no exportación de impuestos" y no gravar con el IVA a las empresas que prestan servicios de turismo receptivo.

- Desarrollo de las zonas francas turísticas  
Como zonas francas turísticas se encuentran las de Barú y Pozos Colorados. Sin embargo, hasta la fecha estas zonas no han iniciado su desarrollo, por lo cual se hace necesario efectuar una revisión de éste régimen y detectar los motivos que han impedido su adecuado desarrollo. Adicionalmente, es importante buscar mecanismos que compensen el desequilibrio y la competencia desigual que se puede generar, en zonas aledañas, entre los prestadores de servicios ubicados dentro de la zona franca y los que se encuentran fuera de esta, como sería la aplicación del Plan Vallejo.

Para propiciar el desarrollo de estas zonas se revisará y ajustará su régimen legal y se determinará la viabilidad de extender los beneficios de este régimen a los distritos turísticos, señalados como tales por la Constitución de 1991.

Con esta estrategia se busca el incremento de la inversión extranjera, apoyar el desarrollo regional e incrementar la oferta de empleo tanto durante la etapa de construcción y desarrollo como en la etapa de operación.

- Impulso y consolidación de nuevos productos turísticos  
Dadas las nuevas motivaciones de la demanda turística nacional e internacional que busca crecientemente los espacios naturales y rurales se apoyarán las acciones de desarrollo turístico en las regiones cuyo atractivo turístico así lo recomiende especialmente en aquellas donde estas nuevas formas de trabajo se encuentran más avanzadas.
- Promoción de la oferta turística en los mercados más accesibles y de mayor rentabilidad

La promoción y comercialización de los productos nacionales se enfocará hacia los segmentos del mercado nacional e internacional de

más pronta respuesta y rentables, para garantizar el ingreso de divisas y la creación de empleos.

El propósito de esta estrategia es recuperar el mercado doméstico, fomentar las corrientes turísticas internacionales hacia Colombia aumentando el volumen de turistas, el promedio de estadía y el gasto turístico.

- Desarrollo del turismo sustentable

La competitividad deberá lograrse a partir de políticas de sustentabilidad del desarrollo, por lo que el criterio básico de la competitividad del turismo colombiano será la preservación de los atractivos turísticos y su contribución para elevar la calidad de vida de las poblaciones residentes en las regiones con vocación turística. Es necesario identificar alternativas que favorezcan el desarrollo regional y consecuentemente el beneficio de las comunidades con base en la utilización racional y ordenada de los recursos naturales. Por ello, es necesario promover las prácticas de protección del medio ambiente natural y cultural, reconociendo tanto el valor que tienen en sí mismas, como su estrecha interdependencia con las actividades turísticas, con el fin de optimizar su potencial de aprovechamiento actual y garantizar su preservación.

La sustentabilidad no se limita a la exclusiva conservación. Comprende el uso productivo de los recursos naturales a largo plazo; la valoración de los procesos sociales; la participación de las comunidades en las decisiones, los beneficios directos que reciben por tal participación; y los soportes tecnológicos que son necesarios para hacer sustentable el uso de los recursos.

Por ser el sector económico de mayor crecimiento a nivel mundial, el turismo tiene gran interés en la supervivencia del planeta y una gran responsabilidad para llevar a la práctica los objetivos del Programa 21, plan de acción medioambiental adoptado por 182 naciones en la cumbre de la tierra celebrada en Rio de Janeiro en 1992. Asimismo, la conciencia y el interés mundial surgido por los impactos ambientales de las actividades productivas, exige el desarrollo de productos que permitan la integración de la ecología y la cultura con la economía.

La política turística colombiana deberá concebir al turismo sustentable como una importante estrategia para aumentar la competitividad, conjugando la capacidad para implementar actividades productivas rentables con la recuperación, conservación y mejoramiento de la calidad del medio ambiente natural y de las condiciones de vida de las comunidades locales.

Se requiere de un proceso de planeación y gestión integrada del sector privado con las distintas instancias gubernamentales para desarrollar proyectos armónicos con el medio ambiente y para una prestación responsable de servicios en las áreas naturales y culturales de valor turístico.

- Fomento de la calidad y rentabilidad

La calidad se impone en la actualidad como una estrategia competitiva imprescindible en el mercado turístico. Las mayores exigencias de la demanda y la creciente aparición de destinos, productos y servicios altamente competitivos así lo revelan. Por este motivo, se desarrollará una estrategia basada en la elevación de los niveles de calidad de los equipamientos y los servicios de los subsectores de la industria turística colombiana fijando una senda de desarrollo competitivo basado en la calidad.

- Promoción del turismo doméstico

Dado el elevado volumen del mercado turístico nacional y por ser este el mercado natural de los productos turísticos colombianos se implementará una política de promoción para el mercado interior con la finalidad de captar diferentes y nuevos segmentos de turistas y recuperar aquellos que ya no hacen turismo en Colombia.

Esta estrategia conseguirá: (i) fortalecer el turismo doméstico, especialmente en el escenario actual en que por efectos de tasa de cambio al colombiano le resulta más costoso viajar al exterior; (ii) generar un sentimiento en la población que lo incline a conocer primero su país y sus distintos atractivos y (iii) concientizar a la comunidad de la importancia del turismo.

- Coordinación y cooperación público - privada

Siendo la actividad turística una industria compleja en la que intervienen diversos actores, se requiere la creación, modificación y fortalecimiento de instrumentos y mecanismos de coordinación y cooperación al interior del sector público central, de éste con los gobiernos departamentales y municipales; así como entre el sector público y el sector privado y la vinculación con organismos de cooperación internacional.

Se propiciará un nuevo esquema de relacionamiento entre los sectores público y privado, en el cual el sector empresarial y sus gremios tengan participación en las instancias de decisión.

Este nuevo esquema de cooperación (público-privada) se fundamentará en los principios de coparticipación, coinversión y corresponsabilidad.

Esta estrategia pretende evitar la dispersión de esfuerzos y la duplicidad de actividades, así como beneficiar al país con herramientas internacionales como son los programas de cooperación.

#### D. POLÍTICAS

Para lograr el crecimiento del sector y colocarlo en una posición competitiva, se hace necesario considerar unos destinos y regiones turísticas preponderantes, determinadas por su volumen de oferta, su contribución a la generación de empleo, la captación de divisas, la capacidad para impulsar la productividad y competitividad regional, así como la existencia de infraestructura turística que facilite su recuperación, promoción y crecimiento.

De los turistas ingresados al país en 1995 y 1996, sólo vinieron aproximadamente trescientos veinte mil en viaje de placer. Al examinar las cifras brutas sin contabilizar ingresos por fronteras terrestres, la mayor proporción de los visitantes corresponde a viajeros que vienen por *negocios y convenciones*. Entre ese segmento y los colombianos residentes en el exterior que regresan de vacaciones, suman un 73% del total de los trescientos veinte mil. Es decir que sólo un 27% de los turistas visita el país por motivos diferentes.

De la porción de turistas que llega al el país por motivos de recreación y descanso, el 42.18% visita Cartagena, el 8.33% Santa Marta, el 15% San Andrés, el 25.33% Bogotá; el 4.22% Cali, el 3.33% Medellín y el 1.33% Barranquilla.

Considerando que los viajeros por motivos de negocio y visita a familiares no responden estrictamente a estrategias de promoción y competitividad, el incremento de las corrientes turísticas motivadas por

recreación deben enfocarse a la costa Caribe, siendo esta región la que concentra la mayoría de los turistas internacionales. Por ello es necesario realizar acciones e inversiones en los destinos preponderantes de esta región.

La amplia competencia que se presenta globalmente por captar turismo internacional hace necesario reforzar los productos consolidados con oportunidades reales de rentabilidad, siendo éstos la plataforma para la atracción inicial del turismo internacional y partiendo de una experiencia positiva del turista generar interés por conocer otros productos turísticos colombianos.

Abordando de una forma realista el desarrollo del turismo en el país, necesariamente se debe volcar la mirada hacia la costa Atlántica. No puede ser de otra manera, ya que los destinos turísticos del Caribe tienen un crecimiento continuado en los mercados internacionales, cuentan con infraestructura hotelera y ofrecen un rendimiento inmediato muy necesario.

De otra parte, las amenazas que pesan sobre la costa Caribe como son el deterioro ambiental y la apertura de Cuba al mundo exterior, isla con atractivos similares al principal destino turístico, Cartagena de Indias, hacen necesario adoptar medidas inmediatas de inversión en infraestructura y ejecución de estrategias y políticas que permitan recuperar la capacidad competitiva de los destinos preponderantes.

Con fundamento en las consideraciones anteriores se determinan como destinos preponderantes los siguientes:

- Distrito Turístico de Cartagena de Indias
- Distrito Turístico de Santa Marta
- El archipiélago de San Andrés y Providencia
- La zona franca de Barú
- La zona franca de Pozos Colorados.

Se precisa que las ciudades y regiones que se han seleccionado se plantean como ejes del desarrollo turístico de regiones aledañas. La estrategia consiste en establecer zonas de influencia a partir de los destinos principales, que deberán actuar como *efecto demostración* acelerando el desarrollo turístico del resto de las regiones y destinos del país.

Lo anterior no obsta para reconocer que siendo el turismo una industria altamente sensible a factores endógenos y hexógenos y a fluctuaciones por motivos imprevisibles, es necesario reconocer que el alto volumen de turismo interno es en sí mismo una ventaja competitiva que hay que preservar, porque es un elemento estratégico para precaverse de eventuales crisis.

Considerando que el país está atravesando por un estricto proceso de ajuste fiscal, las políticas que se establecen en desarrollo de las estrategias planteadas con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se basan en la optimización de los instrumentos y herramientas con las que cuenta el sector turístico.

Las políticas y programas a desarrollar son:

- Organización y coordinación institucional
- Fomento y desarrollo
- Promoción turística y mercadeo
- Desarrollo del recurso humano
- Competitividad y modernización
- Nuevos productos.

### 1. Organización y coordinación institucional

Considerando que en el sector turístico participan diversos sectores gubernamentales del orden nacional y regional, es necesario contar con una política que permita aunar esfuerzos, evitar la duplicidad de gestiones y optimizar los esquemas existentes. Para ello se proponen las siguientes acciones:

a. *Organización administrativa.* La Ley 300 de 1996 dotó al sector de un nuevo esquema administrativo que necesita algunas modificaciones y ajustes para su buen funcionamiento, para ello se tomarán medidas en los siguientes aspectos:

- *Registro Nacional de Turismo.* Está establecido como el mecanismo de control y de información del sector turístico. Por ello, se impulsará su correcto funcionamiento. Previa evaluación de su estado actual, se considerará su delegación de acuerdo con lo establecido en el párrafo 4 del artículo 61 de la Ley 300 de 1996.
- *Otras instancias institucionales.* El Consejo Superior de Turismo revisará el desempeño de las instancias institucionales creadas por la Ley 300 de 1996 y recomendará los mecanismos para su buen funcionamiento.

b. *Coordinación intersectorial.* Lograr la coordinación interministerial, intergubernamental y con los gremios del sector en el diseño, desarrollo y aplicación de las políticas planteadas para el sector turístico. Para ello el Ministerio de Desarrollo Económico adelantará las siguientes acciones:

- *Consejo Superior de Turismo.* Se consolidará como escenario propicio para la cooperación y coordinación intersectorial que requiere el turismo. Con este fin se revisará su composición y se efectuarán las modificaciones necesarias para garantizar su adecuado funcionamiento y una mayor participación del sector privado empresarial. Adicionalmente, se vincularán a este Consejo representantes de Proexport y Coinvertir.
- *Coordinación.* Se fomentará la participación del sector privado, a través de sus agremiaciones y asociaciones, en el análisis y definición de políticas inherentes al sector con miras a trabajar en conjunto para el logro de objetivos comunes.
- *Apoyo a la descentralización.* El Viceministerio de Turismo será el mecanismo de enlace entre las entidades territoriales y la nación en aspectos turísticos.
- El Viceministerio de Turismo recopilará, en un breve lapso, los planes de turismo de los departamentos y municipios que se hayan expedido en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 300 de 1996 y las regulaciones que las asambleas departamentales hayan expedido con fundamento en el numeral 2 del artículo 300 de la Constitución Política, con el objeto de establecer acciones conjuntas de apoyo a las regiones e identificar programas que redunden en beneficio de las regiones y de la industria turística, y preservar la vigencia y aplicación de la Ley 300 de 1996.
- *Alianza para el turismo sustentable.* Siendo la sustentabilidad requisito necesario para la competitividad del sector, el Viceministerio de Turismo liderará la conformación de un grupo de trabajo interdisciplinario que labore en forma coordinada en el desarrollo de políticas para el turismo sustentable y garantice la acción coordinada

del Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y el Ministerio de Desarrollo en aspectos relacionados con el desarrollo del ecoturismo y la preservación del medio ambiente.

c. *Cooperación internacional.* El Viceministerio de Turismo, a través de la división de estudios especiales y relaciones internacionales, buscará y evaluará las posibilidades de cooperación internacional para el sector turístico y establecerá los mecanismos pertinentes para que las posibilidades de cooperación internacional sean difundidas entre los segmentos interesados en su aprovechamiento.

d. *Relaciones internacionales.* El ministro de Desarrollo Económico, en el ámbito de su competencia, y en conjunto con las instancias gubernamentales correspondientes, establecerá los acuerdos internacionales tendientes a fortalecer los esquemas de promoción del país como destino turístico y la adecuada atención de los servicios públicos, particularmente del transporte aéreo.

Igualmente, se fortalecerá la presencia de Colombia en el exterior, para ello se revisará el papel de los consejeros de turismo en el exterior y se promoverán alianzas estratégicas con Proexport y con las aerolíneas colombianas para utilizar sus oficinas como puntos de promoción de Colombia.

### 2. Fomento y desarrollo

En el próximo cuatrienio deben adelantarse una serie de acciones tendientes a fomentar el desarrollo del sector y su fortalecimiento como sector económico; para esto se proponen las siguientes acciones:

a. *Regulación y estímulos al sector.* El sector turístico requiere para su recuperación el reconocimiento y modificación de algunas normas legales, entre las que se destacan:

- *Carácter exportador.* En forma prioritaria los ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior presentarán a consideración del Congreso de la República las modificaciones legales tendientes a reconocer y reglamentar el carácter exportador de los servicios turísticos prestados a extranjeros en Colombia.
- *Zonas francas.* El Comité de Zonas Francas, de que trata el artículo 21 de la Ley 300 de 1996, revisará la regulación sobre zonas francas turísticas y recomendará los ajustes y modificaciones necesarias para su efectivo desarrollo.
- *Distritos turísticos.* El Ministerio de Desarrollo liderará, en coordinación con el sector privado, la reglamentación, en virtud del artículo 328 de la Constitución Política, de los distritos turísticos de Cartagena y Santa Marta, estableciendo las medidas para la recuperación del sector.
- *Régimen legal del archipiélago de San Andrés y Providencia.* El Ministerio de Desarrollo con la cooperación del sector privado revisará el régimen legal del departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, especialmente el Decreto 2672 de 1992 y la Ley 47 de 1993, y presentará a consideración de las instancias correspondientes los ajustes necesarios para permitir la adecuada prestación de los servicios turísticos.
- *Inversión extranjera.* El Ministerio de Desarrollo propondrá al Conpes las modificaciones pertinentes al estatuto de inversiones internacionales para fomentar la inversión extranjera en el sector turístico y en inmuebles con destino al desarrollo de proyectos turísticos.

- *Ordenamiento territorial.* El Viceministerio de Turismo brindará asistencia a las regiones y departamentos para utilizar los mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) y sus decretos reglamentarios en la ejecución de proyectos turísticos, la preservación del patrimonio cultural, natural, ambiental, histórico y arquitectónico.

Igualmente, se apoyará a las regiones, especialmente a los distritos turísticos, para que el plan de ordenamiento territorial, que deben expedir en virtud de la Ley 388 de 1997, contemple las medidas necesarias para la recuperación, preservación y buen manejo del espacio público.

- *Manejo de playas.* El Ministerio de Desarrollo coordinará, en conjunto con las entidades competentes, el establecimiento del régimen para el adecuado uso, mantenimiento y conservación de las playas, así como para contratar su manejo con el sector privado mediante el sistema de concesión o cualquiera otro que se considere conveniente. En forma prioritaria se desarrollará esta acción en los distritos turísticos.

b. *Financiación e inversión.* Se establecerán alternativas de financiación para el sector turístico que fomenten la inversión en el sector. Las acciones al respecto serán promovidas por el Ministerio de Desarrollo ante el IFI y Bancoldex con el apoyo del sector privado. Las acciones propuestas son las siguientes:

- *Líneas de crédito para las Pyme.* Establecimiento a través del IFI de líneas de crédito destinadas a las pequeñas y medianas empresas del sector.
- *Reactivación de proyectos.* Creación de programas de financiamiento dirigidos a terminar o reactivar proyectos turísticos viables interrumpidos o desactivados por problemas financieros.
- *Atracción de inversión extranjera.* Coinvertir, con el apoyo del Viceministerio de Turismo y del sector privado, elaborará un programa para promover la inversión extranjera en el sector turístico, especialmente para el desarrollo de las zonas francas turísticas.

c. *Información, estadística e investigación.* Las acciones de información, estadística e investigación se orientarán a conocer el impacto del turismo en la creación de empleos, la generación de divisas y el desarrollo regional. Estas actividades serán desarrolladas por el Viceministerio de Turismo a través de su división de información, estadística y Registro Nacional de Turismo.

- *Sistema de información.* El Viceministerio de Turismo, con fundamento en el Registro Nacional de Turismo, establecerá un sistema de información, estadística e investigación sobre el sector.
- *Centro de Información Turística, Centur.* El Ministerio de Desarrollo Económico pondrá en funcionamiento este Centro y adoptará los correctivos necesarios para su buen funcionamiento.

d. *Facilitación.* En el seno del Consejo de Facilitación Turística se coordinarán y concertarán programas tendientes a la simplificación administrativa, la desregulación y la descentralización de los trámites que tienen que realizar los visitantes a Colombia y los prestadores de servicios turísticos, creando mecanismos ágiles. Para esto se tomarán acciones en los siguientes campos:

- *Consejo de Facilitación Turística.* Este Consejo, creado por el artículo 10 de la Ley 300 de 1996 y presidido por el ministro de

Desarrollo, revisará su reglamento, efectuará los ajustes necesarios en su composición y establecerá un conjunto de programas tendientes al cumplimiento de sus objetivos.

- *Cruces fronterizos.* Se revisará la operación binacional de los cruces fronterizos, para elaborar propuestas sobre el establecimiento de trámites, horarios y personal suficiente que permitan atender eficientemente a los turistas fronterizos.
- *Registro Nacional de Turismo.* Se agilizará la operación del Registro.

### 3. Promoción turística y mercadeo

Las acciones en este tema se orientarán a generar demanda turística hacia el país, dirigiendo la promoción hacia los segmentos y regiones emisoras más rentables y de mayor potencial hacia Colombia.

a. *Imagen de Colombia en el exterior.* Siendo la imagen de Colombia en el exterior uno de los mayores problemas que afronta el país para la captación de turistas internacionales, la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística coordinará con las distintas entidades gubernamentales los mecanismos para desarrollar una campaña en pro de la imagen de Colombia en el exterior. En esta campaña se involucrarán principalmente el Fondo de Promoción Turística, Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Proexport.

La campaña se dirigirá a los mercados emisores de principal interés para el país, atendiendo criterios objetivos de segmentación de productos y de mercados.

b. *Política de promoción turística.* Se concertará y coordinará, a través del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, el diseño de la política de promoción, contemplando mecanismos que permitan incrementar y racionalizar la inversión de los recursos. Para ello, se adelantarán las siguientes acciones:

- *Orientación.* El Viceministerio de Turismo coordinará con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, el establecimiento de programas de promoción por destinos turísticos preponderantes y sus regiones, orientados hacia sus principales mercados y segmentos de atención.
- *Recuperación de destinos.* La entidad administradora del Fondo de Promoción Turística diseñará una política de promoción y competitividad para la recuperación de los destinos preponderantes de Cartagena, Santa Marta y el archipiélago de San Andrés, la cual se ejecutará con cargo a los recursos del Fondo y la cual debe fundamentarse en la segmentación de productos y de mercados.
- *Evaluación.* Se establecerán mecanismos para evaluar el impacto de las campañas de promoción turística nacionales e internacionales.

c. *Consolidación del Fondo de Promoción Turística.* Siendo el Fondo un esquema novedoso en el cual confluyen recursos del sector público y privado para la promoción turística y el fortalecimiento de la competitividad, se deberán adelantar una serie de acciones para consolidar este mecanismo y apoyar sus labores. Para esto se establecerán los mecanismos para garantizar los aportes del gobierno nacional con destino al Fondo de Promoción Turística de acuerdo con la Ley 300 de 1996.

### 4. Desarrollo del recurso humano

La competitividad del producto turístico y el mejoramiento de la calidad están estrechamente ligados a la capacitación y profesionalización de los trabajadores del sector.

Por esto se establecen acciones de formación, capacitación y profesionalización del recurso humano que contribuyen al fortalecimiento del sector y a elevar la calidad de vida del personal vinculado a la industria turística. Para esto se establecen las siguientes acciones:

a. *Formación y capacitación.* El Comité de Capacitación del sector turístico, creado mediante la Ley 300 de 1996, analizará los mecanismos y las acciones para:

- Realizar un inventario de los programas de enseñanza turística que se están impartiendo actualmente en Colombia en los distintos niveles.
- Formular recomendaciones para reformar la enseñanza en una triple línea: (i) modernización de su contenido; (ii) definiendo con nitidez su objetivo, y (iii) ajustándola a las necesidades efectivas de la industria turística.
- Incorporar nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza.

Estimular la formación de docentes de alta calidad.

b. *Centro de Hotelería del Sena.* El centro de hotelería del Sena reorientará sus actividades en dos sentidos: (i) fortalecimiento de los programas de formación y capacitación; y (ii) desarrollo del instituto tecnológico de turismo que investigue y coordine las actividades internas y externas que puedan aportar tecnología de uso turístico y propicie el desarrollo de programas y proyectos encaminados a la incorporación de nuevas tecnologías.

