REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN0123-9066

AÑO VIII - Nº 25 | Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 26 de marzo de 1999 | EDICION DE 48 PAGINAS

DIRECTORES: MANUEL ENRIQUEZ ROSERO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO; GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M., SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 173 DE 1999 SENADO, Y 173 DE 1999 CAMARA

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

Honorables Congresistas:

A continuación nos permitimos rendir ponencia favorable por primer debate conjunto a la ley del Plan de Desarrollo.

1. **Política y consistencia macroeconómica**

El Plan de Desarrollo "Cambio para construir la Paz 1999-2002", reconoce la urgencia de corregir los severos desequilibrios sociales, económicos, y ambientales, así como las limitaciones que enfrentan actualmente el Gobierno y el país. La urgencia de adoptar estrategias correctivas surge, en primer lugar, de la delicada situación de crecimiento y de generación de empleo experimentada en 1998, y de las perspectivas en estos frentes para el primer semestre de 1999. Esta situación agrava las necesidades sociales que padece el país.

En segundo lugar, el Plan contempla la necesidad de dar una solución al problema creado por el aumento considerable en los pasivos de los hogares y las empresas. El mismo surgió a raíz del crecimiento en la deuda de estos sectores a lo largo de la presente década. Adicionalmente, el servicio de esta deuda creció sensiblemente por el ascenso en las tasas de interés vivido durante 1998, lo cual agravó no sólo la situación financiera de los hogares y los negocios, sino que llegó a poner en juego la estabilidad del sistema financiero, en especial de la cartera hipotecaria.

En tercer lugar, durante los últimos 6 años el país acumuló déficit persistentes en los frentes fiscal y cambiario, de magnitudes que no se apreciaban desde la crisis de principios de los ochenta. Esta situación llegó a poner en tela de juicio la capacidad de pagos externos de la economía y la trayectoria de deudor intachable frente a la banca internacional.

Ahora bien, en el proceso de diseñar una estrategia de saneamiento de la grave situación descrita, el Gobierno reconoce la existencia de serias limitaciones a su margen de acción:

• La poca disponibilidad de recursos para la inversión.

• La inflexibilidad de los gastos de funcionamiento del Estado y el alto nivel que han alcanzado los intereses de la deuda externa.

• La profundización del proceso de descentralización.

• La meta inaplazable de lograr la paz con las fuerzas y tendencias políticas y sociales envueltas en el conflicto armado.

• El carácter irreversible del proceso de globalización de la economía.

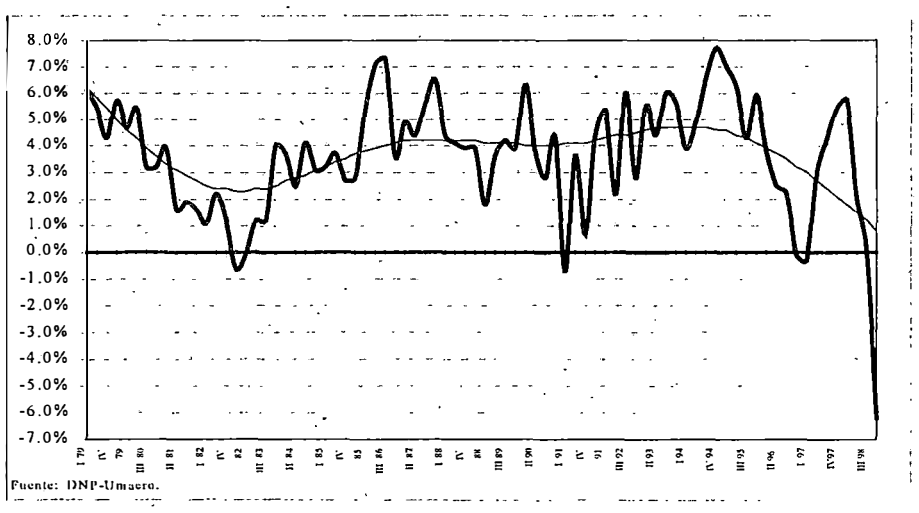
El reconocimiento de los problemas a solucionar y de las restricciones mencionadas es el punto de partida para los planteamientos de política. Con esta base se proponen metas de crecimiento realistas basadas en una estrategia gradual y coherente en los frentes social, macroeconómico, sectorial, regional y ambiental. El enfoque dado al Plan de Desarrollo intenta establecer vínculos de confianza en las regiones del país y entre los agentes sociales, que permitan crear condiciones de solidaridad, y participación reflejadas en alianzas productivas, nuevas formas de empresa, eficiente división de trabajo y novedosos mecanismos para reducir la pobreza y ampliar las oportunidades para un mayor número de colombianos.

2. **Coyuntura macroeconómica**

Diagnóstico

Los elementos que requieren atención más urgente en el ambiente macroeconómico son el bajo crecimiento del producto, el alto desempleo, la salud del sistema financiero y los marcados y persistentes desequilibrios fiscal y cambiario. En efecto, el Gráfico 1 muestra que entre finales de 1996 y principios de 1997 se presentó una recesión a la que le siguió un auge breve en la producción, luego del cual la economía experimentó la mayor desaceleración económica de la que se tenga noticia en seis décadas.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB Trimestral



Fuente: DNP-Umacro.

Al mismo tiempo, ha habido un deterioro en el empleo, visible en una preocupante tendencia creciente del desempleo, la cual afecta en mayor medida a las mujeres y los jóvenes. En diciembre de 1998 la tasa de desempleo alcanzó 15.7%, la más alta registrada para ese mes en los últimos 25 años. Los problemas en el mercado laboral no son sólo coyunturales, ocasionados por la evolución del PIB, sino también estructurales. Tal como se aprecia en el Gráfico 2, más de 10 puntos porcentuales de la tasa de desempleo son atribuibles a fenómenos estructurales tales como diferencias entre la calificación que demandan las empresas y la que poseen los potenciales operarios y empleados, o como un aumento sensible en la oferta de trabajo femenino. Las causas coyunturales explican aproximadamente 5 puntos porcentuales, y están asociados a fenómenos como la desaceleración económica y el aumento del salario real durante los años noventa.

Gráfico 2. Causas de desempleo

(15.5% aproximadamente)

ESTRUCTURAL (5% aproximadamente)	COYUNTURAL (5% aproximadamente)
• Desajustes entre perfiles ocupacionales de la oferta y la demanda de mano de obra. • Rigideces en el mercado laboral. • Aumento tendencial de la oferta laboral femenina como consecuencia de la mayor educación de las mujeres.	• Baja tasa de crecimiento de la economía. • Aumento en el salario con respecto al nivel precios al productor. • Aumento en la oferta laboral por encima de la tendencia.

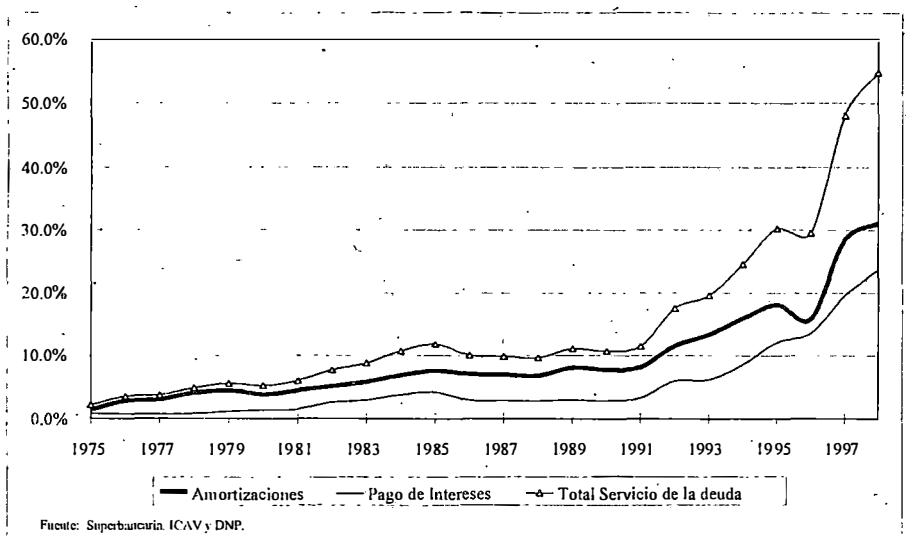
En lo que tiene que ver con las finanzas de los hogares, en el Gráfico 3 se aprecia que a raíz de las decisiones de adquisición de vivienda adoptadas entre 1991 y 1998, los hogares se vieron forzados a dedicar más de la mitad de su ahorro corriente al servicio de la deuda hipotecaria, lo cual representa un aumento dramático frente al nivel de 11% que este servicio representaba en 1991.

Este fenómeno repercutió negativamente en la posibilidad de servir dicha deuda, lo cual se manifestó en un empeoramiento de la calidad de la cartera, particularmente a lo largo de 1998 (Gráfico 4). Este fenómeno justificó la Emergencia Económica de noviembre de 1998, al poner en evidencia las dificultades que había en el sistema financiero, y en particular en el sector solidario y la cartera hipotecaria.

Gráfico 3. Servicio de la deuda de vivienda

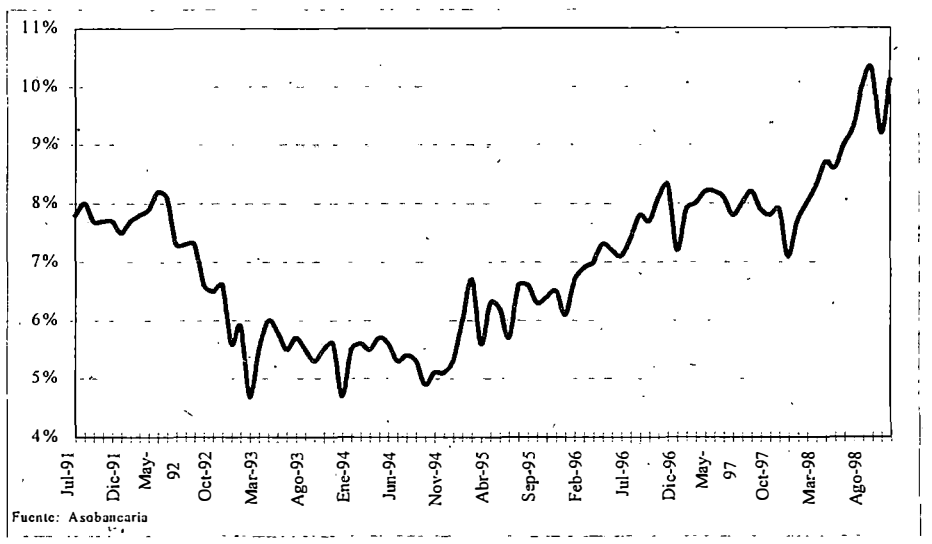
(% del Ahorro de los Hogares)

1975-1998



Fuente: Superbancaria ICAV y DNP.

Gráfico 4. Calidad de cartera

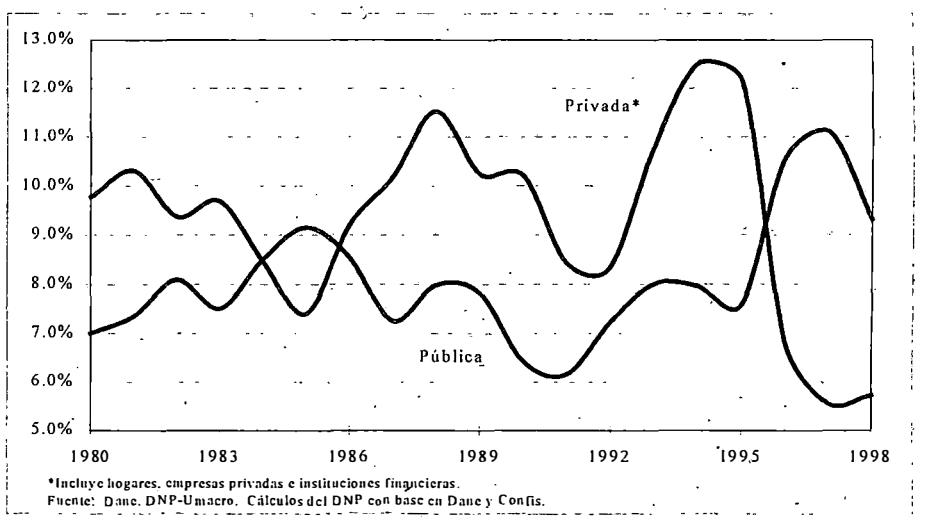


Fuente: Asobancaria

Otro frente que experimentó un deterioro marcado fue la situación de pagos internacionales. La Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos se ha venido deteriorando de manera persistente en los últimos cinco años, al pasar de un déficit de 4% del PIB en 1993 a 6.6% en 1998.

En el frente fiscal, la situación de deterioro de las finanzas públicas estuvo asociada, en buena medida, al comportamiento de la inversión pública, en la cual se dio un salto sensible entre 1995 y 1998 cuando la misma alcanzó un nivel récord superior al 11% del PIB (gráfico 5); esto generó un proceso de desplazamiento de la inversión privada, que pasó de un máximo histórico a mediados de 1995, a un mínimo en 1997.

Gráfico 5. Inversión privada y pública

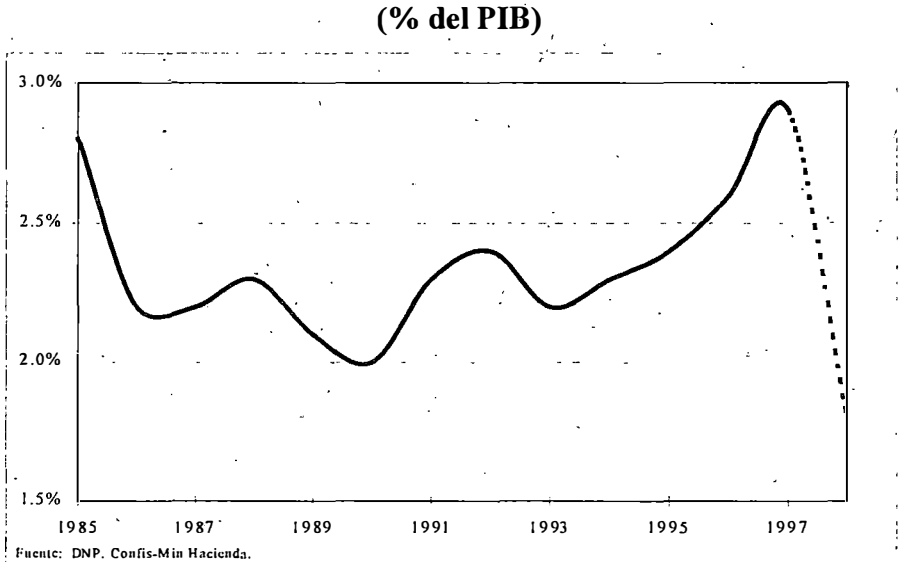


*Incluye hogares, empresas privadas e instituciones financieras.
Fuente: Dane, DNP-Umacro. Cálculos del DNP con base en Dane y Confis.

Es de suma importancia aclarar qué niveles de gobierno efectuaron este salto en la inversión pública: el gráfico 6 muestra que la inversión del Gobierno Central aumentó significativamente desde 1994 hasta el 97, de 2.3% a 2.8% del PIB. Ahora bien, la inversión de los gobiernos regionales y locales subió de forma más marcada, de 1.7% del PIB en 1994 a 4.9% en 1997, como se aprecia en el gráfico 7.

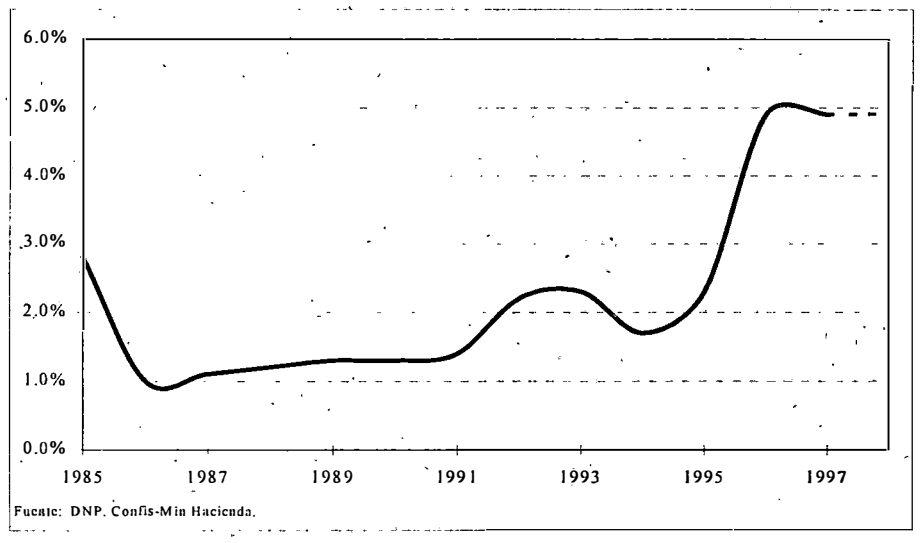
Gráfico 6. Inversión Gobierno Nacional Central

(% del PIB)



Fuente: DNP, Confis-Min Hacienda.

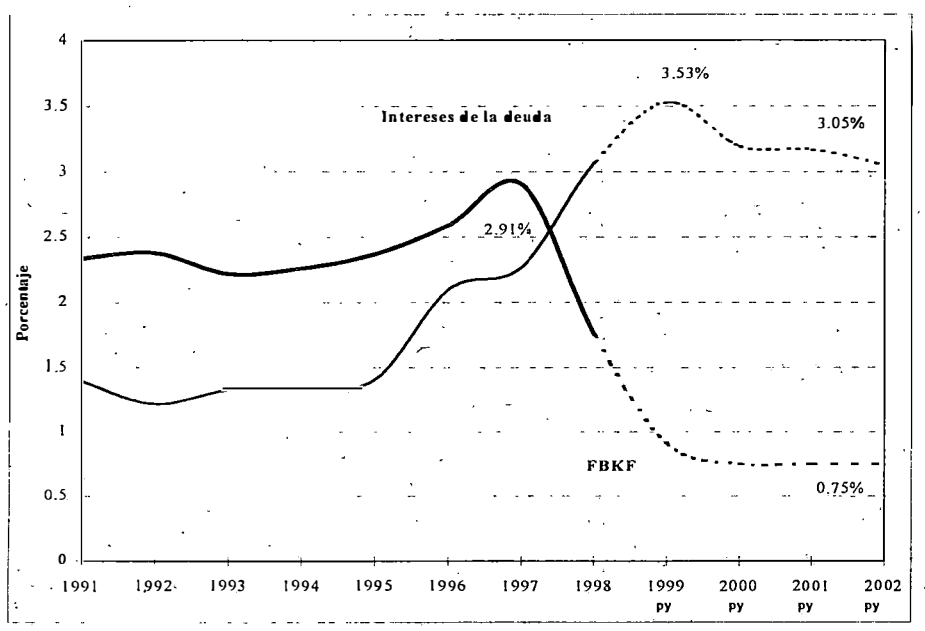
Gráfico 7. Inversión de departamentos y municipios (% del PIB)



Este incremento en la inversión pública, por encima de su promedio de los últimos 20 años, "desplazó" la inversión privada a través de una presión alcista sobre las tasas de interés y de su efecto revaluacionista sobre la tasa de cambio. En efecto, la inversión de las regiones y del Gobierno se financió en buena parte en el mercado interno de crédito, con la emisión de Títulos del Tesoro Nacional (TES) y con el acceso directo a crédito de los intermediarios financieros. Estos dos fenómenos presionaron al alza las tasas de interés. De otro lado, una parte del aumento en el endeudamiento público se hizo en el exterior, e implicó el ingreso de sumas considerables de divisas, que presionaron a la tasa de cambio hacia la revaluación entre finales de 1996 y mediados de 1997. En suma, a través de estos dos canales (mayores tasas de interés y menores tasas de cambio) el aumento en la inversión pública deprimió y desplazó a la inversión privada.

El considerable aumento del endeudamiento del Gobierno Central llevó aparejado un crecimiento desmesurado del pago de intereses, los cuales, desde 1997 sobrepasan a la inversión. Esta brecha se amplía y se mantiene en niveles preocupantemente altos hasta el año 2002, tal como se aprecia en el Cuadro 8.

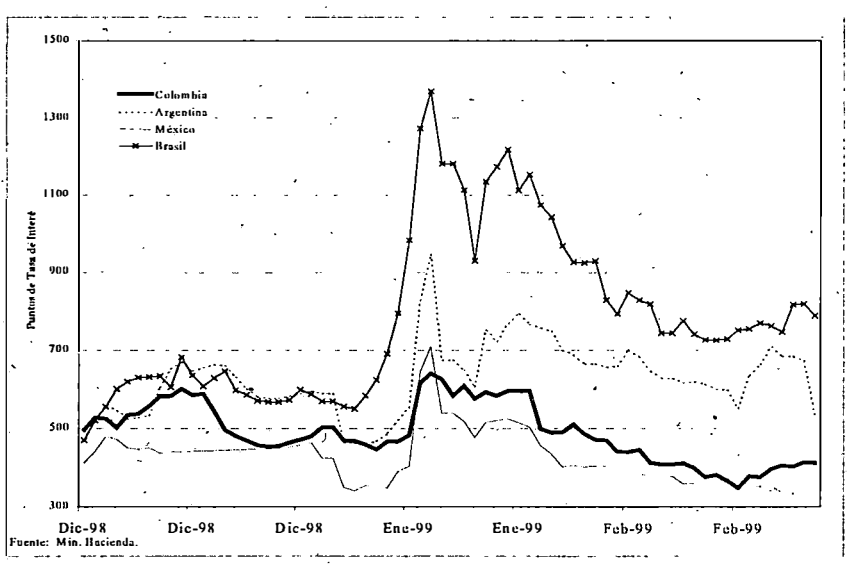
Gráfico 8. Gobierno Central
Intereses de Deuda e Inversión (%PIB)



Estos aspectos sobresalientes indican que es prioritario adelantar una estrategia de saneamiento macroèconómico. El mismo requiere enfrentar tanto un problema de flujos (los déficit público y extremo), cómo un problema de balances, representado en la deuda adquirida por el sector privado a raíz del fuerte gasto adelantado a lo largo de la década. Adicionalmente, el entorno internacional ha sufrido marcadas fluctuaciones; primero, se deterioró la situación de los mercados financieros internacionales a raíz de la turbulencia en el sudeste asiático, luego la devaluación rusa, y recientemente se ha enrarecido debido a los acontecimientos de Brasil y Ecuador.

Los "spreads" de los bonos de Colombia sufrieron un aumento al igual que en los demás países emergentes y tendieron a tranquilizarse a finales del año pasado (gráfico 9); a raíz de la devaluación en Brasil se ha vivido un nuevo ciclo de aumento drástico y descenso lento. El contexto internacional en el cual se mueven las medidas que propone el Plan de Desarrollo es bastante complicado.

Gráfico 9. "Spreads" de los bonos de la deuda Latinoamericana[1]



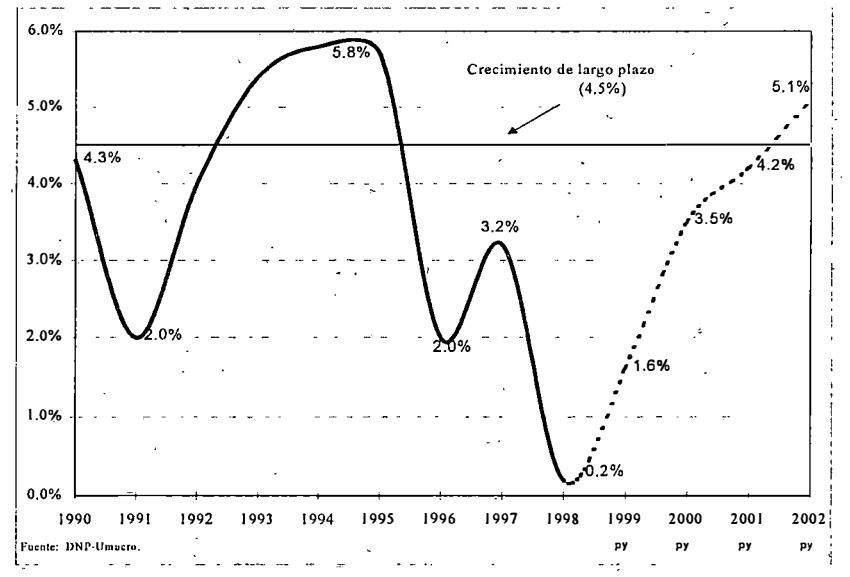
Además de los factores mencionados, el ámbito macroeconómico se ha visto afectado por la alta vulnerabilidad del país frente a fenómenos naturales como el del Pacífico, la Niña y el terremoto del eje cafetero, que han impactado negativamente al sector productivo, la generación eléctrica y el empleo, especialmente en las regiones más afectadas.

Los retos de la política económica son devolver la confianza a los actores económicos, diseñando una política viable para el corto y mediano plazo, consolidar el proceso de descentralización y promover las exportaciones como motor del crecimiento.

El crecimiento del PIB que se contempla en el Plan pasa de un 1.6% en 1999 a 5.1% esperado en el año 2002. Este crecimiento es realista y coherente con la necesidad de hacer un ajuste macroeconómico serio y de largo alcance que permita retornar a la tasa de crecimiento de largo plazo.

En general, la estrategia de crecimiento del Plan considera que se puede dividir en dos partes las políticas: primero aquellas que buscan retornar al crecimiento de largo plazo (alrededor de 4.5%); y segundo aquellas orientadas a mover hacia arriba dicha tasa de crecimiento de largo plazo (línea horizontal del gráfico 10). En los próximos años el desequilibrio fiscal y cambiario hacen muy difícil pensar que ambas tareas se puedan lograr en este cuatrienio; sin embargo, el punto es promover una estrategia de desarrollo y políticas de saneamiento macroeconómico que nos permitan retornar a la senda de crecimiento de largo plazo. El segundo objetivo, de aumentar la tasa de crecimiento de largo plazo, requiere un énfasis microeconómico que mejore el ambiente para hacer negocios en el país, la penetración en los mercados internacionales y la estabilidad de largo plazo.

Gráfico 10. Crecimiento Económico 1990 – 2002 y de Largo Plazo (Variación % anual del PIB)



[1] "Spread" Es la diferencia en puntos de tasa de interés, que se reconoce por un bono determinado, frente a los bonos del tesoro Americano. El "Spread" representa la percepción de riesgo asociado con ese bono. En el caso de la deuda soberana, el mismo indica la percepción de "riesgo país".

Metas de ajuste

Los ajustes cambiario y fiscal ponen de presente el dilema tradicional acerca del tipo de ajuste: sí el mismo se debe hacer vía variación en los precios claves de la economía (tasa de cambio, tasa de interés, salarios, precios de bienes y servicios) o vía cantidades en el cual una disminución del gasto público como porcentaje del PIB logre reducir el déficit fiscal, y mitigue la presión cambiaria; acompañado del ajuste de precios, particularmente por la tasa de cambio real, que permita reducir el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos.

La primera meta es pasar de un gasto del Gobierno Nacional Central de 17.9% del PIB en 1998 al 15.5% en el 2002. Con ello, el déficit consolidado de sector público no financiero desciende de 3.8% del PIB en 1998 al 0.67% en el año 2002. En esta meta también considera un disminuir el déficit actual en cuenta corriente de 6.6% del PIB a 3.5% al final del período, pues según estudios del DNP y el Banco de la República, éste es el nivel de déficit considerado sostenible en el largo plazo.

La segunda meta es disminuir la presión sobre la tasa de interés doméstica y la tercera imponer un menor ajuste del sector privado. Se busca corregir el atraso cambiario (15% de depreciación real en el cuatrienio), disminuir el exceso de gasto en la economía y contribuir a cerrar el déficit en la cuenta corriente con un esfuerzo exportador.

Es importante hacer explícito cuál será la velocidad de ajuste (si de "choque" o gradual). La decisión fue adoptar un ajuste gradual, pues dada la coyuntura de presiones cambiarias existente, un ajuste de choque tenía mucho riesgo, evidente en las experiencias actuales de Brasil y Ecuador, que habría necesitado en su implementación de un ajuste cambiario rápido y un ajuste fiscal muy grande en un lapso breve.

Líneas de acción adoptadas

Las líneas de acción adoptadas fueron las siguientes: se subió la banda cambiaria en nueve puntos porcentuales en septiembre de 1998; se diseñó un ajuste fiscal viable con énfasis en mayores ingresos para 1999 y con un recorte de gastos durante todo el cuatrienio; se obtuvieron recursos de la banca multilateral (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) que relajaron para 1999 la restricción de acceso a crédito internacional; se decretó la Emergencia Económica para atender los problemas del sistema financiero; y hubo un aumento salarial razonable de 16%, teniendo en cuenta la meta de inflación del Banco de la República y un aumento en la productividad del 1 % previsto para 1999.

La estrategia de racionalización fiscal en el Gobierno Central consta de dos etapas: La primera comprende las acciones de mejora de ingresos y reducción de gastos en el período 1998 - 1999; la segunda etapa se llevará a cabo durante el período comprendido entre el año 1999 y el 2002. A continuación se describen los rubros en los que se encontraban las principales acciones de cada una de las etapas.

Ajuste 1998 - 1999

En 1999 el déficit del Gobierno Central se reduce en 1.65% del PIB, al pasar de 5.0% del PIB a 3.35%. La descomposición de este ajuste es la siguiente:

1. **Aumento de Ingresos (2+3)**	**1.34%**
2. Reforma Tributaria	0.90%
3. Excedentes de Empresas	0.44%
4. Reducción de Gastos (6-5)	**0.31%**
5. Aumento Gasto Corriente	0.55%
6. Reducción Gasto Inversión	0.86%
TOTAL AJUSTE (1 +4)	**1.65%**

Ajuste 1999 - 2002

Entre 1999 y el año 2002 el déficit del Gobierno Central se reduce de 3.35% a 1.9% del PIB. Esta reducción equivale a 1.45% del PIB.

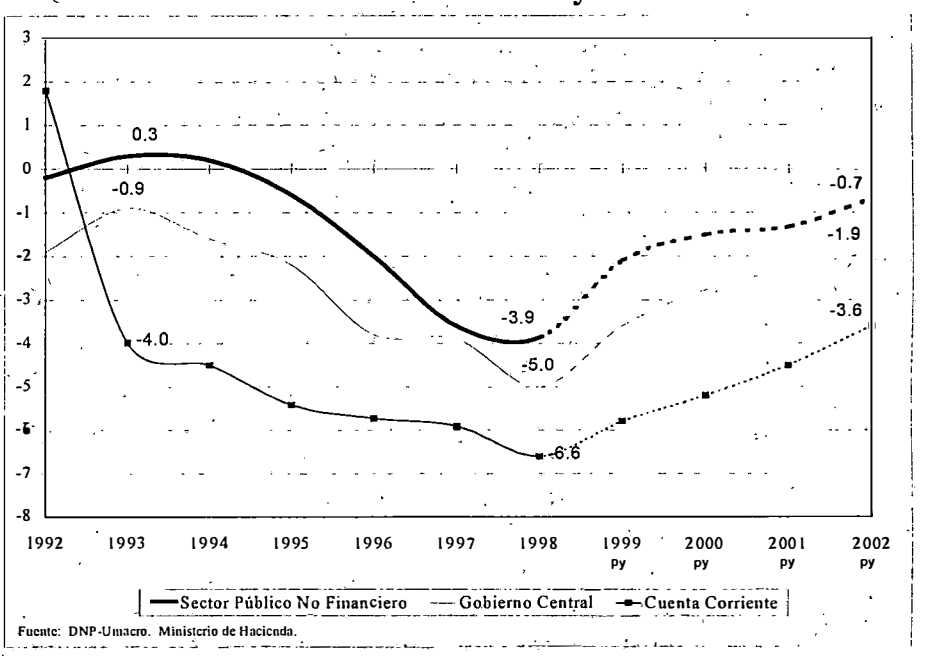
1. Reducción Total de Ingresos (2+3)	**0.60%**
2. Reducción Excedentes de Empresas	0.44%
3. Reducción Otros Ingresos	0.16%
4. Reducción de Gastos (5+6)	**2.05%**
5. Reducción de Gasto Corriente	1.89%
6. Reducción de Gasto Inversión	0.16%
TOTAL AJUSTE (4-1)	**1.45%**

Reducción Tamaño del Gobierno Central

Como consecuencia de esta estrategia de saneamiento de las finanzas del Gobierno Nacional su tamaño se disminuye en 2.36% del PIB; entre 1998 - 2002 al pasar de 17.86% a 15.5% del PIB.

Así las cosas, los déficit público y cambiario quedaría como se muestra en el Gráfico 11; el desajuste en cuenta corriente y el desajuste del sector público se corregirían hasta llegar en el 2002 a 3.5% y 0.7% del PIB, respectivamente.

Gráfico 11. Déficit Público y Externo



Fuente: DNP-Umacro. Ministerio de Hacienda.

Fuentes de desequilibrio fiscal 1999

Pese a los esfuerzos realizados para mantener en 1999 el balance del consolidado del sector público no financiero en 2.11 % del PIB, la situación fiscal se deteriora en 1.1% del PIB, por efecto de una disminución de los ingresos del Gobierno Central atribuible a la recesión económica y al menor efecto de la reforma tributaria.

Adicionalmente, este escenario se empeora por las presiones adicionales de gasto, entre las cuales se destacan las siguientes: $892 mil millones para atender el eje cafetero, $1 billón para pagar las sentencias de Foncolpuertos; y solicitudes por $2.0 billones para cubrir los siguientes gastos:

Miles de millones de pesos

I. **Faltantes sin Plan de Desarrollo**	**1.633**	**JUSTIFICACION**
– Sentencias y conciliaciones.	295	Invías, Transporte, Minas, Foncolpuertos (en efectivo).
– Educación básica y media.	500	Costo nómina docentes.
– Reconstrucción entidades eje cafetero.	140	Reconstruccion entidades públicas.
– Pensiones.	123	Alcalis y Salinas, y aumento pensionados Fondo Magisterio
– Deudas al IFI.	92	Préstamos pago pensiones Alcalis y Salinas.
– Apoyo sector salud.	85	Financiación parcial del faltante del sector salud.
– Contragarantía Corelca.	71	Tebsa y Termoflores 1, contratos compra de energía.
– CERTS.	70	Faltante 98 y 99.
– Subsidios energía y gas.	67	Estratos I, II Y III.
– Universidades.	57	Indexación Ley 30 de 1992 por IPC real 1998: Sentencia 579 de 1999.
– Otros.	134	Diferencial cambiario EPSA y segunda mesa Congreso.
II. **Faltantes con Plan de Desarrollo**	**340**	
– Educación básica y media.	(231)	Menor costo por supresión 30 mil cargos docentes.
– Cesantías docentes.	481	Cesantías definitivas 30 mil docentes retirados.
– Pensiones docentes.	90	Reliquidación pensiones 30 mil docentes retirados.
III. TOTAL FALTANTE (I + II)	1.973	

Alternativas de ajuste

Para preservar la credibilidad en el Plan de ajuste fiscal como requisito para promover la recuperación interna y acceder a los mercados externos es necesario que la meta de déficit fiscal no sea superior a la prevista. Sin embargo, el Gobierno podría aumentar la meta del déficit del 2.1% al 2.5% del PIB para atender la emergencia del terremoto del eje cafetero, sin que esto sea interpretado como un incumplimiento del programa de ajuste.

En este sentido, la situación fiscal del país no permite realizar ningún gasto adicional y realizar un recorte tanto en las apropiaciones presupuestales como en los pagos de $1.0 billones.

Dado que existen inflexibilidades en los gastos de funcionamiento debido a que su comportamiento obedece a exigencias constitucionales y legales, se dificulta llevar a cabo recortes adicionales a los realizados hasta ahora. Por su parte los ajustes realizados se han concentrado en el gasto de inversión a tal punto que las apropiaciones presupuestales han caído de $5.1 billones en 1998 a $4.7 billones en 1999. Para este mismo año, el rezago presupuestal **se aumenta en un 70.8%, al pasar de $1.8 billones a $3 billones, aumento que se explica por la caída de los pagos en un 33%. Un recorte adicional en la inversión afectaría aún más el nivel de pagos de la formación bruta de capital, con lo que en 1999, del valor presupuestado, sólo se podrá pagar el 19% de ésta.**

	Billones de pesos		
Formación Bruta de Capital	**1997**	**1998**	**1999**
1. Apropiación	2.8	2.3	2.6
2. Pagos vigencia	1.4	1.1	0.5
3. Relación % (2/1)	50.0	47.8	19.0

Con el nivel de pagos para inversión en el año 2000, tal como está previsto en el I Plan de Desarrollo, no es posible atender ni siquiera el rezago presupuestal de 1999, el cual debe pagarse en esa vigencia.

Con fundamento en las cifras anteriores, se concluye que no hay margen para recortar más apropiaciones y pagos en inversión, razón por la cual se hace necesario recurrir a nuevas y permanentes fuentes de financiación.

Alternativas de financiación

Reaforo de ingresos: La proyección de los ingresos corrientes de la Nación para el período 1999 - 2002 se realizó sobre la base de un escenario de crecimiento real de la economía que no recoge la caída de la actividad económica de 1998. En este sentido, la variación real del PIB en 1999 es de 1.6%, que es inferior con la cual se elaboró el presupuesto para 1999. Así mismo, las importaciones caen en 7.8% en términos reales frente a 1998, lo cual deteriora de manera significativa el recaudo del IVA externo y del arancel.

Reliquidación de excedentes financieros: Desde el punto de vista de la caja, la proyección de estos excedentes para 1999 asciende a $2.1 billones, que comparados con los de 1998 presentan un incremento del 200%, como resultado de los $1.2 billones de las utilidades extraordinarias del Banco de la República, y de los $0.3 billones de los excedentes de Isagen generados por la venta de Chivor. Los demás excedentes provienen de Ecopetrol, Bancoldex y establecimientos públicos nacionales.

Por tratarse de ingresos transitorios, en el año 2000 sólo se proyectaron $1.3 billones de excedentes financieros, teniendo en cuenta las menores utilidades previstas del Banco de la República ($300 mil millones menos), los menores excedentes reasignados de Ecopetrol ($200 mil millones menos), y la no recurrencia de los excedentes de ISA ($300 mil millones menos).

De otro lado, mayores reasignaciones hacia la Nación de excedentes o utilidades pondrían en peligro la estabilidad financiera de empresas como Ecopetrol y Telecom.

Utilidades Banco de la República: De acuerdo con el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se pueden reasignar a la Nación las utilidades del Banco de la República, una vez descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria. El Departamento de Contaduría del Banco certificó que las utilidades en 1998 fueron de $1.5 billones, de los cuales se deben descontar $0.3 billones de las mencionadas reservas, quedando disponible como máximo un total de $1.2 billones. Por esta razón no es viable disponer de un monto mayor de las utilidades del Banco.

Esfuerzo adicional en materia de productividad fiscal: Según información suministrada por la DIAN, la gestión efectiva es de $800 mil millones para 1999. De este monto $434 mil millones corresponden a la gestión normal y los restantes $366 mil millones a gestión adicional proveniente de la fiscalización y del programa de cobranzas. Estos ingresos ya están contemplados en las proyecciones fiscales.

Mayor esfuerzo en la gestión del debido cobrar valorado por la Contraloría: Es importante precisar que el debido cobrar valorado en $5 billones, fue provisionado en el balance consolidado preliminar del sector central, con cierre a 31 de diciembre de 1998, quedando una renta por cobrar de aproximadamente $1 billón, cifra consistente con la información suministrada por la DIAN.

Reorientar un porcentaje de los bonos de paz hacia el eje cafetero: En primera instancia, es importante aclarar que la destinación de los bonos se puede modificar mediante ley del Congreso. Independientemente del destino que se les dé, cualquier gasto que financien genera déficit por tratarse de recursos del crédito interno.

Reorientar recursos de otros fondos tales como Finagro y el Fondo Interministerial hacia el eje cafetero: El Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que para el Fondo de Compensación Interministerial se puede destinar hasta el 1% de los ingresos corrientes de la Nación. Para 1999 este valor supera los $178 mil millones. Sin embargo, dadas las restricciones fiscales, sólo se presupuestaron $95 mil millones, cifra inferior en un 30% a la incorporada en 1998.

A la fecha, del Fondo Interministerial se han utilizado $34 mil millones, de los cuales $15 mil millones se destinaron a la atención de la emergencia del eje cafetero a través del fondo de calamidades; $4 mil millones al programa de protección de personas relacionadas con la violencia política o con el conflicto armado interno, atendiendo los artículos 81 y 82 de la Ley 418 de 1997; y cerca de $10 mil millones para la Policía aduanera y supernumerarios de la DIAN con el propósito de recaudar los $366 mil millones de la gestión adicional, mencionada anteriormente. Con los recursos sin utilizar, se deberán atender durante el transcurso de 1999 faltantes imprescindibles de funcionamiento, entre ellos los del Congreso de la República.

Por su parte, El Fondo Nacional para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, es una sociedad de economía mixta, orientada a la financiación de las actividades y/o comercialización del sector agropecuario. La Nación-Ministerio de Agricultura, posee el 60% de la composición accionaria. A su vez, el capital del Fondo está compuesto por los aportes de los accionistas y las utilidades que se liquiden en sus ejercicios anuales y que se ordene capitalizar.

En este sentido, reasignar los recursos de Finagro con destino a la reconstrucción del eje cafetero, se podría realizar mediante los siguientes mecanismos:

1. De las utilidades liquidadas, en el caso de que existieren, incorporar en el Presupuesto General de la Nación hasta en un 60% de éstas, previo concepto del Conpes.

2. Que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determine o cree una línea especial de redescuento para incentivar y desarrollar actividades productivas en el sector agropecuario en las zonas del eje cafetero.

Reduccion de la tarifa del IVA y ampliación de la base: En las proyecciones de ingresos para los años 1999 - 2000 se involucran la ampliación de la base tributaria del IVA, y la reducción de un punto en la tarifa de lo impuesto. El resultado de esta medida es un recaudo de aproximadamente $600 mil millones. Si adicionalmente se prevé una mayor reducción de la tarifa y de manera simultánea se amplía la base, el efecto sobre los recaudos sería positivo siempre y cuando se graven sectores como la salud, la educación, los arriendos y la eliminación de las exenciones a los deudores de vivienda y la producción agropecuaria.

También se empeorará la situación fiscal del país a partir del año 2001 ante la imposibilidad de realizar recortes adicionales en los gastos de funcionamiento y de inversión, así como la no incorporación de los nuevos requerimientos de gastos, y teniendo en cuenta que las alternativas consideradas no generan recursos adicionales, una posible fuente de financiación permanente es el mantenimiento del impuesto a las transacciones financieras.

Reorientación de las utilidades de Finagro. De acuerdo con la participación accionaria, hasta el 60% de las utilidades son de la Nación, previa liquidación y decisión adoptada por el Conpes. Olvidándonos de la difícil situación fiscal, estos recursos podrían ser dirigidos a la reconstrucción del eje cafetero a través de la incorporación en el Presupuesto General de la Nación. Por competencia, Finagro financia las actividades de producción en sus distintas fases y/o comercialización del sector agropecuario, a través del redescuento de las operaciones que hagan las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. En este sentido, se podría diseñar una línea especial de redescuento para incentivar y desarrollar la producción agropecuaria del eje cafetero.

Teniendo en cuenta las inflexibilidades actuales para reducir el gasto en el Gobierno Nacional Central, en las entidades descentralizadas, en los municipios y departamentos, existe una vía de reducción del gasto público mediante reformas de nivelación salarial y homogenización de requisitos para ocupar las plazas de trabajo, la venta de activos en los sectores de defensa y seguridad, educación, (Hoteles, hospitales, clubes, etc), así como los activos de que disponen los municipios y departamentos con el fin de constituir los fondos para pagar los pasivos pensionales.

Proyecciones macroeconómicas

Tal como se mencionó, el déficit del sector público será de 0.7% en el 2002, el cual es sostenible y coherente con la trayectoria de estabilidad del sector público colombiano en los últimos treinta años; el déficit del Gobierno Central será de 1.9%.

En el Cuadro 1 aparece el comportamiento estimado de las principales variables que componen la demanda en la economía para 1999 y el 2002. Se aprecia el esfuerzo de equilibrio fiscal en el presente año, tanto en funcionamiento ("consumo", como en inversión). Es clara la recuperación en la inversión y el consumo privado al final del cuatrienio, los cuales son coherentes con una disminución gradual de la tasa de interés real (tasa de los depósitos a término fijo, DTF, menos la inflación). Finalmente se aprecia que las exportaciones son el motor del crecimiento, con aumentos reales que oscilan entre 7.5% y 10%.

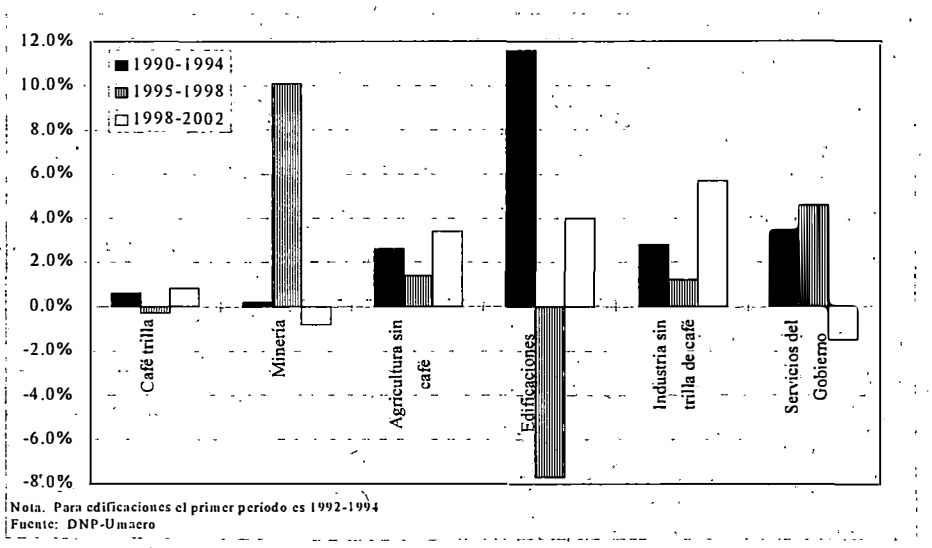
Cuadro 1

Crecimiento Real de los Componentes del gasto

Variaciones porcentuales	1999	2002
Consumo privado	-0.7%	5.4%
Consumo público	-3.3%	2.8%
Inversión privada	1.8%	4.0%
Inversión pública	-6.6%	1.7%
Exportaciones	10.1%	7.3%
Importaciones	-2.2%	3.1%
Tasa de interés real	10.0%	7.5%
ITCR (1986=1)	0.98	1.10

En el frente sectorial, se espera tener una dinámica de crecimiento por ramas de actividad tal como se muestra en el Gráfico 12. El sector de café y trilla tendrá un crecimiento bajo en los próximos cuatro años; en ausencia de una estrategia agresiva la minería decrecerá, frente al sensible desarrollo que tuvo entre 1995 y 1998; la agricultura sin café recuperará su crecimiento a niveles cercanos al 4% al igual que las edificaciones; la industria sin trilla de café será el sector más dinámico, jalonado por exportaciones; y los servicios del gobierno disminuirán debido al programa de ajuste fiscal.

Gráfico 12. Comportamiento Sectorial (Crecimiento Real)



Nota. Para edificaciones el primer período es 1992-1994
Fuente: DNP-Umacro

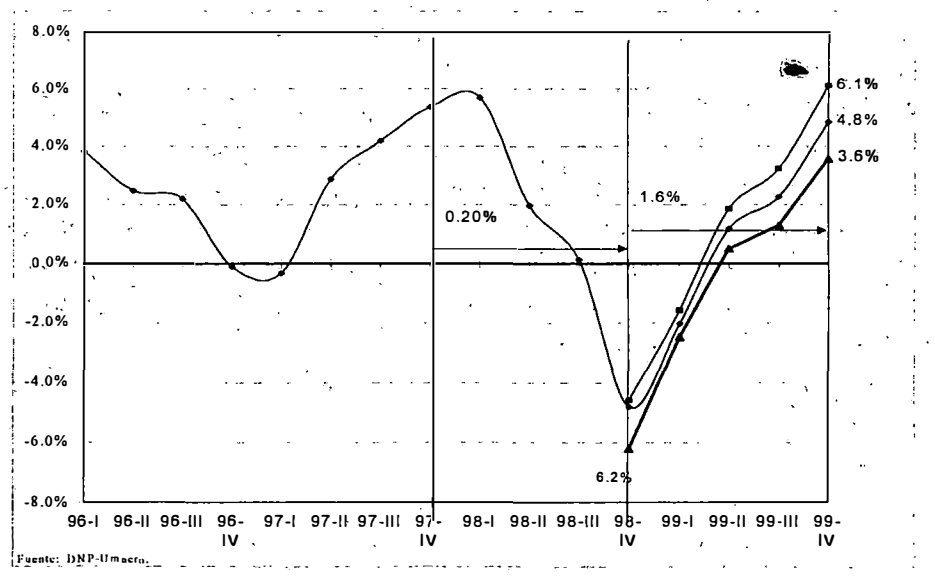
Perspectivas para 1999

El débil crecimiento de la economía en 1998 y su revisión para 1999 pueden reducir los recaudos tributarios internos en cerca de 0.3% del PIB. Adicionalmente, la acentuada caída de las importaciones disminuirá los recaudos por concepto de impuestos asociados al comercio exterior en un monto cercano 0.44% del PIB. Como resultado, se estima que los ingresos tributarios del Gobierno se reducirán en 0.74% del PIB, equivalentes a $1.1 billones.