El Sena promoverá la orientación del Centro hacia una capacitación de calidad en consonancia con las necesidades del sector. En su concepción y operación este Centro tendrá las siguientes características: (i) estará definido con parámetros de flexibilidad y adaptabilidad; (ii) será interactivo y punto de encuentro de la acción pública y de las empresas del sector; (iii) mediante la investigación y el análisis estará atento a las evoluciones y transformaciones que experimenta el mercado turístico; (iv) será pragmático y experimental, con énfasis en la formación práctica y en la demostración de procesos.

c. *Régimen laboral.* El Ministerio de Desarrollo, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y los gremios del sector privado, efectuarán un análisis de las disposiciones de índole laboral que generan un impacto negativo en la generación de empleo en el sector y pondrán a consideración de las instancias correspondientes las recomendaciones pertinentes.

d. *Cultura turística.* El Sena desarrollará programas de formación de una cultura turística entre los estudiantes, empresarios, trabajadores y residentes en los destinos turísticos preponderantes con el propósito de sensibilizar a las comunidades receptoras frente al turismo.

e. *Educación media técnica en turismo.* El Comité de Capacitación, creado por la Ley 300 de 1996, establecerá las recomendaciones para el desarrollo de programas de educación media técnica en turismo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, en los colegios y escuelas oficiales localizados en los destinos preponderantes.

##### 5. *Competitividad y modernización*

Se prevé un conjunto de acciones para impulsar la competitividad y la rentabilidad de las empresas turísticas que se orientarán en las siguientes direcciones:

a. *Fortalecimiento de las estrategias de competitividad de las empresas y destinos o regiones turísticas.* Siendo uno de los objetivos del Fondo de

Promoción Turística de Colombia el fortalecimiento de la competitividad, la entidad administradora propondrá, dentro de su plan anual de trabajo, un programa para el logro de este objetivo.

b. *Mejoramiento de la calidad.* Siendo la calidad un factor indispensable de competitividad y considerando que la Ley 300 de 1996 establece algunas medidas sobre fomento y certificadoras de calidad, el Ministerio de Desarrollo revisará este tema con el sector privado para adecuarlo al campo de los servicios y apoyará las gestiones tendientes a determinar mecanismos idóneos para el establecimiento de estándares mínimos de calidad.

Igualmente, se establecerán normas sanitarias que apoyen la calidad de los servicios turísticos, especialmente para los establecimientos gastronómicos y expendios de comida.

Se trabajará también en el desarrollo de acciones de calidad sobre equipamientos y productos; acciones de mejora de la calidad medioambiental en destinos masivos y acciones de mejora de la calidad de los recursos humanos.

El Viceministerio de Turismo establecerá mecanismos que permitan brindar asistencia técnica a los empresarios del sector y a las entidades territoriales en aquellas áreas enfocadas a fortalecer la competitividad del sector.

c. *Servicios públicos.* Otro elemento esencial para la competitividad de los productos turísticos es el adecuado abastecimiento de los servicios públicos y su calidad. El Ministerio de Desarrollo promoverá el establecimiento de mecanismos de cooperación con las entidades territoriales para garantizar el adecuado abastecimiento de los servicios públicos.

d. *Infraestructura.* El Ministerio de Desarrollo Económico, en el ámbito de su competencia, y en conjunto con las demás instancias gubernamentales, realizará acciones en los siguientes frentes:

- *Fortalecimiento y calidad:* Fortalecimiento de la infraestructura urbana y el mejoramiento de la calidad del equipamiento turístico de los destinos preponderantes y sus regiones.
- *Red vial:* Conservación y mantenimiento de la red vial existente y su expansión de acuerdo con las necesidades de las regiones y distritos turísticos.
- *Servicios:* Mejoramiento de los servicios aeroportuarios, promoviendo las ampliaciones necesarias.

e. *Transporte:* Siendo el transporte insumo esencial para el desarrollo del turismo el ministro de Desarrollo Económico en el ámbito de su competencia, y en coordinación con las instancias gubernamentales correspondientes, promoverá acciones relacionadas con los siguientes aspectos:

- *Promoción de cruceros:* Establecer programas de promoción para facilitar el acceso de cruceros marítimos, el embarque y desembarque de pasajeros y la modernización de las terminales, especialmente en los distritos turísticos.
- *Modernización:* Impulsar un programa de modernización de las terminales aéreas, portuarias y de transporte terrestre.
- *Política aeronáutica comercial:* Establecer una política aeronáutica comercial que facilite el ingreso de vuelos "charter" al país y que contribuya a atender las necesidades del sector turístico y de los destinos turísticos preponderantes.

- *Capacidad aeronáutica:* Determinar la capacidad real del transporte aéreo de pasajeros hacia Colombia.

#### 6. Nuevos productos

El turismo colombiano se ha caracterizado por la comercialización del producto *sol y playa* y en los últimos años ha surgido interés por la configuración de nuevos productos que diversifiquen y complementen la oferta turística.

### Fortalecimiento de la Infraestructura Social

#### INTRODUCCIÓN

Las políticas de infraestructura social en vivienda y agua, así como la política de desarrollo urbano constituyen un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la construcción de la paz y el mejoramiento del nivel de vida de la población. Por una parte, tres de los cinco indicadores de necesidades básicas insatisfechas están directamente relacionados con la calidad de la vivienda; y por otra parte, la calidad de vida de la población está directamente afectada por los servicios de agua potable y saneamiento, su incidencia en las condiciones de salubridad y las características socioeconómicas que ofrecen los centros urbanos donde reside el mayor porcentaje de la población colombiana. En consecuencia, las estrategias incluidas en los planes de vivienda y agua, así como la política urbana están dirigidas a superar las condiciones y calidad de vida de la población más pobre, redistribuyendo recursos vía subsidios (en el caso de la vivienda), apoyando financieramente inversiones que favorezcan a la población de más bajos ingresos, promoviendo el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico de los centros urbanos y fortaleciendo las condiciones del sistema de ciudades.

Adicionalmente, la calidad de la vivienda y la provisión de los servicios de agua potable como dinamizadores de la economía local, constituyen un complemento de la política urbana. Tanto la vivienda como el agua potable, son infraestructuras urbanas que le permiten a los gobiernos locales mejorar las condiciones de productividad y competitividad de las ciudades. La dotación eficiente de servicios públicos en general y la oferta de una infraestructura urbana adecuada generan externalidades positivas que favorecen la localización de actividades productivas, y con ésta la atracción de capitales dinamizadores de la economía urbana. En el caso de la vivienda, dichas externalidades se generan porque permite la atracción de capital humano, ya que desarrollos industriales y productivos requieren de manera paralela desarrollos habitacionales que garanticen la localización del recurso humano, y por lo tanto de la demanda, cerca de los centros productivos. En cuanto a la provisión de agua, al garantizar el acceso al servicio, se evitan costos que de otro modo serían internalizados por el sistema productivo en detrimento de la competitividad. En estas circunstancias, las políticas de vivienda y agua están igualmente orientadas a generar un marco de regulación y control que permita mejorar la calidad en la provisión de dichos servicios a través del diseño de esquemas de financiación adecuados y mediante la introducción de mecanismos que fomenten la mayor eficiencia.

Consecuentemente, en la medida en que la infraestructura social es un medio para reducir la pobreza y mejorar los procesos de desarrollo económico y social a nivel local, indudablemente son sectores que participarán de manera activa en el proceso de construcción de la paz que el Plan de Desarrollo se ha propuesto como meta.

### I. POLÍTICA DE VIVIENDA

La vivienda constituye un factor determinante de desarrollo social y económico, en la medida que posibilita la disminución de la pobreza y la miseria, la reactivación de la economía y la generación de empleo.

Con relación a la pobreza, más de 11.5 millones de los hogares del país presentan necesidades básicas insatisfechas, representando la vivienda inadecuada y el hacinamiento, en conjunto, más del 40% de ese indicador, y los problemas de servicios públicos, otro 20%. Igualmente, un 9.8% de las familias pobres del país deben su situación a una vivienda inadecuada y un 10.6% a servicios inadecuados.

Por otra parte, la vivienda presenta un aporte considerable al crecimiento económico y a la generación de empleo en razón de los diversos sectores productivos que involucra. En los últimos 20 años el sector de la construcción ha tenido una participación promedio de 3.6% en el PIB, aún sin considerar los encadenamientos productivos que de él se derivan y que multiplican su efecto de este sector en el producto<sup>1</sup>. Tomando como base las licencias de construcción en 56 ciudades, la producción de vivienda en el país, en el transcurso de los últimos 25 años, se ha multiplicado por tres, pasando de 34.770 viviendas ofrecidas en 1970 a 98.186 en 1996, teniendo puntos más altos de producción en 1992 y 1994 en donde se ofrecieron 145.596 y 154.151 viviendas respectivamente.

En materia de empleo, por su carácter de sector intensivo en mano de obra, la vivienda constituye en generador típico de empleo directo e indirecto, debido a la demanda por insumos que genera. Se estima que la construcción de una vivienda de los estratos 1 ó 2 genera en promedio 3.9 empleos directos y permanentes durante seis meses, la construcción en estratos 3 ó 4 genera en promedio cuatro empleos y las nuevas viviendas de estratos 5 ó 6 generan en promedio seis empleos. Adicionalmente, se estima que el sector genera en promedio 1.2 empleos indirectos por cada empleo directo.

#### A. DIAGNÓSTICO

##### 1. Avances y situación actual

A partir de 1972, con la introducción del sistema Upac como mecanismo de financiación de largo plazo para el sector de la construcción, casi dos millones de hogares han tenido acceso a vivienda utilizando créditos bajo este sistema. Las corporaciones de Ahorro y Vivienda, CAV, han desembolsado más de 45.8 billones de pesos desde su creación hasta noviembre de 1998, de los cuales 96%<sup>2</sup> ha sido para construcción y adquisición de vivienda. La evolución de estos desembolsos ha sido creciente con una marcada aceleración a partir de 1988, alcanzando una tasa superior al 50% anual en 1993 (Gráfico 6.1)<sup>3</sup>.

Para el período 1976-95, el sector de la construcción presentó una tendencia creciente en la generación de empleo a nivel urbano (Gráfico 6.2). En el tercer trimestre de 1995 el sector alcanzó a generar un máximo de 438.862 empleos, de los cuales al inicio de 1998 ya se habían perdido casi cien mil por la crisis que ha afectado al sector en los últimos años.

En materia de vivienda de interés social, desde el cambio de orientación de la política hacia subsidios a la demanda en 1991, el gobierno nacional, a través del Inurbe, ha asignado 359.405<sup>4</sup> subsidios equivalentes a 930.628 millones de pesos de 1998. Del monto total asignado durante los últimos cuatro años, el 87% fue destinado a familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos legales y el 13% restante a familias con ingresos entre 2 y 4 SMLM. Del total de subsidios entregados por el Inurbe entre 1994 y 1998, 41% se destinaron para la compra de vivienda nueva y 53% a mejoramiento.

La participación de los recursos del presupuesto nacional en la asignación de subsidios se redujo del 80% entre 1991 y 1994 a 58% entre 1994 y 1998, hecho que refleja la dinámica que han tenido las cajas de compensación familiar en la política de subsidios, las cuales asignaron en el período 1991-1994, 60.200 subsidios y en el período 1995 - 1998, 121.166 para un total de 181.366 subsidios en los últimos ocho años, equivalentes a 286.596 millones de pesos. De este monto el 43% fue asignado a las familias más pobres, con ingresos de 0 a 2 salarios mínimos y el 57% restante a familias con ingresos de 2 a 4 salarios mínimos.

El déficit cuantitativo de vivienda en el país se estima en 1.260.500 unidades habitacionales (17.6% del total de hogares), concentrándose más del 80% en hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos (Cuadro 1). Esta situación evidencia que la asignación de recursos y de crédito ha funcionado eficientemente en los rangos superiores de ingreso pero ha excluido a los de menores ingresos.

Cabe anotar que de 917 mil hogares urbanos en déficit habitacional cualitativo, 338 mil (36%) habitan en viviendas susceptibles de mejoramiento en sus estructuras, mientras que 579.300 hogares deben ser atendidos por la política de servicios públicos.

## 2. Los problemas del sector

### a. El modelo de financiación.

Con la creación en 1972 del sistema Upac, se introdujo un esquema de financiamiento habitacional innovador, que permitía la entrega de créditos de largo plazo para la compra de vivienda con base en depósitos a la vista. Entre 1990 y 1998 el sistema desembolsó 11.7 billones de pesos, es decir, casi el doble de los recursos otorgados durante los anteriores 17 años, precisamente cuando se abrió la competencia por el ahorro público a la vista (permitiendo que otros intermediarios remunerara este tipo de depósitos), y se acabó el acceso ilimitado que tenían las CAV a recursos del Banco de la República a través del Favi. Este incremento en la colocación de créditos fue posible gracias a la introducción de novedosos esquemas de amortización con cuotas muy bajas durante los primeros años que generaron una demanda artificial de crédito que no correspondía a la capacidad de pago de los usuarios.

En la medida que un mayor número de competidores ha entrado al mercado de depósitos a la vista, la capacidad del sistema Upac para retener a sus ahorradores ha mostrado sus limitaciones y debilidades. El agudo problema de liquidez que ha sufrido el sistema financiero en su conjunto ha llevado a que el monto total de créditos hipotecarios entregados haya caído, entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998, en un 42%, lo que corresponde a 1.9 billones de pesos. Esta situación ha afectado al sector de la construcción y al empleo: la reducción de 332 mil metros cuadrados en el área licenciada (Gráfico 6.3) durante el segundo trimestre de 1998, ha llevado a la desaparición de por lo menos 32 mil empleos directos e impedido la adjudicación de por lo menos 5 mil nuevos créditos.

Por su parte, los usuarios que de manera masiva se endeudaron durante los primeros años de los 90 se han visto perjudicados, no solamente por el significativo incremento de la corrección monetaria, sino además por el descenso sostenido que desde 1996 se viene presentando en el valor de las viviendas; lo que a su vez incrementado la mala cartera de las CAV, puesto que ni con la devolución del inmueble es posible saldar las deudas.

Una visión prospectiva de la situación evidencia que el problema de financiamiento dejó de ser coyuntural. El sistema de financiación hipotecaria basado exclusivamente en captaciones de corto plazo para otorgar

préstamos de largo plazo, en un entorno competitivo no resulta viable. Adicionalmente, la vivienda es un bien cuyo pago se hace con base en el ingreso del demandante, por tanto es indispensable que las variaciones en las cuotas de pago del crédito de vivienda estén en función de los cambios en el salario y no en las expectativas de ganancia o en procesos especulativos.

### b. Concentración de la política en la distribución del subsidio.

En 1990 se hizo una reforma radical a la concepción de la política. Acorde con la modernización y apertura de la economía, aquellas funciones que el sector privado podría ejecutar más eficientemente, como otorgar créditos y construir viviendas, dejaron de ser actividades de las entidades del Estado. Para ayudar a las familias más pobres, se instauró el subsidio de vivienda directo a las familias demandantes y beneficiarias finales de la vivienda y se eliminó el subsidio al crédito. Esto implicó la transformación del ICT en el actual Inurbe, entidad que quedó encargada de las funciones de administración de los recursos nacionales para subsidio, la prestación de asistencia técnica, evaluación, investigación, fomento a las organizaciones de vivienda, créditos a municipios, entre otras.

En los últimos cuatro años, el gobierno no realizó ninguna modificación de fondo a la concepción de la política de vivienda introducida por la ley 3ª de 1991 o a la estructura institucional en la cual se ejecuta. El pasado gobierno buscó corregir ciertos problemas de la anterior estrategia, relacionados con la demora en el cobro de los subsidios, la escasa participación municipal en la ejecución de la política, el excesivo énfasis en lotes con servicios y la ausencia de programas de mejoramiento barrial concentrando sus esfuerzos en este último aspecto.

El balance de estos ocho años muestra que la política de vivienda estuvo concentrada en la administración y distribución de los subsidios, quedando en segundo plano otros aspectos relevantes tanto para lograr la producción de viviendas de bajo costo, como para permitir el acceso de las familias más pobres a ella.

### c. Producción de vivienda y suelo urbano

La disponibilidad de suelo urbano dotado de servicios públicos e integrado al espacio urbano es una variable que afecta la oferta de vivienda y su reacción ante cambios en la demanda. Restricciones en dicha disponibilidad, que se agudizan por limitantes en la provisión de servicios públicos, ha elevado exageradamente los precios de la Vivienda de Interés Social, VIS, haciendo que la mayoría de la oferta disponible se encuentre en el tope de los 135 SMLM<sup>5</sup>. Mientras la vivienda de más de 180 salarios mínimos ha tenido una reducción en su precio de venta, la de interés social no ha cambiado de valor, estimulando así las urbanizaciones ilegales<sup>6</sup> en las principales ciudades (Gráficos 6.4, 6.5 6.6).

Por otra parte, en tanto el sector de la construcción ha atendido casi exclusivamente estratos medios y altos de la población, el tamaño de mercado ha sido muy pequeño para absorber tecnologías que necesitan producción modular y economías de escala para un proceso económicamente eficiente.

### d. Ausencia de incentivos al esfuerzo familiar

Para dinamizar la entrega del subsidio, se eliminó el respaldo al sistema de ahorro programado al abolirlo como requisito para el acceso a subsidio, disminuyendo así el incentivo al esfuerzo familiar necesario para obtener recursos complementarios para la cuota inicial. En consecuencia, el subsidio se convirtió en la primera (y a veces en la única)

fuelle de recursos disponible para la compra de la vivienda, asignándosele en muchos casos a familias sin posibilidades reales para complementar con recursos propios y sin acceso al sistema crediticio. El efecto vivido tanto por las cajas de compensación como por el propio Inurbe ha sido la devolución o vencimiento de un número significativo de los subsidios; es decir, familias que aún siendo beneficiarias no pudieron acceder a la solución de vivienda. Por lo tanto, no es de extrañar el mayor éxito mostrado por los subsidios al mejoramiento en cuanto a cobro efectivo, aunque menos eficiente en términos de afectar el déficit habitacional.

*e. Excesiva centralización del proceso.*

Finalmente, la forma como ha operado la política de subsidios desconoce el proceso de descentralización que vive el país. La distribución y asignación de los subsidios realizada por el nivel nacional, sin consultar en ningún caso las prioridades sociales ni urbanas de los municipios, puede en algunos casos ir directamente en contravía de las decisiones locales. El Inurbe, tomando decisiones sobre cuál proyecto es arquitectónicamente aceptable para la política de vivienda local, disminuye la independencia que cualquier entidad pública, especialmente, debe tener respecto a las responsabilidades de los constructores privados por sus proyectos frente a las administraciones locales.

## B. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA

A partir del anterior diagnóstico, la política de vivienda busca como objetivos fundamentales:

- ◆ Garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiación a largo plazo para la vivienda, mejorando la posibilidad de acceso a los más pobres.
- ◆ Detener el crecimiento del déficit habitacional y disminuirlo progresivamente dentro de un lapso superior al de la actual administración.
- ◆ Garantizar la construcción de ciudad a través de la atención del déficit habitacional, abordando integralmente todos los elementos del territorio y proporcionando un entorno urbano digno y amable.
- ◆ Apoyar la generación de empleo y la calificación de mano de obra en los centros urbanos del país. Consolidando la producción de vivienda como sector moderno y competitivo, empresarialmente desarrollado y claramente articulado con los demás sectores de la economía.

## C. MEDIDAS

Los objetivos arriba mencionados se lograrán a través de la puesta en marcha de medidas de política en tres frentes generales: medidas para fortalecer y viabilizar el sistema de financiación de largo plazo, de alivio a los deudores y a las entidades financieras, y para el direccionamiento de la vivienda de interés social y los subsidios. Dichas medidas se complementarán con un ajuste institucional que adecue el marco en el cual se ejecutará la política de vivienda.

### 1. Fortalecimiento del sistema de financiación

#### a. Corto plazo

A corto plazo se han tomado medidas para proporcionar liquidez al sistema financiero como mecanismo para resolver la coyuntura del sector de la construcción. En ese sentido se han definido la reducción de encajes

y su remuneración para el caso de CDT. Se tomarán medidas sobre sustitución de encajes por inversiones en titularización hipotecaria, la eliminación e inversiones forzadas en títulos de Finagro y la revisión de apoyos permanentes de liquidez para el crédito hipotecario en el Banco de la República, reconociendo la especificidad de éste como un crédito de largo plazo sobre un bien necesario.

Por otra parte, a partir de la emergencia económica decretada el 16 de noviembre de 1998, el gobierno tomó medidas dirigidas a resolver, a través de Fogafín, el problema de liquidez de las entidades hipotecarias en tres campos: creación de líneas de crédito para la capitalización de estas entidades para poder superar situaciones de iliquidez a corto plazo y de debilidad patrimonial a mediano y largo plazo; línea de crédito en el evento que reciban bienes en dación de pago sobre inmuebles que garantizan los créditos hipotecarios; y por último, la autorización para la creación de las sociedades de inversión colectiva con el propósito de financiar la adquisición de bienes recibidos en dación de pagos y poderlos enajenar, titularizar o arrendar.

#### b. Largo plazo: desarrollo del mercado secundario de hipotecas.

La actual situación de crisis por la que atraviesan las corporaciones de ahorro y vivienda, caracterizada principalmente por la escasez de recursos y el aumento de su cartera morosa, afectando el financiamiento de proyectos de construcción de vivienda, sugiere un replanteamiento del esquema de financiamiento que ha sido utilizado hasta ahora, mediante el cual se captan recursos a la vista y se prestan a largo plazo.

En este sentido, y con el fin de garantizar la viabilidad del sistema de financiación hipotecaria a largo plazo, se desarrollarán las condiciones necesarias que permitan impulsar la vinculación de recursos del mercado de capitales a la financiación de vivienda a través de instrumentos tales como la titularización de cartera hipotecaria, las letras y cédulas hipotecarias, instrumentos que disminuyen el alto riesgo tanto para las entidades crediticias como para los deudores que conlleva los movimientos a corto plazo de la tasa de interés, reduce los costos de captación de las entidades y merma el riesgo de iliquidez del sistema de financiación de la construcción.

- ◆ *Titularización de cartera hipotecaria.* La titularización de cartera hipotecaria representa para los emisores una alternativa con grandes beneficios, como la multiplicación de su capacidad crediticia, la disminución de la dependencia de los depósitos a la vista, la redistribución y diversificación de riesgos y una mayor rotación de activos. Para los inversionistas, significa la posibilidad de mejores retornos al adquirir instrumentos de ahorro que se remuneran a tasas superiores a las tasas de captación de los intermediarios financieros, la ampliación de sus alternativas de inversión y la diversificación de riesgos.

Actualmente, la demanda potencial de esta clase de títulos puede provenir de inversionistas institucionales que cuentan con un volumen de recursos muy importante susceptible de vincularse a la financiación de vivienda, como son los fondos de pensiones y cesantías y las compañías de seguros. Desde 1994 hasta 1998, las Corporaciones Granahorrar, Colmena, Davivienda y Conavi realizaron emisiones de títulos de cartera hipotecaria, por un monto efectivamente colocado de 292.236 millones de pesos, de los cuales un 49.7% ha sido adquirido por los fondos de pensiones y cesantías (a septiembre de 1998) pero que sólo representan el 3.4% del portafolio de inversiones de dichos fondos; es decir, únicamente se invierte en esta clase de títulos el 11% de la capacidad disponible.