En cuanto a las necesidades de gasto han surgido obligaciones adicionales imprevistas: para suministrar apoyo al sistema financiero se apropió 0.24% del PIB en uso de las facultades de la Emergencia Económica de noviembre (Decreto 2333 de 1998). Para la recuperación del eje cafetero se apropió 0.6% del PIB en el presupuesto de inversión. Por su parte, la capitalización de la Banca Oficial demandará recursos adicionales por un mínimo de 0.47% del PIB.

La viabilidad del Plan en el cuatrienio depende de que se logren cumplir las metas y el ajuste macroeconómico en 1999. El gráfico 13 muestra cuáles son las perspectivas de crecimiento para este año; las líneas externas corresponden, en todos los casos, al intervalo de confianza con el que se realizan las estimaciones. Dada la actual coyuntura, la precisión de estos ejercicios es difícil de garantizar. No obstante, las cifras presentadas en el gráfico son razonables para el presente año. El crecimiento promedio del PIB en 1999 va a estar cercano al 1.6%, presentando una disminución en el primer trimestre; la recesión que se está presentando es la más drástica desde que hay información trimestral del producto.

Gráfico 13. Proyección de Crecimiento trimestral 1999*



Fuente: DNP-Umacro.

* Las líneas externas señalan el intervalo de confianza; la línea de la mitad muestra el valor esperado (4.8%).

La estrategia de crecimiento 1999 - 2002

Papel de la inversión pública

La inversión pública, y en particular la del Gobierno Central, se va a reducir considerablemente, primero por el Plan de Ajuste macroeconómico

y segundo por el proceso de descentralización. La inversión pública buscará apalancar la inversión privada. En sectores como el eléctrico, las telecomunicaciones, carreteras, entre otros, la participación de los inversionistas privados es cada vez mayor. En este sentido, este plan es *sui generis*, pues no plantea una estrategia agresiva de inversión pública directa, sino más bien una estrategia para jalonar la inversión privada a través de la pública (nuevo papel del Estado, segun el diagnóstico del Plan de Desarrollo).

Las exportaciones como motor de desarrollo

Esta estrategia incluye en primer lugar, una política de saneamiento macroeconómico, la cual es una condición necesaria para todo tipo de estrategia de desarrollo.

En segundo lugar, incluye una política regional.

Tercero, mayor eficiencia en la producción de los bienes y servicios no transables para lograr un mayor desarrollo de los bienes y servicios transables.

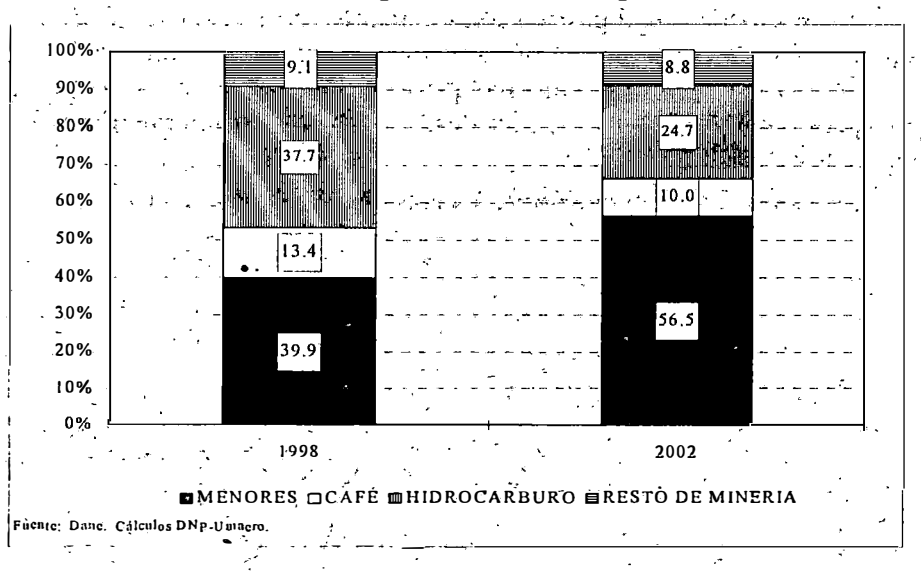
En cuarto lugar, la atracción de inversión extranjera.

Quinto, el énfasis en infraestructura y comunicaciones; en estos sectores hubo menos recorte de inversión pública, pues en ellos se puede jalonar inversión privada y mejoran sustancialmente la eficiencia de la producción de los no transables. Finalmente, un énfasis en la microeconomía que está detrás de las exportaciones, explicada en el respectivo capítulo específico del Plan de Desarrollo. Además, se preveé una ampliación de los productos exportables no tradicionales, basados en la promoción de bienes y servicios ambientales que apoyen el desarrollo endógeno regional.

Otro punto esencial es la modernización de la regulación. Se debe llegar a los estándares internacionales de tal forma que haya una contribución microeconómica sensible de parte de la política de regulación a la actividad del sector privado.

La composición actual de las exportaciones sufrirá modificaciones al final del cuatrienio (gráfico 14); las exportaciones menores deben pasar de 40% en participación sobre el total en 1998, a 56.5% en el 2002; el café, los hidrocarburos y resto de minería deberán reducir su peso. Esta evolución permitirá duplicar las exportaciones no tradicionales en el próximo lustro.

Gráfico 14. Composición de las exportaciones



Fuente: Dane. Cálculos DNP-Umacro.

Es interesante llamar la atención sobre el hecho, de que Chile ha tenido en los últimos trece años un crecimiento alrededor del 7%, frente a un crecimiento cercano al 4% en Colombia; mientras que las exportaciones como proporcion del PIB han subido a niveles entre el 20% y 30% en Chile; en Colombia se mantienen entre 10% y 15%. Esto muestra que se necesita que haya un cambio sectorial en la economía del país. Se debe resaltar que profundizar en las exportaciones como motor del desarrollo, implica disminuir el énfasis en otros sectores: énfasis en la asignación de recursos financieros, en la asignación de recursos de capital y de trabajo.

Las políticas propuestas se apartan entonces de la concepción tradicional y por contraste contienen un conjunto de medidas que equivalen a un nuevo trato con el sector privado para buscar mayor competitividad. También suponen un redimencionamiento del Estado.

El dinamismo del comercio mundial se debe a varios factores. Sin duda el más importante de ellos ha sido la creciente posibilidad que han encontrado las industrias manufactureras de dividir geográficamente la producción, lo cual les ha permitido tomar ventajas de los bajos costos laborales en distintas regiones del mundo. Las industrias han convertido procesos que eran capital intensivo o que requerían de procesos tecnológicamente muy complejos, en procesos intensivos en el uso de mano de obra calificada. De aquí que dentro del comercio de manufacturas, el más dinámico haya sido el comercio que se conoce como intra industria (intercambio de productos similares).

El segundo factor ha sido la reducción de las barreras al comercio la cual ha sido el resultado de las negociaciones multilaterales llevadas a cabo dentro del antiguo GATT hoy Organización Mundial del Comercio, OMC y de la liberación unilateral de los países en desarrollo. El comercio internacional es hoy más libre que en cualquier otra época a pesar de la tendencia de los gobiernos a proteger selectivamente ciertas industrias o actividades económicas con medidas como cargos antidumping o derechos compensatorios. Así, las restricciones cuantitativas a las importaciones han prácticamente desaparecido o su horizonte de permanencia es ya muy limitado. Al tiempo los aranceles para los bienes manufacturados en los países desarrollados no son mayores al 5% y en un buen número de los países en desarrollo no son mayores al 20%. De la misma forma, la agricultura y los servicios, que tradicionalmente han estado sometidos a distintas formas de intervención y de soportes y que además habían permanecido por fuera de las negociaciones multilaterales, figuran en la agenda de negociaciones de la OMC para el próximo milenio, aunque con compromisos que aun parecen muy tímidos.

Finalmente, los avances tecnológicos en comunicación y transporte han facilitado la división geográfica de los procesos productivos en distintas regiones del mundo, de modo que hoy no sólo es más fácil enviar mercancías sino fundamentalmente, establecer contacto entre inversionistas, directores de empresas y gobiernos alrededor del mundo.

Empleo

Como consecuencia de la reestructuración institucional que demandaba la modernización de la economía la tasa de desempleo aumentó de 7.6% en 1994 a 15.7% en 1998, que se constituye en el desempleo más elevado en los últimos 25 años. Como se anotó anteriormente, las causas de este fenómeno obedecen al bajo crecimiento, al aumento de la oferta laboral por encima de la tendencia y a factores estructurales como los desajustes entre los perfiles ocupacionales entre la oferta y la demanda de empleo, el aumento de la oferta laboral femenina e inflexibilidades en el mercado de trabajo. Este fenómeno ha afectado principalmente a los sectores de población más joven y más pobre, y sobre todo a las mujeres. De esta forma, la tasa de desempleo para el decil 1 es de 52.4%, la del decil 2 es de 27.7%, mientras en el decil 10 es de sólo el 3%.

El Gobierno Nacional está diseñando un paquete de choque para enfrentar la delicada situación actual de desempleo. El ajuste fiscal y el saneamiento macroeconómico son nuevamente condiciones indispensables para tener éxito en la estrategia de empleo. Adicional a estas políticas macroeconómicas, de estímulo a las exportaciones y los programas de "choque" que viene adelantando la Red de Solidaridad Social a través de la contratación de obras de infraestructura y vivienda de interés social, se ha creado una línea de redescuento en el Instituto de Fomento Industrial, IFI con destino a aliviar los problemas de liquidez de los constructores y los contratistas del Invías y, una estrategia en la cual se permita la contratación de trabajadores jóvenes con un salario inferior al mínimo cuando se incluya capacitación.

Como un plan de mediano plazo, el Plan de Desarrollo propone una activa política de estímulo a las pequeñas y medianas empresas, Pymes, que se caracterizan por ser grandes generadoras de empleo. Las acciones más importantes están relacionadas en primer lugar con la reducción de impuestos, costos notariales y menos trámites burocráticos para crear las nuevas empresas; el segundo instrumento, está orientado a encontrar nuevas alternativas para facilitar el acceso a los sistemas de garantías y la posibilidad de eliminar las restricciones que tienen estas empresas para contratar con el sector público; en tercer lugar, se implementará un programa de cooperación técnica internacional para otorgar créditos

blandos con destino a las pequeñas y medianas empresas; finalmente, parte de los recursos del Sena, Colciencias y el IFI serán dirigidos a promover los programas de mejoramiento de la competitividad, productividad e innovación de las Pymes.

En el ámbito de la producción agropecuaria se ha diseñado una estrategia para reactivar los cultivos transitorios a través de subsidios, apoyo directo e incentivos permanentes, con estas acciones se espera recuperar la producción de 120.000 hectáreas, que corresponden a cultivos de algodón (21.000), maíz (75.000), papa (20.000) y las restantes se destinarán a cultivos de yuca y cacao. Estas acciones serán complementadas con programas de construcción de obras infraestructura rural intensivas en mano de obra no calificada.

Con el fin de enfrentar los problemas de carácter estructural se propone realizar una profunda reestructuración en los programas del Sena con el fin de responder rápidamente a las necesidades del sistema productivo, facilitar la adaptación de las empresas a los procesos de cambio tecnológico proporcionándoles recursos humanos calificados y para favorecer el desarrollo de iniciativas empresariales individuales o colectivas de empleo.

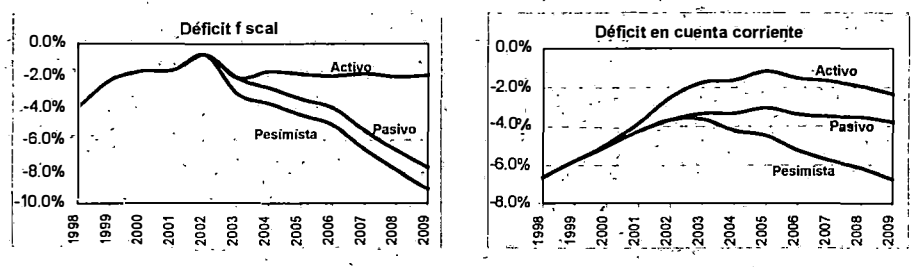
Además de la reestructuración del Sena, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social conformará los Consejos Territoriales de Empleo con el fin de adelantar acciones de coordinación interinstitucional en los municipios y departamentos.

Sostenibilidad fiscal

En la actualidad se está analizando cuidadosamente el problema de la sostenibilidad fiscal de largo plazo. El marco en el cual se está analizando es el de pensar en el sector público con un horizonte de 10 a 15 años, ya que buena parte de las inversiones en infraestructura tienen un impacto de largo plazo no sólo directo de flujos sino financiero; segundo, preguntarse cuál es el impacto de las inversiones sobre el patrimonio total del sector público. Además, los problemas mas serios de sostenibilidad se presentan luego del año 2003, y están asociados con el pasivo pensional de los distintos niveles de gobierno del sector público.

Por otro lado, existe el problema de las contingencias, que no están contempladas en la contabilidad del gobierno (causación); en particular existen contingencias en las finanzas regionales, en los fallos judiciales, en los costos de la paz y, finalmente, las contingencias relacionadas con las operaciones de apoyo al sistema financiero.

Gráfico 15. Escenarios Fiscal y Cambiario 1999 - 2009



Para analizar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo se elaboraron 3 escenarios; uno tomando medidas adicionales en materia de reformas al sistema pensional y de regalías de hidrocarburos; el segundo, adoptando una actitud pasiva y, un tercero el cual además del deterioro de la seguridad social y la caída en la producción de petróleo, la economía enfrenta una situación macroeconómica más complicada por menor crecimiento (pesimista).

3. **Sector agropecuario**

Es necesario señalar la capacidad del sector agropecuario para contribuir al crecimiento global del país, al mejoramiento de la productividad, la generación de divisas, la superación de la pobreza y la consolidación de la paz. Las actividades de transformación, comercialización y servicios de transporte y financieros asociados al sector implican procesos de valor agregado que contribuyen al crecimiento y consolidación de las economías rurales. Desde este punto de vista, el sector agropecuario representa un componente dinámico del conjunto de la actividad productiva. Por otra parte, la reactivación del sector agropecuario contribuye signigicativamente a lograr los propósitos de estabilización económica previstos.

Objetivos de la política

Integrar al sector rural mediante políticas que provean condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad. Con este fin se proponen los siguientes lineamientos:

Capitalización

Promover la inversión en el sector agropecuario, mediante el fortalecimiento de los incentivos existentes (Incentivo de capitalización rural y certificado de incentivo forestal). De igual forma, incentivar la adecuación de los esquemas de financiación existentes a los ciclos vegetativos de los cultivos y a los sistemas de producción particulares del sector. Facilitar el financiamiento de largo plazo, y en lo posible, mediante líneas de crédito en dólares que acerquen el costo del financiamiento al agricultor al nivel de las tasas de interés en el mercado internacional.

Fortalecimiento de los mecanismos de cubrimiento de los riesgos que la banca privada asigna a la financiación al sector agropecuario y establecimiento de fondos de inversión que permitan canalizar recursos de capital de riesgo hacia proyectos productivos de gran envergadura que aprovechen economías de escala, generen empleo y tengan efecto multiplicador importante a nivel regional. Por otro lado, propiciar esquemas de financiamiento de largo plazo con subsidios para incentivar al sector privado a participar en proyectos de adecuación de tierras. Estructurar esquemas de concesión cuando la rentabilidad de los proyectos productivos generados con tales obras así lo permita.

Competitividad

En este campo se busca promover alianzas estratégicas entre agentes privados y agricultores organizados, disminuir ineficiencias originadas en la dispersión-atomización de los productores; lograr mejor articulación entre agentes de cada eslabón en la cadena (agricultor-procesador-industria de bienes finales). Igualmente, facilitar la reorganización de la actividad agrícola hacia esquemas de núcleos productivos; ya que la concentración espacial de la producción favorece la especialización de las actividades, la economía de escala en los procesos de producción y el ahorro en costos de abastecimiento de insumos y servicios. Fortalecer los Acuerdos de Competitividad en cadenas productivas promisorias. Apoyar la organización gremial de los productores promoviendo la figura de los Fondos de Fomento, mediante esquemas que canalicen recursos de los agricultores hacia programas de beneficio común en áreas tales como: investigación tecnológica, organización de la comercialización, servicios de información a los productores, etc. Se busca el fortalecimiento financiero y técnico de los subsistemas de Ciencia y Tecnología y de Sanidad Agropecuaria; delimitar acciones entre estos subsistemas para que los recursos se ejecuten de manera eficiente; proveer y adaptar tecnologías disponibles a los productores; diversificar la oferta productiva y agregar valor a la producción primaria; mejorar la competitividad con tecnologías que aminoren costos de producción y garanticen sanidad y calidad de los productos.

Reforma agraria

La reforma agraria debe encaminarse a garantizar la consolidación de proyectos productivos que generen ingresos estables a los beneficiarios, antes que a asegurar tan sólo la titulación de la propiedad. Debe impulsar la negociación voluntaria de predios y facilitar la financiación parcial o total no sólo de la tierra, sino de los demás factores necesarios para el aprovechamiento productivo de los predios otorgados; seleccionar y fortalecer la demanda de tierras para reforma agraria mediante procesos participativos al nivel local, de forma que ella se realice con los campesinos que verdaderamente tengan potencial de administrar y sacar adelante su actividad productiva; impulsar la utilización de instrumentos financieros para promover la participación privada en proyectos productivos, tales como la titularización; flexibilizar la normatividad de los bonos agrarios para poder respaldar con ellos procesos de distribución y aprovechamiento de tierras hoy inutilizadas por estar en dación de pago al sector financiero o bajo procesos judiciales de extinción del dominio por enriquecimiento ilícito; reformar las normas que hoy pesan sobre las transacciones de tierras y dificultan el desarrollo del mercado de tierras; promover las

Zonas de Reserva Campesina, como instrumento novedoso que permita frenar los procesos de colonización depredadora de los recursos naturales, asentar a la población campesina y frenar la expansión de la frontera agropecuaria; fortalecer la organización de las comunidades para que gestionen de manera autónoma su propio desarrollo y promuevan el ordenamiento territorial.

Comercialización

En este campo se deben modernizar los sistemas de comercialización agropecuaria acercando el inversionista urbano con el rural y reduciendo la cadena de intermediación, orientando los incentivos de almacenamiento y apoyos a la comercialización a favor de esquemas como la agricultura por contrato y las alianzas estratégicas. Reducir la incertidumbre de los agricultores ante el mercado y mejorar su capacidad de negociación apoyando los sistemas de información comercial, el desarrollo de normas técnicas y de sistemas de calidad de los productos. Impulsar formas innovadoras de comercialización como la compra anticipada de cosechas, las operaciones de venta con pacto de recompra, repos, operaciones con títulos o instrumentos financieros cuyos subyacentes sean productos agropecuarios; contratos a futuro y mesas de opciones, etc. Motivar la evolución de los actuales sistemas de estabilización de precios de importación de bienes agropecuarios hacia esquemas liderados y manejados por las organizaciones de los productores.

Cambio institucional y desarrollo forestal

Se requiere de una profunda reforma de las instituciones públicas del sector agropecuario; afianzamiento de los procesos de descentralización, eficiencia en el cumplimiento de las funciones reduciendo costos unitarios de las coberturas; transparencia en el manejo de los recursos e integralidad entre las distintas acciones de desarrollo rural. De otro lado, la deforestación anual en el país alcanza entre 100.000 y 200.000 hectáreas. Fenómeno que implica una pérdida de cobertura del suelo, de la capacidad hídrica y compromete la sostenibilidad ambiental de la Nación. Para ello se promoverán programas de reforestación y se crearán nuevas empresas aprovechando las ventajas comparativas que tiene el país para desarrollar la actividad silvícola y maderera.

De otro lado, la deforestación anual en el país está entre 100.000 y 150.000 hectáreas, fenómeno que afecta la capacidad de regulación hídrica y disminuye el patrimonio ambiental de la Nación. Para ello se coordinarán programas de reforestación con el sector ambiental. En el caso de la reforestación con fines productivos, se seguirán promoviendo las empresas, aprovechando las ventajas comparativas que tiene el país para desarrollar la actividad silvícola y maderera.

El plan de vivienda

Objetivos y estrategia de la política

La política de vivienda busca garantizar esquemas de financiación de largo plazo y disminuir el déficit habitacional, y apoyar la generación de empleo y la calificación de mano de obra en los centros urbanos del país.

Medidas

Las principales medidas tendientes a este fin se encuentran 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.

Fortalecimiento del sistema de financiación

A partir de la Emergencia Económica de noviembre de 1998, el Gobierno ha tomado medidas dirigidas a resolver el problema de liquidez de las entidades hipotecarias y financieras como la reducción y remuneración de los encajes. Con el fin de garantizar la viabilidad del sistema de financiación hipotecaria de largo plazo, se desarrollarán mecanismos basados en el mercado de capitales a través de instrumentos como la titularización de cartera hipotecaria, las letras y cédulas hipotecarias, instrumentos que disminuyen el riesgo para las entidades crediticias y para los deudores. Adicionalmente, conlleva, reduce la volatilidad en el corto plazo de la tasa de interés, reduce los costos de captación de las entidades y diversifica el riesgo de iliquidez del sistema de financiación de la construcción.

Alivio a los deudores

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.

Direccionamiento y acciones directas sobre la VIS 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. Entre las decisiones a tomar se encuentra la ampliación de la oferta de vivienda de interés social a través del programa de subsidios a la demanda. La política de vivienda continuará basada en la orientación de estos subsidios, dirigidos únicamente a la compra de vivienda nueva; también podrán asignarse subsidios para lotes con unidad mínima desarrollable. 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 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. El doble subsidio está dirigido a la población con ingresos de menos de 2 SMLM a dos niveles: nacional y municipal. El programa se basa en la siguiente tabla.

Población	Precio 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, es posible ampliar estos topes hasta 135 SMI-M. El valor del subsidio nacional es de 25 SMLM para este programa. Por otro lado, el programa para la equidad social está destinado a los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMI-M. 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 SMI-M. El subsidio nacional de vivienda en este programa será de 20 SMLM.

En tercera instancia, es necesaria la restitución del sistema de ahorro programado como requisito y criterio para la asignación del subsidio nacional de vivienda, a manera de compromiso sobre el ahorro mínimo del hogar.

El esquema operativo del Subsidio debe reconocer la selección de municipios, la determinación de la oferta y conformación de la demanda para la adjudicación del subsidio. 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. Por otro lado, 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 de legalidad, disponibilidad de servicios públicos y calidad de diseño. Por último, una vez conformada la oferta elegible, la solicitud y asignación del subsidio se realizará regionalmente, tomando como parámetro básico el ahorro programado y el ingreso familiar.

Marco institucional

La función primordial del Inurbe se centrará en la asistencia técnica en los macroproyectos 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 se podrán realizar las convocatorias nacionales y la selección de los municipios. Las cajas de compensación familiar seguirán formando parte del Sistema Nacional de Vivienda, pero se buscará que tengan una mayor participación e integración, tanto en recursos como en cobertura. Las cajas incrementarán sus aportes a vivienda gradualmente, constituyendo nuevos Fondos para Subsidio Familiar de Vivienda en todo el territorio nacional.

A pesar del nuevo marco de operación del Fondo Nacional de Ahorro, se espera mantener el esquema de subsidios cruzados, se proyecta que el Fondo financie la construcción de 100.000 viviendas, la mayoría de ellas para familias con ingresos hasta 4 SMLM. El reto institucional de la Caja Promotora de Vivienda Militar es aumentar la cobertura de atención a los afiliados e implementar mecanismos de acceso a un mayor número de afiliados. Durante el primer semestre de 1999 se podrá asignar hasta un 20% de los subsidios presupuestados o proyectados, con las reglas actualmente existentes, pero limitando el valor del subsidio a máximo 25 SMI-M, dando prioridad a proyectos de vivienda nueva.

Metas físicas y financieras

El plan tiene como propósito realizar 500.000 soluciones de vivienda, de las cuales 80.000 (16%) corresponden a viviendas no VIS (valor mayor a 200 SMLM) y 420.000 (84%) a viviendas VIS. Los recursos del subsidio familiar de vivienda apoyarán la construcción de 242.000 viviendas que cumpliendo los requisitos 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 los cuales $1.1 billones (32%) provendrán del Gobierno Nacional (15% presupuesto nacional, 10% Caja Promotora de Vivienda Militar, 75% Fondo Nacional de Ahorro), $338.800 millones de los Municipios, $850.000 millones de las Cajas de Compensación Familiar, $764.600 millones de crédito del sector privado y el restante $338.800 millones corresponderá al horro programado de las familias.

Políticas sociales

El modelo que ha venido imperando en el país no es viable porque hasta el momento no se han logrado superar las condiciones de inequidad y pobreza. En este contexto el compromiso fundamental del Gobierno es construir la paz y la convivencia pacífica, así como reducir las condiciones de desigualdad agravadas en los últimos años por los cambios en la demanda laboral y la regresividad del gasto público. De esta forma, es objeto de la política social del plan de desarrollo consiste en mejorar el acceso de la población a la educación, la cultura y la formación para el trabajo conjuntamente con una mejor calidad y cobertura en los servicios de salud, bienestar familiar, amparo de la niñez y la nutrición.

Descripción de la política y los programas de educación

Política de educación

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 atender al menos al noventa por ciento (90%) de los niños en edad escolar en educación básica; 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.

Los programas más importantes con relación a la educación básica y media son el "caminante" con el cual se pretende reorganizar la Educación Básica con base en el Nuevo Sistema Escolar, promover la autonomía real de la institución educativa mediante el control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo 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 treinta 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.

Estas acciones se complementarán con el proyecto de ampliación de la jornada de los alumnos se 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.

El segundo programa es **"Educación es calidad",** mediante el cual 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. Adicionalmente, a través de la institucionalización de los exámenes a los docentes de idoneidad académica para el ingreso, permanencia y ascenso en el escalafón docente; el establecimiento de estándares para los lineamientos curriculares; la identificación de experiencias exitosas en términos de logros de los estudiantes, y los modelos de educación rural.

El tercer programa de la educación básica y secundaria es el de "Educación Informal - Ursulas", el cual está dirigido al grupo familiar y a todos los niños hasta de cinco 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 años y a sus familias condiciones favorables para su desarrollo teniendo en cuenta sus prácticas de crianza y la utilización de medios masivos educadores para la infancia.

La política para educación media y superior está sustentada en los programas de **ampliación del sistema de crédito** con el cual busca ampliar la cobertura y mejorar la equidad del sistema de crédito, con el propósito de mejorar la cobertura de crédito para los estratos uno, dos y tres en universidades que satisfagan los criterios de calidad que establezca el gobierno, sujetándose a la disponibilidad de recursos. Este subprograma, será complementado con el de **mejoramiento de la calidad** cuyo objetivo es mejorar la calidad y el nivel de la educación superior impartida en el país, protegiendo los derechos de los usuarios de este nivel educativo. Para ello, se dará especial énfasis al establecimiento de instituciones e instrumentos de regulación eficaces como: el sistema de información de la educación superior que discrimina la calidad de la ofer a, la inspección, vigilancia y la acreditación.

Así mismo, la política de educación superior contará con programas de **Impulso a la Educación Tecnológica y la Capacidad Científica:** Mediante este subprograma se pretende impulsar las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades de modo que contribuyan al desarrollo y la solución de las necesidades del país. Con el propósito de desarrollar la ciencia y la tecnología, el Gobierno Nacional apoyará a sus cuerpos consultivos especialmente a las academias colombianas. Para tal efecto, el Ministerio de Educación u otras entidades estatales podrán

celebrar contratos con estas instituciones, a fin de promover el avance del saber y de la cultura colombiana en el área que a cada una le compete.

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. Esta estrategia se llevará a cabo, mediante la implementación de mecanismos como la reasignación de plazas y/o docentes, el logro de tasa de asignación de personal docente establecidas por el Gobierno Nacional, 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.

Política para la juventud

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, 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 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 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.

Política del 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.

Cultura y patrimonio cultural de la Nación

En primer lugar se propenderá por una reorganización del sector con el fin de consolidar 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.

En segundo lugar, 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.

Estas acciones serán complementadas con programas de impulso a la antropología y a la arqueología y el rescate de la enseñanza de las humanidades en el ámbito escolar contribuirán a lograr este cometido. 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.

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. 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, los cuales se canalizarán recursos hacia el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica y el Fondo Mixto Nacional de Promoción.

Salud, Familia y Niñez

Política en el sector Salud

La política del sector busca el compromiso de la sociedad con el sistema de salud, para corregir las inequidades, la ineficiencia, la falta de solidaridad y la insuficiente cobertura, de tal manera que se garantice la salud pública, se reduzcan los factores de riesgo, se fortalezcan los factores protectores y se prioricen servicios de atención y rehabilitación que impacten la carga de la enfermedad y minimicen el daño individual y colectivo. Para ello se necesita en primera instancia garantizar la estabilidad financiera del sistema, hacer más eficiente la asignación y el manejo de los recursos, resolver los problemas estructurales y administrativos de las instituciones, y cumplir con los objetivos de cobertura, equidad, eficiencia y calidad contemplados en la Ley 100 de 1993.

Estabilidad financiera

Las políticas en torno a la estabilidad financiera incluyen en primer lugar la implementación de un sistema único de información para controlar las ineficiencias en la afiliación y en la distribución de los recursos. En segundo lugar, la creación de mecanismos para optimizar el recaudo. Tercero, obligar a los patrones y a las entidades contratantes a realizar el descuento correspondiente y su giro al ente recaudador. Cuarto, adelantar un estudio para la creación de la central única de recaudo. Y quinto impulsar un proyecto de ley único para el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. Además, se plantea exigir a las Empresas promotoras de salud (EPS) y a las Administradoras del régimen subsidiado (ARS) el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Superintendencia de Salud; y promover en las Entidades Territoriales la maximización de las rentas cedidas.

Mejoramiento de acceso

Ante el limitado acceso a los servicios de salud, especialmente por el desconocimiento que tienen las personas afiliadas al régimen subsidiado de sus derechos, se plantea como política la creación de mecanismos que estimulen la afiliación, tales como la reducción de la cotización e incluso el pago del valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), especialmente a las personas que trabajan como independientes y que tienen bajos ingresos. Además se contempla la creación de mecanismos de control y castigo para controlar la afiliación de las personas no pobres al régimen subsidiado; en esta misma línea, se busca que los entes territoriales presenten al Fondo de Solidaridad y Garantía del Ministerio de Salud informes sobre la distribución del subsidio. Finalmente, se establece que las Cajas de Compensación Familiar destinen progresivamente, parte de sus recursos de afiliación al régimen subsidiado, para incluir en dicho régimen, niños beneficiarios de los programas del ICBF.

Ajuste Institucional

Las EPS (especialmente las públicas) no están cumpliendo con todos los requisitos establecidos por la Superintendencia Nacional de Salud, lo cual ocasiona, entre otras cosas, que se incurra en altos costos de atención. Los lineamientos de política a este respecto son, por un lado exigir a las distintas instituciones el cumplimiento de los requisitos de la Superintendencia, y por otro lado acabar con los privilegios de las entidades públicas y de las entidades adaptadas. El plan establece que esta institución debe separar de manera efectiva cada uno de los servicios que tiene, y que debe implementar un adecuado sistema de información; la EPS del ISS se le debe implementar una red de servicios competitiva, y a las IPS del ISS deben constituirse en Empresas Sociales del Estado (ESE).

Para subsanar los problemas de las ARS en lo referente a su viabilidad financiera por su bajo patrimonio y volumen de afiliación, el plan recomienda su agrupación. En cuanto a los hospitales públicos, mantienen grandes ineficiencias debido a las inflexibilidades en su régimen laboral y prestacional; se plantea completar la transformación de los hospitales públicos en ESE.

En cuanto a las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), se plantea una reestructuración de estas entidades y revisar la conveniencia de que sean manejadas por el Ministerio de Salud y no por el de Trabajo como sucede en la actualidad; la mayor parte de los costos de atención por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo están siendo financiados por las EPS y las ARP, con cargo a la UPC.

Prevención y Promoción.

Se propone incluir los estudios de proyección de la violencia y consumo de sustancias estimulantes; se plantea igualmente, poner en marcha el plan de atención para personas discapacitadas; igualmente se propone que el Ministerio de Salud defina las acciones de prevención y promoción que no hacen parte del PAB.

Calidad

Teniendo en cuenta que aún persisten problemas como la inexistencia de un sistema de acreditación médica e institucional, el represamiento de cirugías programadas y la proliferación de establecimientos educativos con curriculum de baja calidad. Para solucionar lo anterior se plantea implantar el Sistema de Garantía y Calidad de la siguiente manera: evaluar la atención prestada por las instituciones, ampliar el proceso acreditación de EPS, IPS y ARS; crear un sistema de indicadores que permitan al Ministerio de Salud evaluar la calidad en la prestación del servicio; y regular la educación profesional en salud.

Descentralización del sector salud

Los problemas encontrados para adelantar el proceso de descentralización son, por un lado, la falta de voluntad política por parte de los entes territoriales y, por otro lado, la excesiva reglamentación que genera confusiones, evasión de responsabilidades y conflictos entre los diferentes actores del sistema. Para tal efecto se plantea adelantar el proyecto de ley que modifica la Ley 60. Por otro lado se promueve el desarrollo gerencial de las Secretarías locales de salud y se apoya la reestructuración de las IPS desde el mismo nivel central encaminada a su conversión en ESE.

Como política se plantea regular la oferta educativa en el área de la salud, brindar información oportuna del mercado laboral de salud y otorgar las becas crédito únicamente hacia las especialidades requeridas por el país. Con estas acciones se pretende reducir los desequilibrios regionales de la salud.

Familia y niñez

En cuanto a familia y niñez, las políticas del plan se enmarcan en la búsqueda de un compromiso social que promueva mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de la familia colombiana; al reconocimiento de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás; y a la reducción de la inequidad adicional generada vía el menor capital humano de las familias más pobres.

Las políticas de familia y niñez están enmarcadas dentro de los programas del ICBF y otras de un nivel más amplio dirigidas a la articulación de un Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). En la operación de los programas se plantea fortalecer la promoción y prevención mediante mecanismos en los cuales la sociedad civil tenga un papel preponderante; adelantar programas que promuevan la atención integral de la niñez y la solución de conflictos al interior de las familias y de la comunidad; llevar a cabo programas integrales con componentes de salud y nutrición, recreación, desarrollo psicosocial, resolución de conflictos familiares y de protección a los niños en situaciones difíciles.

Pensiones

Propuestas de Política

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.

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 y reconocimiento de prestaciones.

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.

6. **Sector minas y energía**

Energía

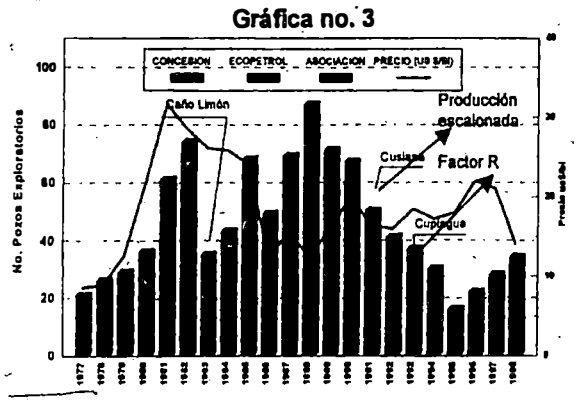
Dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo vale la pena destacar las actividades del sector minero energético, en la medida en que con tales actividades, es posible contribuir al desarrollo del sector rural, y liberar recursos públicos para destinarlos a aquellos donde la eficiencia del gasto 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 han 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

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.

Gráfica no. 3



La historia exploratoria del país permite concluir que las dos variables que más afectan la actividad son el precio del pretróleo y las decisiones del país en materia de política petrolera. Lo anterior se evidencia en la gráfica no. 3.

En esta gráfica se observa cómo 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 cómo 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 Cupiagua, después de los cuales continuó decreciendo el nivel de pozos exploratorios, lo cual se explica por las medidas contractuales adoptadas en 1989 con el contrato de producción escalonada y la reforma tributaria de 1992. Así mismo se observa cómo se logró reactivar la exploración con la introducción del contrato Factor R en 1994.

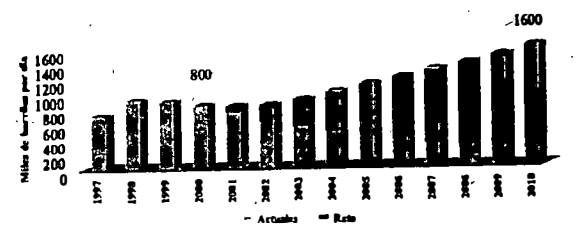
A pesar de que después de 1994 se registra una tendencia creciente en la exploración, la actividad realizada no supera en promedio 13 pozos por año, lo cual se explica por la caída de los precios internacionales de crudo. Las estadísticas de exploración de los últimos 4 años permiten concluir que con 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 4 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)[2] y en el tamaño promedio de los campos descubiertos en Colombia hasta la fecha (50 millones de barriles aproximadamente)[3].

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.

Gráfica no. 4



Las metas de descubrimientos (500 MBLS/año) que han sido trazadas en el plan de desarrollo permite mantener el nivel de producción actual en el mediano plazo (gráfica no. 4).

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[4] 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[5]. 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[6] y la adopción de sistemas de regalías variables[7].

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[8].

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%[9] (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.

---

2 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%.

3 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 gigapiés 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.

4 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.

5 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.

6 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.

7 La mayoría de los países evaluados tienen esquemas de regalías variables en función del nivel de producción o de la rentabilidad de los asociados.

8 Turquía, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Egipto, Argentina, Brasil, Argelia, Libia, Indonesia, Nigeria, México, Irán y Venezuela.

9 Fuente: Petroconsultants.

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 del 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 hidocarburos, 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.

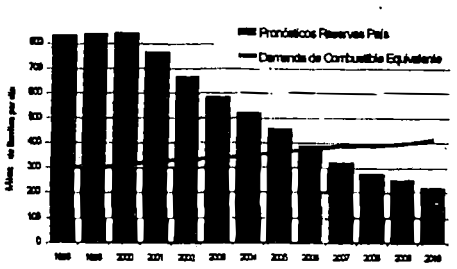
El incremento de las reservas constituye una de las principales metas y objetivos del plan de desarrollo para el sector hidrocarburos dada la importancia del sector para la economía del país. Hoy, con una producción diaria superior a 760.000 barriles el sector hidrocarburos representa el 4.5% del PIB 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.

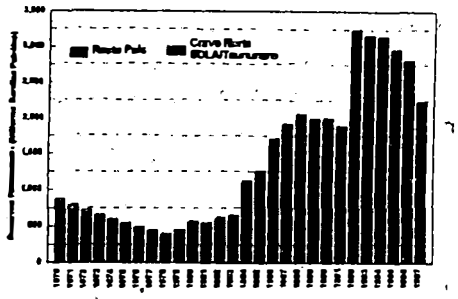
De no incrementarse el nivel de reservas remanentes la producción empezará a decrecer a partir del 2001, hasta llegar a niveles de 200.000 barriles/día en el 2010. (Gráfica no. 1). Estos pronósticos de producción se basan tanto en las curvas de producción proyectadas para los campos actuales como en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

Gráfica no. 1
Pronóstico de producción



Gráfica no. 2
Evolución reservas Remanentes



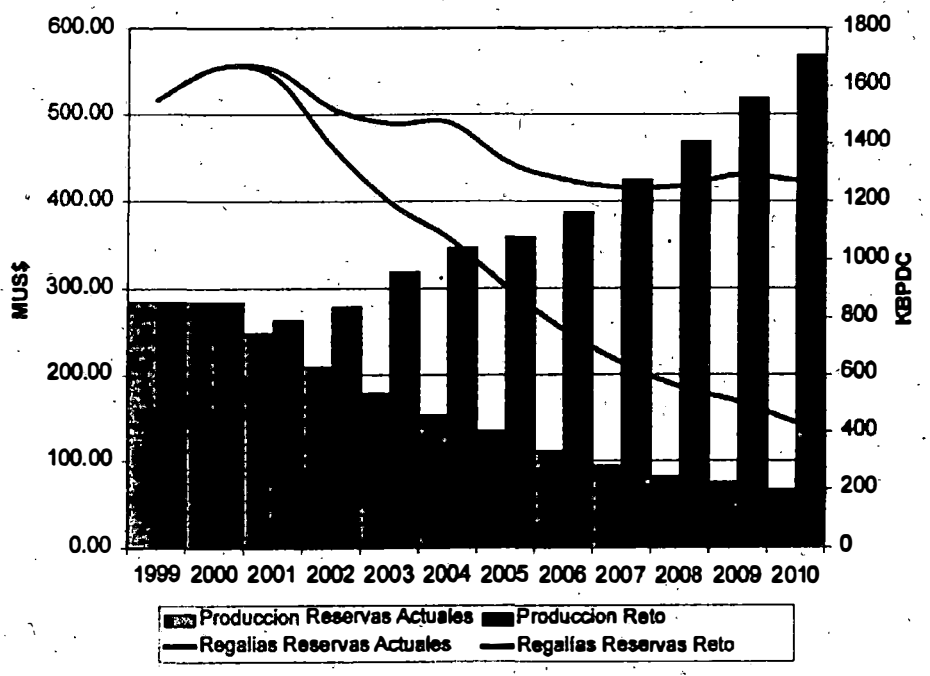
Los niveles de producción registrados en los últimos 4 años han llevado a consumir más de 845 millones de barriles de las reservas del país, mientras que en el mismo período sólo se han descubierto 14.7 millones de barriles de reservas adicionales. El bajo nivel de nuevos descubrimientos realizados en 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 periodo 1994-1998 la perforación bajó a 13 pozos/año en promedio.

empieza a bajar hasta ubicarse en 5%, porcentaje que se mantiene desde el año 11 hasta el 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.

Cuadro no. 2



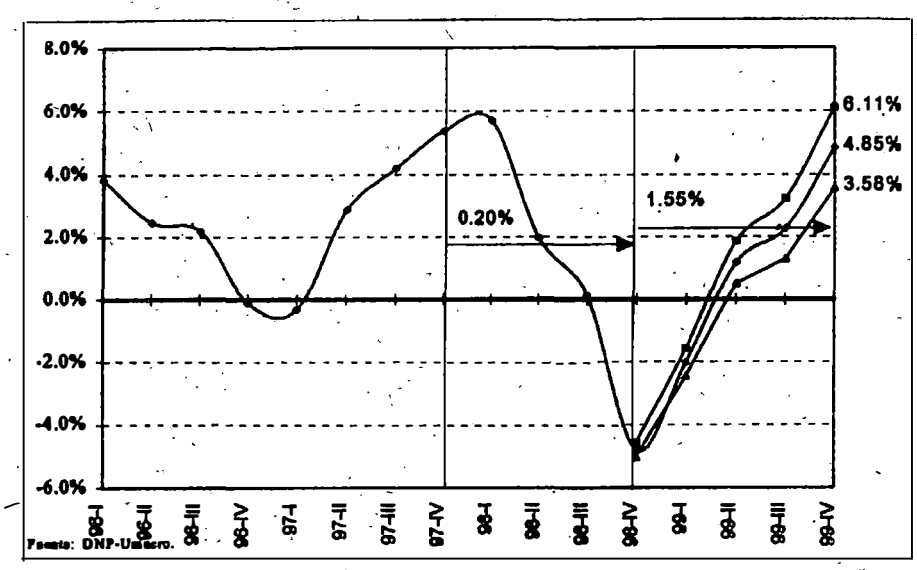
7. Perspectivas para 1999

El débil crecimiento de la economía en 1998 y su revisión para 1999 reducirá los recaudos tributarios internos en 0.3% del PIB. Adicionalmente, la acentuada caída de las importaciones disminuirá los recaudos por concepto de impuestos asociados al comercio exterior en 0.44% del PIB. Como resultado, se estima que los ingresos tributarios del Gobierno se reducirán en 0.74% del PIB, equivalentes a $1.1 billones.

En cuanto a las necesidades de gasto han surgido obligaciones adicionales imprevistas: para suministrar apoyo al sistema financiero se apropiaron $357 mil millones (0.24% del PIB) en uso de las facultades de la emergencia económica de noviembre (Dec. 2333/98). Para la recuperación del eje cafetero se apropiaron $892 mil millones (0.6% del PIB) en el presupuesto de inversión. Por su parte, la capitalización de la Banca Oficial demandará recursos adicionales por un mínimo de $700 mil millones (0.47% del PIB).

La viabilidad del Plan en el cuatrienio depende de que se logren cumplir las metas y el ajuste macroeconómico en 1999. El gráfico 13 muestra cuáles son las perspectivas de crecimiento para este año; las líneas externas corresponden, en todos los casos, al intervalo de confianza. El crecimiento del PIB en 1999 va a estar cercano al 1.6% (nueva gráfica) en promedio, presentando una disminución en el primer trimestre (gráfico 14); la recesión que se está presentando desde el tercer trimestre de 1998 es la más larga y drástica (tres trimestres) desde que hay información trimestral del producto.

Gráfico 13. Crecimiento trimestral 1999



El consumo público disminuirá en 3.34% y la formación interna bruta de capital caerá en los tres primeros trimestres del año, pero se recuperará al final creciendo alrededor del 5%. La inversión pública va a estar cayendo a lo largo del año, presentando en el último trimestre una tasa negativa de crecimiento equivalente al 6.6%. Las exportaciones van a fluctuar alrededor del 10% y las importaciones disminuirán a lo largo del año, y sólo en el último trimestre crecerá aproximadamente 2%; esto permitirá realizar el ajuste en la cuenta corriente. Finalmente, sobre el comportamiento de la tasa de desempleo se espera que podría situarse entre 14 y 15% al final del año, suponiendo que la tasa global de participación aumenta en 0.3% durante el año y tomando en cuenta el crecimiento esperado del producto.

8. La estrategia de crecimiento 1999–2002

Papel de la inversión pública

La inversión pública, y en particular la del Gobierno Central, se va a reducir considerablemente, primero por el plan de ajuste macroeconómico y segundo por el proceso de descentralización. La inversión pública buscará apalancar la inversión privada. En sectores como el eléctrico, las telecomunicaciones, carreteras, entre otros, la participación de los inversionistas privados es cada vez mayor. En este sentido, este plan es *sui generis*, pues no plantea una estrategia agresiva de inversión pública directa, sino más bien una estrategia para jalonar la inversión privada a través de la pública (nuevo papel del Estado, según el diagnóstico del plan de desarrollo).

Las exportaciones como motor de desarrollo

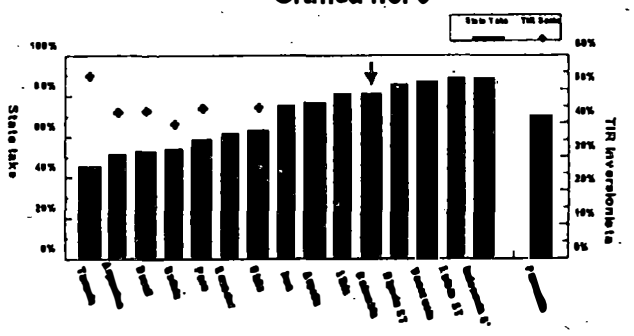
Esta estrategia incluye en primer lugar, una política de saneamiento macroeconómico, la cual es una condición necesaria para todo tipo de estrategia de desarrollo.