Si bien el país ya cuenta con normas generales sobre procesos de titularización inmobiliaria, algunas de las restricciones existentes para las inversiones que pueden realizar los fondos de pensiones y la ausencia de los incentivos utilizados en otros países se presentan como barreras a su cabal operación. Las principales medidas que se revisarán para lograr la dinamización de este mercado son:

- ◆ Garantía estatal para permitir mejorar la liquidez de los papeles representativos de títulos hipotecarios. Con el ánimo de mejorar la calificación de riesgo de estos títulos, el gobierno, con recursos provenientes de las medidas tomadas bajo la emergencia económica, creará un fondo cuyo propósito central es mejorar su liquidez secundaria de estos títulos. Corresponde al Fogafin, como administrados de esos recursos, diseñar el instrumento correspondiente.
- ◆ Revisión del portafolio sintético de referencia para el cálculo de la rentabilidad mínima de los fondos de pensiones. Actualmente, la rentabilidad mínima que de acuerdo con la Ley 100 debe exigir a las AFP, se calcula como un 50% del rendimiento obtenido por el portafolio sintético y un 50% del obtenido por el sistema de fondos en su conjunto<sup>7</sup>. Como primer paso en este sentido, la Superintendencia Bancaria incluirá, dentro del portafolio sintético, inversiones en títulos de cartera hipotecaria por un 15%.
- ◆ Exención tributaria para los procesos de titularización de cartera hipotecaria. Es necesario dar impulso inicial y significativo a los procesos de titularización. Internacionalmente (Estados Unidos y Canadá) este impulso se ha realizado de una manera simultánea mediante un seguro en cabeza de un organismo Estatal sobre la cartera titularizada y la exención tributaria a los procesos. En la medida que este es un nuevo mercado, una exención no se estaría disminuyendo los ingresos tributarios esperados pero sí los aumentaría, una vez finalice el período de la exención.
- *Letras y cédulas hipotecarias.* Igualmente, con el fin de lograr una mayor capacidad crediticia para los intermediarios que financian vivienda y disminuir su dependencia de depósitos a la vista, el gobierno permitirá la emisión de letras y cédulas hipotecarias a las entidades financieras, así como su adquisición por parte de los fondos de pensiones y cesantías. Estos nuevos instrumentos ayudarán a lograr una mayor profundización del mercado de capitales y constituirán nuevas alternativas de inversión para dichos fondos y demás inversionistas institucionales.

Tanto las letras como los préstamos deberán estar expresados en la misma moneda, reajustabilidad y plazos, con el fin de evitar riesgos de descalce entre el activo y el pasivo. La entidad financiera, a través de los préstamos, no entregará dinero sino letras, las cuales se liquidarían en el mercado de capitales, quedando implícitamente el deudor obligado al pago los dividendos mensuales.

- *Leasing habitacional.* El leasing inmobiliario<sup>8</sup> hace parte de las diferentes opciones de negocio en que se ha desarrollado el negocio en Colombia, pero ha sido insuficiente frente a las alternativas que puede tener para la financiación de vivienda. Una modalidad del leasing inmobiliario, sin implementación en nuestro país, es el leasing habitacional que, en países como Chile, ha sido considerado como una experiencia exitosa. En ese país, se entiende como principal ventaja del sistema, la posibilidad de acceder a una vivienda, sin el pago de una cuota inicial.

El leasing habitacional permitiría la aplicación de un instrumento flexible para la adquisición de vivienda, dado que incorpora varios elementos

como la definición de unas cuotas (o canon de arrendamiento dependiendo de la modalidad de leasing utilizada) que ante la imposibilidad de pago por parte del deudor permite retornar el inmueble al mercado inmobiliario de forma relativamente sencilla. También le permitiría a las corporaciones de ahorro y vivienda, utilizarlo como alternativa de arreglo para deudores en dificultades, y para dar un destino rentable a los bienes recibidos en calidad de dación en pago.

Para adelantar operaciones de leasing habitacional en Colombia, corresponderá a la Superintendencia Bancaria establecer las personas autorizadas para adelantar este tipo de operaciones, el manejo y origen de los recursos, las modalidades, etcétera.

## 2. Alivio a deudores

### a. Corto plazo

Debido a la difícil situación que presentaban las entidades financieras durante 1998, con pérdidas del 4.9% de su patrimonio, una cartera vencida del 9.9% (equivalente a 5.3 billones de pesos) y con bienes recibidos en dación de pago por 1.7 billones de pesos, el Gobierno Nacional debió declarar la emergencia económica y expedir, a su amparo, el Decreto 2331 en noviembre de 1998, concentrado en generar instrumentos para resolver los problemas del sector financiero. Las decisiones que se tomaron están dirigidas específicamente a aliviar la situación de los deudores de este tipo de créditos y a las entidades que los ofrecen.

Adicionalmente, se creó el seguro de desempleo para los deudores de vivienda hasta 5000 Upac que pierdan su trabajo sin justa causa. El objetivo es apoyar al deudor desempleado, con el fin de garantizarle que no se incremente su saldo en mora o en el peor de los casos evitar la pérdida de su vivienda. Por último, con el fin de aliviar la difícil situación financiera, el Gobierno Nacional creó una línea de crédito por un monto de 300 mil millones de pesos a través de Fogafin para los constructores.

### b. Largo plazo: establecimiento de un sistema de amortización cuya cuota varíe según el incremento del salario mínimo

Con el objeto de evitar la carga que los incrementos en las cuotas mensuales del crédito de vivienda representan en los presupuestos de las familias, las corporaciones de ahorro y vivienda ofrecerán como opción para el comprador, un esquema de amortización cuya cuota varíe anualmente de acuerdo con el incremento del salario mínimo, siendo la diferencia entre el crecimiento del Upac y crecimiento del salario mínimo compensada con cambios (ampliación o disminución) en el plazo total de amortización del crédito. La Superintendencia Bancaria aprobará la utilización de estos esquemas de amortización.

El crecimiento de la cuota equivalente al crecimiento del salario mínimo garantiza la factibilidad del pago del crédito sin afectar el patrón de consumo del usuario. En la medida que el crédito hipotecario es de largo plazo resulta menos traumático para una familia, ante un incremento de la tasa de interés, tener que pagar algunas cuotas adicionales a las inicialmente programadas que aumentar súbitamente el pago mensual que debe realizar.

De otro lado, como no sería aceptado por los usuarios un crédito cuya cancelación total se pueda extender indefinidamente, se propone limitar esta ampliación del plazo a máximo cinco años adicionales. Puesto que esta limitación, ante un incremento prolongado y permanente del Upac por encima del salario mínimo puede llevar en la práctica a que la entidad crediticia no obtenga el repago total del crédito, será necesario incluir

dentro del costo del crédito una prima que permita pagar un seguro que cubra esta eventualidad.

Esta opción sólo operaría para aquellos créditos que reúnan condiciones explícitamente predefinidas, como por ejemplo, un valor de la primera cuota acorde con el valor de la vivienda y sin un gradiente demasiado elevado, o que sean refinanciados a estas condiciones.

### c. Fortalecimiento de la regulación prudencial

Adicional a las anteriores medidas, por intermedio de la Superintendencia Bancaria se revisará la reglamentación prudencial, de tal manera que se prohíba a las entidades hipotecarias ofrecer sistemas de amortización poco claros o con información incompleta, que resulten explosivos para los usuarios ante cambios en las tasas, como los actuales sistemas denominados de cuota fija reajutable.

### 3. Direccionamiento y acciones directas sobre la vivienda de interés social y los subsidios

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 91 de la Ley 388 se redefine la vivienda de interés social ampliándola hasta aquella cuyo precio de venta sea menor a 200 SMLM, manteniendo como vivienda subsidiable, aquella cuyo precio no sobrepase los 135 SMLM. El objetivo de esta definición es ampliar las exenciones tributarias y los beneficios establecidos para la VIS, buscando tener efectos de reactivación económica.

#### a. Ampliación de la oferta de vivienda de interés social

Teniendo en cuenta que uno de los principales obstáculos de la política de vivienda social en el pasado ha sido la escasez y el alto costo de la tierra, el conjunto de medidas presentados a continuación están orientadas a ampliar su oferta con equipamiento adecuado. Dichas medidas están acompañadas por una serie de estrategias encaminadas a aliviar las cargas tributarias y de trámite de la construcción, todo ello con el objetivo de lograr una mayor producción permanente de vivienda de bajo costo.

- *Ampliación de la oferta de tierra urbanizable y urbanizada.* Los urbanizadores, en conjunto con los propietarios de la tierra y los constructores, podrán urbanizar tierras del perímetro de expansión urbana (definido en el plan de ordenamiento territorial de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 388 de 1997), dotándolas de las redes de acueducto y alcantarillado. Para este fin podrán crear directamente empresas o promover la formación de empresas comunitarias, o delegar en empresas prestadoras de estos servicios para que se encarguen de su operación.

Siguiendo lo estipulado en la Ley 142 de 1994, es necesario abolir la carga que sobre los constructores han puesto en el pasado los municipios y las empresas de servicios públicos, de obligarlas a construir las redes de distribución y su traslado a título gratuito a ellas, acompañadas de pagos de matrículas y derechos de conexión. El Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación asegurarán que las normas regulatorias correspondientes sean emitidas por la Comisión de Regulación de Agua, y que la Superintendencia de Servicios Públicos vigile y controle su cabal cumplimiento. Entre las medidas a tomar se deben considerar:

- ◆ Reglamentar la tarifa de venta de agua en bloque, de tal manera que no se trasladen los costos de comercialización propios del mercado de la empresa vendedora a la compradora.

- ◆ Reglamentar el pago de las redes de distribución a los urbanizadores.
- ◆ Vigilar el cabal cumplimiento de las normas sobre derechos de conexión.

- *Desestímulo a la tenencia de suelos ociosos, aptos para el desarrollo habitacional.* La ampliación de la oferta de tierra para vivienda social no se debe concentrar exclusivamente en la ampliación de los perímetros urbanos. Es necesario reducir la tenencia ociosa de tierra urbana para poder integrarla al desarrollo de las ciudades. En la medida que la tierra ociosa sea gravada en mayor proporción, se espera que la oferta de suelo para vivienda y edificación aumente, disminuyendo la presión sobre el precio y complementando la estrategia de ampliación de oferta de tierra para vivienda social.

Con el propósito de garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad y en apoyo a la presente política, el Ministerio de Desarrollo Económico dará asistencia técnica a los municipios para la aplicación de los instrumentos contemplados en la Ley 388 de 1997 relacionados con el desarrollo y construcción prioritaria, y la iniciación del proceso de enajenación forzosa, que contemplan acciones en la áreas tanto urbanizadas como urbanizables y las zonas de expansión.

- *Reducción de los costos fiscales y parafiscales sobre los desarrollos habitacionales y las transacciones de vivienda.* La reducción de los costos asociados a trámites e impuestos se logrará mediante la eliminación de tributos locales que representan bajos recaudos para los municipios y altos costos administrativos para el usuario, como el impuesto de delineación y ocupación de vías, los cuales representan menos del 1% de los recaudos de los municipios capitales de departamento. El menor recaudo por este concepto se recuperará con la aplicación de las nuevas tarifas de impuesto predial sobre lotes ociosos, como se planteó en la subsección anterior. También se presentará a consideración del Congreso la racionalización de los costos de transacción, tales como derechos notariales, registro y beneficencia, proponiendo igualmente plazos límites para su trámite.

- *Estímulo al desarrollo habitacional en lotes de propiedad municipales.* Para que los municipios identifiquen lotes aptos para vivienda de interés social y los doten, en forma directa o en asocio con sus propietarios para su posterior desarrollo, se habilitará una línea de crédito en Findeter. Así mismo, el Inurbe proporcionará asistencia técnica a los municipios que deseen adelantar este tipo de programas. Con esta medida se logrará un vínculo importante de los municipios con el programa de vivienda social.

La tierra desarrollada por los municipios deberá ser luego ofrecida en procesos competitivos a los constructores para el desarrollo de vivienda de interés social.

#### b. Programa de subsidios a la demanda

La política de vivienda continuará basada en la orientación de subsidios a la demanda, dirigidos únicamente a la compra de vivienda nueva; también podrán asignarse subsidios para lotes con unidad mínima desarrollable. Con el objetivo de concentrar los recursos disponibles para el subsidio familiar de vivienda provenientes del presupuesto nacional y del impuesto a la nómina recaudado por las cajas de compensación, se dará preferencia a soluciones de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios, reviviendo el sistema de ahorro programado. Igualmente se dará transparencia al sistema mediante la unificación de los procedimien-

tos de elegibilidad y promoción de la oferta, así como a la postulación, asignación y pago del subsidio a las familias.

La población objetivo de la política de subsidios para la VIS es aquella con ingresos menores a 4 SMLM teniendo especial énfasis en la población cuyos ingresos sean menores a 2 SMLM. Los programas que se desarrollarán en la política de vivienda subsidiable son: programa del doble subsidio y programa del subsidio para la equidad.

- **Programa del doble subsidio.** Este programa es dirigido a la población con ingresos menores a 2 SMLM que requiere la concurrencia entre los municipios y la nación para entregar un doble subsidio (subsidio nacional y subsidio municipal). El subsidio municipal puede ser entregado por entidades privadas o comunitarias. El programa busca fortalecer el proceso de descentralización reconociendo que la solución del problema habitacional es una función del municipio. Así mismo busca fortalecer la posibilidad real de las familias de menores ingresos para que accedan a una solución habitacional bien porque puedan complementar su costo con base en el ahorro programado o bien por cuanto el crédito necesario sea muy pequeño.

Con el fin de beneficiar a la población más pobre, el orden de elegibilidad de la oferta dará prioridad a la vivienda de más bajo costo de acuerdo con la siguiente tabla.

Población	Valor de la vivienda	Aporte municipal mínimo
Menos de 100.000 hab.	50 SMLM	10%
Entre 100.000 - 500.000 hab.	60 SMLM	15%
Más de 500.000 hab.	70 SMLM	20%

Sin embargo, en cualquiera de los tres rangos, siempre que no haya oferta, se ampliarán estos topes hasta 135 SMLM.

El valor del subsidio nacional es de 25 SMLM para este programa. El subsidio municipal o privado debe tener correspondencia con el precio final de la solución habitacional.

Del total del programa de doble subsidio, el subprograma de mujeres cabeza de familia tendrá un cupo del 10% de los recursos totales destinados. En el puntaje de calificación se determinará un factor para favorecer a las mujeres cabezas de familia y se tendrá un aporte adicional del ICBF y organismos multilaterales o donaciones equivalentes al 10% del valor del subsidio nacional de vivienda. El ICBF será la entidad encargada de verificar la condición de mujer cabeza de familia para la implementación de este subprograma.

- **Programa para la equidad social.** Es un programa destinado para los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMLM, que busca incrementar la oferta de VIS, particularmente en el rango de ingresos entre 2 y 3 SMLM, pues es allí donde se concentra el mayor déficit habitacional del país. Con este programa, igualmente, se busca potenciar la acción del sector privado a través del subsidio a la demanda generando procesos de transparencia y mejorando las condiciones de crédito a través del ahorro programado.

La asignación de los recursos a este programa se hará con base en el déficit habitacional nacional y local existente en cada rango de ingreso. Al igual que en el programa de doble subsidio, se dará prioridad a los proyectos que cumplan con el siguiente límite en el valor de la vivienda ofrecida:

Población	Precio de la vivienda subsidiable
Menos de 100.000 habitantes	100 SMLM
Entre 100.000 y 500.000 habitantes	120 SMLM
Más de 500.000 habitantes	135 SMLM

Cuando en los dos primeros rangos de población no se presenten suficientes proyectos con viviendas cuyo valor de venta se encuentre por debajo del límite establecido, se ampliará el límite hasta 135 SMLM.

El subsidio nacional de vivienda en este programa será de 20 SMLM. Para los beneficiarios con ingresos entre 2 y 3 SMLM se tendrá un puntaje adicional con el objeto de focalizar en este rango las soluciones habitacionales, buscando una mayor equidad en la distribución de recursos.

Adicional a la libertad de que goza el beneficiario para elegir su vivienda, se impulsarán dos subprogramas: alianzas estratégicas y los macroproyectos urbanos. El subprograma de alianzas estratégicas busca establecer mecanismos de acción coordinados con entidades públicas o privadas que tengan terrenos y estén dispuestas a impulsar los proyectos VIS. Especialmente se consideran necesarias las acciones que se puedan emprender en los lotes de propiedad de la Unidad Liquidadora del ICT, los lotes urbanizados o urbanizables de otras entidades públicas y los inmuebles manejados por las sociedades colectivas de inversión o las entidades financieras que manejen directamente bienes recibidos en dación en pago.

El subprograma de macroproyectos urbanos pretende impulsar el tratamiento integral de intervenciones urbanas de la ciudad (vivienda de interés social, proyectos viales y de transporte, infraestructuras metropolitanas, parques industriales, renovación urbana, rehabilitación de zonas subnormales, etcétera), que estimulen el sector de la construcción de vivienda y equipamiento productivo necesario para el desarrollo social de la comunidad, principalmente, y de los sectores comerciales, industriales, de transporte, financieros y de servicios.

Los macroproyectos son por excelencia los instrumentos para la participación de la nación en el desarrollo urbano. Como lo señala la Ley 388 de 1997, las características básicas que presentan son: gran impacto en la estructura espacial urbana de la ciudad, integralidad al solucionar de manera global el conflicto identificado, concertación al permitir la vinculación al proyecto de las diversas instancias públicas y privadas, economías de escala e innovación tecnológica dado el tamaño de la intervención urbana que tenga efectos intra e interurbanos, y compromiso local para establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio participará en la acción urbanística, al igual que en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de tal acción.

En ese sentido, los macroproyectos urbanos no son exclusivamente instrumentos para la provisión de vivienda de interés social, sino también herramientas de gestión urbana que posibilitan una acción coordinada y fluida de diferentes niveles de gobierno (nación y municipio), en la búsqueda de producir ciudades económicamente más eficientes y espacialmente más integradas.

- **Restitución del sistema de ahorro programado.** El ahorro programado se restablecerá como requisito y criterio básico dentro del sistema de calificación y asignación del subsidio nacional de vivienda para las familias de menores ingresos. El Ministerio de Desarrollo Económico definirá la reglamentación para este mecanismo donde se premie el compromiso de las familias en el cumplimiento del ahorro, según el cual la familia, dependiendo del valor de la vivienda a la que se postule, deberá haber realizado un ahorro mensual por un valor y un período mínimo determinado. Las cuentas de ahorro programado tendrán como requisitos:

- ♦ La familia se compromete a ahorrar, al menos, el 5% de sus ingresos mensuales. La cuota mínima de ahorro corresponde al 5% de 1,5 SMLM.

- ◆ Es posible realizar ahorros extraordinarios en cualquier momento, recursos que se verán reflejados en la calificación del monto ahorrado.
- ◆ La cuenta deberá contar, por lo menos, con un sistema de registro, sin costo para el ahorrador.
- ◆ La cuenta de ahorro programado podrá ser trasladada de una entidad financiera a otra sin costo alguno para el ahorrador y sin la pérdida de los beneficios por constancia y antigüedad.

### c. Esquema operativo del subsidio

- *Selección de municipios.* Con el fin de garantizar una integralidad del desarrollo habitacional y de dotación de servicios públicos, los criterios con los cuales se escogerán los municipios objeto del programa son la existencia de déficit cuantitativo y la disponibilidad de servicios públicos, específicamente acueducto y alcantarillado.

La preasignación de recursos por municipio responderá a la distribución del déficit en la población objetivo según rangos de ingreso. La preselección de municipios se hará sobre la totalidad de recursos del subsidio nacional de vivienda.

- *Criterios para la determinación de la oferta.* El criterio básico para la conformación de la oferta elegible será el costo total y el costo por metro cuadrado. Adicionalmente, los proyectos seleccionados deben cumplir con los siguientes requisitos:

- ◆ *Legalidad.* Los proyectos deben venir acompañados de las respectivas licencias, pero debido al alto costo que para el constructor significa, se hace necesario establecer acuerdos legales (decreto o similar), con los curadores urbanos para expedir licencias provisionales con costos mínimos, destinadas exclusivamente a la convocatoria.
- ◆ *Disponibilidad de servicios públicos.* Los proyectos deben certificar la disponibilidad de servicios para su ejecución. Esta certificación la expedirá la empresa de servicios públicos o quien haga sus veces en el municipio.
- ◆ *Calidad de diseño.* En éste se tomarán en cuenta tres variables: el diseño urbanístico y los equipamientos comunitarios. El diseño urbanístico determina que los proyectos deben cumplir como mínimo las exigencias de cesiones establecidas en el estatuto urbano de la localidad donde se ejecutará el proyecto; el mejor diseño que implica una mayor provisión de espacios públicos y verdes y un uso más racional de las cesiones obligatorias que reviertan en una mejora en la calidad de vida tendrá una mejor calificación.

El equipamiento que todo proyecto debe ofrecer es el mínimo exigido en las normas locales.

- *Conformación de la demanda y adjudicación del subsidio.* Una vez conformada la oferta elegible, ésta se dará a conocer a los posibles postulantes y se establecerá un período de tres meses para la presentación de solicitudes de subsidio. La solicitud y asignación de éste se realizará regionalmente, con base en las metodologías que diseñe el Ministerio de Desarrollo Económico, aplicable a todas las fuentes de subsidio tomando como parámetro básico el ahorro programado y el ingreso familiar.

La familia que posea una cuenta de ahorro programado podrá postularse para la adjudicación del subsidio familiar de vivienda a partir del momento en que identifique, dentro de la oferta declarada elegible, una vivienda que se ajuste a sus expectativas y que le permita cumplir con los siguientes requisitos :

- ◆ Tener un saldo en su cuenta de ahorro programado, como mínimo el 10% del valor de la vivienda a la cual desea acceder.
- ◆ Haber solicitado y tener preaprobado un crédito hipotecario por un monto equivalente al valor de la vivienda menos los recursos obtenidos del ahorro programado, subsidio y cesantías si las hay.

Para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, las familias deberán:

- ◆ Tener un ingreso familiar mensual menor a cuatro SMLM.
- ◆ No poseer vivienda al momento de la presentación de la solicitud.
- ◆ Presentar ahorro programado y tiempo de manejo de la cuenta (certificado por la entidad financiera).
- ◆ No haber tenido subsidio.

Al cumplirse los requisitos, el ahorrador presentará su postulación para la adjudicación del subsidio familiar de vivienda ante la entidad encargada, acompañado del certificado de ahorro programado, el certificado de preaprobación del crédito y el de cesantías. El certificado de ahorro programado debe reportar los ahorros realizados mensualmente desde la fecha de apertura de la cuenta.

La evaluación de los postulantes se hará por parte de los consejos regionales de vivienda de interés social, conformados mayoritariamente por representantes del sector privado, según lo establezca el Ministerio de Desarrollo Económico.

En cualquier caso, para la adjudicación de los subsidios se establecerá una calificación que premie la constancia de los ahorradores y el saldo ahorrado, dándole mayor peso a este último.

Las familias seleccionadas recibirán un título valor, emitido por el Inurbe o el consejo regional que lo certifica como beneficiario. En todos los casos, la vigencia del título es de 365 días, plazo en el cual el subsidio deberá aplicarse a cualquiera de las soluciones ofrecidas dentro de los proyectos declarados elegibles en la jurisdicción municipal donde se presentó la solicitud.

El pago del subsidio se perfeccionará en el momento en que el beneficiario concluya la negociación de la solución habitacional con el constructor o promotor y firme la escritura de compraventa. Se podrán realizar anticipos del subsidio contra promesa de compraventa, exigiendo las garantías necesarias. El documento de compraventa establecerá, entre otros, el valor de la vivienda, el aporte por subsidio y ahorro programado de cada uno de los compradores y en caso de que se requiera, el valor del crédito aprobado por una entidad financiera.

Con el fin de disminuir el costo de los créditos, los subsidios asignados serán administrados por las corporaciones de ahorro y vivienda para que

puedan realizar desembolsos a los proyectos seleccionados y otorgar préstamos a las familias que lo requieran, cumpliendo siempre con los requisitos que ellas exijan.

Para evitar prácticas que eludan el propósito de la política, no se permitirá el condicionamiento de la venta de la vivienda de interés social a contratos adicionales de mayores obras o terminados, ni los municipios podrán otorgar aportes que una vez valorados a precios de mercado, lleven a que la vivienda supere el tope de los 135 SMLM. Las corporaciones de ahorro y vivienda que administren los subsidios serán las responsables de verificar esta norma y establecer con total transparencia el estado en el cual una vivienda es entregada a un beneficiario del programa de subsidios.

#### d. Marco institucional

◆ *Reestructuración del Inurbe.* La operación del subsidio dentro de la política de vivienda social que aquí se plantea, basada en la descentralización del programa, delega mayor responsabilidad a las administraciones locales, reduciendo de manera significativa las funciones que hasta ahora el Inurbe ha desempeñado regionalmente. Igualmente, la abolición del sistema de elegibilidad de proyectos existente hasta ahora deja limitadas las funciones del Inurbe a la de asistencia técnica. Su función primordial, por lo tanto, se centrará en la asistencia técnica en los macroyectos y en el ordenamiento territorial, de tal modo que se garantice la debida asignación y reserva de áreas para vivienda de interés social. Durante el período de transición, el Inurbe tendrá las funciones de realizar las convocatorias nacionales y la selección de los municipios.

Para la realización de lo anterior, se debe modificar su estructura administrativa y su planta de personal. Dentro de la nueva función de asistencia técnica, podrá asesorar a los municipios en la identificación de las tierras aptas para la construcción de viviendas de interés social y certificar que los lotes sean aptos para la construcción de dichas viviendas.

El Inurbe, a través de sus regionales, podrá apoyar a los fondos regionales de vivienda o a las asociaciones comunitarias de vivienda en la identificación de la demanda de vivienda de interés social, fortaleciendo y asesorando el proceso de presentación de proyectos a los comités municipales o al comité nacional.

Para el cumplimiento del reajuste arriba señalado, se establecerá un período prudencial durante el cual el Ministerio de Desarrollo Económico coordinará un estudio sobre las nuevas funciones, planta de personal requerida y esquema de funcionamiento dentro de la nueva política. Dicho período no podrá ir más allá de diciembre de 1999.

◆ *Función de las cajas de compensación familiar en el nuevo marco.* Las cajas de compensación familiar seguirán formando parte del Sistema nacional de vivienda, pero se buscará que tengan una mayor participación e integración en la política aquí diseñada, tanto en recursos como en cobertura. Para tal fin, dentro del nuevo esquema, estas entidades consolidarán la demanda de sus afiliados por los proyectos de vivienda que sean escogidos como elegibles municipalmente y asignarán los recursos para subsidio de acuerdo con el sistema unificado del subsidio de vivienda, teniendo en cuenta los parámetros establecidos.

Las cajas incrementarán sus aportes a vivienda gradualmente, constituyendo nuevos fondos para subsidio familiar de vivienda en el territorio nacional.

Se establecerán las reglas precisas que garanticen que cuando los recursos disponibles en las cajas superen la demanda presentada por sus propios afiliados, el exceso de recursos pase de forma inmediata a atender la demanda de postulantes afiliados a otras cajas, o familias no afiliadas a ninguna caja de compensación.

Se debe fortalecer también la función de la Superintendencia de Subsidio Familiar como organismo de control y vigilancia, de tal manera que se otorgue la responsabilidad de garantizar la ejecución de los recursos dentro de los lineamientos del Plan y las normas que regulan el sistema.

◆ *Fondo Nacional de Ahorro.* Con la expedición de la Ley 432 de 1998, el Fondo Nacional de Ahorro cambió su naturaleza jurídica de establecimiento público a entidad industrial y comercial del Estado, de carácter financiero y autorizado para captar cesantías tanto del sector público como del privado. De esta manera, se amplió su esquema financiero y ahora la entidad tendrá acceso al mercado de capitales, acudiendo a su capacidad de endeudamiento para aumentar la disponibilidad de recursos con destino al crédito hipotecario, sin la restricción presupuestal que su anterior naturaleza le imponía.

A pesar del nuevo entorno, se espera mantener el esquema de subsidios cruzados, según el cual a los afiliados de más bajos ingresos se les aplica una tasa de interés menor (IPC) y a los afiliados de más altos ingresos mayor (hasta IPC más diez puntos). Igualmente se mantienen menores tasas para los afiliados que permanece, más tiempo en el Fondo.

Para los próximos años, el Fondo continuará con las alianzas estratégicas, esperando que los resultados sean todavía más significativos. Igualmente se espera que en los próximos cuatro años, el Fondo financie la construcción de cien mil viviendas, la mayoría de ellas para familias con ingresos hasta 4 SMLM.

◆ *Caja Promotora de Vivienda Militar.* El reto institucional de la Caja es aumentar la cobertura de atención a los afiliados y desarrollar mecanismos que le permita el acceso a una solución de vivienda en condiciones más favorables, especialmente en cuanto al tiempo requerido para su postulación. Los préstamos que otorga son en pesos, a una tasa de interés menor que la del resto del sistema financiero y capta un ahorro obligatorio del 7% de la nómina, el cual se utiliza, para aquellos que poseen préstamos, a abonar anualmente a capital.

Actualmente existe un proyecto de ley para modificar la estructura actual de la Caja y transformarla en una empresa industrial y comercial del Estado con carácter financiero, lo que le permitirá ampliar su campo de acción y atender por medio del subsidio y del crédito a un mayor número de afiliados, y reducir el tiempo requerido para la adjudicación de los beneficios.

◆ *Transición.* Con el objetivo de permitir al sector de la construcción adecuarse a las nuevas directrices de la política de vivienda social, durante el primer semestre de 1999 se podrán asignar, tanto por parte de las Cajas como del Inurbe, hasta un 20% de los subsidios presupuestados o proyectados, con las reglas actualmente existentes, pero limitando el valor del subsidio a máximo 25 SMLM, dando prioridad a proyectos de vivienda nueva.

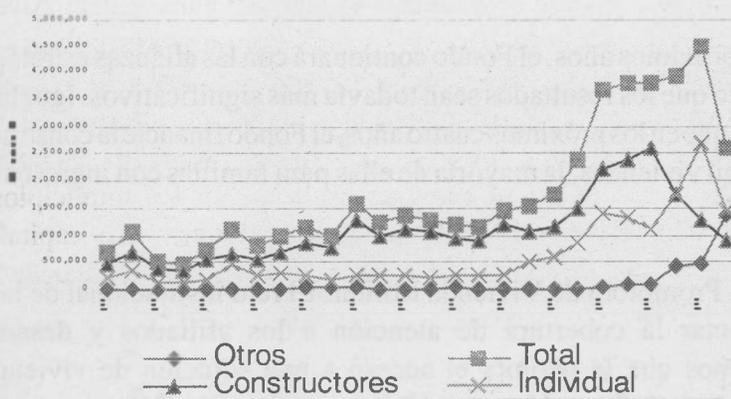
Durante el período de transición, el Ministerio de Desarrollo Económico reglamentará todo lo relacionado con el ahorro programado, los comités de vivienda, los sistemas de postulación, calificación y asignación del subsidio, las normas para la definición de la oferta elegible, y en general todos los demás aspectos relacionados con la puesta en marcha de la política de vivienda.

**D. METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS**

El Plan tiene como propósito realizar quinientas mil soluciones de vivienda, de las cuales ochenta mil (16%) corresponden a viviendas NO VIS (valor mayor a 200 SMLM) y 420 mil (84%) a viviendas VIS.

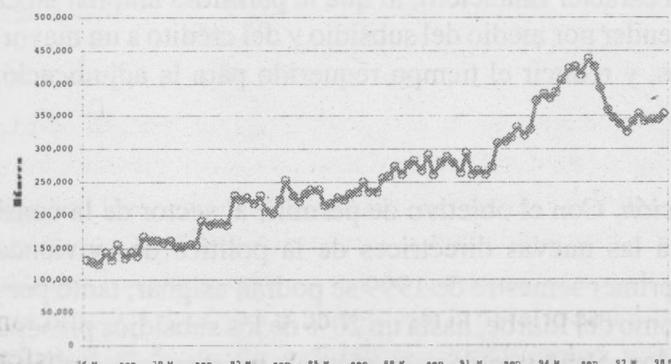
Los recursos del subsidio familiar de vivienda apoyaran la construcción de 242 mil viviendas que cumpliendo los requisitos mínimos exigidos en cuanto a calidad, serán del menor costo posible para las familias, sin superar los 135 SMLM. Para la financiación de estas viviendas se movilizarán recursos por 3.4 billones de pesos, de los cuales 1.1 billones de pesos (32%) provendrán del Gobierno Nacional (15% presupuesto nacional, 10% Caja Promotora de Vivienda Militar, 75% Fondo Nacional de Ahorro), 338.800 millones de pesos de los Municipios, 850 mil millones de las cajas de compensación familiar, 764.600 millones de pesos de crédito del sector privado y el restante 338.800 millones de pesos corresponderá al ahorro programado de las familias.

**GRÁFICO 6.1**  
CRÉDITOS ENTREGADOS CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA  
1973-1998  
(Pesos constantes de 1998)



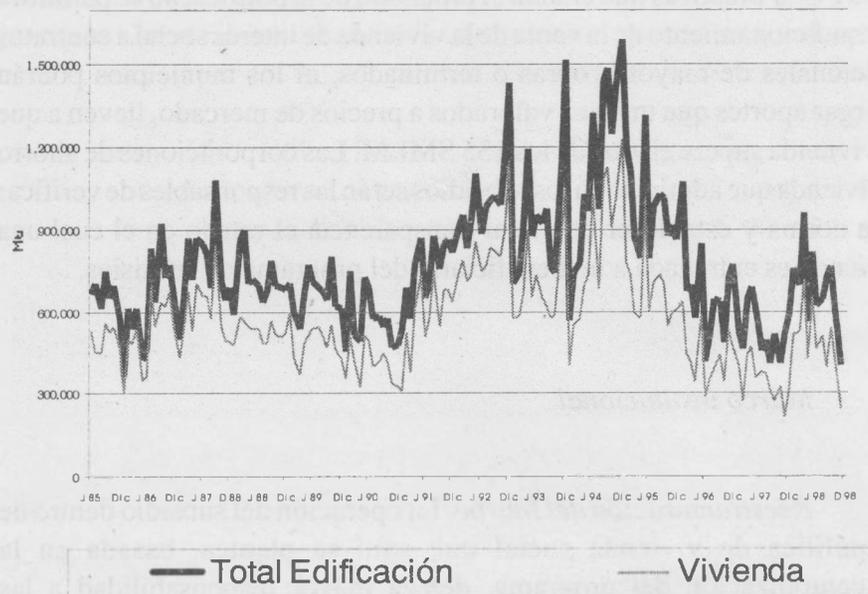
Fuente: Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, Icaav

**GRÁFICO 6.2**  
EMPLEOS URBANOS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN  
Serie trimestral 1976-1998\*  
\*Cifras a septiembre de 1998



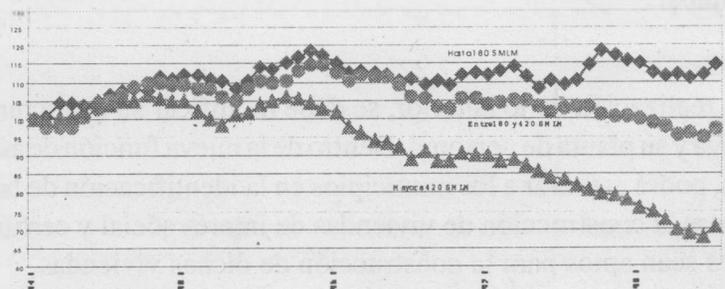
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

**GRÁFICO 6.3**  
SERIE MENSUAL DEL ÁREA LICENCIADA  
TOTAL NACIONAL  
1985-1988\*



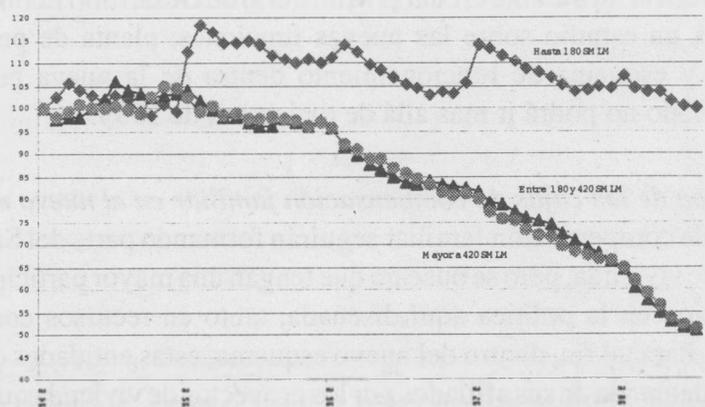
\*Cifras a septiembre de 1998  
Fuente: Camacol nacional

**GRÁFICO 6.4**  
ÍNDICE DE PRECIOS RELATIVOS DE LA VIVIENDA  
EN SANTA FE DE BOGOTÁ  
1994-1998\*



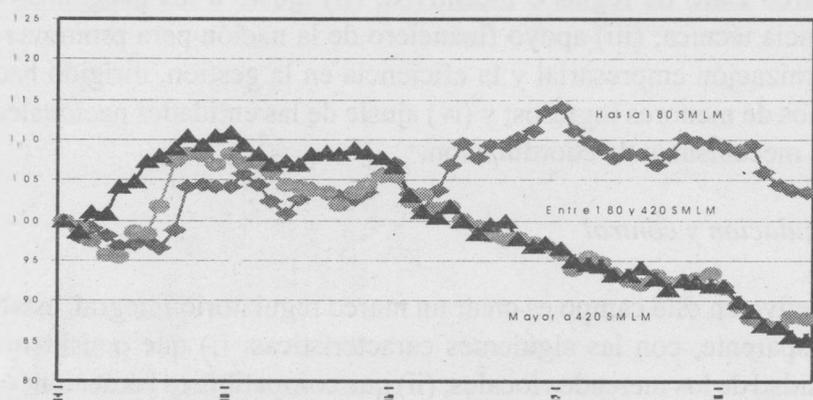
Datos a agosto de 1998  
Cálculos: DNP-Umacro  
Fuente: Revista La Guía. Su mejor opción en finca raíz

**GRÁFICO 6.5**  
ÍNDICE DE PRECIOS RELATIVOS DE LA VIVIENDA  
EN CALI 1994-1998



Cálculos: DNP-Umacro  
Fuente: Revista La Guía. Su mejor opción en finca raíz.

GRÁFICO 6.6  
ÍNDICE DEL PRECIO RELATIVO DE LA VIVIENDA  
EN MEDELLÍN 1994-1998



Fuente: Revista La Guía. Su mejor opción en finca raíz.

CUADRO 6.1  
DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA  
(Según nivel de ingresos en smlm\*)

Rangos de ingresos	Total hogares	Hogares en déficit	%
0 - 1	1,151,721	224,371	17.8
1 - 2	1,759,059	204,203	16.2
2 - 3	1,225,776	378,154	30.0
3 - 4	801,858	235,716	18.7
4 - 5	571,957	88,236	7.0
5 - 7	671,223	61,765	4.9
7 - 10	476,631	44,118	3.5
> 10	503,775	23,950	1.9
<b>Total Nacional</b>	<b>7,162,000</b>	<b>1,260,513</b>	<b>100.0</b>

\*smlm: salarios mínimos legales mensuales

Fuente: Dane, Encuesta nacional de hogares y censo 1993

## NOTAS

<sup>1</sup> Para 1996, el 86% de los consumos intermedios de la construcción provenían de la industria manufacturera y más del 12% del sector financiero (Fuente: Dane, matrices de Insumo Producto de las Cuentas Nacionales).

<sup>2</sup> Participación promedio para el período 72-97.

<sup>3</sup> Ante la saturación del mercado de vivienda de estratos altos, en los últimos tres años el crédito se ha utilizado principalmente para la financiación de vivienda de interés social y de estratos medio bajo, representando en conjunto más del 50% del crédito otorgado.

<sup>4</sup> Hasta agosto de 1998.

<sup>5</sup> De la oferta presentada a las cajas de compensación el valor promedio de la vivienda durante los últimos cuatro años siempre ha estado por encima de los 120 SMLM y en algunos casos se ha detectado la práctica de contratos adicionales de obra para terminados.

<sup>6</sup> Se estima que en Bogotá, en los últimos dos años un 40% de las soluciones de vivienda a los estratos bajos fue desarrollada ilegalmente. En Cali ese porcentaje es del 55%.

<sup>7</sup> El portafolio de referencia es aquel que la Superintendencia simula invertir en el mercado de valores en las alternativas disponibles.

<sup>8</sup> El Decreto 913 de 1993, definió el arrendamiento financiero como "...la entrega a título de arrendamiento de bienes adquiridos para el efecto, financiando su uso y goce a cambio del pago de cánones que recibirá durante un plazo determinado, pactándose para el arrendatario la facultad de ejercer al final del período una opción de compra...".

## II. POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, el sector de agua potable y saneamiento básico tiene gran importancia por su impacto sobre las condiciones de salubridad y el riesgo de exposición a enfermedades transmitidas por el agua, afectando directamente la calidad de vida de la población. Además, el desarrollo del sector es variable fundamental para el crecimiento económico territorial, al generar condiciones para la expansión de la actividad urbana, comercial e industrial en las ciudades. De otra parte, el uso racional y eficiente del agua, y la formulación de planes de saneamiento, determinan el impacto del sector sobre los recursos naturales y su incorporación al desarrollo sostenible.

La evolución del sector muestra que la cobertura de acueducto urbano aumentó de 90% en 1985 a 94% en 1997, y la población que recibe agua tratada de 50% a 70%. En alcantarillado el cubrimiento permaneció constante en los últimos doce años, en 80%. Sin embargo, estos resultados han beneficiado parcialmente a la población más pobre, ya que son las áreas subnormales de las ciudades<sup>1</sup> y las regiones más atrasadas las que presentan mayores deficiencias en los servicios: Costa Atlántica, Orinoquia y Amazonia (gráficos 6.7 y 6.8). Por rangos de población, las coberturas de acueducto de los municipios entre 30 mil y 70 mil habitantes y las capitales de departamento con población inferior a 100 mil habitantes se encuentran muy por debajo del promedio nacional. En alcantarillado ese rango se aumenta hasta incluir los municipios con población entre 2.500 y 12.000 habitantes y algunas otras capitales de departamento -con diferencias con respecto al servicio de acueducto de hasta 25 puntos.

De otra parte, la cobertura de acueducto es nominal<sup>2</sup>, el servicio se presta con una continuidad de 75%, y la calidad del agua mantiene a 60% de la población en un nivel de riesgo sobre la salud entre mediano y alto, por la posibilidad de recibir agua contaminada. Así mismo, los municipios no cuentan con información sobre la calidad, capacidad y vulnerabilidad de sus fuentes de abastecimiento y de las estructuras de captación, que les permita disminuir riesgos de racionamiento en épocas de sequía. En cuanto al servicio de aseo se tiene que las basuras en los municipios tienden a ser dispuestas en botaderos a cielo abierto, sólo el 14% tiene control sobre su disposición final y un 84% de la población dispone de algún servicio de recolección de basuras.

La evolución reciente de la estrategia en agua potable evidencia un proceso de ajuste en donde se ha dado énfasis a algunos de los aspectos que determinan el desempeño de las entidades y del sector -financiamiento, asistencia técnica, regulación o desarrollo institucional-, sin llegar a formularse una política integral. En el marco de la Constitución de 1991, la política se orientó al montaje de la estructura institucional<sup>3</sup>. Sin embargo, este componente fue débil y no logró la transformación empresarial que requería el sector, dado que el marco legal se logró en 1994.

En el cuatrienio pasado, el énfasis de la política continuó en lo nacional, debido a la necesidad de desarrollar la Ley 142 de 1994, y no se consolidó un esquema eficiente de apoyo a los municipios<sup>4</sup>. Aunque se avanzó en la definición de la metodología tarifaria, sólo 110 entidades la aplicaron (10% del total) y el crecimiento de las mismas se limitó, retrasando la recuperación de los costos. Además, la regulación resultó poco efectiva para promover la eficiencia, lo que puede implicar tarifas mayores a las justificadas, en parte porque el control a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos se concentró en la sanción de incumplimientos, en la atención a usuarios, descuidando la búsqueda de la viabilidad y sostenibilidad de los servicios.

La cofinanciación, por su parte, perdió su función de orientación de la política nacional sobre modernización empresarial, de estímulo a la preparación de mejores proyectos en la competencia por los recursos, de asignación de fuentes locales de financiamiento y de focalización hacia la población más pobre. Los aportes de la nación sustituyeron los recursos que los municipios deben destinar al sector por su participación en los ingresos corrientes de la nación, ya que el 63% destina menos del valor definido en la Ley 60 de 1993.

Esta situación se refleja en el desempeño empresarial. El 91% de los ingresos de operación se dedica a pagar los costos de ésta, la eficiencia de recaudo es de 78% y el agua no contabilizada es de 39%<sup>5</sup>. Esta situación es, en parte, resultado del lento proceso de modernización empresarial. El 15% de las entidades se transformó en empresa de servicios públicos, de las cuales 14% son empresas privadas o mixtas. No obstante, la mayoría de los procesos de participación privada no han contado con estudios técnicos y financieros que justifiquen el esquema institucional adoptado, no han asignado eficientemente los riesgos para atraer inversión privada y fueron entregados sin competencia.