En segundo lugar, incluye una política regional con énfasis en regiones como la Costa Atlántica. Tercero, mayor eficiencia en la producción de los no transables. Es necesario tener una mayor eficiencia en la producción de los bienes y servicios no transables para lograr un mayor desarrollo de los bienes y servicios transables. En cuarto lugar, la atracción de inversión extranjera. Quinto, el énfasis en infraestructura y comunicaciones; en estos sectores hubo menos recorte de inversión pública, pues en ellos se puede jalonar mucha inversión privada y mejoran sustancialmente la eficiencia de la producción de los no transables. Finalmente, un énfasis en la microeconomía que está detrás de las exportaciones, explicada en el respectivo capítulo del Plan de Desarrollo. Además, se prevé una ampliación de los productos exportables no tradicionales, basados en la promoción de bienes y servicios ambientales que apoyen el desarrollo endógeno regional.

Otro punto esencial es la modernización de la regulación, en la cual hay todavía mucho por hacer, se debe llegar a los estándares internacionales de tal forma que haya una contribución micro sensible de parte de la política de regulación a la actividad del sector privado.

La composición actual de las exportaciones sufrirá modificaciones al final del cuatrienio (gráfico 14); las exportaciones menores deben pasar de 40% en participación sobre el total en 1998, a 56.5% en el 2002; el café,

Gráfica no. 5



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"[10] 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).

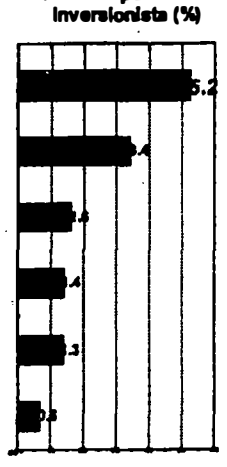
De modo que Colombia debe equilibrar el balance entre prospectividad y economía de acuerdo con el balance obtenido para países con un riesgo geológico similar (tipo Chile, Argentina o Perú), que ofrecen una rentabilidad del 30%.

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[11] 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)

Gráfica no. 6

Variable	Variación
Regalías	Menos 10 Puntos
Renta	Menos 10 Puntos
Amortización	UP a LR
Participación ECP	Menos 25 puntos
Depreciación	De 10 a 5 años
Remesa	Menos 7 puntos



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

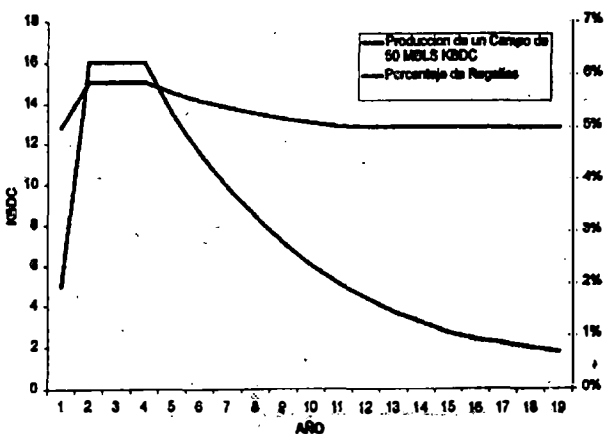
Producción diaria promedio mes (medida en **miles de barriles o** KBPD)(*)	**Porcentaje de Regalías**
Menor o igual a 5 KBPD	5%
Mayor a 5 KBPD y menor a 200 KBPD(**) X% Donde X = 5% + [(Producción KBPD - 5 KBPD) * (0.00077)]	
Mayor a 200 KBPD y menor a 400 KBPD	20%
Mayor a 400 KBPD y menor a 600 KBPD(**)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

Gráfica no. 6



En la gráfica número 6 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 cómo 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 o cuando empieza a declinar la producción, el porcentaje de regalías aplicable

[10] 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.

[11] 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.

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 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. Tal es el caso de las leyes que creen tributos, tal como se verá más adelante.

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 "supraorgánica".

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.[13]

Otros efectos derivados de la jerarquía superior de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional[14] 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.

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 ésta 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, y este artículo es concordante con el artículo 4° de la Ley 3ª de 1992, que define cuales son las Comisiones Económicas del Congreso.

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 al igual que las Leyes Anuales de Presupuesto, 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.[15]

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 o normas mandatorias destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo, toda vez que 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.

---

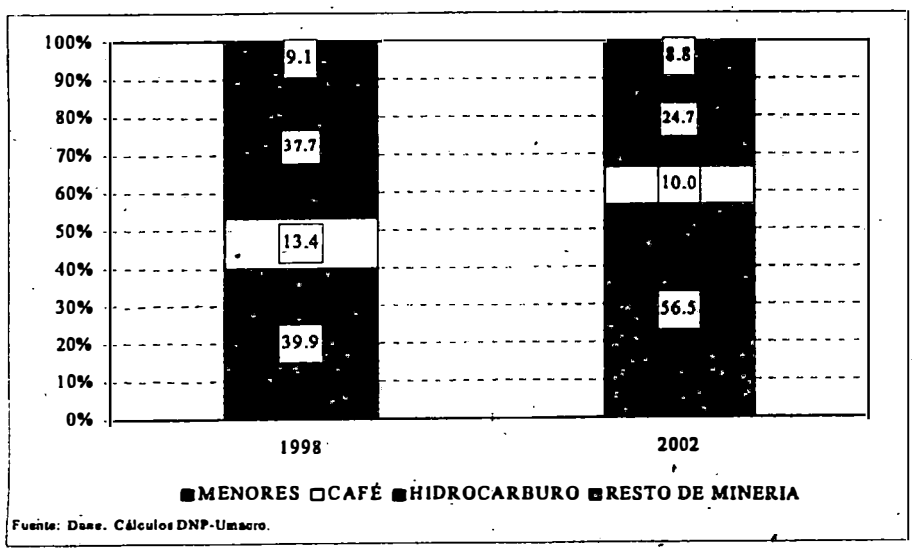
[13] En este sentido ver. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-254 de Junio 6 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes.

[14] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-015 de febrero 4 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Morón.

[15] CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-324/97. Julio 10 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez.

los hidrocarburos y resto de minería deberán reducir su peso. Esta evolución permitirá duplicar las exportaciones no tradicionales en el próximo lustro.

Gráfico 14. Composición de las exportaciones



Es interesante llamar la atención sobre el hecho, de que Chile ha tenido en los últimos trece años un crecimiento alrededor del 7%, frente a un crecimiento cercano al 4% en Colombia; mientras que las exportaciones como proporción del PIB han subido a niveles entre el 20% y 30% en Chile; en Colombia se mantienen entre 10 y 15%. Esto muestra que se necesita que haya un cambio sectorial en la economía del país. Se debe resaltar que profundizar en las exportaciones como motor del desarrollo, implica disminuir el énfasis en otros sectores: énfasis en la asignación de recursos financieros, en la asignación de recursos de capital y de trabajo.

Empleo

El Gobierno Nacional está diseñando un paquete de choque para enfrentar la delicada situación actual de desempleo. El ajuste fiscal y el saneamiento macroeconómico son nuevamente condiciones indispensables para tener éxito en la estrategia de empleo.

Las principales políticas del Plan de choque son: impulsar la vivienda de interés social en los municipios con mayor desempleo; disminuir el impuesto a la renta por generación de empleo; permitir la contratación de trabajadores jóvenes con un salario igual al mínimo cuando se incluya capacitación; y promover obras de infraestructura urbana.

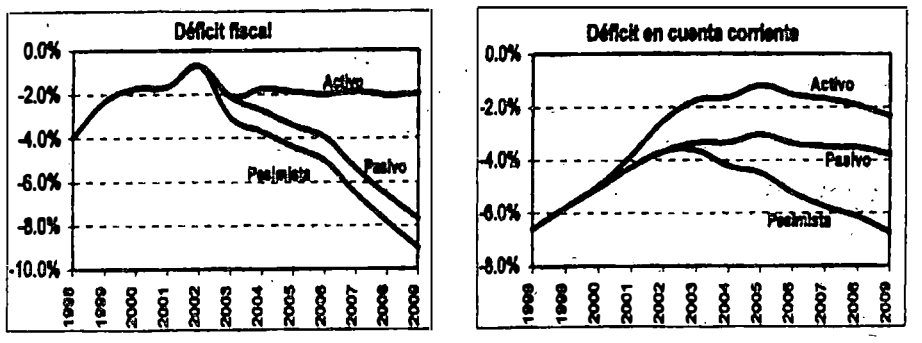
Así mismo, el plan contempla el fortalecimiento a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y al sector agropecuario, los cuales son grandes generadores de empleo.

9. **Sostenibilidad fiscal**

En la actualidad se está analizando cuidadosamente el problema de la sostenibilidad fiscal de largo plazo. El marco en el cual se está analizando es el del patrimonio neto; esto es, en primer lugar, pensar en el sector público con un horizonte de 10 a 15 años, ya que buena parte de las inversiones en infraestructura tienen un impacto de largo plazo no sólo directo de flujos sino financiero; segundo, preguntarse cuál es el impacto de las inversiones sobre el patrimonio total del sector público. Además, los problemas más serios de sostenibilidad se presentan luego del año 2003, y están asociados con el pasivo pensional de los distintos niveles de gobierno del sector público.

Por otro lado, existe el problema de contingencias, que no están contempladas en la contabilidad del gobierno (causación); en particular existen contingencias en las finanzas regionales, en los fallos judiciales, en los costos de la paz y, finalmente, las contingencias relacionadas con las operaciones de apoyo el sistema financiero.

Gráfico 15. Déficit fiscal y déficit en cuenta corriente



• Los escenarios parten del mismo punto en el 2002, es decir, de una situación estable y sostenible resultado del Plan de Ajuste del gobierno.

• En el escenario activo la economía continúa ajustada después del 2002, con un déficit fiscal de 2.0% del PIB y de 2.4% del PIB en cuenta corriente.

• En el escenario pasivo la situación fiscal se deteriora hasta llegar a niveles cercanos al 8.0%. Por otro lado, el déficit en cuenta corriente no aumenta de forma considerable; sin embargo, empeora con respecto al nivel esperado para 2002.

• El escenario pesimista muestra la situación en donde los déficit fiscal y en cuenta corriente alcanzan niveles excesivamente altos.

• Nuestro criterio de sostenibilidad establece que la suma de ambos déficit no debe superar el 5% del PIB. Por lo tanto, el único escenario sostenible resulta ser el activo.

• Los escenarios pasivo y pesimista suponen financiamiento completo por parte del mundo hasta el 2009, y esta disposición de recursos es la que permite que el déficit fiscal y en cuenta corriente se abran.

10. **Prevalencia y obligatoriedad de la ley del plan**

Uno de los mayores logros de la Constitución Política de 1991 en materia económica consistió en perfeccionar las herramientas de la Reforma de 1968 en materia de planes, consagrando la planeación, como herramienta fundamental del manejo económico por parte del Estado. Para ello adoptó 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 período 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 supraorgánica, en tanto por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes, incluso las orgánicas.*"[12]

---

[12] 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.*

igualdad real y efectiva que corresponde con la situación propia de los sectores y grupos de individuos y una protección a los mismos por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta. El sismo acaecido el 25 de enero de 1999 produjo una situación de desigualdad para los pobladores de la zona afectada, lo cual justifica que se adopten las medidas por medio de las cuales se logre esa igualdad. Otro tanto se debe afirmar en torno al principio de solidaridad que también está desarrollado profusamente en nuestro ordenamiento constitucional, a partir de los principios fundamentales que en esa misma obra se consignan.

Adicionalmente, la presente propuesta es plenamente coherente con la necesidad de que el Congreso de la República adopte medidas como las contenidas en la presente modificación, tal y como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional:

Ante una crisis económica, social, ecológica, o una calamidad pública, el Gobierno está facultado para adoptar medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que se expidan con tal fin, deben relacionarse directamente con las causas que la generaron, y las medidas que se dicten deben tener como objeto resolver la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Pero si corresponde al Presidente implementar todos los mecanismos que considere necesarios para el restablecimiento de la normalidad, el legislador en desarrollo de sus funciones, y de la cláusula general de competencia, tiene la facultad de adoptar todas las medidas que a su juicio sean necesarias para solucionar definitivamente la crisis, vencido el término que tuvo el Gobierno para expedir la normatividad excepcional.[16]

Estas son, pues, las razones que condujeron al Gobierno Nacional a proponer ante el honorable Congreso de la República, con base en las facultades concedidas al Gobierno Nacional por el artículo 154 de la Constitución Política, en concordancia con la atribución concedida al legislativo en el inciso sexto del artículo 215 *ibidem,* las modificaciones temporales a las medidas adoptadas durante el estado de excepción, para que los beneficios tributarios contemplados en los decretos dictados en virtud de la emergencia del Eje Cafetero se extiendan hasta el año 2003.

14. **Temas tributarios en la ley del plan**

La mayoría de las leyes tributarias son ordinarias y por lo tanto, no existe duda alguna sobre su inferior jerarquía frente a la Ley del Plan en virtud del artículo 341 de la Constitución. En consecuencia, la Ley del Plan podría en principio regular la materia tributaria pues prevalece sobre dichas leyes, salvo aquellos temas tributarios consagrados en las leyes estatutarias o que deban ser tratados exclusivamente a través de ese tipo de leyes.

Sin embrago, en principio, la prevalencia no es suficiente argumento para afirmar que la Ley del Plan puede modificar leyes tributarias o reglamentar temas tributarios. Lo anterior en tanto las leyes tributarias tienen un trámite especial consagrado constitucionalmente, distinto al trámite de la Ley del Plan. Según el artículo 154 de la Constitución, "*las leyes pueden tener origen en cualquier de las dos cámaras.* ***Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes*** *y los que se refieren a relaciones internacionales, en el Senado.*"

Dicho trámite especial de las leyes tributarias tiene su explicación en razones históricas.

Históricamente, el sustento de legitimidad de los tributos ha sido la representación del pueblo, es decir, la democracia. "No hay tributos sin representación", ha sido el lema para prohibir la imposición de tributos sin que exista una participación así sea indirecta del pueblo. En este orden de ideas, las leyes tributarias en todos los países deben ser aprobadas por los órganos más representativos del Estado. En Inglaterra, por ejemplo, las leyes tributarias eran tramitadas por la Cámara de los Comunes, dado que ésta era elegida por el pueblo, mientras los miembros de la Cámara de Lores eran nombrados por el Rey.

En este orden de ideas, parecería que por tener las leyes tributarias un trámite especial no podrían ser modificadas por la Ley del Plan, ni ésta última ley crear tributos o incluir temas tributarios. No obstante lo anterior, creemos en la constitucionalidad de la imposición de tributos en la Ley del Plan, por las razones que expresaremos a continuación:

El proyecto de la Ley del Plan de Desarrollo, según la Ley 152 de 1994, inicia su trámite de primer debate en las comisiones conjuntas de asuntos económicos de la Cámara y el Senado, y después pasa a segundo y tercer debate en las dos plenarias de las cámaras. Por ende, tanto las leyes tributarias como la ley del Plan tienen trámites especiales y diferentes. Sin embargo, ambos trámites en la práctica guardan muchas similitudes.

La única característica especial que tiene el trámite de las leyes tributarias es que el estudio de dichas leyes debe *iniciarse* en la Cámara de Representantes. Por su parte, la Ley del Plan goza de un trámite muy similar al de las Leyes de Presupuesto, se inicia en las comisiones conjuntas de asuntos económicos (tercera y cuarta), es decir, en la práctica se inicia tanto en el Senado como en la Cámara al mismo tiempo, y por lo tanto, la representación de la Cámara, necesaria para la iniciación del estudio de las leyes tributarias, se encuentra igualmente en el trámite de la Ley del Plan. Además, el Proyecto de Ley del Plan debe ser radicado tanto en la Secretaría General del Senado como en la Secretaría General de la Cámara.

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, podría decirse que el requisito de iniciación por Cámara de los proyectos de ley relativos a temas tributarios se cumple con el trámite de la Ley del Plan. La Ley del Plan puede entonces crear tributos y modificar las leyes tributarias porque el objetivo sustancial del trámite especial de las leyes tributarias, como es la representatividad, está garantizado por el trámite especial de la Ley del Plan. De esta manera, el principio histórico de "no hay impuestos sin representación", es plenamente respetado al introducir temas tributarios en la Ley del Plan.

Por otro lado, el Reglamento del Congreso, es decir, la Ley 5ª de 1992, brinda otra salida jurídica al problema planteado. El artículo 146 de la Ley 5ª de 1992 establece que: "*Las leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según procedimientos constitucionales y reglamentarios.*"

El anterior artículo permite la inclusión en el trámite de la Ley del Plan, mandatos legales de inferior jerarquía, y en la medida en que la ley de rango superior sea aprobada, serán aprobados los temas de las leyes de rango inferior. De esta manera, la Ley del Plan, por ser de superior jerarquía, posibilita que mandatos incluidos en ella que modifican leyes de rango inferior, sean constitucionales por el simple hecho de pasar por el trámite de la Ley del Plan.

En este orden de ideas, un tema tributario podría incluirse en la Ley del Plan siguiendo el trámite de la Ley del Plan y sería constitucional en razón de que es un tema generalmente regulado por leyes ordinarias de rango inferior y la Ley del Plan tiene una superior jerarquía. De esta manera, la Ley del Plan podría crear tributos y modificar leyes tributarias en virtud de su prevalencia sobre dichas leyes.

En conclusión, independientemente de la tesis que se adopte, el trámite de la Ley del Plan subsanaría cualquier vicio de constitucionalidad que pudiera presentarse por no seguir el trámite especial descrito en el artículo 154 de la Carta para las leyes tributarias. Y por lo tanto sería constitucional incluir en el Proyecto de la Ley del Plan de Inversiones artículos que regulan la materia tributaria.

---

[16] CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-353 del 4 de agosto de 1997.

11. **Eje Cafetero**

Como es de público conocimiento, al finalizar el mes de enero se produjo un evento sísmico (el del 25 de enero de 1999, entre ellos, pero con una serie de réplicas durante las dos semanas siguientes) de gran magnitud que afectó, principalmente, la zona del Eje Cafetero. Ello causó graves perjuicios económicos en la mencionada zona consistentes en pérdida de un gran número de vidas humanas, destrucción de innumerables edificaciones de vivienda, comercio, industria, así como las sedes de los gobiernos locales, la infraestructura rural y urbana en la zona y afectó la posibilidad de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Así mismo, como consecuencia del terremoto, se interrumpió la prestación de los servicios públicos esenciales hecho que agravó, aún más, la situación de postración del desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional.

Los anteriores hechos fueron considerados por el Gobierno Nacional como grave calamidad pública, tal como se declaró en el Decreto 182 del 26 de enero de 1999.

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta la insuficiencia de los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, dado que el Gobierno no contaba con facultades ordinarias inmediatas para afrontar eficazmente la situación y dada la magnitud de la catástrofe, se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, con base en las facultades otorgadas en el artículo 215 de la Constitución Política.

En dicha declaratoria se permitió al Gobierno Nacional dictar disposiciones especiales en materia impositiva, presupuestal, crediticia, fiscal, de dotación de vivienda, locales y servicios públicos, transferencia de bienes y normas de endeudamiento, entre otras, para lograr la recuperación de la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero de las entidades territoriales, atender las necesidades básicas de las personas afectadas, estimular al sector privado para vincularse con el desarrollo y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona.

El estado de emergencia económica, social y ecológica fue declarado hasta las 24 horas del día 27 de febrero de 1999 y, durante ese término, el Gobierno Nacional expidió normas, algunas de ellas de carácter transitorio, en virtud de la exigencia constitucional contenida en el artículo 215, entre las cuales pueden señalarse las contenidas en los Decretos 196 de enero 30 de 1999 (Crédito subsidiado a los propietarios o poseedores de inmuebles afectados); 197 de enero 30 de 1999 (Creación del Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero); 198 de enero 30 de 1999 (Adición al Presupuesto General de la Nación para la atención de la emergencia); 223 de febrero 5 de 1999; 258 del 11 de febrero de 1999 (por el cual se consagran beneficios tributarios para incentivar la inversión y generación de empleo en la zona afectada); 350 del 25 de febrero (que contiene normas sobre ingresos de las entidades territoriales, promoción de obras de infraestructura, subsidios de vivienda, disposiciones en materia educativa y ambiental, reactivación de empleo y de aspectos relativos a la educación y la salud, entre otros), y el 351 del 25 de febrero de 1999 (Por el cual se modifica el presupuesto).

12. **Adición presupuestal en el sector justicia-defensa**

Con el propósito de mantener los niveles históricos de inversión del sector defensa y seguridad, se acordó un aumento de un $1 billón a la cuota originalmente establecida en el Plan de Inversiones. La asignación al sector, para el cuatrienio, pasó de $0.984 a $1.984 billones de pesos. Tanto los ponentes del Plan de Desarrollo, como los representantes del Ministerio de Defensa, argumentaron que era necesario este aumento para poder responder a las amenazas que en la actualidad está enfrentando la Fuerza Pública. Así, el Plan de Desarrollo del sector pretende atender las necesidades insatisfechas en períodos anteriores, dar continuidad a los planes que se han venido desarrollando y aquellos que son considerados prioritarios para el cumplimiento de la misión institucional.

Las razones que motivaron este aumento son las siguientes:

• Sostener la capacidad operativa de la Fuerza Pública en el territorio nacional.

• Fortalecer la capacidad de transporte y de apoyo de fuego de las Fuerzas.

• Mantener el nivel de alistamiento.

Todo ello se dará dentro del marco de reforma a la Fuerzas Militares que en estos momentos se está desarrollando. Este aspecto, tal como lo planteó el Ministro de Defensa Nacional, llevará a que la Fuerza Pública en general fortalezca su capacidad y evidencie resultados operativos.

Los montos adicionales serán financiados, principalmente, con recursos de crédito externo, en la medida en que las condiciones financieras internacionales lo permitan. En caso en que se presenten problemas de índole macroeconómico o que las metas fiscales se vean comprometidas en el Plan de Desarrollo, tal como lo propuso el Gobierno, la financiación de los proyectos del sector deberá provenir de una recomposición del presupuesto nacional. La asignación de recursos al sector estará acorde con el cronograma de contratación y adquisiciones.

En relación con la distribución intrasectorial, se concertó que, como mínimo, se destinará un 17% a la Policía Nacional, dando prioridad a los programas operativos de la entidad, particularmente a la construcción y mantenimiento de cuarteles y estaciones de Policía y a la adquisición de equipo operacional.

13. **Ampliación de la temporalidad de algunas disposiciones tributarias**

De conformidad con lo establecido en el artículo 215 de la Constitución Política, las normas dictadas en estado de emergencia económica, que establezcan nuevos tributos o modifiquen los existentes, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

En este sentido, las disposiciones contenidas en los Decretos 258 del 11 de febrero de 1999 y 350 del 25 de febrero de ese mismo año, por referirse a materias de índole fiscal, contemplan beneficios cuya vigencia se extiende sólo hasta el 31 de diciembre del año 2000.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la magnitud de los desastres ocurridos en la zona exige un período de tiempo más amplio, que supera la fecha límite de vigencia de las disposiciones adoptadas en razón de la emergencia para la recuperación y reactivación de la economía y para que los sectores productivos se vinculen al desarrollo de la región, se hace necesario la expedición de una ley que permita extender los beneficios en materia tributaria hasta el año 2003 y así cumplir con el objetivo de recuperar y desarrollar social y económicamente la zona afectada.

Tragedias de la magnitud como la que se produjo hace más de un mes en una parte del territorio nacional, deben ser abordadas tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. En efecto, las dimensiones de la catástrofe –como ustedes bien lo saben–, además de la pérdida en vidas humanas, produjo un estado de total postración en todos y cada uno de los sectores de la economía, provocando un retroceso en el desarrollo de difícil medición (decenios, puede ser) pero, efectivamente, sensible.

En este orden de ideas, si los mecanismos adoptados con base en la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica, no cuentan con la continuidad necesaria para lograr encauzar hacia la normalidad un proceso histórico y económico que resultó cortado abruptamente, no se lograrán los propósitos de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo social y económico que están consignados en los decretos a los que se ha hecho referencia.

Lo anterior es plenamente compatible con la visión propia de un Estado social de derecho. En efecto, cuando en el artículo 13 de nuestra Constitución Política se consagra el derecho y principio de igualdad, el mismo debe consultar la situación concreta dentro de la cual se encuentran los ciudadanos o, en las propias palabras del Constituyente, una

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.

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, agro-industria 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.

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.