En conclusión, el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento básico ha sido limitado por dos factores esenciales. El cumplimiento parcial de las funciones de regulación, control y asistencia técnica nacionales y el lento proceso de modernización y compromiso efectivo de tarifas y recursos locales. En este contexto, y en el marco de la responsabilidad municipal de garantizar la prestación oportuna y eficiente de los servicios de acueducto y saneamiento básico, la estrategia busca establecer una política integral que articule los aspectos institucionales, regulatorios y financieros en lo nacional, con el propósito de apoyar de manera productiva la modernización de la gestión que se requiere en lo local para lograr así servicios eficientes.

## A. OBJETIVOS

Los objetivos de la política consisten en crear las condiciones institucionales, financieras, regulatorias y de control, que ordenen la acción de las entidades nacionales y permitan a las entidades prestadoras lograr su modernización empresarial y alcanzar niveles de eficiencia en la gestión. Bajo estas condiciones se espera que las entidades prestadoras autónomamente logren disminuir los rezagos en coberturas de acueducto y saneamiento entre regiones y entre las zonas urbana y rural, y mejorar la calidad del agua, buscando beneficiar prioritariamente a la población de menores recursos. Así mismo, en coordinación con la política ambiental, se busca avanzar en la determinación del balance hídrico y la vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento y en un plan de tratamiento de las aguas residuales cuando sea económica, social y ambientalmente viable.

## B. ESTRATEGIAS Y MEDIDAS

Las medidas que se proponen para el logro de los objetivos arriba mencionados se concentran en cuatro frentes: (i) fortalecimiento de los mecanismos de regulación y control para que los prestadores cuenten con un marco claro de reglas e incentivos; (ii) ajuste a los programas de asistencia técnica; (iii) apoyo financiero de la nación para promover la modernización empresarial y la eficiencia en la gestión, dirigido hacia usuarios de menores ingresos; y (iv) ajuste de las entidades nacionales y de los mecanismos de coordinación.

### 1. Regulación y control

El objetivo en este campo es crear un marco regulatorio integral, estable y transparente, con las siguientes características: (i) que considere la diversidad de los mercados locales; (ii) que compatibilice las acciones de regulación y control, fortaleciendo la acción del Estado en este último; (iii) que haga coincidir los objetivos empresariales con los objetivos sociales de estos servicios; (iv) que promueva la eficiencia en la gestión e inversión; (v) que no desincentive la inversión privada; y (vi) que permita la recuperación de los costos de los servicios.

a. *Establecimiento del alcance y los niveles de regulación y control.* La Comisión de Regulación de Agua Potable, CRA, debe redefinir el universo objeto de regulación y control en los aspectos tarifarios y de gestión, así como establecer sistemas diferenciales según el tamaño, la forma de organización y el grado de desarrollo de las entidades, con el propósito de mejorar el cumplimiento de las normas y facilitar la función de vigilancia y seguimiento.

Para los prestadores de estos servicios en municipios menores y zonas rurales, la CRA, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, debe definir esquemas regulatorios simples para: (i) la determinación de los costos y la aplicación de las tarifas, (ii) la implementación del plan contable, (iii) la elaboración del plan de gestión y resultados; y (iv) la determinación de la viabilidad empresarial. Así mismo, la Superintendencia promoverá esquemas de control social que faciliten la participación ciudadana en la vigilancia de los servicios de manera que permitan disminuir la participación nacional en el control, e impulsará la contratación de auditorías externas por grupos de municipios y localidades.

b. *Definición del modelo de regulación y control de las tarifas y de la gestión.* Es necesario que la CRA defina el modelo regulatorio empresa promedio, empresa modelo, techo de precios, tasa de retorno, entre otras variables que se utilizará para el control de las tarifas y la calidad de los servicios, así como la forma precisa en que operará, con el propósito de aclarar las funciones de vigilancia y control y lograr una regulación que dé señales básicas para el comportamiento de los agentes del sector.

Este modelo buscará definir un sistema único de información, seguimiento, regulación y control de las entidades prestadoras, por parte de las entidades estatales. Así mismo, el modelo redefinirá el alcance y propósito de los planes de gestión y resultados, buscando que los mismos se conviertan en un mecanismo ágil, sencillo y consistente para realizar el control de las entidades prestadoras, se articule a los niveles tarifarios de las mismas y reflejen el nivel de servicios deseado en un municipio.

• *Nivel y transición tarifaria.* Con el fin de evitar problemas de financiamiento a las entidades prestadoras, la CRA desarrollará mecanismos regulatorios para mantener el plazo previsto en la ley con el fin de que las tarifas alcancen el costo de una prestación eficiente de los servicios,

dando libertad a las autoridades locales para que realicen los ajustes necesarios. Los instrumentos regulatorios buscarán hacer viable la transición, para lo cual en coordinación con el Ministerio se evaluará el impacto de las facturas sobre el ingreso de las familias de menores ingresos.

Con el propósito de asegurar la viabilidad financiera de las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado que presenten niveles altos de eficiencia en su gestión, se estudiará la posibilidad de aumentar el cobro de la contribución a los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 y a los usuarios industriales y comerciales, siempre y cuando se realice el desmonte de los subsidios a los usuarios residenciales de los estratos uno, dos y tres para alcanzar los topes de la Ley 142 de 1994. Alternativamente, se dispondrá el desmonte total del subsidio a los usuarios del estrato tres. Los valores facturados y recaudados por las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado serán aplicados por éstas para subsidiar el pago de los consumos básicos de los usuarios residenciales de los estratos uno, dos y, eventualmente, tres, de la zona territorial atendida por la entidad. Por su parte, la CRA señalará el rango de consumo básico que será objeto de subsidio.

- *Calidad y eficiencia en servicios y tarifas.* Dado que no existe garantía de que los recursos recuperados en la tarifa con destinación específica para inversión, que llegan a representar hasta el 70% del cobro al usuario, se utilicen para tal fin, pueden presentarse situaciones donde una elevada y creciente tarifa vaya acompañada de un mal servicio, debido a una baja inversión o una ineficiente gestión.

Para evitar esta situación, entre los criterios para seleccionar el modelo regulatorio a adoptar por la CRA se deben considerar los incentivos del mismo para promover calidad en el servicio y eficiencia en la gestión de las entidades prestadoras y en la ejecución de las inversiones. La CRA definirá los mecanismos de regulación y control para asegurar el cumplimiento de las metas de calidad programadas en los Planes de gestión y resultados, reglamentando la conformación y manejo de los fondos de inversión para reposición y expansión.

- *Tarifas resultantes de procesos competitivos.* La CRA definirá las reglas bajo las cuales se rigen las tarifas resultantes de la vinculación de operadores especializados mediante procesos competitivos y eficientes, según las políticas del gobierno, con el fin de que haya plena transparencia y objetividad sobre el mecanismo de revisión por parte del regulador y se disminuya la percepción de riesgo de los operadores.
- *Simplificar la aplicación de tarifas en municipios menores y pequeños.* La CRA definirá rangos de tarifa mínima según tamaño de empresas y tipos de sistema y adoptará un mecanismo regulatorio y de control de las mismas, para que los municipios menores y pequeños cubran los costos y se facilite su aplicación en las empresas y su verificación por parte de la Superintendencia. Lo anterior se justifica en el incumplimiento de la aplicación de la regulación tarifaria en un 90% de los municipios del país, debido a que en la mayoría de los casos no cuentan con la información ni la capacidad institucional para aplicar las resoluciones de la CRA que establecen las metodologías de cálculo de las tarifas.

*c. Reglamentación de los procesos para la vinculación del sector privado.* Para asegurar que los procesos de participación privada en agua potable se realicen de manera eficiente y cuenten con la sustentación técnica, financiera, institucional y legal, ajustada a la política sectorial, la Comisión debe definir la reglamentación necesaria para asegurar que las convocatorias sean públicas, aseguren la concurrencia de proponentes idóneos, establezcan tiempos suficientes para elaborar las propuestas y

definan las condiciones mínimas a cumplir por los proponentes, sin que se discrimine la participación de oferentes interesados. Dicha reglamentación deberá asegurar que la duración de los contratos guarde relación con los compromisos de inversión de capital privado. Los indicadores de gestión acordados entre la entidad contratante y el operador deben ser coherentes con las políticas sectoriales y serán la base para la interventoría del contrato, el control de gestión y resultados de la empresa y la determinación de las tarifas.

De otra parte, la CRA debe iniciar el desarrollo de una reglamentación dirigida a evitar prácticas de competencia desleal y abuso de la posición dominante, con especial atención en el servicio de aseo, donde las características del mercado permiten una fácil entrada y salida de operadores del mercado, y esas prácticas ponen en riesgo la salud de la población y la calidad del medio ambiente. Estas medidas deben dar señales claras a la Superintendencia de Servicios Públicos y las autoridades municipales y ambientales.

*d. Fortalecimiento de los mecanismos de control.* Dado que el desempeño de las entidades locales está en parte determinado por la función de control, inspección y vigilancia, las medidas regulatorias que se definan no tendrán mayor impacto si no se fortalecen el control y vigilancia de su cumplimiento por parte del Estado, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos y de la ciudadanía mediante los comités de desarrollo y control social.

El control de las empresas es ejercido por tres mecanismos, en los cuales se basa la función de la Superintendencia: los controles interno, fiscal y el de los auditores externos. Estos controles deben basarse en medidas objetivas de resultados e indicadores de gestión y en el cumplimiento de las normas regulatorias. El papel de las auditorías externas es fundamental para la Superintendencia, en la medida en que éstas son las que advierten sobre la gestión de la empresa, el cumplimiento de las metas acordadas, dan la alerta cuando por cualquier factor se ponga en riesgo la solidez financiera de la empresa o se esté comprometiendo la continuidad o la calidad del servicio. Sin embargo, para garantizar la calidad de los resultados que se espera obtener de las auditorías externas, se debe definir el alcance y términos de los contratos entre éstas y las entidades prestadoras de los servicios.

Por su papel definitivo en la modernización del sector, el gobierno nacional realizará una evaluación sobre la integralidad entre el esquema regulatorio y el de control, su relación con las políticas sectoriales, los vacíos que restringen la función de vigilancia; la eficacia y pertinencia del control social; el papel del control interno y de las auditorías externas; la coordinación con las funciones de los otros organismos de control; y la eficiencia de los sistemas de información utilizados en el control y seguimiento.

## 2. Fortalecimiento de los programas de asistencia técnica

Con el propósito de acelerar la adopción de las políticas nacionales en materia de regulación, control y financiamiento, el gobierno se propone fortalecer los programas de asistencia técnica a las entidades territoriales y entidades prestadoras.

*a. Programa de modernización empresarial.* El eje de la política de asistencia técnica será el de apoyar la modernización de las entidades prestadoras para asegurar una gestión eficiente como base para el logro de los objetivos propuestos en el plan.

• *Entidades públicas y organizaciones comunitarias.* El Ministerio de Desarrollo Económico apoyará a las entidades públicas, pequeños operadores y de gestión comunitaria para que respondan a los incentivos y normas de regulación y promoverá la participación de las comunidades organizadas y la consolidación de operadores nacionales como entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, sujetos al régimen establecido en la Ley 142 de 1994, mediante el diseño e implantación de herramientas en: (i) formulación, evaluación, gerencia e interventoría de proyectos para asignar responsabilidades claras a los contratistas que los comprometa con la funcionalidad de las obras; (ii) guías para la gestión administrativa, financiera, comercial y para el cálculo de tarifas; (iii) esquemas empresariales para la administración de los servicios; (iv) guías para la elaboración de planes de gestión y resultados, estudios de viabilidad empresarial, e implementación del plan de cuentas; (v) optimización de procesos y subcontratación de algunos de ellos con el sector privado; y (vi) programas de capacitación en el marco del programa nacional de formación para el trabajo del Sena, con cargo a los pagos que las entidades prestadoras de estos servicios realizan a esa entidad.

Con este apoyo se busca mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en aspectos tales como el índice de agua no contabilizada, la cobertura de los servicios, la eficiencia del recaudo, la rotación de cartera, la ejecución de las inversiones, la eficiencia laboral y la cobertura de la medición.

Así mismo, el Ministerio de Desarrollo Económico promoverá la creación de redes de apoyo empresarial y pequeñas y medianas empresas de agua, mediante el diseño de un sistema de asistencia técnica y cooperación horizontal que aproveche la experiencia y tecnología de las entidades más organizadas en cada región. En los municipios menores, el Ministerio promoverá la conformación de esquemas regionales para la prestación de los servicios, con el fin de obtener economías de escala y facilitar la regulación y el control. La CRA desarrollará incentivos de carácter regulatorio para favorecer la creación de esquemas regionales y metropolitanos de administración y el Ministerio estructurará procesos para vincular operadores especializados bajo estos esquemas.

En las zonas rurales, el Ministerio de Desarrollo en coordinación con las administraciones municipales, desarrollará acciones encaminadas a promover la cultura del agua como un instrumento que permita a las comunidades estructurar modelos de gestión que garanticen una administración eficiente y sostenible de los servicios, y promoverá la utilización de tecnologías apropiadas de bajo costo. De igual manera apoyará con asistencia técnica a los programas que el gobierno nacional desarrolle en las zonas afectadas por el conflicto.

• *Participación privada en agua.* El gobierno generará condiciones para asegurar que, cuando se considere conveniente porque los recursos locales no cubran las inversiones necesarias o los niveles de ineficiencia exijan un cambio del modelo de gestión oficial, la vinculación de capital o gestión privada se realice de manera eficiente. En este sentido, el componente de participación privada del programa de modernización empresarial, se realizará de manera concertada con las administraciones locales y la selección de municipios para estructurar estos procesos<sup>6</sup> seguirá, entre otras, las siguientes prioridades: (i) los mercados más atractivos<sup>7</sup>; (ii) municipios atendidos por empresas regionales; (iii) municipios conurbados para generar economías de escala; y (iv) grandes ciudades<sup>8</sup>.

Para extender el programa a corto plazo se aumentará la frecuencia y velocidad de estructuración de proyectos. Para ello, se realizarán procesos por grupos de localidades, se podrán delegar los estudios técnicos en los municipios mientras se inician los análisis financieros, se disminuirán

los plazos de estructuración en beneficio de los mismos para la preparación de propuestas por parte de los operadores interesados y se ampliarán las fuentes de recursos para este programa. De otra parte, Findeter y Fonade destinarán recursos de crédito para que los municipios con capacidad financiera realicen sus procesos de participación privada, siguiendo las políticas sectoriales y contando con la asesoría del Ministerio de Desarrollo Económico. Así mismo, los recursos provenientes del recaudo de la deuda de los municipios y empresas con el Insfopal, realizado por Findeter, se destinarán a la financiación de procesos del programa de modernización empresarial, con el propósito de aumentar su cobertura.

Para los municipios que estructuren procesos de manera independiente, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, el Ministerio de Desarrollo Económico diseñará herramientas de asistencia técnica, como minutas de pliegos de condiciones y contratos, instrumentos financieros para guiar la preparación, presentación y evaluación de las propuestas económicas, y dará pautas para la asignación de riesgos, buscando mejorar los estudios y los criterios de contratación y negociación con el sector privado.

Por otra parte, con el propósito de garantizar la competencia y fortalecer la consolidación de operadores nacionales, el Ministerio de Desarrollo Económico coordinará y promoverá el desarrollo del mercado nacional de operadores, tanto para los grandes como para los pequeños y medianos empresarios del agua. En el mercado de las pequeñas y medianas poblaciones el Ministerio promoverá y prestará asistencia técnica para que la estructuración de casos pilotos para su divulgación; esto permitirá establecer las características particulares de dicho mercado y conjuntamente con la CRA llevar a cabo la adecuación de la regulación y el control a exigir de manera que se incentive su creación.

b. *Mejoramiento de la planificación territorial.* La dispersión del sector exige aprovechar la estructura y competencias regionales en los departamentos, para lograr un mayor cubrimiento y conocimiento de las necesidades municipales. Por lo anterior, los instrumentos de apoyo que cree el Ministerio deben entregarse a las unidades departamentales de agua para que sean replicados en los municipios y ante la debilidad financiera de estas unidades, permitirá que su utilización financie los costos operativos de las mismas.

De otra parte, el Ministerio debe continuar apoyando a los departamentos para la definición del esquema financiero de los planes departamentales de agua y su articulación con los planes de gestión y resultado, además, para mejorar la gestión local de proyectos en municipios menores se debe promover y divulgar la aplicación del reglamento del sector de agua potable y las herramientas desarrolladas por las entidades financieras para la preparación, ejecución y seguimiento a proyectos.

c. *Información sectorial.* La disponibilidad de información sobre el desempeño comparativo de las entidades prestadoras de los servicios y sobre las estrategias y alternativas adoptadas por los municipios para mejorar la gestión de los mismos es una herramienta fundamental para que los usuarios puedan exigir a las administraciones locales niveles de gestión acordes con las tarifas que pagan, y para que los prestadores identifiquen las áreas en que están rezagados respecto al sector.

Por lo anterior, el Ministerio debe generar y divulgar información continua y oportuna sobre: (i) la infraestructura física de los sistemas de

acueducto y saneamiento básico; (ii) gestión empresarial de las entidades; (iii) información contable, financiera y comercial de los servicios; (iv) programas de apoyo financiero, asistencia técnica y políticas sectoriales del gobierno nacional; y, (v) parámetros de costos de estudios, de inversión, operación y mantenimiento.

### 3. Política de apoyo financiero

En la nueva política sectorial, el financiamiento debe provenir fundamentalmente del cobro de tarifas a los usuarios. Así mismo, en los casos en que se requiera, los municipios podrán subsidiar la tarifa de los usuarios de menores ingresos, o financiarán las inversiones destinando para ello los recursos transferidos por la nación, Ley 60 de 1993, y los impuestos locales. De otra parte, la insuficiencia de recursos locales para la financiación de inversiones en estos servicios puede ser suplida con recursos de crédito a través de Findeter, o del sector privado. Se buscarán alternativas de financiamiento que compaginen los plazos y costos de los proyectos a financiar, se diseñarán líneas de crédito y de asistencia técnica que faciliten los cambios institucionales, el manejo de las deudas y pasivos pensionales, y se promoverán esquemas como la capitalización y la recuperación de inversiones por valorización, entre otras.

a. *Asegurar la destinación al sector de los recursos de Ley 60 de 1993.* Para mejorar los servicios y lograr la transformación empresarial, los municipios deben comprometer los recursos que reciben por su participación en los ingresos corrientes de la nación, aun cuando se superen los niveles de cobertura establecidos por la Ley 60 de 1993, incluyendo la cobertura en las zonas rurales. Con esta medida, que genera un flujo anual cercano a los \$450 mil millones, se disminuye la presión sobre recursos de apoyo de la nación, y los municipios logran financiar las inversiones en expansión y mejoramiento de la calidad en zonas marginales. Estos recursos también atenderán, los subsidios de los estratos bajos que no se logren cubrir con los sobrepagos cobrados a estratos altos, o destinarse a la constitución de fondos para el cubrimiento de garantías que incentiven la vinculación del sector privado.

b. *Mejorar las condiciones del crédito de Findeter.* Findeter debe complementar la disponibilidad de créditos de largo plazo con un mecanismo que permita la capitalización del componente nominal de la tasa de interés, para que el servicio de la deuda, por capital e intereses, no presione precisamente en los primeros años, cuando los proyectos están en su etapa de despegue<sup>9</sup>. Así mismo, en los sectores elegibles se incluirá la financiación de programas de modernización empresarial, incluyendo la estructuración de los procesos. De otra parte, Findeter podrá destinar las utilidades generadas en su operación financiera a la constitución de un fondo de crédito de fomento, mediante el cual se otorgarán créditos en condiciones blandas —de plazo y tasa de interés— a los municipios más pobres y las entidades prestadoras de estos servicios en localidades rurales. Estos créditos reemplazarán la asignación actual de las utilidades como recursos no reembolsables para los municipios.

Para incentivar el crédito de Findeter, y cuando el Ministerio de Desarrollo Económico certifique la existencia de estudios y entidades ajustados a la política nacional, es necesario que esta entidad: (i) adopte criterios de evaluación más ágiles; (ii) disminuya la tasa de redescuento; (iii) libere la tasa de intermediación; (iv) estructure líneas de refinanciación de deudas de las entidades; y (v) dé prioridad a las solicitudes de dichas entidades al aprobar sus operaciones. Igualmente, revisará las actividades financiadas y las personas jurídicas que puedan redescantar créditos, buscando corregir las imperfecciones de financiamiento del sector. Con

estas medidas se logrará un mayor flujo de recursos para financiar la inversión y se incentivará la eficiencia.

c. *Recursos de apoyo de la nación.* Los rezagos en tarifas, inversión y provisión de pasivos laborales y la necesidad de mejorar la gestión de las entidades prestadoras, justifican que la nación asigne recursos para financiar las inversiones mientras que las tarifas alcanzan los costos y para incentivar la modernización de las entidades prestadoras. Por lo anterior, la nación podrá asignar recursos complementarios para solucionar los problemas estructurales de gestión de las entidades prestadoras, bajo las siguientes condiciones: (i) cumplimiento de la regulación y la política sectorial<sup>10</sup>; (ii) prioridad de atención a los estratos más pobres; (iii) máxima financiación con tarifas, aportes locales, transferencias de Ley 60 de 1993 y crédito; (iv) desembolsos *pari passu* el cumplimiento de los compromisos locales; y, (v) cumplimiento de niveles de eficiencia en la gestión.

Para el traslado de los recursos a las entidades locales se definirán mecanismos que aseguren eficiencia en su ejecución y cumplimiento del estatuto presupuestal de la nación y de las políticas sectoriales, buscando el complemento de recursos de crédito de Findeter por las condiciones de plazo y tasa de interés que ofrece y los ahorros en evaluación y seguimiento de los proyectos que la infraestructura regional de esa entidad permiten.

Cuando las condiciones para vincular capital privado a la prestación de estos servicios así lo ameriten, la asignación de aportes de la nación seguirá, entre otros, los siguientes criterios: (i) máxima generación interna de recursos por el cobro de tarifas; (ii) compromiso de recursos municipales, incluyendo los necesarios para constituir garantías que cubran los riesgos del proyecto; (iii) porcentaje de usuarios de bajos ingresos atendidos por los privados; (iv) nivel de responsabilidad asumida por el privado; (v) plazos definidos para la obtención de niveles de eficiencia; (vi) menores requerimientos de garantías del sector público; y (vii) vinculación privada lograda mediante procesos competitivos (número de oferentes, plazo del concurso, condiciones exigidas a los proponentes).

### 4. Ajuste y coordinación institucional

Para unificar la política en las entidades nacionales y generar señales claras e incentivos apropiados a las entidades locales, es necesario que el Ministerio de Desarrollo Económico, como organismo rector de la política sectorial, coordine acciones con las distintas entidades.

a. *Fortalecimiento de la coordinación nacional.* La Comisión de Seguimiento y Evaluación de la Política Sectorial, como instancia que reúne las distintas entidades sectoriales, debe asumir la coordinación de la política nacional. La composición, funciones y esquema operativo de la Comisión serán definidos por el Ministerio, para lo cual preparará una propuesta de modificación del Decreto presidencial 789 de 1995.

De otra parte, el Comité Técnico de Participación Privada en Agua Potable y Saneamiento<sup>11</sup> se consolidará como la instancia de coordinación, con el fin de impulsar el programa de Modernización Empresarial e integrar las acciones de promoción de la participación del sector privado, definir los términos para la estructuración de procesos, el desarrollo y transferencia de instrumentos de apoyo, estudiar la necesidad de recursos del gobierno nacional para apoyar los proyectos y las condiciones y requisitos a cumplir por éstos.

b. *Coordinación con la política de medio ambiente.* Los Ministerios de Desarrollo Económico y Medio Ambiente, en coordinación con la CRA, evaluarán las políticas y desarrollarán las normas necesarias para, por una parte, asegurar proyectos de saneamiento básico técnica y económicamente eficientes y ambientalmente sostenibles y, de otra, fomentar el uso eficiente y racional del recurso, teniendo en cuenta la capacidad de pago de la población, el balance hídrico y la vulnerabilidad de las fuentes. Estas normas buscarán un balance entre la legislación ambiental para promover la protección y el uso racional de los recursos y la legislación sobre servicios públicos domiciliarios.

La aplicación de instrumentos económicos para promover la descontaminación de los cuerpos de agua y el deterioro de algunas fuentes de abastecimiento, llevará a que en los próximos diez años se aumente la cobertura de tratamiento de aguas residuales en el país. Los Ministerios de Desarrollo y Medio Ambiente reglamentarán el cobro de tasas retributivas a empresas de alcantarillado y fijarán el monto a cobrar de manera que reflejen los costos de recuperación del recurso hídrico y la prioridad de aplicarlas por tipos de usuarios -industriales y residenciales-. Así mismo, definirán las condiciones para su aplicación, considerando entre otros los siguientes aspectos: (i) impacto sobre las tarifas cobradas a los usuarios residenciales; (ii) coberturas municipales superiores al 80%; (iii) capacidad de autopurificación del cuerpo receptor; (iv) que la fuente receptora de aguas residuales sea abastecedora de otros municipios; y (v) la relación costo-efectividad de los proyectos de tratamiento.

Con los recursos generados por el cobro de las tasas retributivas se apalancarán recursos provenientes del cobro de tarifas a los usuarios del servicio de alcantarillado y del Fondo Nacional de Regalías, los cuales se destinarán a financiar proyectos prioritarios de inversión en tratamiento de aguas residuales. Las metas de control de carga contaminante deben ser realistas y factibles de lograr de acuerdo con los cronogramas de inversiones previstos y considerando las reales capacidades técnicas y financieras de las diferentes regiones.

c. *Establecimiento de la normativa para sistemas de disposición.* Aunque en la actualidad los rellenos sanitarios representan la alternativa de disposición final de residuos sólidos más económica, la carencia de normas en esta materia está generando confusión sobre la competencia y alcance de intervención de organismos de control como las autoridades ambientales, municipales, jurídicas, la CRA y la Superintendencia de Servicios Públicos, en relación con decisiones acerca de los sitios de disposición final de las basuras.

Por lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente en coordinación con la CRA, debe expedir las normas de clasificación y categorización de rellenos sanitarios, según la calidad ambiental de la disposición, de forma tal que en el futuro la CRA pueda definir funciones de costos y techos de precios para cada uno de ellos, complementando así la normativa existente para este sector. Para el avance en los sistemas de disposición, es necesario que el Ministerio del Medio Ambiente, teniendo en cuenta las condiciones tarifarias y sociales de cada municipio, defina cronogramas precisos de cierre de los sitios existentes que violen la normativa que se expida.

Con esta medida se logrará un incentivo claro para crear nuevos y mejores sitios de disposición final de los residuos y se reducirá la incertidumbre que para los potenciales inversionistas significan posibles decisiones arbitrarias de las diferentes autoridades relacionadas con el sector.

d. *Coordinación de las acciones en la zona rural.* Con el fin de integrar la política rural, el Ministerio de Desarrollo gestionará con las entidades participantes en la zona rural, el desarrollo de acciones coordinadas, aprovechando las instancias existentes en la nación, los departamentos y los municipios. En materia de financiación de los proyectos, los municipios deberán destinar los recursos que reciben por Ley 60/93, de acuerdo con el porcentaje de la población rural, y como complemento podrán acceder a los recursos de la Red de Solidaridad, Plante, Fondo Nacional de Regalías, Plan Pacífico y Plan Colombia, entre otros.

##### 5. Metas físicas y plan financiero

La modernización de las entidades prestadoras y la política propuesta permitirán que, en el período 1999-2002, la cobertura urbana aumente de 94% a 96% en acueducto y de 82% a 86% en alcantarillado (Cuadro 6.2). Con el plan de agua potable y saneamiento se beneficiarán 4.5 millones de habitantes con el servicio de acueducto y 5.9 millones con el de alcantarillado, en las zonas urbana y rural. De otra parte, en municipios con cobertura de acueducto superior a 90% se dará prioridad a programas de calidad de agua, lo cual permitirá aumentar la población cubierta con agua potable en dos millones de habitantes adicionales a los nuevos usuarios que recibirán el servicio de acueducto.

El plan de agua potable y saneamiento básico demandará recursos por 4.3 billones de pesos del año 1998 de los cuales 41 mil millones de pesos se destinarán al fortalecimiento y ajuste de las entidades nacionales en asistencia técnica, regulación y control, y 4.28 billones de pesos a los programas de modernización de las entidades prestadoras y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios. La inversión en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín y su área de influencia alcanza los 2.04 billones de pesos, y se financiará con recursos propios y de crédito.

En los otros municipios del país se realizarán inversiones por 1.68 billones de pesos en las zonas urbanas y 0.56 billones de pesos en las áreas rurales, cuya financiación provendrá de aportes de contrapartida de las entidades prestadoras, recursos de crédito externo, de los municipios con cargo a la Ley 60 de 1993, de crédito de Findeter a las entidades locales, del sector privado y de aportes de la nación para promover la transformación y modernización de las entidades prestadoras, así como mejorar la cobertura y calidad de los servicios. (Cuadro 6.2)

CUADRO 6.2

METAS DE COBERTURAS EN ACUEDUCTO Y  
ALCANTARILLADO

Acueducto	1999	2000	2001	2002
Grandes ciudades	97.2%	97.8%	97.9%	97.9%
Capitales, municipios > 100.000 h	95.2%	95.8%	96.3%	96.5%
30.000 h < municipios < 100.000 h	92.0%	93.0%	93.9%	94.2%
municipios < 30.000 h	89.6%	90.9%	91.9%	92.5%
<b>Total zona urbana</b>	<b>94.6%</b>	<b>95.4%</b>	<b>95.8%</b>	<b>96.0%</b>
<b>Total zona rural</b>	<b>41.7%</b>	<b>44.2%</b>	<b>46.7%</b>	<b>48.8%</b>

Alcantarillado	1999	2000	2001	2002
Grandes ciudades	92.2%	93.2%	94.0%	94.6%
Capitales, municipios > 100.000 h	81.9%	83.4%	84.9%	86.0%
30.000 h < municipios < 100.000 h	70.4%	73.3%	75.6%	77.3%
municipios < 30.000 h	65.9%	69.4%	71.5%	73.2%
<b>Total zona urbana</b>	<b>81.8%</b>	<b>83.5%</b>	<b>84.9%</b>	<b>86.0%</b>
<b>Total zona rural</b>	<b>16.6%</b>	<b>21.1%</b>	<b>26.3%</b>	<b>30.4%</b>

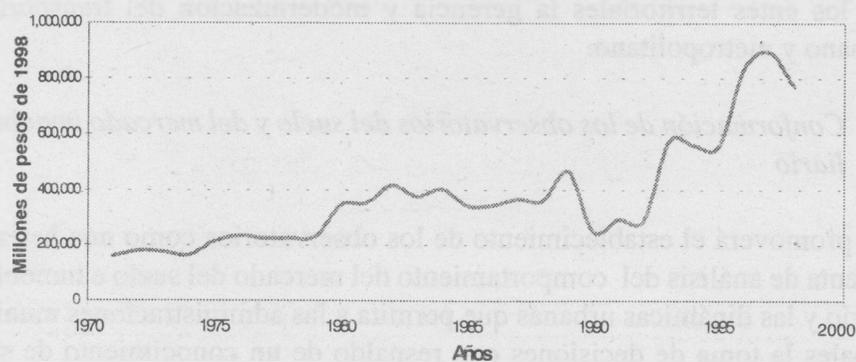
CUADRO 6.3  
PLAN FINANCIERO - USOS Y FUENTES  
Cifras en millones de pesos de 1998

USOS POR PROGRAMA					
	1999	2000	2001	2002	Total
<b>Transformación y ajuste institucional</b>					
Modernización empresarial	6,747	1,769	1,779	1,281	11,576
Regulación y control	7,240	7,276	7,280	7,300	29,096
<b>Total</b>	<b>13,987</b>	<b>9,045</b>	<b>9,059</b>	<b>8,581</b>	<b>40,672</b>
<b>Mejoramiento de la prestación de los servicios</b>					
Acueducto	578,156	635,664	648,654	555,085	2,417,560
Grandes ciudades	285,355	335,137	342,696	263,111	1,226,299
Capitales, municipios > 100,000 h	102,500	96,149	97,431	93,933	390,013
Municipios < 100,000 h	120,419	124,087	126,958	120,224	491,688
Acueducto zona rural	69,883	80,291	81,568	77,817	309,560
Alcantarillado	422,333	501,886	504,684	428,981	1,857,885
grandes ciudades	190,236	223,425	228,464	175,407	817,533
capitales, municipios > 100,000 h	93,772	93,373	92,245	84,253	363,642
municipios < 100,000 h	101,455	120,043	106,143	103,353	430,994
alcantarillado zona rural	36,863	65,045	77,833	65,968	245,715
<b>Total inversión plan</b>	<b>1,000,490</b>	<b>1,137,550</b>	<b>1,153,339</b>	<b>984,066</b>	<b>4,275,444</b>
<b>Total plan</b>	<b>1,014,477</b>	<b>1,146,595</b>	<b>1,162,398</b>	<b>992,647</b>	<b>4,316,117</b>

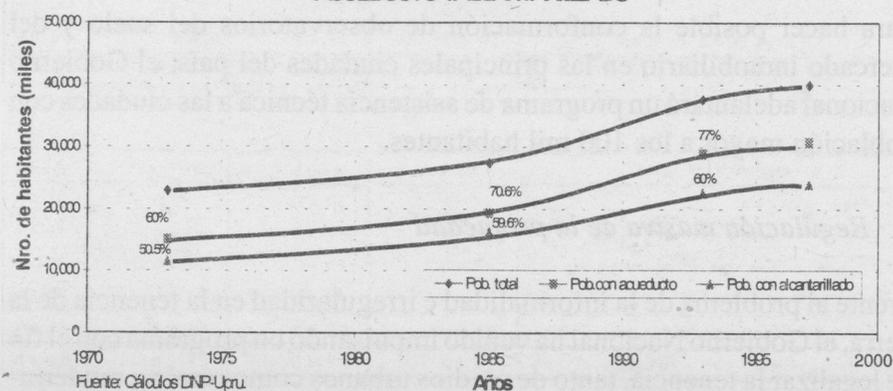
FUENTE RECURSOS					
	1999	2000	2001	2002	Total
Aporte nacionales	42,931	20,949	21,186	19,397	104,463
Recursos administrados	7,240	7,276	7,280	7,300	29,096
Transferencias*	297,258	338,219	368,157	355,813	1,359,446
<b>Inversión general del gobierno</b>	<b>347,429</b>	<b>366,444</b>	<b>396,622</b>	<b>382,510</b>	<b>1,493,005</b>
Participación privada	60,540	69,398	73,995	84,575	288,508
<b>Inversión general del gobierno más participación privada</b>	<b>407,969</b>	<b>435,841</b>	<b>470,618</b>	<b>467,085</b>	<b>1,781,512</b>
Inversión empresas y municipios	606,508	710,754	691,780	525,562	2,534,604
<b>Inversión total plan</b>	<b>1,014,477</b>	<b>1,146,595</b>	<b>1,162,398</b>	<b>992,647</b>	<b>4,316,117</b>

Fuente: Cálculos DNP - Upru.  
\* Equivale a menos del 55% señalado por la ley, considerando que el monto restante se destina a cubrir financieros previamente adquiridos e inversiones no contempladas en este

GRÁFICO 6.7  
SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Inversiones en acueducto y alcantarillado 1970-1998

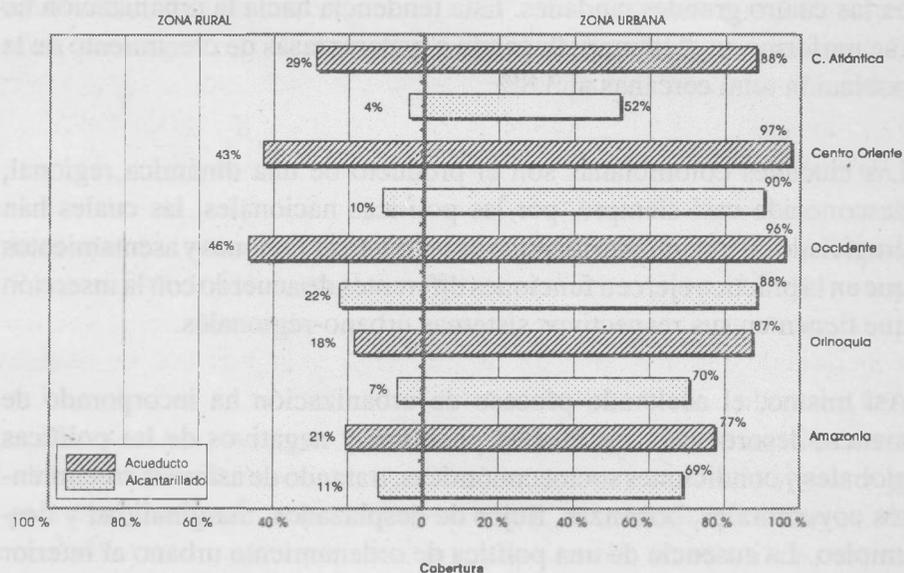


EVOLUCION DE LAS COBERTURAS Y DE LA POBLACION SERVIDA  
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO



Fuente: Cálculos DNP-Upru.

GRÁFICO 6.8  
COBERTURAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO  
ZONA URBANA Y RURAL -1997



Fuente: Proyecciones Dane 1997.

- Sólo siete capitales superan la cobertura promedio nacional de acueducto y nueve la de alcantarillado.
- De acuerdo con la información resultante de los planes departamentales de agua y los planes de gestión y resultados de las entidades prestadoras, la cobertura de acueducto a nivel urbano es de 89% y la de alcantarillado de 79%, lo cual indica problemas en el catastro de usuarios de las empresas.
- Se crearon la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Domiciliarios, adscritas al Ministerio de Desarrollo Económico.
- De otra parte, el sector no cuenta con sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de la política, ni de las entidades encargadas de su ejecución.
- Con un recaudo de 95% y unas pérdidas de 27%, las empresas aumentarían sus ingresos anuales en más de 125 mil millones de pesos.
- La estructuración consiste en la realización de los estudios técnicos, financieros, institucionales y políticos que permiten identificar e implantar la alternativa de participación privada que se ajusta de una manera más eficiente a las necesidades de un municipio. Incluye una fase de estudios y otra de promoción y vinculación del sector privado.
- Por el tamaño de mercado, los municipios de mayor potencial son los de población mayor a 70 mil habitantes, unos cien municipios que concentran el 75% de la población urbana del país.
- En las grandes ciudades, donde la participación privada encuentra mayores restricciones políticas y financieras por la acumulación de pasivos laborales es necesario buscar alternativas como la capitalización, la ejecución de los programas de expansión mediante concesiones de producción de agua y la subcontratación de actividades comerciales y operativas.
- Findeter tomará las medidas necesarias para cubrir la reducción de disponibilidades de la entidad por el menor flujo que esta medida genera y el mayor margen de intermediación hasta del 100% para incentivar la línea entre los intermediarios financieros.
- Es decir que se tenga disponibilidad de estudios y diseños, bajo criterios de costo mínimo económico, haya racionalidad técnica y económica en la prioridad de las obras a realizar, se cumplan las normas técnicas del Ministerio de Desarrollo Económico, entre otros.
- Compuesto por los Ministerios de Desarrollo Económico, Hacienda y Crédito Público y el DNP.

### III. DESARROLLO URBANO

Colombia es un país que se caracteriza por tener un número apreciable de centros urbanos. Actualmente el 75% de sus 40 millones de habitantes residen en zonas definidas como urbanas, concentrando menos del 30% en las cuatro grandes ciudades. Esta tendencia hacia la urbanización no fue uniforme en el tiempo, llegando a generar tasas de crecimiento de la población total cercanas al 3.8%.

Las ciudades colombianas son el producto de una dinámica regional, desconocida casi siempre, por las políticas nacionales, las cuales han propiciado un tratamiento idéntico de las diversas regiones y asentamientos que en la práctica ejercen funciones diferentes de acuerdo con la inserción que tienen en sus respectivos sistemas urbano-regionales.

Así mismo, el acelerado proceso de urbanización ha incorporado de manera desordenada los efectos positivos y negativos de las políticas globales y condiciones socioeconómicas, tratando de asimilar crecimientos coyunturales, bonanzas, flujos de desplazados, marginalidad y desempleo. La ausencia de una política de ordenamiento urbano al interior de las ciudades se ha traducido en inadecuados patrones de uso del suelo, insuficiencias de servicios, vivienda, infraestructura y equipamientos.

Por otra parte, el acelerado proceso de urbanización ha llevado a una localización espontánea de los factores productivos, la cual se ha caracterizado por la concentración de la actividad económica en unos pocos centros urbanos: las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali por ejemplo, producen más del 45% del PIB nacional. Sin embargo, estos grandes centros urbanos no alcanzan a tener los niveles de competitividad y productividad necesarios para competir en un escenario de economía globalizada, lo que afecta el desarrollo económico no sólo a nivel local sino también a nivel nacional, dada la importancia productiva de los centros urbanos.

De acuerdo con lo anterior, la política urbana debe estar dirigida al cumplimiento de tres objetivos básicos:

- ◆ Caracterizar y fortalecer las condiciones del sistema de ciudades.
- ◆ Promover el mejoramiento de la calidad de vida de los centros urbanos.
- ◆ Promover el desarrollo económico de los centros urbanos.

#### A. ESTRATEGIAS PARA LA CARACTERIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL SISTEMA DE CIUDADES

La función de la política urbana es suministrar las directrices e instrumentos para coordinar las políticas nacionales en el espacio urbano-regional, procurando caracterizar y fortalecer las condiciones del sistema de ciudades para promover la competitividad, el fortalecimiento del tejido social, la gobernabilidad, el desarrollo y la paz.

##### 1. Apoyo al proceso de ordenamiento territorial regional

El Gobierno Nacional liderará los procesos de ordenamiento territorial regional dando directrices para adelantar estrategias regionales de desarrollo. Para ello identificará las ciudades y regiones con mayor capacidad de aporte a los objetivos nacionales, para fortalecerlas como plataformas físicas productivas, promoviendo, a través de la coordinación de las políticas de inversión sectorial, el mejoramiento del ordenamiento físico-

territorial interno y la integración y fortalecimiento de la red urbano-regional.

##### 2. Promover la integración y complementación regional

Promover la incorporación de las políticas macro y sectoriales en los procesos de ordenamiento territorial departamentales y municipales, impulsando la concurrencia de acciones al interior del sector público y con el sector privado, de tal manera que se facilite simultáneamente el logro de los objetivos nacionales y regionales.

#### B. ESTRATEGIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS CENTROS URBANOS

##### 1. Apoyo a la formulación de los planes de ordenamiento territorial municipal

Impulsar la formulación de los planes de ordenamiento territorial que propicien el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes a través de la conformación de una estructura urbana sustentable, equilibrada y eficiente. Así mismo, se dará asistencia a las actuaciones supramunicipales integrales de impacto regional que promuevan un adecuado funcionamiento del sistema de ciudades.

##### 2. Promoción de los macroproyectos urbanos

El Gobierno Nacional prestará asistencia técnica en la formulación y gestión de los macroproyectos urbanos, como un instrumento para desarrollar proyectos de intervención en la estructura física de las ciudades. Su objetivo es construir y formar ciudades integrales, alrededor de objetivos socioeconómicos, articulando las políticas de vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte urbano.

##### 3. Transporte urbano

El Gobierno Nacional impulsará una política nacional en transporte urbano que oriente las acciones del Estado a promover, apoyar y facilitar en los entes territoriales la gerencia y modernización del transporte urbano y metropolitano.

##### 4. Conformación de los observatorios del suelo y del mercado inmobiliario

Se promoverá el establecimiento de los observatorios como una herramienta de análisis del comportamiento del mercado del suelo e inmobiliario y las dinámicas urbanas que permita a las administraciones municipales la toma de decisiones con respaldo de un conocimiento de su problemática.

Para hacer posible la conformación de observatorios del suelo y del mercado inmobiliario en las principales ciudades del país, el Gobierno Nacional adelantará un programa de asistencia técnica a las ciudades con población mayor a los 100 mil habitantes.

##### 5. Regulación masiva de la propiedad

Frente al problema de la informalidad e irregularidad en la tenencia de la tierra, el Gobierno Nacional ha venido impulsando un programa con el fin de legalizar la tenencia, tanto de predios urbanos como rurales; moderni-

zar e integrar los sistemas de catastro y registro de la propiedad, procurando mejorar las condiciones de seguridad, transparencia, agilidad y oportunidad de estos sistemas; y dotar a las entidades estatales de información completa acerca de áreas protegidas por consideraciones ambientales, étnicas, de riesgo y urbanización, a partir de la identificación clara y única de sus áreas y límites.

El programa pasará a ser liderado por el Ministerio de Desarrollo Económico con el fin de involucrar criterios de ordenamiento territorial a partir de la Ley 388 de 1997, en la selección y prioridades de los predios que por ley son susceptibles de titular.