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 3.8% del PIB[18], 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 3.8% 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 al 1.9% 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.

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.

---

[18] Plan Financiero 1999, documento asesores 21r/98, diciembre 16 de 1998.

15. **Mecanismo de financiamiento de las medidas adoptadas en la emergencia económica del Eje Cafetero**

Algunas de las medidas adoptadas en la declaratoria de emergencia del Eje Cafetero requieren financiación por parte del Tesoro Público y, en la mayoría de los eventos, tal circunstancia deberá reflejarse en el Presupuesto General de la Nación.

Hasta el momento, las apropiaciones presupuestales a las que se ha dado apertura están financiadas, en gran medida, con recursos de capital, los cuales, por su propia naturaleza, son estacionales y podrían no generarse en la vigencia fiscal subsiguiente y, en cambio, podrían ser un factor de presión adicional que agravaría la difícil situación de las finanzas públicas.

En consecuencia, se hace necesario crear una fuente de financiamiento nueva que permita solventar las apropiaciones presupuestales con destino a la zona del desastre natural del Eje Cafetero que sean requeridas y atender los demás gastos directamente relacionados con la emergencia económica pluricitada.

La fuente de financiación que el Gobierno propone al honorable Congreso de la República es un impuesto de carácter nacional sobre transacciones financieras, el cual tendría vigencia entre el 1° de enero del año 2000 y el 31 de diciembre del mismo año.

El recaudo que se calcula recibir por este concepto podría ser del orden de un billón cuatrocientos mil millones de pesos que servirá de complemento para financiar los gastos que demande en el año venidero la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona afectada con el terremoto del 25 de enero de 1999.

En efecto, el propósito es lograr la recuperación de una zona importante del país en los más elementales propósitos que debe acometer nuestro Estado social, garantizando, así, la efectividad de los derechos fundamentales de los pobladores afectados y de rehabilitarlos socialmente.

Estos recursos se recaudarían en la siguiente vigencia fiscal, pero, para permitir un ritmo de ejecución adecuado y coherente, las apropiaciones presupuestales se harán de acuerdo con las necesidades locales que se vayan presentando y, mientras tanto, los recaudos y sus rendimientos estarán consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, hasta que se agoten.

Este nuevo impuesto engrosará los recursos que hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación; por lo tanto, su recaudo está sujeto a las disposiciones de carácter constitucional que gobiernan este tipo de ingresos.

En efecto, en cuanto a la participación de los municipios en este impuesto, constitucional es que ellos no participen durante la vigencia de este gravamen, garantizando así que la gran mayoría del producido de este tributo se oriente a la zona cafetera afectada por el terremoto.

Esta previsión tiene su respaldo constitucional en el inciso segundo del parágrafo del artículo 357 de la Constitución, el cual dispone:

Estarán excluidos de la participación anterior (de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación), los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica. (Paréntesis fuera del texto).

Este precepto constitucional y sus implicaciones sobre la autonomía territorial y el derecho a participar en los ingresos corrientes de la Nación, han ocupado la atención de la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

De aceptarse la tesis de los demandantes, se llegaría al absurdo de afirmar que el legislador no puede disminuir ni eliminar un impuesto de propiedad de la Nación, por desconocer los derechos que los artículos 356 y 357 de la Constitución han reconocido a los entes territoriales.

La facultad del legislador de crear, modificar y suprimir impuestos si así lo considera pertinente (artículo 338 de la Constitución), no desconoce el derecho de los entes territoriales a participar en los ingresos corrientes de la Nación.

Prueba del anterior aserto, la constituye el parágrafo del mismo artículo 357 de la Constitución, según el cual, se podrán excluir de la participación de que trata ese artículo, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se recauden con fundamento en medidas dictadas durante la emergencia económica.[17]

Por otro lado, en cuanto al situado fiscal, que se destinará a salud y educación, la participación en los ingresos corrientes de la Nación a favor de los departamentos y distritos estará en el veinticuatro punto cinco por ciento (24.5%), incluyendo el producido de esta nueva renta. En consecuencia, es de esperarse que, si el volumen de recaudo de los demás recursos que hacen parte de los ingresos corrientes se mantiene, estas entidades territoriales recibirán unos trescientos cincuenta mil millones de pesos adicionales para los fines indicados.

La razón de esta participación, además del necesario fortalecimiento fiscal territorial y la prioridad de enfocar mayores recursos para la salud y la educación, está en que la propia Constitución no trae la previsión sobre la exclusión temporal de los ingresos corrientes en el caso del situado fiscal, como sí lo hace en el caso de la participación de los municipios, en los términos indicados arriba.

De esta manera, el Gobierno Nacional responde a la necesidad de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la Zona Cafetera con nuevos y eficaces instrumentos que permitan cumplir con los cometidos consignados en el Plan de Desarrollo, buscando que esta región se reincorpore a la vida productiva del país y sus habitantes vuelvan a soñar con un mejor futuro para ellos y sus futuras generaciones.

16. **Plan de inversiones**

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 financieras 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

---

[17] CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-151 del 5 de abril de 1995 y sentencia C-353 del 4 de agosto de 1997.

Plan de inversiones públicas

Proyección de recursos financieros

En el primer artículo de este capítulo (artículo 3) se corrigió la referencia a los años, ya que establecía "1998-2002", cuando el periodo correcto es "1999-2002". No se introducen modificaciones por tratarse del cálculo de los recursos del plan.

Descripción de los principales programas de inversión (artículo 4º).

Estado viable y participativo

Considerando que los temas contenidos dentro del capítulo de Estado Participativo no tenían mayor relación con el mismo, se incorporaron nuevos párrafos, y parte de los párrafos originales se incorporaron dentro de un nuevo numeral contenido en el numeral 20 denominado "Desarrollo Urbano". Como consecuencia de esta modificación la correspondiente numeración tuvo que ser ajustada para los subsiguientes programas y subprogramas de los diferentes sectores.

Se busca con el programa la profundización de la descentralización. Por lo tanto, el objetivo del Gobierno Nacional es adelantar de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil, una política de profundización de la descentralización, orientada por 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.

Los programas a adicionar en el proyecto de ley que corresponden a esta sección son los siguientes:

Ordenamiento territorial. Se propone impulsar un debate nacional y territorial, con el fin de identificar el tipo de ordenamiento que requiere el país, para proyectar el futuro económico, social y ambiental, con participación de la sociedad civil. En este sentido, se ha previsto que el Ministerio del Interior y el DNP, en coordinación con los otros ministerios, entidades territoriales y las comisiones de ordenamiento del congreso, entre otros, realicen las siguientes acciones:

i) Conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial;

ii) Establecer principios y criterios con visión estratégica del país que orienten el debate, y

iii) Formular una estrategia para poner en marcha el proceso de Ordenamiento Territorial.

Fortalecimiento de la gestión fiscal e institucional de las entidades territoriales. Busca profundizar el proceso de descentralización y lograr sostenibilidad en el mediano y largo plazo mediante el fortalecimiento de las finanzas territoriales, para que de esta manera las entidades territoriales aseguren con los ingresos propios su funcionamiento y promuevan el desarrollo regional. Lo anterior, obliga al desarrollo de acciones vía fortalecimiento de ingresos y racionalización de gastos dentro de estrategias integrales de ajuste fiscal. Las estrategias que se proponen para lograr este objetivo son: Apoyo y asistencia técnica en el nivel territorial en materia tributaria y fiscal y, apoyo financiero a aquellas entidades territoriales que se comprometan en la ejecución de medidas de ajuste fiscal y reestructuración institucional, orientadas a garantizar su viabilidad financiera y mejorar su eficiencia administrativa.

Seguimiento y evaluación al proceso de descentralización. Se busca evaluar el impacto de las políticas públicas en materia de descentralización, con participación activa de las entidades territoriales en los diferentes componentes y la formulación de una estrategia de divulgación a toda la sociedad civil sobre los resultados en cada nivel de gobierno.

Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión pública. El Objetivo de este programa es promover 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.

Educación

En la descripción general se hicieron algunos ajustes de redacción respecto de las prioridades en la cobertura, estableciéndose que en cobertura la prioridad es atender al menos el noventa por ciento (90%) de los niños en edad escolar en educación básica.

Se propone un gran compromiso social con la educación, la juventud y el deporte. En educación los programas están aglutinados en torno a cuatro temas: cobertura, equidad, eficiencia y calidad. En cobertura la prioridad es atender al menos al noventa por ciento (90%) de los niños en edad escolar en educación básica; 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.

En el campo de la educación básica y media se incluye el programa caminante que propone la reorganización de la educación básica en el Nuevo Colegio. Para vincular la calidad a la educación se propone la institucionalización de los exámenes a los docentes para obtener una idoneidad académica para el ingreso, permanencia y ascenso en el escalafón. Mediante las Ursulas, se incluye un programa dirigido al grupo familiar y a los niños hasta de cinco años, estableciendo la prioridad que debe tener la atención de los menores de cinco años y los mecanismos para hacer realidad dicha atención.

En educación superior se incluyen programas como:

i) La Ampliación del Sistema de Crédito, con el cual se busca ampliar la cobertura y mejorar la equidad del sistema de crédito, como instrumento para el acceso equitativo a la educación superior. Se pretende mejorar la cobertura de crédito para los estratos uno, dos y tres (1, 2 y 3) en universidades que satisfagan los criterios de calidad que establezca el Gobierno.

ii) El mejoramiento de la calidad y del nivel de la educación superior impartida en el país, protegiendo los derechos de los usuarios de este nivel educativo, mediante el establecimiento de instituciones e instrumentos de regulación eficaces.

iii) Impulso a la educación tecnológica y a la capacidad científica, con el cual se pretende impulsar las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades de modo que contribuyan al desarrollo y a la solución de las necesidades del país. De esta manera, se promocionará la selección de este tipo de programas por parte de los jóvenes con la intención de acelerar y facilitar la modernización científica y tecnológica. Igualmente se incluye el apoyo a los cuerpos consultivo, especialmente a las academias.

Ante la delicada situación fiscal se hace necesario incluir mecanismos de control financiero a entidades autónomas como la universidades y ante todo evitar su germinación sin disponer de recursos para sostenerse posteriormente. Por esta razón, se establecen requisitos financieros para garantizar la sostenibilidad de las nuevas universidades públicas, regionales, sedes, dependencias o programas de extensión ubicados fuera del domicilio principal de las instituciones de educación públicas. En materia de asignación de recursos se establece un procedimiento para que ésta se realice teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos por parte de la Nación y ajustándose a indicadores de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero.

Para la juventud en el sector educativo se propone el programa de los constructores del nuevo país, con el fin de vincular a la juventud al cultivo de la paz, generando nuevas formas de servicio a la sociedad y mayores oportunidades en todo nivel.

En materia de deporte se busca avanzar en el proceso de descentralización del sector y la búsqueda del desarrollo del deporte formativo y de alto rendimiento.

Cultura

Se busca la consolidación del sistema nacional de cultura con la participación activa de agentes particulares y consejos e instituciones

Cuantificación del plan de inversiones del Gobierno Nacional

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.

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, será de aproximadamente el 57% de los aportes de la Nación, hacia 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[19].

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.

Por último, 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.

Recomposición de la inversión del sector público[20]

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 de la inversión pública 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.

Si bien la inversión pública total se reducirá del 11.4% del PIB en 1996-1998 a 8.9% 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.

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%).

16. **Contenido del plan de desarrollo**

A continuación, se explica el alcance y contenido del texto de Plan Nacional de Desarrollo que se pone a consideración de las honorables Comisiones. Adicionalmente y como parte de la ponencia, se incluye un cuadro comparativo de las modificaciones introducidas al proyecto presentado por el gobierno en el curso del debate.

Parte general

Se eliminaron los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° correspondientes a la parte general. En su lugar se insertó el artículo 1°, el cual incorpora como parte general de la Ley del Plan el documento "Cambio para Construir la Paz" elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Con esta medida se busca lograr una mayor claridad sobre el contenido de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 1° quedará así:

"**Artículo 1°.** *Cambio para construir la Paz.* Apruébese como parte general de la Ley del Plan de Desarrollo para el período 1999 a 2002, el documento "Cambio para Construir la Paz", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación."

La explicación sobre esta parte general del plan se encuentra en los primeros numerales de la ponencia al analizar los aspectos macroeconómicos del Plan y su alcance como documento orientador de la actividad estatal y privada durante los próximos cuatro años.

Por otro lado, se insertó un artículo 2° que incorpora el Plan de reconstrucción del Eje Cafetero, el cual se encontraba anteriormente en el parágrafo 7° del artículo 5° y cuyo objetivo es establecer como meta general del Estado colombiano la reconstrucción y rehabilitación de la comunidad afectada por el terremoto del Eje Cafetero, 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.

---

[19] Que corresponden a US$3.500 millones, a una tasa de cambio de $ 1.638.

[20] Estas cifras corresponden a Operaciones Efectivas de Caja.

territoriales de cultura. Se traza una estrategia para el rescate y conservación del patrimonio cultural, y se incluyen programas para el estímulo de la formación cultural, promoviendo procesos pedagógicos y la formación y profesionalización de creadores y gestores culturales. Adicionalmente, se incluyen estrategias para el fomento de la creación artística y cultural, la vinculación de los medios de comunicación a la cultura y la creación de empresas culturales.

Salud

Se busca mejorar la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud señalando que 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 realizar lo anterior, se destinarán los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga y las demás fuentes de financiación del régimen subsidiado. Se redefine el uso de los recursos de la subcuenta ECAT, permitiendo su inversión en la ampliación del régimen subsidiado o en la red de urgencias. Se establecen igualmente, las estrategias para el desarrollo del Plan de Atención Básica para el control de enfermedades emergentes y reemergentes.

Se proponen mecanismos para dar estabilidad financiera al sector, para ello, se incluyen mecanismos para controlar la evasión y elusión de aportes, 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 busca evitar la doble afiliación al régimen subsidiado y se establece la posibilidad de cobrar por ella según la capacidad de pago.

Con relación al tema del aumento de Cobertura, se precisa que el propósito es aumentar los recursos destinados a la ampliación de dichas coberturas de aseguramiento en salud. Además, se incluye la facultad para definir paquetes de servicios de salud diferentes al Plan Obligatorio de Salud (POS) para ciertos grupos de población en condiciones especiales.

Con relación a las entidades Aseguradoras y Prestadoras de Servicios de Salud, se propone revisar 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 eliminan los privilegios de las EPS públicas, en tanto aquellas que no tengan viabilidad financiera se liquidarán. Las Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, y las Empresas Solidarias de Salud, ESS, deberán agruparse para garantizar la compensación del riesgo y fortalecer su capacidad financiera. Se determina que el Instituto de los Seguros Sociales, ISS, debe reformarse institucionalmente, lo que implica el montaje de un sistema de información, que le permita administrar adecuadamente los diferentes seguros y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Adicionalmente, se determina la creación de un sistema de garantía de calidad de las IPS y las EPS con el fin de incentivar la calidad.

Con relación a los Hospitales Públicos se señala que 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. Aquellos que no se reestructuren, deberán liquidarse.

Se eliminó el aparte relacionado con la clarificación de las competencias de los distintos niveles territoriales ya que la intención de la modificación de la Ley 60 de 1993 no implica ningún subprograma en sí mismo.

Sobre el Sistema de Vigilancia y Control, se incluyen disposiciones tendientes hacia una adecuada estructura del sistema de vigilancia y control, encabezado por la Superintendencia de Salud. A nivel territorial, dicha Superintendencia podrá exigir a los entes vigilados la contratación de auditorías externas con el fin de lograr dichos fines.

Familia y niñez

Se establece que 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, proponiendo una estrategia de promoción y prevención de la drogadicción, el mal trato y todas las formas de violencia.

Se propone el 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 los mayores déficit nutricionales, y el mayor número de mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de seis (6) años no cubiertos por hogares comunitarios.

Se establecen estrategias contra la violencia intrafamiliar, la drogadicción y la atención integral a la niñez. Se propone un nuevo programa de hogares comunitarios y la canalización de las iniciativas municipales para la atención del menor. En materia de buscan juventudes, se busca 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.

Se propone la actualización de las normas y procedimientos de protección especial; la promoción de mecanismos que agilicen los procesos jurídicos y administrativos; y el incremento de las medidas de ubicación familiar de los menores, con preferencia a las medidas institucionales y en concordancia con las características regionales y culturales.

Se incluyen propuestas en materia de protección tanto a los minusválidos y discapacitados, así como a los mayores de 60 años.

Agricultura

Se busca continuar jalonando recursos del sector privado, por medio del incentivo a la capitalización rural, en beneficio del desarrollo y la competitividad agropecuaria en áreas tales como: adecuación de tierras, comercialización, mecanización, modernización e insumos, servicios de apoyo y fomento a la producción limpia. En materia de política comercial externa, se protegerá la producción colombiana y se apoyará la investigación de mercados a través de la Corporación Colombia. En la comercialización interna se busca modernizar la comercialización agropecuaria, mediante la reducción de la incertidumbre de los productores y el mejoramiento de su capacidad de negociación, la reducción de los costos de transacción y el aumento de la productividad del sector. Para la financiación del sector se propone impulsar la financiación de actividades de producción, transformación, comercialización y servicios asociados a actividades agropecuarias.

En el campo de la investigación en el sector agropecuario, se propone fortalecer 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. Adicionalmente se propone fortalecer la capacidad técnica y operativa del ICA para cumplir las siguientes fusiones: control y prevención sanitaria; registro de obtentores; preservación y adecuado aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales y, prevención de riesgos en la introducción, producción, comercialización de organismos modificados genéticamente.

En relación al tema de reforma agraria se plantea la promoción de este proceso 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, elaborado en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente.

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), se propone impulsar 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, así como a proyectos agro-industriales, esquemas de crédito, protección ambiental, asistencia técnica y promoción de la inversión privada.

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 lograr lo anterior, 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); y, 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 la política, consistente en el manejo sistémico y concertado del conjunto de acciones del Proyecto Colectivo Ambiental.

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.

Para la ejecución eficiente de la política ambiental, se debe mejorar el nivel de articulación y coordinación de las entidades encargadas de la gestión ambiental, a través de acciones como: el fortalecimiento de los instrumentos financieros mediante la unificación de los fondos ambientales y, en general, promover la adecuación de la institucionalidad ambiental a los recursos y responsabilidades existentes.

Para el desarrollo de los objetivos del sector, se propone la realización de los siguientes programas: El de agua, para proteger el precioso líquido en todos los ambientes; el de biodiversidad, el de bosques, el de productividad de procesos productivos endógenos, el de calidad de vida humana, el de producción más limpia y el de mercados verdes.

Se elimina el subprograma de Fortalecimiento Institucional del Sector.

Justicia

El objetivo de la política en el sector se dirige a la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, propicien la generación de patrones de convivencia y establezcan los mecanismos para la prevención, atención y control de factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de la violencia.

Para el logro de estos objetivos generales se proponen programas dirigidos a la modernización y desarrollo de la infraestructura física, de la infraestructura tecnológica, del sistema penitenciario y carcelario que permita atender de forma integral a la población reclusa.

Gobierno

Se establecen las estrategias para la Prevención y Atención de Desastres. Buscando el mayor conocimiento sobre Riesgos de Origen Natural y Antrópico, se propone: la incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; el inventario y manejo de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo; la articulación de la política ambiental y de prevención de desastres. Para garantizar un resultado oportuno de estas acciones se incluyen estrategias para fortalecer la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres buscando mejorar la capacidad de coordinación del SNPAD. Se promoverán acciones de fortalecimiento institucional de las entidades y comités regionales y locales, que intervienen en el SNPAD. Este programa incluye los siguientes subprogramas: fortalecimiento de los comités regionales y locales de prevención y atención de desastres; 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. Se propone igualmente, la Socialización de la Prevención y Mitigación de Riesgos, vinculando a entidades públicas y privadas, los organismos no gubernamentales y la sociedad civil en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Adicionalmente se incluyen una serie de estrategias para mitigar los efectos de la guerra y crear condiciones para la consecución de la paz.

Plan Colombia

Se propone el desarrollo de proyectos productivos participativos en el área 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. En materia de 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.

Se proponen igualmente estrategias para el desarrollo institucional y el fortalecimiento del capital social, con el fin de alterar los patrones de comportamiento a través de los cuales se desarrolla y reproduce la violencia.

En este orden de ideas, se plantea el subprograma denominado "Infraestructura para la Paz", el cual propende por 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. Para el desarrollo de este subprograma, fue creado mediante Ley 487 de diciembre de 1998 el "Fondo de Inversión para la Paz" como principal instrumento de financiación, a través de recursos públicos, contribuciones privadas, créditos externos y donaciones de organizaciones y gobiernos amigos, para programas y proyectos estructurados que promuevan aspectos tales como el desarrollo del sector agropecuario, la preservación del medio ambiente, el fortalecimiento de la sociedad civil en el desarrollo de la infraestructura en las zonas más afectadas por el conflicto armado y la violencia, estas, la reinstitucionalización de la justicia y la recuperación de la seguridad, así como una agenda política de negociación con los grupos armados.

En materia de promoción de la sostenibilidad ambiental se propone, generar beneficios sociales en las comunidades de zonas afectadas por el conflicto, de forma que por medio de la provisión de bienes y servicios ambientales, se contemplan acciones del programa de sostenibilidad de procesos productivos endógenos de la política ambiental del Plan, el desarrollo de proyectos de aprovechamiento sostenibles de los bosques, reforestación mediante plantaciones productoras-protectoras, proyectos silviculturales y la promoción del ecoturismo, especialmente en las áreas protegidas del nivel nacional, regional o municipal.

En el tema de las Políticas de Paz y Convivencia Ciudadana, se incluye un programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana, mediante el cual se desarrollan estrategias de lucha contra la violencia en zonas urbanas, tales como políticas de control de la criminalidad y de las expresiones violentas, y 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.

La estrategia contra la corrupción se establece sobre la prioridad de la consolidación de un ambiente pacífico. Para tal fin se proponen mecanismos tales como el fortalecimiento del proceso de selección de los funcionarios públicos, la disminución de la impunidad en relación con los comportamientos corruptos, el fortalecimiento de los sistemas de Información y control de la gestión pública, la realización de pactos anticorrupción en la Contratación Pública y la modernización de la administración financiera del Estado.

La modernización de las finanzas del Estado es necesaria para poder garantizar los recursos necesarios para la ejecución del plan y la aprobación de los demás mecanismos tales como: Definir los ingresos de carácter extraordinario; permitir el cambio de las fuentes de financiación sujetándose a las autorizaciones del Congreso; señalar las inversiones financieras que podrán realizar las entidades públicas; establecer un procedimiento ágil para reducir el presupuesto a causa de las reservas y cuentas por pagar; definir el alcance presupuestal 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; determinar nuevos mecanismos para la participación en proyectos de infraestructura; señalar la forma de transferir los recursos que en virtud de la Ley 226 le corresponden a las entidades territoriales; y precisar algunos procedimientos para la privatización de la propiedad accionaria del Estado.

Se busca igualmente dar un trato equitativo e igualitario a los servidores públicos y preservar las finanzas estatales, restringiendo el sistema de pago de cesantías con retroactividad. Además, se propone desarrollar el sistema financiero y contable sistematizado de todo el Estado.

Defensa y seguridad

El objetivo central de la propuesta para el 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. 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. Se busca lograr los siguientes objetivos: 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. Disminuir los índices de delincuencia.

Se otorga especial importancia a la movilidad y el apoyo táctico, a la dotación de equipos y medios necesarios, como es el caso de la adquisición de helicópteros artillados, garantizando un apoyo logístico y de mantenimiento técnico a los materiales y equipos. Se propone adicionalmente fortalecer las capacidades de inteligencia y telemática, ampliando la cobertura, integración y oportunidad de la información.

Grupos étnicos

La política para los pueblos indígenas se orienta hacia la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de los derechos étnicos y culturales consagrados en las normas constitucionales y legales. Se plantea dicha política en búsqueda de los siguientes objetivos: Promover el proceso de dotación de tierras mediante la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos, así en los casos en que se considere necesario para el desarrollo de los pueblos indígenas; Fortalecer y consolidar 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 las prácticas culturales de las comunidades; Desarrollar programas de etnoeducación, con especial énfasis en la educación bilingüe y multicultural, en la educación primaria y ampliar la cobertura de la educación secundaria por medio de metodologías innovadoras de pertinencia para grupos de población dispersa; Desarrollar acciones encaminadas a destinar recursos para atender prioritariamente el apoyo a la conformación de los territorios indígenas como entidades territoriales; y establecer un proceso de capacitación en gestión político-administrativa de los resguardos y nuevos entes territoriales.