#### 6. Revisión de las normas de contratos de arrendamiento

Se someterá a consideración del Congreso un proyecto de ley que permita unificar la legislación sobre arrendamientos urbanos, modificar la normatividad que regula la terminación del contrato, la fijación del canon y el límite de reajuste anual. Igualmente se propondrá que, previo acuerdo entre arrendador y arrendatario, los litigios entre ellos se resuelvan ante las cámaras de comercio.

#### 7. Revisión del derecho de superficie

Con el diseño de nuevos negocios, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, el derecho de superficie consagrado en nuestro código civil debe ser revaluado. Por tanto, se someterá a la consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que aclare las relaciones entre el propietario de la tierra y la persona que edifique sobre el terreno, la vigencia del derecho, las formas de terminarlo, los derechos ajenos, etc.

### C. ESTRATEGIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS CENTROS URBANOS

Si bien el Gobierno Nacional es el principal ejecutor de las políticas económicas, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de promover el desarrollo económico de sus respectivas localidades. En este sentido, se busca que el Gobierno Nacional adelante acciones orientadas a:

- ◆ Promover el establecimiento de alianzas público-privadas para el fomento del empleo, la investigación y el desarrollo productivo.
- ◆ Atraer inversión a los centros urbanos con adecuación de infraestructura física y desarrollo de infraestructura social.
- ◆ Promover que la calificación de la mano de obra corresponda a las potencialidades de los centros urbanos.

### PLAN DE RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO

#### INTRODUCCION

El 25 de enero de 1999 se presentó un evento sísmico con epicentro en el departamento del Quindío que afectó seriamente las áreas urbanas y rurales de los municipios de Armenia, Calarcá, Córdoba, La Tebaida, Circasia, Filandia, Montenegro, Pijao, Quimbaya, Salento y Buenavista en el departamento del Quindío; Pereira, Dosquebradas, Marcella y Santa Rosa de Cabal en el departamento de Risaralda; Alcalá, Argelia, Bolívar, La Victoria, Sevilla, Obando, Ulloa, Caicedonia y el corregimiento de Barragán del municipio de Tuluá, en el departamento del Valle; Cajamarca y Roncesvalles en el departamento del Tolima; y Chinchiná en el departamento de Caldas. Este hecho natural generó un alto número de

pérdidas humanas, heridos y afectados, además de producir daños en la infraestructura física (viviendas urbanas y rurales, edificaciones privadas y públicas, establecimientos comerciales y financieros), vial y aeroportuaria y la interrupción del suministro de servicios públicos domiciliarios (gas, acueducto, alcantarillado y energía).

En virtud de lo anterior, y atendiendo la normatividad existente en materia de Atención y Prevención de Desastres, se expidió el Decreto 182 de 1999 para facilitar la atención inmediata a la población afectada y agilizar los procesos de reconstrucción y recuperación de la zona. Posteriormente, bajo el estado de emergencia, se expidieron los Decretos 195 a 198 de 1999, con el fin de determinar la cobertura del plan en los municipios antes mencionados, presupuestar recursos adicionales para la vigencia fiscal de 1999 y crear un esquema ágil de administración y manejo de los mismos.

Para los efectos de garantizar la integralidad, transparencia, eficiencia, respeto por la autonomía local y focalización de las acciones que se deben desarrollar en la zona, el Gobierno Nacional ha establecido un plan de reconstrucción basado en un esquema de trabajo interinstitucional de entidades del orden nacional, regional y local y de carácter público, privado y solidario, involucradas en el desarrollo de la región. El propósito de este plan, que facilitará a dichas entidades adelantar las acciones para la reconstrucción y rehabilitación de la comunidad afectada, es la búsqueda del desarrollo sostenible, promoviendo la recuperación del tejido social y de la calidad de vida de sus habitantes, y la reinserción de la región a la economía nacional e internacional.

Con estos objetivos se determinarán las áreas de acción y recursos que el Gobierno Nacional canalizará durante los próximos cuatro años para atender la zona afectada por el terremoto. Las medidas de acción se han dividido en las áreas de infraestructura física, reconstrucción social y reconstrucción económica y social, pero entendiendo que ellas son complementarias y deben ser adelantadas de manera coordinada y simultánea para lograr el objetivo de recuperar integralmente la zona en el menor tiempo posible. Estas acciones se realizarán con un esquema institucional participativo y eficiente que de prioridad a la sociedad civil y sus organizaciones comunitarias y no gubernamentales.

La atención del desastre recorre tres etapas sucesivas y ligadas temporalmente, como son: atención inmediata (la emergencia propiamente dicha), estabilización y reconstrucción, siendo la duración de cada una determinada por la magnitud del daño, el plan de reconstrucción del eje cafetero se concentra en esta última y tomará como base los resultados provenientes del plan de acción inmediata y de la etapa de estabilización, dirigido por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención y Desastres.

#### I. DIAGNÓSTICO

Dada la magnitud del daño sufrido en la zona, el diagnóstico que se presenta es preliminar y será enriquecido por los censos en proceso y el trabajo de cuantificación de los daños que actualmente se adelanta. Los siguientes puntos resumen la situación actual en los sectores más afectados:

- ◆ El terremoto causó cerca de mil muertos, más de 4 mil heridos y dejó más de 150 mil afectados directos.
- ◆ En el sector de vivienda y edificaciones, de acuerdo con reportes de los comités locales de emergencia (hasta el viernes 29 de enero), el

número de viviendas que presentan daños es superior a 35 mil, registrándose la mayor cantidad en el departamento de Quindío<sup>1</sup>. Como consecuencia, hasta la fecha se han recolectado y dispuesto en lugares temporales una gran cantidad de escombros, cifra que tiende a aumentar según el número de demoliciones que se efectúen en edificaciones que son consideradas de alto riesgo. En la actualidad la disposición de los escombros se está realizando en sitios temporales, mientras se identifican y adecúan zonas definitivas por parte de las autoridades locales y ambientales.

- ◆ De acuerdo con lo reportado por las empresas de servicios públicos, la mayoría de los sistemas de acueducto y alcantarillado no sufrieron daños estructurales masivos. Las plantas de tratamiento y los tanques de almacenamiento están en condiciones de operación. Las empresas prestadoras están estudiando los daños, que en su mayoría hacen referencia a las redes de distribución. Los principales problemas reportados por las empresas de suministro de agua potable y alcantarillado se registran en los municipios de Filandia, Circacia, Pijao, Buenavista, Calarcá; igualmente existe riesgo de derrumbamiento en las bocatomas de Alcalá y Pereira. En Armenia, gracias a la colaboración de las Empresas de Medellín y Bogotá, el servicio de agua se está prestando a más 70% de la ciudad. El sistema de alcantarillado se encuentra descargando adecuadamente.
- ◆ En cuanto a la recolección de residuos sólidos, las Empresas Públicas de Armenia están prestando el servicio en las zonas donde los camiones recolectores tienen acceso, y se amplió el ruteo hospitalario dados los requerimientos. Sin embargo, se prevee que el ostensible incremento en los residuos a disponer copará la capacidad del sitio de disposición en el corto plazo. Adicionalmente, por las precarias condiciones sanitarias de este sitio, se considera que el efecto sobre el medio ambiente se incrementará, haciendo necesarias acciones de control de plagas y vectores<sup>2</sup>. En el relleno sanitario de Pereira se presentaron derrumbes y daños que deben ser solucionados lo antes posible para permitir su normal operación.
- ◆ Según reportes preliminares, los hospitales de Montenegro, Santa Ana en Pijao, La Misericordia en Calarcá y San Juan de Dios en Armenia sufrieron daños severos; mientras que la Unidad Interna del Sur en Armenia, el hospital de Circasia y el Pío X de La Tebaida se vieron afectados levemente. Sin embargo, para conocer el estado actual de la infraestructura hospitalaria en todos los municipios de la zona se esperan los resultados de la evaluación del resto del sistema de salud.
- ◆ La infraestructura educativa sufrió daños considerables, lo que llevó a las autoridades a decretar vacaciones escolares. Datos estimados indican que en la ciudad de Armenia el 35% de los centros educativos fue destruido o se debe demoler. Adicionalmente, escuelas y colegios de la región han sido adecuados como albergues provisionales para los afectados.
- ◆ En relación con la infraestructura vial, se presentaron 19 derrumbes y 25 fallas en bancada del paso de La Línea, pero la red primaria en general no sufrió daños considerables. Por otra parte, el estado de las vías presentan problemas de deslizamiento en algunos tramos de las carreteras de la red secundaria y terciaria, obstruyendo el paso vehicular.
- ◆ Una evaluación preliminar indica que el aeropuerto "El Edén" de Armenia demanda la reconstrucción en el puente aéreo (pista y

rampa), de los cuales se espera que la póliza cubra costos de edificación. Adicionalmente, es necesario evaluar los daños causados por el aumento del incremento de vuelos diarios. Tanto el sistema de telecomunicaciones como la torre de control sufrieron daños que deben ser evaluados.

- ◆ En cuanto a la infraestructura carcelaria, resultaron afectados algunos de los principales centros de reclusión de la zona. La cárcel del Distrito Judicial de Armenia presenta una destrucción casi total, por lo que el Inpec está adelantando estudios que determinen si ésta debe ser reconstruida totalmente o si parte de su estructura puede ser conservada.

## II. MEDIDAS

Los objetivos trazados en este Plan se alcanzarán a través de la puesta en marcha de medidas encaminadas a reconstruir la infraestructura física de la región y recuperar su tejido social y su base económica.

### A. INFRAESTRUCTURA FÍSICA

El área de infraestructura física está compuesta por los programas cuyo objetivo sea dotar las zonas y familias afectadas con una infraestructura de condiciones que permitan la reactivación y recuperación de la región.

#### 1. Vivienda y edificación

Este programa está dirigido a la reconstrucción de las viviendas particulares, los edificios públicos y las edificaciones comerciales, industriales y financieras de la zona afectada. Con el fin de superar la emergencia en las áreas no urbanas y evitar desplazamientos y concentración de personas en las cabeceras municipales, se atenderá simultáneamente la recuperación y reconstrucción de vivienda rural y urbana.

El programa se iniciará con la identificación y clasificación de las viviendas y edificios destruidos; en el caso de las viviendas, la clasificación, además del nivel y valoración del daño, establecerá su localización con respecto a las zonas de riesgo.

En relación con las viviendas situadas en áreas de riesgo y afectadas por el sismo, a cambio de la entrega de su inmueble al municipio, la familia propietaria o poseedora tendrá derecho a recibir un subsidio de 4 millones de pesos, el cual será entregado por Fogafin a la entidad que adelante o finacie el proyecto de vivienda donde ella se reubicará. Para las familias reubicadas, así como para la reconstrucción de las otras viviendas y edificaciones afectadas, el Fogafin otorgará un subsidio que cubra la diferencia entre la tasa de interés cobrada por las entidades financieras y el IPC (adicionado hasta en 10 puntos según el valor del inmueble financiado). El monto de crédito a subsidiar será igual al valor del daño sufrido y como máximo de 120 millones de pesos en el caso de viviendas y establecimientos comerciales y de 300 millones de pesos para el caso de edificios públicos.

Se dará prioridad a la autoconstrucción y rehabilitación dirigida de las viviendas existentes con el apoyo del Sena y organizaciones no gubernamentales de reconocida experiencia, a las familias, garantizando la construcción antisísmica de las soluciones. La reconstrucción de las viviendas responderá a las condiciones socio-culturales de la región, para lo cual se considerará la unificación de reglas de construcción, el apoyo a iniciativas locales y comunitarias así mismo del mantenimiento de una planeación urbana adecuada.

La política y criterios que se establezcan para la construcción de las viviendas y las edificaciones, tanto urbanas como rurales, deberá ser adoptada por todas las organizaciones que quieran destinar recursos financieros o en especie para tales propósitos.

Los alcaldes, con base en la ley de desastres, determinarán legalmente y de manera ágil la demolición de las edificaciones que por sus condiciones actuales se constituyen en peligrosas para la población. Considerando la magnitud de la tragedia y las diferentes particularidades de cada acción a seguir, corresponderá al Ministerio de Justicia brindar a las autoridades locales la asistencia jurídica que les permita agilizar la toma de decisiones y los trámites legales correspondientes en relación con las edificaciones y sus propietarios.

## 2. Servicios públicos

El programa de servicios públicos está dirigido a reiniciar la prestación regular de los servicios domiciliarios de agua potable, alcantarillado y recolección y disposición de residuos sólidos.

En relación con el agua potable, será responsabilidad de las empresas prestadoras de estos servicios la identificación del estado de la infraestructura de prestación al igual que la elaboración de los planes maestros de rehabilitación, con el soporte financiero por parte del gobierno nacional. El Ministerio de Desarrollo Económico dará apoyo técnico a las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la definición de términos de referencia, procesos de selección y adjudicación de los contratos de consultoría que se requieran en la rehabilitación de los sistemas.

Dado que se continuarán generando escombros a medida que se realicen las demoliciones pertinentes y las reparaciones locativas de las viviendas y edificaciones y ellos se están disponiendo en lugares temporales, se hace indispensable que las autoridades municipales y ambientales identifiquen los lotes de disposición adecuados, de forma tal que los escombros sean reubicados y se conviertan en áreas útiles para la construcción de vivienda en el futuro. Los Ministerios de Desarrollo Económico y Medio Ambiente prestarán asesoría para la identificación de zonas adecuadas.

El cobro de los servicios públicos domiciliarios, así como la asignación de los subsidios y sobrepagos, será reglamentado de manera excepcional y transitoria por las Comisiones de Regulación respectivas, atendiendo las condiciones particulares de cada localidad. Findeter creará una línea de crédito especial para las empresas privadas y públicas prestadoras de los servicios domiciliarios, de forma tal que puedan cubrir la disminución de sus ingresos y continuar prestando el servicio mientras se normaliza el recaudo tarifario.

## 3. Desarrollo urbano

a. *Equipamiento municipal.* Se rehabilitará la infraestructura de las localidades afectadas en cuanto a las áreas de salud, educación, malla vial urbana, áreas recreativas, estadios, terminales de transporte, zonas verdes, cementerios, mataderos y plazas de mercado, utilizando organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Todas las acciones que se adelanten en este campo deberán seguir los criterios unificados que definan los alcaldes a través de sus oficinas de planeación o de las instancias que ellos señalen.

Los Ministerios de Educación y Salud trabajarán con los gobiernos locales en la realización de una revisión de la infraestructura correspon-

diente, evaluarán la magnitud de los daños y definirán el esquema administrativo y financiero para su recuperación.

La malla vial urbana será reconstruida una vez se determine un plan de acción que establezca prioridades en cuanto a la reinstalación de redes de servicios públicos domiciliarios.

Dependiendo del nivel de daños sufrido y las condiciones financieras de las localidades, el gobierno nacional otorgará créditos en condiciones especiales y la asignación de recursos no reembolsables.

b. *Infraestructura vial.* El Invías se encargará de coordinar y apoyar técnica y financieramente a los departamentos en la rehabilitación de la red secundaria de la zona afectada, así como de proporcionar asesoría necesaria para la contratación que se requiera. Durante la reconstrucción del área, los gobiernos locales determinarán vías alternas para que el tráfico no ingrese a las ciudades o municipios afectados, hasta tanto no se finalicen las labores propias de reconstrucción.

c. *Infraestructura carcelaria.* Dado que las cárceles de la zona se vieron afectadas por efectos del terremoto, se declaró el estado de emergencia carcelaria, de forma tal que se agilizarán los trámites de contratación para la rehabilitación o construcción de las edificaciones por parte del Instituto Nacional Penitenciario, Inpec.

## B. RECONSTRUCCIÓN SOCIAL

El gobierno nacional apoyará a los gobiernos municipales y departamentales en la creación de centros comunales, en donde se contará con personal de instituciones del nivel nacional y local encargado de prestar a las personas afectadas servicios tales como asistencia psicológica, y orientación. Se dará especial énfasis a la atención de la población vulnerable, considerando como tal los niños, los discapacitados, las mujeres gestantes y lactantes, y los ancianos. Las acciones principales serán las siguientes:

- ◆ *Niños.* La población infantil menor a cinco años se concentrará en guarderías especialmente dotadas y atendidas con el apoyo del ICBF, en coordinación con las alcaldías. Allí se contará con alimentación nutricional, ayuda psicológica y entretenimiento dirigido.
- ◆ *Protección al menor.* El ICBF se encargará de proteger a los infantes que sean trasladados a entidades hospitalarias fuera de la zona de la calamidad, y colaborará en la búsqueda de sus familiares en caso requerido. Así mismo, elaborará un Programa Especial de Adopción para los niños plenamente identificados como huérfanos y sin parientes que se hagan cargo de ellos luego de la catástrofe.
- ◆ *Discapacitados.* Las personas discapacitadas serán atendidas de manera prioritaria, buscando colaboración en cuanto a la adquisición y dotación de prótesis, sillas de ruedas, y en general, los equipos necesarios para su rehabilitación tanto física como psicológica.
- ◆ *Mujeres gestantes y lactantes.* A las mujeres gestantes y lactantes se les identificará y se les atenderá de manera especial para que mantengan un nivel nutricional y de salud adecuados, tanto para ellas como para los infantes. El ICBF será el responsable de estas acciones, y su ejecución se hará en coordinación con las alcaldías correspondientes.
- ◆ *Ancianos.* Las personas de la tercera edad desamparadas por efectos de la catástrofe serán atendidas en centros especiales, donde se les suministrará alojamiento, alimentación, ayuda psicológica, de salud

y actividades de entretenimiento. La Red de Solidaridad Social apoyará la puesta en marcha de este Programa.

### C. RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA

Con el fin de crear condiciones que permitan a las familias ser parte de la solución de sus problemas de alimentación, vivienda y manutención, se dará especial énfasis a la generación de empleo debidamente remunerado. Con este propósito, el programa de reconstrucción se iniciará con una estrategia de generación de empleo inmediato mediante la contratación, para la recolección y disposición de escombros, de personas que perdieron su fuente de ingresos a causa del terremoto. Con este mismo objetivo se iniciará la reconstrucción de las edificaciones de la administración pública y de atención social, tan pronto se establezcan las áreas factibles de construcción. Para lograr la mayor cobertura posible, se limitará la contratación de miembros de una misma familia.

Para promover la generación de empleo permanente se adelantarán, entre otras, las siguientes acciones:

- ◆ El gobierno nacional realizará los estudios necesarios con el fin de tomar las medidas que permitan la reactivación de la actividad económica de la zona, que estimulen la creación de empresas y flexibilicen la generación de empleo, tomando en cuenta la vocación y potencialidades que se identifiquen para estas regiones.
- ◆ Se estructurarán y pondrán en marcha proyectos productivos y alianzas estratégicas en el sector agrícola, con el concurso de organismos como Cordicafé, adscrito a la Federación Nacional de Cafeteros, entidad que ha caracterizado las unidades agrícolas colectivas factibles de desarrollar en la zona, dadas las condiciones propias de la región.
- ◆ El programa nacional de microempresas coordinará las acciones necesarias para que se diseñe una política general de generación de empleo, y colaborará con las organizaciones locales como Actuar-Quindío para la consecución y canalización de los recursos de las diversas fuentes, bajo unificación de criterios de asignación.
- ◆ La Federación Nacional de Cafeteros realizará la evaluación del daño sufrido en la infraestructura de producción cafetera y establecerá el Plan de Acción correspondiente. Con recursos canalizados por medio del Fondo para la Reconstrucción de la región del eje cafetero, Forec, se financiará parcial o totalmente de los beneficiados, de acuerdo con el nivel de daño sufrido.

Dado que el terremoto destruyó buena parte de la base económica de los municipios y departamentos afectados, limitando así en los próximos años el recaudo de ingresos tributarios, el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, estudiará cada uno de los casos individualmente y tomará las medidas necesarias para el fortalecimiento de los fiscos de dichas entidades territoriales y establecerá mecanismos que les permitan tener un nivel de ingreso adecuado para el desarrollo normal de sus funciones.

### D. ACTIVIDADES DE APOYO

La ejecución de las actividades arriba mencionadas depende del desarrollo de dos acciones paralelas. La primera de ellas está relacionada con la cuantificación e identificación de las familias damnificadas y que serán beneficiarias. En segundo lugar, es necesario la realización de estudios

geomorfológicos y de suelos para determinar las zonas de mayores riesgos de las localidades afectadas, y de esta manera ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, que existan, para lo cual el gobierno nacional apoyará a las gobernaciones.

El censo oficial con las personas afectadas será el que se realice dentro del plan de acción inmediata, cuya coordinación está a cargo de la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres con el apoyo de la Red de Solidaridad Social y la Cruz Roja. La consolidación de la información censal y el reporte de daños será realizada por el Dane. Como resultado del censo, se determinará la población objetivo de este plan. El diseño y ejecución del Plan de Reconstrucción requiere de la existencia de un sistema de información que se actualice a diario, para lo cual se definirá una estrategia metodológica que permita consolidar el resultado de los censos y la información que permanentemente recojan las entidades involucradas.

Los estudios de suelos se efectuarán para tener un claro conocimiento de la situación geológica y sísmica de la zona, trabajo que estará a cargo del Igac e Ingeominas. Una vez se cuente con los estudios pertinentes, se elaborará un mapa con identificación de las zonas de riesgo, que deberán ser evacuadas y manejadas adecuadamente por los gobiernos locales.

En zonas determinadas como seguras y con la participación de la sociedad civil, se desarrollarán los proyectos de infraestructura que se definan en este plan, considerando siempre que deben construirse edificaciones antisísmicas, de acuerdo con la normatividad vigente. Las acciones de carácter departamental se registrarán por los POT, con las modificaciones a que haya lugar, con el apoyo del gobierno nacional y la activa participación de los gobiernos locales. Con el liderazgo de las personas y entidades que se designen localmente, y con el apoyo del gobierno nacional, se determinará un POT de carácter regional que permita no solo el desarrollo actual y futuro de las condiciones sociales, económicas y ambientales de la región, reconociendo e identificando sus vocaciones, sino también la atención expedita de este tipo de desastres.

### III. ESQUEMA INSTITUCIONAL DE GESTIÓN

El esquema institucional para la ejecución del Plan de Recuperación está basado en una auténtica descentralización territorial, diferenciando claramente las funciones de los gobiernos nacional y locales, de acuerdo con su competencia y responsabilidades. Reconociendo la histórica organización social con que cuenta esta zona, todas las acciones contempladas que se ejecuten en el marco de este Plan tomarán como base las organizaciones comunitarias de los municipios, agrupadas y orientadas principalmente por organizaciones no gubernamentales bajo la tutela de los gobiernos municipales y departamentales. El gobierno nacional actuará como facilitador en la reasignación de recursos del Plan Nacional de Desarrollo a la zona y brindará los apoyos e instrumentos que allí lleguen a requerirse.

Con el fin de lograr la coordinación requerida entre el nivel nacional y los niveles locales, el gobierno nacional ha creado el Forec, como una entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en Armenia, dotado de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia. El objeto del Forec será la financiación, apoyo y gestión para la realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región afectada. La dirección y administración del fondo estará a cargo de un consejo directivo y de un director ejecutivo, quien será su representante legal, nombrado por el mismo consejo directivo. El plan nacional para la reconstrucción del eje

cafetero será orientado por el Consejo Directivo y su Presidente<sup>3</sup>. Dicho Consejo estará conformado por representantes del sector público y privado, pertenecientes a entidades locales y nacionales, activamente involucradas en el proyecto.

Una vez identificados los daños, cada una de las entidades nacionales involucradas en la recuperación de la zona elaborará en forma conjunta con las entidades territoriales, las directrices y parámetros que regirán las inversiones sectoriales.

La ejecución de este plan, fundan entada en la participación de la sociedad civil, se desarrollará por zonas o microzonas identificadas y determinadas por los gobiernos locales en forma concertada con la población civil. Para cada una de estas zonas se establecerá una unidad gerencial de recuperación, a cargo de una organización no gubernamental, la cual tendrá a su cargo, en conjunto con la comunidad, la elaboración y posterior ejecución de un Plan de Acción Zonal, que comprenda tanto la recuperación de la infraestructura física como su reconstrucción social y económica. Dicho Plan deberá contener por lo menos:

- ◆ Magnitud de los daños
- ◆ Costo estimado de su recuperación
- ◆ Identificación de la población afectada
- ◆ Fuentes de recursos
- ◆ Entidades ejecutoras directas y esquemas de contratación
- ◆ Esquema de asignación y ejecución de recursos
- ◆ Esquemas de interventorías y veedurías
- ◆ Cronogramas de ejecución
- ◆ Indicadores de evaluación

Los planes de acción deberán ser presentados al consejo directivo del Forec para su aprobación y asignación de recursos. Los gobiernos locales serán los gestores, a nivel local, de estos planes.

Las distintas actividades e inversiones que se realicen en la zona buscarán la recuperación del tejido social y reactivación económica mediante la adquisición de bienes y servicios generados en la misma región. La disminución del impacto social se buscará mediante la generación de empleo de los afectados por el siniestro. Los incentivos que se generen deben buscar siempre la consolidación de grupos comunitarios, que permitan así el resurgimiento de la confianza mutua y la cooperación entre los habitantes bajo las difíciles circunstancias que los afectaron.

#### IV. FINANCIAMIENTO

Adicional a los recursos dedicados a la atención inmediata, para el desarrollo de este Plan de reconstrucción de mediano y largo plazo para la zona del eje cafetero se contará con las siguientes fuentes financieras, canalizadas a través del Forec:

- ◆ Recursos del presupuesto nacional
- ◆ Contratación de créditos externos con la banca multilateral
- ◆ Redireccionamiento de créditos ya contratados con el BID y el BIRF.
- ◆ Otras fuentes de recursos incluyendo donaciones internacionales, cajas de compensación familiar, aportes de particulares y del sector privado.

La asignación de todos los recursos se hará bajo un criterio único definido por el gobierno nacional.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Las cifras definitivas por municipio y el nivel de daños en cada caso serán los que resulten del censo que está siendo adelantado en la actualidad.

<sup>2</sup> Elementos transmisores como roedores, insectos, moscas, entre otros.

<sup>3</sup> Por medio del Decreto 199 de 1999, el Consejo Directivo del Forec quedó conformado por Luis Carlos Villegas, quien lo preside, Carlos Arturo Angel, Diego Arango, Luis Carlos Sarmiento, Jorge Cárdenas, Manuel Santiago Mejía, por el sector privado; y por Carlos Arturo López, gobernador de Risaralda, Alvaro Patiño, alcalde de Armenia, y Jaime Ruiz Llano, director del DNP por el sector gubernamental.

#### BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, María. "La inversión extranjera en la macroeconomía colombiana 1990-95", en: *La inversión extranjera en Colombia: régimen jurídico y análisis económico*, Santa Fe de Bogotá, D.C., Fondo Publicaciones Universidad Sergio Arboleda, Bancoldex, *Informe Anual*, Santa Fe de Bogotá 1998.

Alesina, Alberto, and Roberto Perotti, "The Political Economy of Budget Deficits", NBER Working Paper 4637, 1994, Cambridge, Mass.

Arango, Raúl y Sánchez, Enrique, *Los pueblos indígenas de Colombia 1997*. Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores.

Badel, "Los Costos de la Corrupción en Colombia", DNP - Fonade, *Proyecto de la Modernización de la Administración Financiera del sector público*, 1998.

Bahl, Roy, W., and Jojannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, 1992, New York: Oxford University Press.

Banco Mundial, *Colombia reforming the decentralization law: Incentives for an effective delivery of services*, 1996.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud, Indicadores de desarrollo mundial*, Banco Mundial, 1993.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1994*.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997*.

Brown, Phillip (1997), Cultural Capital and Social Exclusion: Some Observations on Recent Trends in Education, Employment, and the Labour Market, en: *Education, Culture, Economy, Society*. A. H. Halsey, et al. Oxford, Oxford University Press.

Castro, M. y Salazar M. "Acciones del Estado para promover la convivencia y la seguridad en las ciudades", en *Planeación y Desarrollo*, Bogotá, Vol.28, No. 4, octubre - diciembre, 1997.

Cepeda, Ulloa F. "La Corrupción Administrativa en Colombia, Tercer Mundo Editores, Contraloría General de la República y Fedesarrollo, Bogotá, 1994. Colciencias, "Estrategia de regionalización del sistema nacional de ciencia y tecnología", documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, 1995.

Colciencias, *Perfil Ambiental de Colombia*, 1989.

Coleman, J.S., "Social capital in the creation of human capital", en *American Journal of Sociology* 94, 1998.

Coleman, James S. (1997), Social Capital in the Creation of Human Capital, en: *Education, Culture, Economy, Society*, A. H. Halsey, et al, Oxford University Press, Oxford.

Para la primera fase del Plan se han apropiado recursos por 542 mil millones de pesos y se garantizará el flujo necesario para la atención de las siguientes etapas.

- Colombia, Leyes, decretos, etc. Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo. Santa Fe de Bogotá, 1994.
- Colombia, Leyes, decretos, etc. Ley 29 de 1991, Ley Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Colombia, Leyes, decretos, etc. Ley 388 de 1997, Desarrollo Territorial. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- Colombia, Leyes, decretos, etc. Ley 70 de 1993, Santa Fe de Bogotá, 1993.
- Colombia, Leyes, decretos, etc. Ley 99 de 1993, Santa Fe de Bogotá, 1993.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, "Plan de gestión 1998-2002", 1998.
- Conferencia Episcopal de Colombia, "Derechos Humanos y desplazados por violencia en Colombia", *Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá*, Bogotá, marzo de 1995.
- Consejería Presidencial para la Política Social, *Propuesta del sistema nacional contra el maltrato infantil y el abuso sexual*, 1998.
- Consejo Nacional de Planeación, *La trocha ciudadana*, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- Contraloría General de la Nación, *El estado del Estado*, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- Contraloría General de la República, *La situación de las finanzas del Estado, 1997*, agosto de 1998.
- Corporación Andina de Fomento, *Retos para el nuevo milenio en América Latina*, Caracas, 1998.
- Corporación Ecofondo, *El país visto desde sus regiones: bases para la identificación y definición de prioridades ambientales nacionales*, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- "Cuántos elegimos a nuestros gobernantes", Departamento Nacional de Planeación, *Revista de Planeación y Desarrollo "Cómo va la descentralización 1997"*, Volumen XXVIII, número 3/julio-septiembre de 1997, Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia.
- Cuarta Nieto, Carlos, *El sistema general de seguridad social en salud y el ISS. Logros y restricciones*, 1998.
- DANE, Censo 1993.
- DANE, Encuesta de calidad de vida, 1997.
- DANE, ICBF, Ministerio de Salud, DNP, *Encuesta sobre la niñez y la adolescencia en Colombia*, Dane. 1996.
- DANE, *La familia colombiana en el fin de siglo*, Dane, 1998.
- Dasgupta, Partha, *Social Capital and Economic Performance*, 1997, University of Cambridge.
- Departamento Nacional de Planeación, "Alcaldes y capacidad de gestión", *Revista de Planeación y Desarrollo*, "Cómo va la descentralización 1997", Santa Fe de Bogotá, D. C., Volumen XXVIII, número 3/1997.
- Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo, *Integración económica en perspectiva*, Santa Fe de Bogotá, D.C., Editorial Impreandes Presencia, 1996.
- Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, *El futuro del sistema colombiano de innovación*, Santa Fe de Bogotá, D.C., Editorial Gente Nueva, 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, "El tamaño de los municipios y su relación con el desarrollo municipal", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVII, No.3, julio-septiembre, 1996.
- Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, *La innovación tecnológica en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, D.C., Editorial Panamericana Formas e Impresos, 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, "Estrategias de integración e intercambio comercial", en: *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIX, No. 2, abril-junio de 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, "Industria colombiana, desarrollo tecnológico y competitividad", en: *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIX, No. 1, 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, "La situación financiera departamental, 1993-1997", *Documentos para el desarrollo territorial No. 10*, Unidad Administrativa de Desarrollo Territorial, Julio de 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, "Los fondos de cofinanciación", *Documentos para el desarrollo territorial No. 14*, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Septiembre de 1998.
- Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, *Informe de desarrollo humano para Colombia*, PNUD, 1998.
- Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Política Ambiental, *Iniciativa ambiental del plan nacional de desarrollo 1998-2002*, documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, Cepal-GTZ. 1997.
- Díaz, Carlos, *Diseño, metodología y resultados del Tercer Estudio Internacional de matemáticas y ciencias, TIMSS en Colombia*, TIMSS - OCDE, 1998.
- DNP, Comisión para la formulación del plan de desarrollo de la población afrocolombiana, plan nacional de desarrollo estratégico de la población afrocolombiana, *Hacia una nación pluriétnica y multicultural*, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- DNP, Programa BID Plan Pacífico, *La región Pacífico en el Plan de Desarrollo 1998-2002*, 1998.
- Echeverry, Juan Carlos y Paula Jaramillo, "Some aspects of savings in Colombia during the last decades" *Pacific Economic Outlook, Domestic savings in the Pacific Region: Trends and prospects*, Japan Committee for Pacific Economic Outlook, PECC, Osaka, 1998.
- Econometría, *Análisis de la encuesta de calidad de vida*, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- FAO, IV Conferencia Internacional sobre Recursos Fitogenéticos, Leipzig, 1996.
- Fedesarrollo, Analdex, Ministerio de Comercio Exterior, *Plan de acción exportadora*, Santa Fe de Bogotá, D.C., Editorial Printer Colombiana, 1996.
- Fedesarrollo, *Salud: diagnóstico y recomendaciones*, septiembre de 1998.
- Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, 1990.
- Garay, Luis Jorge, et al., *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, DNP, Ed. Cargraphics S.A., 1998.
- Gobierno holandés, *Política ambiental holandesa*, 1998.
- González, Jorge Iván, *La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos*, en: *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXXVIII, No. 1, enero-marzo 1997.
- Green, Andy. *Educational achievement in centralized and decentralized systems*, en: *Education, Culture, Economy, Society*. Oxford University Press, 1997.

- Hall, Robert y Charles, Janes "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", Mimeo, 1998.
- Hombres, R. y Carolina Soto, "Determinantes socioeconómicos de la mortalidad infantil en países en desarrollo: un estudio de corte transversal", 1997.
- ICBF, *Conceptualización y orientaciones para el trabajo con la familia*, 1997.
- ICBF, *Marco de política del sistema nacional de bienestar familiar 1991-1994*, ICBF, 1991.
- ICBF, *Primera encuesta sistema de evaluación de impacto hogares comunitarios de bienestar 0-6 años*, ICBF, 1997.
- Inman, Robert, and Daniel Rubinfeld, "Rethinking Federalism", *Journal of Economics Perspectives*, No. 4, 43-64, 1997.
- Instituto Alexander von Humboldt, Ministerio del Medio Ambiente, *Estrategia nacional de biodiversidad y plan de acción*, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, *El medio ambiente en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998.
- Klevens, J., *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención*, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 1998.
- Klitgaard, "Controlando la Corrupción", edición Editorial Quipos, La Paz, Bolivia, 1991.
- Knack, Stephen y Philip Keefer, "Does Social Capital Have An Economic Payoff. A Cross-Country Investigation", *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1.251-1.288, 1997.
- Londoño, Juan Luis; Lora Eduardo, "Structural Reforms and Equity", en *Beyond Trade offs*, Birdsall, Graham y Sabot, BID, 1998.
- Londoño, Juan Luis, *Costos Laborales y Empleo en la Industria Manufacturera Colombiana*, 1985.
- López, Hugo, *Estudio sobre las facultades de ingeniería*, Mimeógrafo, 1998.
- Lucas, Robert E., Jr., "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22, 1, pp. 3-42, 1998.
- Medina, Carlos y Moreno, H, *Retornos a la educación en Colombia: un análisis regional*, policopiado, 1998.
- Melo, Jorge Orlando, *Bibliotecas y educación*, documento mimeo, 1998.
- Melo, Jorge Orlando, *Bibliotecas y educación*, Documento mimeo, 1998.
- Ministerio de Comercio Exterior, "Bases para el Plan de Desarrollo Exportador", documento para la Comisión Mixta de Comercio Exterior, mimeo, Bogotá, diciembre de 1998.
- Ministerio de Comercio Exterior, "El sector exportador en el plan de desarrollo colombiano", mimeo, 1998.
- Ministerio de Comercio Exterior, Proexport, Analdex, *Foro empresarial de las Américas*, Cartagena, marzo de 1996, Memorias, Tercer Mundo Editores, 1996.
- Ministerio de Desarrollo Económico y Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, *Una propuesta de política industrial para Colombia*, Editorial Unibiblibios, 1998.
- Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Comercio Exterior, "Consejo Superior de Industria, Jornadas de trabajo: una política industrial para Colombia 1998- 2002", mimeo, 1998.
- Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Comercio Exterior, "Consejo Superior de Industria. Plan de desarrollo industrial para la internacionalización 1998-2002", mimeo, 1998.
- Ministerio de Desarrollo Económico, "Diagnóstico y propuestas para el Conpes, plan de agua 1998-2002. Análisis empresarial e institucional", 1998.
- Ministerio de Desarrollo Económico, "Programas y criterios de priorización del plan de desarrollo", 1998.
- Ministerio de Educación Nacional, SABER, *Factores Asociados al logro cognitivo de los estudiantes. Grados 3º y 5º 1993-1994*, 1997.
- Ministerio de Salud, "Censo del recurso humano y dinámica salarial del sector salud oficial 1994-1998", 1998.
- Ministerio de Salud, "Dirección de Estudios Económicos e Inversión Pública Informe de Actividades 1997-98 al honorable Congreso de la República", 1997.
- Ministerio de Salud, "El plan obligatorio de salud. "Contributivo y Subsidiado: Estudio de costo", Dirección de Estudios Económicos e Inversión Pública, Bogotá, 1997.
- Ministerio de Salud, "Informe de actividades 1997-98 al honorable Congreso de la República", 1998.
- Ministerio de Salud, "Segundo estudio de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas", Dirección General de Promoción y Prevención, Programa de Comportamiento Humano, 1997.
- Ministerio de Salud, "Situación de Salud en Colombia 1998", Dirección General de Promoción y Prevención, Documento interno de trabajo, 1998.
- Ministerio de Salud, Dirección General de Promoción y Prevención, Programa de Comportamiento Humano, *Segundo estudio de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas*, 1997.
- Ministerio de Salud, Dirección General de Promoción y Prevención, "Documento interno de trabajo, Situación de Salud en Colombia", 1998.
- Ministerio de Salud, INS, *Informe quincenal epidemiológico nacional*, Nos. 38 y 39, 1998.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Acuerdos de competitividad y convenios de producción más limpia", Santa Fe de Bogotá, D.C., 1996-1998.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Bases para una política nacional de medio ambiente y población", Documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Estrategia de financiación de la inversión ambiental para Colombia. 1998-2007". Documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, D.C., Consejo Nacional Ambiental, 1998.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Estrategia para la consolidación de un sistema nacional de áreas protegidas", Documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, D.C., Consejo Nacional Ambiental, 1998.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Lineamientos de política para el manejo integral del agua", Santa Fe de Bogotá, D.C., Consejo Nacional Ambiental. Editora Géminis Ltda. 1996.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Memoria técnica de la estrategia nacional del agua", Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Plan estratégico para la restauración y establecimiento de bosques en Colombia", Documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998. Ministerio del Medio Ambiente, "Política de educación ambiental cultura para la paz", Consejo Nacional Ambiental, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Política de residuos sólidos", Documento de trabajo, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1997.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Política Nacional de Biodiversidad", 1995.
- Ministerio del Medio Ambiente, "Política nacional de producción más limpia", Santa Fe de Bogotá, D.C., 1997.
- Ministerio del Medio Ambiente, Instituto Alexander Von Humboldt. Departamento Nacional de Planeación, "Política nacional de biodiversidad", Consejo Nacional Ambiental, Santa Fe de Bogotá, 1995.

- Ministerio del Medio Ambiente, UPA-DNP, "Política de bosques", Documento Conpes 2834, Santa Fe de Bogotá, 1996.
- Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, Colombia al Filo de la Oportunidad. Informe Conjunto, Presidencia de la República, Consejería para la Modernización del Estado, Colciencias, 1994.
- Molina, Carlos y Cifuentes, Análisis de las finanzas universitarias, 1987.
- Núñez, J., Rodríguez J., Sánchez, F. "Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: un análisis global y sectorial", en: Archivos de macroeconomía No. 50, 1996.
- Oates, Wallace, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Perfetti, Mauricio, Rates of return to education, wage differentials and earnings dispersion during the structural adjustment in Colombia 1984-1994, Tesis Doctoral, University of Sussex, Inglaterra, 1998.
- Perfetti, Mauricio, "Rates of return to education, wage differentials and earnings dispersion during the structural adjustment in Colombia, 1984-1994", Tesis Doctoral, University of Sussex. Inglaterra, 1998.
- Piñeros, L. y Rodríguez, A, Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1999.
- Pnud, Informe sobre educación, 1998
- Pnuma, Cleaner production programme, Nairobi, 1996.
- Profamilia, Encuesta nacional de demografía y salud, 1995, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- Profamilia-DHS, Encuesta nacional de demografía y salud, Profamilia, 1995.
- Prud'homme, Reny, "On the Dangers of Decentralization", The World Bank Research Observer 10 (2): 201-220, 1995.
- Psacharopoulos, George et al, " Achievement evolution of Colombia's Escuela Nueva: Is multigrade the answer?", World Bank, 1992.
- Psacharopoulos, George, et. al., Achievement evolution of Colombia's Escuela Nueva: Is multigrade the answer?, World Bank, 1992.
- República Federal Alemana, Política ambiental alemana, 1998.
- Rodríguez Becerra, Manuel, La Reforma Ambiental en Colombia, Tercer Mundo editores, 1998.
- Rodríguez Becerra, Manuel. "Bosques para la paz", Santa Fe de Bogotá, 1998.
- Rodríguez, G., Jesús, "Mortalidad y años de vida ajustados por discapacidad como medidas de la carga de enfermedad: Colombia 1985-1995", Ministerio de Salud, 1998.
- Romer, Paul M., "Increasing Returns and Long-Run Growth", Journal of Political Economy, 94, 5, pp. 1.002-1.037, 1986.
- Sadoulet, E. y de Janvry, "Quantitative Development Policy Analysis", John Hopkins, University Press, 1965.
- Sarmiento, Alfredo y Caro, Blanca Lilia, "Calidad y eficiencia: el reto de la política social", en: Planeación y Desarrollo, Vol. XXVIII, No. 1, enero-marzo 1997(b).
- Sarmiento, Alfredo y Caro, Blanca Lilia, "La educación en cifras: avances en el período 1985-1997", Departamento Nacional de Planeación, 1997(a).
- Shah, Anwar, "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", The World Bank Policy and Research Series No. 23, 1994, Washington D.C.
- SISD, Departamento Nacional de Planeación, Mortalidad Infantil, Boletín No. 17, 1998.
- Sistema de información del sector de agua potable y saneamiento básico, SIAS, 1997.
- Solow, Robert M., "A Contribution to the Theory of Economic Growth", The Quarterly Journal of Economics, 70, 1, pp. 65-94, 1956.
- Stiglitz, J. E., Social Capital: Integrating the Economist's and the Sociologist View, Banco Mundial, 1997.
- Sudarsky, John para DNP; El capital social de Colombia, la medición nacional con el barómetro de capital social, Barcas, diciembre de 1998.
- Supersalud, El talento humano de la salud en Colombia, Imprenta Nacional de Colombia, 1997.
- Supersalud, Sistema general de salud social en salud: resultados estadísticos y financieros de las entidades promotoras de salud, Imprenta Nacional de Colombia, 1997.
- Tanzi, Vito, "Fiscal federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, The World Bank, Washington D.C., 1996.
- Tenjo, Jaime, Estudio sobre formación de recursos humanos, 1997.
- Tenjo, Jaime, "La situación de la mujer en el mercado laboral urbano colombiano: un diagnóstico preliminar", Cede - Uniandes, 1998.
- Tiebout, Charles, "A pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64, 416-24, 1956.
- Unicef, Meeting the goals of the summit for children and the new challenges in Latin America and the Caribbean, 1995.
- Unicef-Colombia, Christian Children's Fund, Inc., DNI, Save the children, Visión Mundial Colombia, Lo que no puede olvidar... el éxito de su gestión es estar con la mayoría. Unicef, 1997.
- Unidades departamentales de agua, "Planes departamentales de agua", 1996-1997.
- Universidad de Los Andes, "La infraestructura Colombiana en el largo plazo: una perspectiva tecnológica para la competitividad", Santafé de Bogotá, 1997.
- Universidad de los Andes, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: balance de una gestión y propuestas de futuro, 1998.
- Uribe, María Camila, Eficiencia del Gasto Público en Educación, Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- Vargas, Jorge Enrique, "Descentralización de los servicios de salud en Colombia", en: Revista de Planeación y Desarrollo, enero-marzo de 1997.
- Varios autores, Perfil ambiental de Colombia. Santa Fe de Bogotá D.C., Colciencias, 1989.
- Vélez, Carlos Eduardo, "La regulación de precios y la calidad de la educación privada en Colombia: Posibilidades y limitaciones", Banco de la República, Borradores Semanales de Economía, No. 63, 1996.
- Weingast, B., "Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", American Political Science Review, 91: 245-63, 1997.
- Wiesner, Eduardo, La asignación de recursos por capitación y la reforma del sector educativo en Colombia, 1997.
- Wiesner, Eduardo. "Informe de la misión para la descentralización", Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia, 1992.