Con relación a los grupos de población vulnerable se busca elaborar y actualizar la información cartográfica y estadística de los territorios indígenas, mediante una base de datos que facilite el proceso de asesoría autogestionaria y jurídica. Se buscará impulsar y fortalecer la Comisión de Derechos Humanos buscando acuerdos acerca de las medidas legislativas y administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas. Igualmente, se propende por la adecuación y mejoramiento de los canales de coordinación en la implementación de la política indígena entre los distintos niveles de gobierno, así como entre las instituciones sectoriales, y por la ampliación de 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. Además, se promoverá el desarrollo de 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. Por último, se establecen políticas internacionales y de fronteras relacionadas con los pueblos indígenas.

Con relación a los Pueblos Rom se propone establecer mecanismos para la integración de estas comunidades a sus propósitos de lucha contra la pobreza y mejoramiento de su calidad de vida, respetando sus particularidades culturales.

Con relación a los Grupos Etnicos-Afrocolombianos y raizales se propone orientar los esfuerzos a los siguientes objetivos: saneamiento básico, salud, educación, actividades productivas y desarrollo institucional, y titulación y adquisición de tierras.

Para los grupos raizales en particular, se propone impulsar programas de protección al archipiélago de San Andrés y Providencia como área estratégica de desarrollo turístico del país. Así mismo proporcionar a la población raizal del archipiélago, alternativas de solución a su problemática actual, insularidad, sobrepoblación, marginalidad y pobreza creciente.

Infraestructura

Sector transporte

Carreteras

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. La expansión de la red se logrará mediante el Programa de Concesiones

Red secundaria y terciaria

Los dos principales objetivos son los siguientes: 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.

Sector aeronáutico y aeroportuario

Se buscará aumentar la seguridad del espacio aéreo y mantener la infraestructura existente. Estos montos se complementarán con un programa de apoyo al proceso de descentralización y privatización aeroportuaria.

Programa ferroviario

Se buscará la 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.

Programa fluvial

Mediante el plan de inversiones del sector fluvial, se pretende invertir en las cuencas del Magdalena, Orinoco, Amazonas y Atrato. Adicionalmente, se busca realizar la rehabilitación de la Ciénaga de la Virgen y diseñar políticas de concesión del río Meta, el cual incluirá la construcción de un puerto en la Banqueta y obras de canalización para garantizar su navegabilidad.

Programa marítimo

Se desarrollará el programa de concesión de los canales de acceso en los puertos marítimos. Se pretende además concesionar la profundización, mantenimiento, operación y construcción de obras complementarias a los canales de acceso, inicialmente en los puertos de Barranquilla y Buenaventura.

Minas y Energía

En electricidad, se busca consolidar el marco regulatorio existente, fomentar la participación de nuevos agentes en el mercado, incrementar la cobertura de energía en zonas rurales –con énfasis en los nuevos departamentos– y solucionar los problemas de administración de las empresas estatales.

En el tema de generación eléctrica, se busca incrementar la confiabilidad y solidez del sistema mediante el incremento de la capacidad instalada, a través de recursos hídricos y térmicos para una capacidad total en el año 2000 de 14,389 MW.

Los propósitos de la política para el área de distribución, están encaminados a mejorar la eficiencia operativa, aumentar la cobertura sin discriminación geográfica y social, bajar costos para el usuario y asegurar la viabilidad financiera de las empresas.

Se Incluyen adicionalmente estrategias gubernamentales en materia de uso racional y eficiente de la energía para lograr la eficiencia en el consumo energético en el país.

Con relación a las zonas no interconectadas, ZNI, se establece un Plan de Energización en las ZNI, acorde con las necesidades y potencial energético de las regiones e igualmente se pretende incrementar la cobertura en zonas rurales y aisladas.

En materia de subsidios, se extiende el período de desmonte de los subsidios superiores a los autorizados por la Ley 142 de 1994 (extralegales) para el servicio público de energía; y se instrumentan, 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.

En materia petrolera el objetivo es incrementar el número de pozos de forma directa o en asocio con terceros y se busca además, el aumento de las reservas, con el objeto de mantener la producción actual, y evitar un posible desabastecimiento de crudo en el futuro. Respecto al transporte de crudo, la inversión de Ecopetrol se concentrará principalmente en el incremento de la capacidad de los poliductos actuales, y luego en la construcción de ductos para nuevos hallazgos, como en la adecuación de estaciones y líneas que así lo requieran.

En materia de transporte de gas, se propone concentrar los esfuerzos 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. Con el objeto de reducir la vulnerabilidad del sistema troncal de transporte de gas, se propone desarrollar el almacenamiento subterráneo, lo cual permitirá incrementar la confiabilidad de suministro a todos los agentes del sector.

En materia de exploración básica en minería, se busca incrementar el nivel de cobertura del conocimiento geocientífico del territorio nacional, mientras en explotación de minerales, se busca incrementar la explotación de minerales –en particular, en el Complejo Cerrejón Zona Norte– para lo cual se adelantarán inversiones en la adecuación de nuevas áreas de minería, así como inversiones dirigidas a desarrollar la infraestructura de transporte, que permita el adecuado acceso a nuevas áreas mineras, la infraestructura de energía y el programa de reposición de equipos. Finalmente, se buscará estructurar una matriz de capacitación técnica en las actividades de exploración y explotación de la minería informal, mediante programas ambientales, operativos y empresariales.

Comunicaciones

Se busca el aumento de la productividad y la competitividad y al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos mediante las siguientes estrategias:

(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 de nuevos agentes en la prestación de los servicios, y

(v) Propiciar el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de la Información.

En telefonía local, las acciones del Plan estarán dirigidas a aumentar el cubrimiento y la calidad del servicio telefónico. En el servicio de telefonía de larga distancia se buscará la realización de inversiones orientadas a financiar la construcción y expansión de las nuevas redes de larga distancia. Con la adjudicación de las concesiones de los Sistemas de Comunicaciones Personales, PCS, se pretende atraer importantes inversiones en nuevos servicios inalámbricos móviles y en las redes de telefonía móvil celular. Se desarrollará el Plan de Telefonía Social y el Plan Nacional de Servicio Universal. Adicionalmente, 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.

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, lo cual permitirá a la economía nacional incrementar sus niveles de competitividad en los mercados internacionales.

Las acciones del sector público en televisión comprenden el plan de fortalecimiento técnico para Inravisión y para la televisión cultural. Igualmente, el sector público realizará inversiones en el servicio de correo, para ampliar la oferta y mejorar la eficiencia operativa del servicio.

Comercio Exterior

El diseño de la política de comercio exterior tiene por objeto fortalecer internacionalmente, y se buscará el fortalecimiento de la oferta productiva exportable y 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 se debe alcanzar en el contexto internacional.

Se propone como base de la política industrial, 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, a través de la creación del Fondo Nacional de Productividad y Competitividad.

Se propone apoyar 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.

Se requiere la modernización de las entidades del Estado, las cuales deben coordinar, apoyar y controlar los aspectos operativos del comercio exterior. Además, se revisarán los trámites de importación

y exportación de bienes, servicios y tecnología, y se compilará la totalidad de las disposiciones vigentes en materia de política comercial colombiana.

En materia de turismo, se buscará canalizar fondos a actividades tales como la capacitación de la policía de turismo y el desarrollo de una cultura de promoción del turismo. Se establecerá una estrategia conjunta con las autoridades ambientales para la promoción del Ecoturismo.

Ciencia y tecnología

Para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo se requiere de una política en ciencia y tecnología que permita avanzar en todas la áreas del conocimiento y en sus aplicaciones, dando prelación a las tecnologías dirigidas a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos y al logro de la competitividad internacional del aparato productivo colombiano. Para ese fin se propone: Emprender las mejoras institucionales que requiere el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, para progresar en la articulación de los diversos componentes y actores institucionales públicos y privados de los diferentes órdenes regionales comprometidos en el desarrollo científico y tecnológico; Impulsar los programas de educación en ciencias que incluyan la formación de docentes e investigadores no sólo para la universidad y la industria sino para la educación básica, así como la dotación de laboratorios de enseñanza en todos los niveles; formar una masa crítica de investigadores y profesionales especializados en áreas estratégicas para el país. Se propone igualmente fortalecer el Sistema Nacional de información sobre actividades de ciencia y tecnología y vincular al SENA a la política de ciencia y tecnología, evitando la dispersión de esfuerzos y duplicidad de actividades con otras entidades como Colciencias y otros centros privados de desarrollo tecnológico.

Infraestructura social

Se propone como meta del programa de vivienda urbana, 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 presupuesto nacional, 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 del 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. Se plantea el subprograma de doble Subsidio, el cual está 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, este último puede ser entregado por entidades privadas o comunitarias). El subprograma de doble subsidio para mujeres cabeza de familia tendrá un cupo del 10% de los recursos totales destinados a este programa.

Se buscará vincular a las Cajas de Compensación Familiar en tres actividades importantes de la política social: vivienda de interés social, atención a menores de seis (6) años y jornada complementaria. Esta vinculación se hará en el entendido de que hay una necesidad de modificar algunos de los porcentajes que la ley hoy les impone.

Para lograr el objetivo descrito es importante aclarar que las cajas conservarán el manejo financiero independiente y en cuentas separadas de los recursos destinados a mercadeo, IPS y EPS. De la misma manera, para la optimización de los recursos, las Cajas de Compensación Familiar seguirán ofreciendo programas de educación no formal que no presenten duplicidad con los ofrecidos por el SENA.

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 y manejo integral de desechos cuando sea económica, social y ambientalmente viable.

El financiamiento debe provenir fundamentalmente del cobro de tarifas a los usuarios, aportes de los municipios con cargo a la Ley 60 de 1993; 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. Los proyectos concursarán por los recursos de apoyo de la Nación, previo el cumplimiento de las siguientes condiciones: Cumplir con la legislación y la política sectorial, maximizar el uso de tarifas, tener recursos de crédito y aportes locales en la financiación de los proyectos, y dar prioridad a la atención de usuarios con 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, como también los plazos definidos para la obtención de niveles de eficiencia.

Se busca crear las condiciones institucionales, regulatorias y de control en lo nacional, para generar señales claras, estables, flexibles y acordes con las condiciones locales. Los municipios y entidades prestadoras de los servicios deberán adelantar proyectos para mejorar la calidad y ampliar las coberturas del servicio de acueducto y saneamiento básico. 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.

En materia de agua potable y saneamiento básico en la zona rural, el Ministerio de Desarrollo Económico coordinará con el Ministerio de Agricultura la ejecución de las políticas, planes y programas en materia de inversiones y asistencia técnica.

Emergencia informática 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. 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.

Desarrollo urbano

Se buscará el apoyo del Gobierno Nacional a las entidades territoriales en la formulación y gestión de los macroproyectos urbanos, y en la promoción a la evaluación y seguimiento de los mismos. Se implementarán mecanismos de asistencia técnica a las entidades territoriales para adelantar procesos de gestión y modernización de los sistemas de transporte urbano, y se propone trabajar 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. Se busca igualmente implementar la optimización, impulso y seguimiento de las labores de titulación masiva de predios y gestión institucional para el mejoramiento de la información y del trámite de asuntos catastrales y de diseñar un registro. Por último, se diseñarán las herramientas técnicas y financieras necesarias para promover alianzas estratégicas entre entidades públicas y privadas, calificar la mano de obra y atraer la inversión a los centros urbanos.

Tal como lo ordena la Constitución Política el proyecto contiene los principales programas y subprogramas a ejecutar durante su vigencia y los instrumentos para su ejecución incluidos en la parte final del Plan.

17. **Pliego de modificaciones al Proyecto de ley,** ***por el cual se expide el plan de inversiones para 1999-2002***

A continuación los suscritos ponentes nos permitimos considerar el pliego de modificaciones al Proyecto de Ley por la cual se expide el Plan

de Inversiones para 1999-2002. Es importante advertir, que todos los cambios lleven el visto bueno previo del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Mecanismos para la ejecución del plan

En el artículo, que corresponde en la numeración del pliego de modificaciones al número 9, se introdujo la frase: "después de expedido un nuevo plan". La razón de introducir esta frase es precisar el alcance en el tiempo de la Ley del Plan, estableciendo que, dicha ley continuará vigente aún después de que se expidan nuevos Planes de Desarrollo, a menos que, una vez expedido un nuevo Plan de Desarrollo el legislador expresamente derogue o modifique alguna de las disposiciones contenidas en esta ley.

El texto del artículo modificado es el siguiente:

Artículo 9°. *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 modificadas o derogadas expresamente por el legislador después de expedido un nuevo plan.

Artículo 10. En el artículo 14, que corresponde al artículo 10 del pliego de modificaciones se eliminó la frase: "de conformidad con el segundo inciso del artículo 346 de la Constitución." Esta frase se eliminó, debido a que dicha remisión resulta de alguna manera innecesaria, si se tiene en cuenta que el artículo describe los mismos títulos de gasto que desarrolla el mencionado artículo constitucional.

El nuevo texto del artículo se presenta a continuación:

Artículo 10. *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, siempre que no se afecten las metas macroeconómicas.

Artículo 11. *Crédito a las entidades territoriales.* Se abre la posibilidad de realizar los créditos para saneamiento fiscal a través de créditos directos de Fonade.

"Crédito a las entidades territoriales para propiciar el saneamiento fiscal de las entidades territoriales, la Nación podrá garantizar total o parcialmente, los créditos que éstas contraten, bien sea con las instituciones del sistema financiero mediante el sistema de redescuento de Findeter, o las que contraten con Fonade como prestamista directo, 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."

Por último en este Capítulo se introdujo un artículo, que corresponde al xx del pliego de modificaciones, tendiente a establecer mecanismos de financiación para las entidades territoriales que presenten faltantes, para el pago de docentes por concepto de obligaciones adquiridas con docentes vinculados antes del 31 de diciembre de 1998, previa la suscripción de convenios de desempeño en materia educativa.

Este nuevo artículo, tiene por objeto otorgarle a la Nación la posibilidad de colaborar con los departamentos, a través de créditos, en el evento en que el situado fiscal que se les asigne no sea suficiente para cubrir y financiar los compromisos del sector educativo.

Sin embargo, para poder suscribir el contrato de crédito con la Nación, es necesario, que cada departamento firme un convenio de desempeño, el cual tiene por objeto acordar unas metas financieras, de eficiencia, de equidad, de cobertura y de calidad, entre el respectivo departamento y (i) el Ministerio de Educación, (ii) el Ministerio de Hacienda y (iii) el Departamento Nacional de Planeación.

En este orden de ideas, lo que se busca con la suscripción previa del convenio de desempeño, es garantizar la correcta y eficiente inversión de los dineros provenientes del crédito que otorgue la Nación, en la cobertura del servicio educativo del respectivo departamento.

El artículo propuesto dispone lo siguiente:

Artículo 12. *Convenios de desempeño en educación.* La Nación no podrá transferir recursos para financiar docentes pertenecientes a la planta a cargo del situado fiscal en los casos en que el situado fiscal asignado a un departamento para financiar el servicio educativo no cubra los costos de las obligaciones adquiridas a 31 de diciembre de 1998, salvo a través de créditos. Los créditos para tal fin establecerán compromisos de racionalización y podrán ser parcialmente condonados, de acuerdo con el cumplimiento de dichos compromisos.

Previa a la suscripción de los contratos de crédito, el respectivo departamento deberá suscribir un convenio de desempeño de la totalidad de los recursos entregados, a través del cual se acuerden las metas financieras de eficiencia, equidad, cobertura y calidad, con el Ministerio de Educación, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección de Apoyo Fiscal y con el Departamento Nacional de Planeación, el incumplimiento del convenio de desempeño acarreará de forma inmediata la suspensión de los desembolsos del convenio de crédito al cual hace mención este artículo y dará derecho al cobro inmediato de la totalidad de los recursos entregados.

1. **Sector Educación**

Los artículos que aquí se reseñan se encuentran aún en proceso de negociación entre el Gobierno, los docentes y el parlamento, en consecuencia, deben considerarse como versiones preliminares que podrán ser modificadas en el curso del debate en el Congreso.

Artículo XX. Se incorpora un nuevo artículo "Examen de idoneidad académica", que corresponde al artículo XX del pliego de modificaciones, donde se establece que los empleados públicos docentes tendrán que presentar un examen de idoneidad académica en el área de su especialidad académica y de actualización pedagógica y profesional, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, tanto para el ingreso como para la permanencia en el servicio y el ascenso en el escalafón para los grados siete y doce. El objeto de estos exámenes, es velar por la calidad y cumplimiento de los fines de la educación, de tal forma que la autoridad nominadora podrá retirar del servicio al empleado docente que no obtenga el puntaje requerido, quien no podrá impugnar tal decisión alegando derechos de carrera docente. De todas formas, con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio educativo, el Gobierno Nacional determinará criterios de permanencia para los empleados públicos docentes, sin consideración a los resultados del examen. El siguiente es el texto del artículo:

Artículo XX. *Examen de idoneidad académica.* Con el propósito de velar por la calidad y cumplimiento de los fines de la educación, los empleados públicos docentes presentarán un examen de idoneidad académica en el área de su especialidad académica y de actualización pedagógica y profesional, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, tanto para el ingreso como para la permanencia en el servicio y el ascenso en el escalafón para los grados siete (7) y doce (12) de forma tal que la autoridad nominadora retirará del servicio al empleado público docente que no obtenga el puntaje requerido en el examen.

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.

Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio educativo el Gobierno Nacional podrá determinar los criterios de permanencia de los empleados públicos docentes, sin consideración a los resultados del examen.

Artículo 23. En el segundo inciso del artículo xx del pliego de modificaciones, relacionado con el Presupuesto de las Instituciones de Educación Superior, se hicieron algunas precisiones para darle mayor claridad a lo que en él se dispone. En efecto, en vez de hablar de "preparación de anteproyectos de presupuesto", se habla de la "asignación de recursos" a las instituciones de educación superior públicas y se precisa que dicha asignación se realizará sujetándose a la disponibilidad de recursos. En esta forma, se propone el siguiente texto:

Artículo XX. *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 asignación de recursos a las instituciones de educación superior públicas, se realizará sujetándose a la disponibilidad de recursos y aplicando una fórmula con indicadores 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.

2. **Sector Salud y Seguridad Social**

Artículo 29. En el quinto inciso del artículo 29 del proyecto, estabilidad Financiera, Flexibilización Operativa y Eficiencia de las Empresas Sociales del Estado, que corresponde al artículo del pliego de modificaciones, se introdujeron ajustes en la redacción y la introducción de la palabra "bienes".

La razón de introducir esta palabra tiene por objeto aclarar que las Empresas Sociales del Estado no solamente podrán recibir recursos por el pago de facturación de servicios, sino también podrán recibir bienes, por dicho pago. En efecto, como estaba redactada anteriormente esta norma, se excluían de dicho pago los bienes del Estado.

En este mismo artículo, en el párrafo 6, se incluyó la frase "los demás recursos propios". Esta frase tiene por objeto establecer que las indemnizaciones que se originen por la supresión de cargos a causa del ajuste de tipología podrán ser pagadas tanto con recursos provenientes del situado fiscal y la participación municipal, como con recursos provenientes de las rentas cedidas, la venta de servicios y los recursos propios de cada entidad; por lo tanto, no se imputa siempre el pago de las indemnizaciones a los recursos provenientes del situados fiscal y las participaciones municipales, sino se faculta a que con recursos propios de la entidad sean atendidos dichos pagos. El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo. *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 las necesidades de la población así como a la oferta y demanda, pública y privada de servicios de la región, 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 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 o bienes 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, los demás recursos propios y otros recursos que transfiera el Gobierno Nacional;

b) Artículo 30. En el artículo 30 que trata sobre los recursos del presupuesto para la Subcuenta de Solidaridad en Salud se garantizará los aportes nacionales para mantener la cobertura actual del régimen subsidiado y se incluyó un mecanismo de control para asegurar la transferencia de los entes territoriales a las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS). El artículo modificado es el siguiente:

"Artículo 22. *Recursos del Presupuesto para la Subcuenta de Solidaridad.* En salud la Nación garantizará en cada vigencia fiscal con aportes del presupuesto nacional, la financiación como mínimo de la cobertura actual del régimen subsidiado en salud. Estos recursos son complementarios a los que las Cajas de Compensación Familiar deben destinar obligatoriamente al régimen subsidiado y a los recursos de las entidades territoriales.

Incurrirán en causal de mala conducta los alcaldes o gobernadores que no entreguen los recursos correspondientes al Sistema de Seguridad Social en Salud (SSSS) a las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS)";

c) Artículo 31. En el último inciso del artículo 31, que regula la provisión de riesgos en la "Subcuenta de Solidaridad, y que corresponde al artículo 23 del pliego de modificaciones se introdujo la frase incluidas las fusiones y/o integraciones". La razón de incluir esta frase, es precisar algunos de los mecanismos, tales como la fusión y/o integración, que el Gobierno Nacional tiene para garantizar los servicios, en los casos de quiebra y de problemas de solvencia de las entidades aseguradas.

En efecto, las fusiones y/o integraciones son mecanismos que tienden a solucionar los problemas de solvencia de las diferentes entidades para lograr la permanencia de las mismas en el mercado y garantizar una correcta prestación de los servicios.

El texto que se propone es el siguiente:

Artículo XX. *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, incluidas las fusiones y/o integraciones para garantizar la prestación de servicios en caso de quiebra o insolvencia de las entidades. El Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento y operación.

Artículo 32. Este artículo fue modificado en el mismo sentido que el anterior, agregando la competencia del Gobierno para reglamentar la materia e incluyendo las figuras de las fusiones y/o integraciones.

El texto que se propone es el siguiente:

"Artículo xx. *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 garantizar la prestación de los servicios a los afiliados en los casos de quiebra y de problemas de solvencia 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, y será reglamentada por el Gobierno Nacional.

Así mismo, el Gobierno Nacional podrá establecer otros mecanismos para garantizar la prestación de servicios, incluidas las fusiones y/o integraciones en caso de quiebra o insolvencia de las entidades. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y operación de tales mecanismos";

c) Artículo 33. En el artículo 33: Excedentes de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito y que corresponde al artículo 25 del texto propuesto, se eliminó la frase "los servicios asistenciales prestados a la población no amparada por beneficios del régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud" y se cambió por la frase "régimen subsidiado".

La razón de este cambio, es precisar que los 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 establece la Ley 100 de 1993 y adicionalmente para financiar el régimen subsidiado y la red de urgencias.

Lo anterior se debe á que, el régimen subsidiado tiene como propósito vincular al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a todas aquellas personas pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar; por lo tanto, al hacer parte del régimen subsidiado toda la población pobre y vulnerable, no es posible que existan segmentos de la población no amparada por los beneficios del régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Se incluyó como beneficiaria de estos recursos la red de urgencias, por cuanto esos son los únicos recursos de que se dispone para modernizar la red de urgencias de los hospitales públicos que es la única que atiende a la población que no está afiliada ni al régimen contributivo ni al subsidiado.

En este mismo artículo se incluyó la frase "buscando en todo caso estimular el subsidio a la demanda".

Esta frase se incluyó con le objetivo de precisar que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud debe propender por estimular el subsidio a la demanda en los eventos en que se destinen los recursos excedentes de las tasas establecidas para financiar la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad en garantía en salud a los fines establecidos en la Ley 100 de 1993. Con esta medida se busca mantener la eficiencia en el sector salud, así como la distribución equitativa de los recursos. La norma tendría la siguiente redacción:

Artículo 25. *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 el régimen subsidiado y la red de urgencias. Estos recursos se distribuirán, de acuerdo con los criterios que para tal efecto señale el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, buscando en todo caso estimular el subsidio a la demanda;

d) Artículo 34. En el segundo párrafo del artículo 34, que se encuentra identificado como artículo xx en el pliego de modificaciones, que regula los Controles del Sistema de Seguridad Social en salud se eliminó la frase "el gobierno". Esta palabra se eliminó simplemente porque en dicho párrafo ya se había hecho referencia a que la competencia para organizar el sistema de auditoría era del Gobierno, por tanto, no existe necesidad de repetir nuevamente que será el Gobierno el encargado de precisar:

i) La forma como se desarrollará el sistema de auditoría, y

ii) Los mecanismos para contratar su desarrollo por parte de particulares. El texto es el siguiente:

"Artículo. *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, precisará la forma como se desarrollarán dichos sistemas y los mecanismos como se contratará su desarrollo por parte de particulares".

Se incluye un nuevo artículo que precisa que los recursos de la seguridad social de acuerdo con el mandato del artículo 48 de la Constitución no pueden destinarse a otros fines, en consecuencia de estos recursos sólo puede gravarse con impuestos locales los recursos que son de propiedad de las EPS y las ARS.

El texto que se propone es el siguiente:

"Artículo 32. *Concepto de ingreso bruto.* Los recursos de la seguridad social, conforme a su destinación específica, no se podrán destinar a otros fines. El Gobierno Nacional determinará para todos los efectos legales, el concepto de ingreso bruto de las entidades que integren el sistema de seguridad social en salud".

3. **Sector agropecuario**

Los ponentes reclamaron que se debería dar una mayor importancia al sector agropecuario en las políticas y programas del Plan de Desarrollo. Se plantearon propuestas en el sentido de:

i) Fomentar la inversión pública en el sector;

ii) Revisar la política arancelaria de los bienes agropecuarios para corregir las distorsiones que afectan el comercio agropecuario andino;

iii) Establecer proporciones fijas de inversión de los recursos del Fondo de Inversiones para la Paz y del Fondo de Regalías en el sector agropecuario. Así mismo se señaló la falta de claridad en el Plan acerca de las acciones y recursos que se destinarán a Vivienda Rural.

a) Artículo 40. En el primer párrafo del artículo 40, que corresponde al artículo xx: propuesto, que crea nuevas Operaciones Financieras de Finagro, con el objeto de mejorar la redacción; la redacción propuesta es la siguiente:

"Artículo xx. *Nuevas operaciones financieras de Finagro.* El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, financiará adicionalmente, servicios vinculados en forma 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";

b) Incluir un nuevo artículo que trata sobre las operaciones de capital de riesgo porque el sector agropecuario no contaba con un instrumento que permitiera al Estado realizar inversiones con capital de riesgo en empresas agropecuarias con la cobertura y hacia la actividad productiva hasta apoyar procesos de comercialización y de transformación. El texto propuesto es el siguiente:

"Artículo. *Operaciones de Finagro en capital de riesgo.* Finagro podrá estimular la creación y fortalecimiento de empresas productoras, comercializadoras y de transformación primaria de productos agropecuarios y pesqueros, mediante la creación de un fondo de inversiones para capital de riesgo, administrado por tal entidad, el cual se constituirá con excedentes de liquidez de Finagro, distintos de los provenientes de los Títulos de Desarrollo Agropecuario con el concepto previo del Conpes, siempre y cuando no se afecten los flujos de tesorería y de crédito de la entidad; y con recuros propios que su Junta Directiva asigne. Igualmente, Finagro podrá recibir otros recursos, en calidad de aportes provenientes de donaciones o transferencias de otras entidades públicas o privadas. La participación del Fondo cesará una vez las empresas respectivas logren, a juicio de Finagro, niveles aceptables de competitividad y solidez patrimonial";

c) Artículo 44. En el artículo 44, xx del texto propuesto, relacionado con las bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales, se hizo una corrección de ortografía cambiando la palabra "señalara" por "señalará". De la misma manera, se modificó la redacción en el sentido de establecer que las bolsas son quienes deben contar con organismos para la liquidación y compensación de operaciones. El artículo quedó así:

Artículo xx. *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. En todo caso, las bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales 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;

c) Artículo 45. En el artículo 45 que reguló el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y que corresponde al artículo xx, propuesto, se incluyó una corrección de ortografía en el título del artículo, se cambió la palabra "Riego" por "Riesgo". El texto quedó así:

"Artículo xx. *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".

d) Se proponen dos nuevos artículos que tratan sobre la creación de un fondo par la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y para canalizar aportes a las entidades de participación mixta de este sector. Actualmente se presentan restricciones presupuestales que impiden el financiamiento adecuado de las actividades de investigación y desarrollo de tecnología. Los activos que pertenecen a las entidades públicas del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria no son siempre utilizados de manera eficaz, por lo cual hay una pérdida de recursos. Por esta razón, se dotará al sector de un fondo para la investigación y desarrollo tecnológico agropecuario que permita asegurar la sostenibilidad de las actividades de investigación. Igualmente se fortalecerá patrimonialmente a las entidades de carácter mixto vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en procura de que puedan cumplir de manera más adecuada sus funciones. Los artículos propuestos son los siguientes:

"Artículo. *Creación del Fondo para la Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario.* Créase el Fondo para la Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario como cuenta especial bajo la administración del Ministerio de Agricultura como una cuenta especial bajo la administración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que se constituirá con aportes del Presupuesto Nacional, donaciones y recursos provenientes de la venta de bienes inmuebles del extinto Idema del ICA, así como de las utilidades de la Bolsa Nacional Agropecuaria".

"Artículo. *Aportes a las entidades de participación mixta del sector agropecuario.* El Gobierno Nacional podrá aportar el patrimonio de las entidades de participación mixta del sector agropecuario, los bienes muebles que no requieran sus entidades adscritas para el cumplimiento de sus funciones, o aquellos que se reciban y determinen como fruto de operaciones de liquidación, fusión o supresión. El Gobierno Nacional con posterioridad a la reestructuración de sus entidades adscritas y vinculadas de acuerdo con la ley evaluará y determinará los bienes que serán aportados a dichas entidades de participación mixta".

4. **Sector Medio Ambiente**

El Representante a la Cámara José María Conde propuso incluir en el articulado de la Ley del Plan de Desarrollo un artículo que consagrara el Incentivo de Reconversión Ambiental Industrial. Igualmente la Comisión consideró pertinente adicionar la parte introductoria del capítulo II, referente a las estrategias y políticas en materias económica, social y ambiental, introduciendo en el mismo el tema ambiental, en aras de garantizar la protección del medio ambiente en los procesos de contratación pública, en la determinación de los Planes y Programas de Desarrollo y Expansión Sectorial, y en la ejecución de proyectos, obras o actividades adelantados con recursos públicos.

a) Artículo 47. En el artículo 47 que trata sobre los Fondos del Sector Medio Ambiente se aclara que como FONAM fue creado por la Ley 99 de 1993 con personería jurídica, el fondo a crear deberá tener personería jurídica. El texto que se propone quedó así:

"Artículo XX. *Fusión de los Fondos del Sector Medio Ambiente.* El Gobierno Nacional integrará en un fondo con personería jurídica, los fondos adscritos al Ministerio del Medio Ambiente existentes. Dicho fondo estará adscrito al mencionado ministerio, y se denominará Fondo Nacional Ambiental, FONAM. Para tal efecto, los fondos fusionados se transformarán en subcuentas del fondo que se ordena integrar, encargadas de administrar los respectivos recursos";

b) En el artículo 48, relacionado con la tarifa de las licencias ambientales, y que corresponde al artículo xx, propuesto, se aclara que las autoridades ambientales podrán cobrar el servicio, evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y demás permisos, concesiones, en las oportunidades que el Gobierno Nacional determine. También se aclara en el tercer párrafo, que los topes para los sueldos de los profesionales a contratar para la realización de esas tareas, serán hasta por los topes máximos de sueldos y contratos del Ministerio de Transporte. La redacción propuesta es la siguiente:

Artículo xx. *Tarifa de las licencias ambientales.* El artículo 28 de la Ley 344 de 1996 quedará así:

"Las autoridades ambientales podrán cobrar en las oportunidades que determine el Gobierno Nacional, 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, que sean 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 hasta por los topes máximos 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 Intemacional 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.

c) Artículo xx. *Se incluyó un nuevo artículo que crea el Incentivo de la Reconversión Ambiental Industrial que apoyará a las personas naturales y jurídicas que adelanten proyectos de reconversión ambiental industrial de la pequeña y mediana industria. Se propone el texto siguiente:*

"Artículo xx. *Incentivo de la Reconversión Ambiental Industrial.* Créase el Incentivo de la Reconversión Ambiental Industrial, al cual tendrá derecho toda persona natural o jurídica pública o privada que ejecuten proyectos de inversión en reconversión ambiental industrial para la pequeña y mediana industria. Los proyectos deberán corresponder a los términos y condiciones que determine el Ministerio del Medio Ambiente".

d) Artículo 49. El artículo 49 que hace referencia a las Asociaciones Comunitarias de la Cuenca por Jurisdicción de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible se elimina porque no se relaciona el destino, sistema, método y asignación propuesto para las tasas de agua y se reemplaza por un artículo relacionado con éstas. Se busca mejorar las limitaciones y llenar los vacíos de la normatividad pasada, al definir un sistema y metodo más acorde con la información disponible en el país. De esta manera se tendría una base coherente para reglamentar el instrumento y desarrollar un trabajo de coordinación y conscientización de los usuarios. Así mismo, se busca una mayor transpatrencia en la asignación y destino de los recursos con la creación de los Fondos Regionales de Conservación del Recurso Hídrico. De otra parte, teniendo en cuenta que el agua es un recurso intersectorial, su reglamentación estará a cargo del Gobierno Nacional.

El artículo propuesto quedará así:

"Artículo xx. *Tasas por uso del agua.* Los recursos provenientes del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 se destinarán a acciones de conservación, restauración y manejo integral de las cuencas hidrográficas de donde proviene el agua, al Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, al desarrollo de sistemas y tecnologías ahorradoras del recurso, a programas de comunicación educativa sobre el uso racional del agua en las regiones y a sistemas de monitoreo y control del recurso.

El sistema y método para la determinación de la tarifa de la tasa por utilización de agua será el siguiente:

– *Concertación de la meta de uso de agua.* Las autoridades ambientales competentes concertarán con los usuarios una meta de reducción de consumo de agua teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Gobierno Nacional. Esta meta se definirá teniendo en cuenta la mejor información disponible de los niveles de ahorro deseados.

– *Tarifa mínima.* La tarifa mínima será establecida por el Gobierno Nacional teniendo en cuenta los costos promedio nacionales para la restauración y conservación por hectárea en zonas de protección y conservación de cuencas y los niveles de ahorro deseados.

– *Factor regional.* La autoridad ambiental regional le aplicará un factor regional a la tarifa mínima. Esta autoridad al final de cada semestre comparará el uso total del agua con la meta establecida. El factor regional se incrementará semestralmente, en una cuantía establecida por el Gobierno Nacional, cuando la autoridad ambiental identifique que no se está alcanzando la meta de uso de agua previamente establecida. Al alcanzar la meta de uso de agua, el factor regional no se incrementará.

– *Recaudo y administración de los recursos.* Las tasas por uso de agua serán recaudadas por las autoridades ambientales a través de un esquema de Fondos Regionales para la Conservación del Recurso Hídrico, cuya composición y operación será reglamentada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. La autoridad ambiental regional deberá presentar al Ministerio del Medio Ambiente y poner a disposición de los usuarios del agua, un informe anual que señale el destino dado a los recursos recaudados por este concepto. El Ministerio del Medio Ambiente reglamentará el contenido de dichos informes.

Parágrafo 2°. En forma similar a las tasas por uso del agua, el Gobierno Nacional reglamentará el uso de los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas preferiblemente a través de un esquema de fondos regionales de descontaminación hídrica".

5. **Sector Justicia**

Los ponentes solicitaron incluir en el Plan un artículo mediante el cual se imposibilitara a los municipios y distritos la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial mientras no se hubieren determinado las zonas viables para la construcción de centros carcelarios en lugares periféricos del centro urbano.

a) Se elimina el artículo 50 relacionado con la prestación del servicio legal popular en la Defensoría del Pueblo, por considerar que al establecer un sistema de otorgamiento de tarjetas profesionales provisionales para permitir el desarrollo de las actividades jurídicas a cargo de la Defensoría, se correría el riesgo que luego no se cumplieran adecuadamente las obligaciones derivadas del mismo;

b) Se propone la creación del Fondo de Infraestructura Carcelaria, FIC, para generar una infraestructura moderna de establecimientos carcelarios a través de un organismo que tenga una alta capacidad financiera y administrativa, que tenga patrimonio propio y personería jurídica para autofinanciarse con la venta de los inmuebles de cárceles que vayan siendo suprimidas por las nuevas penitenciarías.

"Artículo. *Creación del Fondo de Infraestructura Carcelaria, FIC.* Créase el Fondo de Infraestructura Carcelaria -FIC-, como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa y financiera, cuyo objetivo es el desarrollo de las políticas de infraestructura carcelaria, correspondiéndole principalmente las funciones de diseño, construcción, refacción, mantenimiento y dotación de los establecimientos de reclusión del orden nacional.

Suprímese la Subdirección de Construcciones y toda otra dependencia o cargo del INPEC relacionados directa o indirectamente con el objeto del FIC, cuyas funciones asume el Fondo de Infraestructura Carcelaria. Los recursos estimados en la vigencia de 1999 para el funcionamiento de estas dependencias y cargos suprimidos, se reasignarán al Fondo, de modo que los gastos de funcionamiento de la presente vigencia que se destinen al Fondo no podrán exceder el monto general previsto para el funcionamiento de aquéllas. El Gobierno Nacional realizará los ajustes correspondientes en el Presupuesto y así dejar en cabeza del FIC las apropiaciones correspondientes al cumplimiento de sus objetivos, de conformidad con las normas orgánicas de presupuesto.

La dirección y administración del Fondo de Infraestructura Carcelaria estará a cargo del Consejo Directivo y del Director, quien será su representante legal. El Consejo estará integrado así: el Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá; el Viceministro de Justicia y del Derecho; un delegado de la Presidencia de la República, el Director del INPEC y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación.

El patrimonio del Fondo de Infraestructura Carcelaria está integrado por: los bienes inmuebles de propiedad del INPEC o de otras entidades del orden nacional destinados a servir como establecimientos de reclusión, los que de pleno derecho, por ministerio de esta ley, pasan a ser propiedad del Fondo de Infraestructura Carcelaria; las partidas destinadas en el Presupuesto General de la Nación a la inversión en infraestructura en establecimientos de reclusión del orden nacional, y las que se destinen para el funcionamiento e inversión del Fondo; los recursos destinados por ley a la inversión en infraestructura carcelaria, en especial los previstos en las Leyes 55 de 1985 y 66 de 1993 y demás normas que las adicionen o modifiquen, incluidos los ya percibidos o por percibir por el INPEC, a partir de la vigencia de la presente ley, y los demás bienes y rentas que el Fondo de Infraestructura Carcelaria adquiera o reciba a cualquier título, en especial de cooperación nacional o internacional.

El manejo de los recursos y la gestión del objeto del Fondo de Infraestructura Carcelaria se hará, preferentemente, mediante el sistema de administración por proyectos, a través de negocios fiduciarios con o sin constitución de patrimonio autónomo, en entidades financieras autorizadas por la Superintendencia Bancaria, y podrá contratar auditoría externa en la ejecución de los proyectos de inversión. El Fondo está facultado para ejercer las atribuciones previstas en el artículo 33 de la Ley 65 de 1993 en materia de expropiación, y en general, para decretarla en relación con inmuebles. Tendrá su domicilio en Santafé de Bogotá.

Parágrafo 1°. Del total de los ingresos provenientes de los derechos por registro de intrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, a que se refiere el artículo 13 de la Ley 55 de 1985, se reasignará el 50% al financiamiento de las siguientes inversiones, así: la mitad, para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales; la otra mitad para el diseño, construcción, refacción, mantenimiento y dotación de los establecimientos de reclusión a cargo del Fondo. Para la reasignación de recursos de inversión en despachos judiciales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura presentarán al Departamento Nacional de Planeación una propuesta conjunta, soportada en el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial.

Los ingresos que se reciban con base en la Ley 66 de 1993 se distribuirán así: 70% para financiar los planes, programas y proyectos de inversión prioritariamente, y los de capacitación que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo para la Rama Judicial; 15% para los planes, programas y proyectos de inversión y rehabilitación del INPEC; 15% para el diseño, construcción, refacción, mantenimiento y dotación de los establecimientos de reclusión a cargo del Fondo de Infraestructura Carcelaria.

Parágrafo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, el INPEC no podrá comprometer recursos de inversión que por mandato legal pasan al FIC. En el término de dos (2) meses contados a partir de la publicación de esta ley, el INPEC deberá traspasar al Fondo de Infraestructura Carcelaria los inmuebles a que hubiere lugar, realizando los actos que sean necesarios, los cuales no causarán derechos notariales y de registro, ni cargo adicional alguno. Así mismo, son objeto de cesión, traspaso y entrega al FIC, de pleno derecho, por ministerio de esta ley: todos los contratos, convenios y recursos relacionados directamente con el objeto y funciones del Fondo; los documentos, bienes, títulos e inversiones relacionados con ellos; así como los muebles asignados a las dependencias y cargo suprimidos";

c) Se propone un nuevo artículo que permitiría que las empresas tengan acceso a realizar acuerdos preconcursales antes de declarar el concordato. El siguiente texto:

"Artículo xx. *Acuerdos preconcursales.* Con el fin de prevenir el inicio de procesos concursales, todo deudor que esté cumpliendo con sus obligaciones en materia de contabilidad mercantil, podrá celebrar acuerdos preconcursales. El gobierno reglamentará la materia, incluyendo pero sin limitarse a, requisitos de validez de los acuerdos, anexos de los acuerdos, publicidad de los acuerdos, efectos del acuerdo, garantías de cumplimiento de los acuerdos, y prelación de créditos en acuerdos preconcursales. Dichos acuerdos y sus contratos accesorios no causarán impuesto de timbre.

Los particulares podrán promocionar y gestionar la celebración de acuerdos preconcursales y podrán además actuar como árbitros, conciliadores o mediadores. El Gobierno reglamentará la materia.

La Superintendencia de Sociedades cumplirá las funciones de mediación previstas en este artículo tratándose de acuerdos cuya celebración haya sido promovida o llevada a cabo con su participación".

6. **Sector Transporte**

Los ponentes mostraron su descontento con respecto a la eliminación de la asignación de los recursos provenientes del Fondo de Cofinanciación de Vías para las redes secundarias y terciarias a su cargo.

Los ponentes manifestaron su inquietud ante la posibilidad de que la transferencia de la red vial terciaria a cargo del Fondo Nacional de Caminos Vecinos implicaba la liquidación del Fondo, con lo cual no se encontraban de acuerdo.

a) Artículo 51. Se modificó el artículo 51, eliminando el término de tiempo para realizar la transferencia de la red vial a los departamentos, dejando un término indefinido. Adicionalmente, se eliminó el último párrafo para dejar abierta la posibilidad de que el Gobierno Nacional pueda continuar asumiendo alguna responsabilidad en relación con las vías secundarias y terciarias.

En consecuencia, el artículo quedará así:

"Artículo xx. *Transferencia Vial*. El Fondo Nacional de Caminos Vecinales transferirá a los departamentos la red vial a su cargo, teniendo en cuenta para el efecto lo previsto en el artículo 16 de la Ley 105 de 1993".

b) Artículo 52. Se eliminó el segundo párrafo del artículo 52, dado que se incorporaron las disposiciones ahí contenidas en un nuevo artículo relacionado con la creación de Planes Regionales de Inversión en Infraestructura de Transporte.

En consecuencia, el artículo quedará así:

"Artículo xx. *Programa de fortalecimiento de la planeación y gestión vial de los entes territoriales*. El Ministerio de Transporte 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".

c) Artículo 53. Se cambió el nombre del artículo 53 por no corresponder con el verdadero contenido del mismo. Adicionalmente, se aclaró cuáles son las especificaciones y prioridades, haciendo remisión a los artículos 12 y 13 de la Ley 105 de 1993.

En consecuencia, el artículo quedará así:

"Artículo xx. *Proyectos de infraestructura carretera.* Los proyectos de infraestructura carretera que al momento de expedirse la presente ley estén a cargo del Instituto Nacional de Vías, Invías, y que no correspondan a las especificaciones o prioridades definidas en los artículos 12 y 13 de la Ley 105 de 1993, deberán entregarse a los respectivos entes territoriales";

d) Artículo 59. Como primera medida, en el artículo 59 se cambió la referencia al artículo que se modifica de la Ley 141 de 1994, ya que el artículo citado era incorrecto. En consecuencia se hace referencia al parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994.

Por otra parte, se adicionaron los proyectos fluviales y aeroportuarios a los proyectos regionales de inversión que pueden ser financiados con los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Finalmente, se define el término "carácter regional" utilizado en este artículo. La definición del término es necesaria para evitar confusiones con el término "impacto regional" de la red vial terciaria, definido en el artículo 4º de la Ley 344 de 1996.

En consecuencia, el artículo quedará así:

"Artículo xx. *Destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.* El parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994 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 1º, parágrafo 1º, artículo 5º, parágrafo, artículo 8º, numeral 8º, 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, y los proyectos fluviales y aeroportuarios, 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. Los proyectos de carácter regional serán aquellos que beneficien a agrupaciones de municipios, bien sea de diferentes departamentos o del mismo departamento".

e) Artículo xx: *Se insertó un nuevo artículo que crea los Planes Regionales de Inversión en Infraestructura de Transporte.* En dichos Planes se incluirán los proyectos de red secundaria y terciaria como la respectiva asignación de recursos.

En consecuencia, el artículo quedará así:

"Artículo xx. *Planes regionales de inversión en infraestructura de transporte*. Para incentivar el desarrollo de la infraestructura de transporte territorial, los departamentos o varios municipios de un mismo departamento, podrán formular de manera conjunta Planes Regionales de Inversión en Infraestructura de Transporte.

Los planes agruparán proyectos de red secundaria, terciaria, o secundaria y terciaria, y/o proyectos de infraestructura fluvial y aeroportuaria. Igualmente, determinarán una estrategia de financiación, que garantice la sostenibilidad técnica y financiera del plan en el largo plazo, identificando los recursos a ser utilizados, tales como la sobretasa a los combustibles, la valorización, los cargos a los usuarios, y los recursos del orden departamental y municipal.

Para la financiación de estos planes se podrá acceder a recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a proyectos de carácter regional, e igualmente el Gobierno Nacional podrá aportar recursos.

En la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, tendrán prioridad los proyectos incluidos en los Planes Regionales de Inversión en Infraestructura de Transporte, sobre aquellos proyectos de la misma región, no incluidos en dichos Planes".

7. **Sector Minas y Energía**

a) En el artículo 60 del proyecto original, que corresponde al artículo xx del presente pliego de modificaciones, se incorporan las siguientes modificaciones: Por una parte, se incluye en el texto el porcentaje de regalías correspondiente a:

i) Calizas, yeso, arcillas y gravas;

ii) Minerales radiactivos;

iii) Minerales metálicos, y

iv) Minerales no metálicos, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, ya que por errores de transcripción, dichos porcentajes no fueron incluidos en el proyecto de ley original. Por otra parte, se modifica la fórmula establecida en dicho artículo, con el fin de brindar una mayor claridad para su cálculo.

Finalmente, se elimina el parágrafo sexto con el fin de no permitir la variación de las regalías por parte del Presidente en circunstancias especiales.

Se propone el siguiente texto:

"Artículo xx. *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%
Calizas, yesos, arcillas y gravas	1 %
Minerales radiactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%

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 5 KBPD	5%
Para una producción mayor a 5 KBPD e inferior a 200 KBPD Donde X% = 5%+ [(Producción KBPD - 5 KBPD) * (0.00077)] x100	X%
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 Donde Y% = 20% + [(Producción KBPD - 400 KBPD) * (0.00025)] x 100	Y%
Para una producción igual o superior a 600 KBPD	25%

Parágrafo 1°. 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 2°. 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 3°. 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 (3) millones de toneladas. Para efecto de la enajenación de los derechos de Carbocol, la Nación podrá asumir la deuda a cargo de Carbocol.

Parágrafo 4°. 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 5°. 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".

a) En el artículo 61 del proyecto original, correspondiente al artículo xxx del presente texto, se incluye la posibilidad de que los recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinados al sector minero, y canalizados a través de la Empresa Nacional Minera Ltda., y del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas, sean entregados a estas entidades sin la autorización previa de la Comisión Nacional de Regalías dentro de los tres primeros meses de cada año.

Se propone el siguiente texto:

"Artículo xx. *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.

Los recursos de que habla el presente artículo, que provengan del Fondo Nacional de Regalías, serán entregados a dichas entidades sin la previa autorización de la Comisión Nacional de Regalías, dentro de los tres primeros meses de cada año";

b) En el inciso segundo del artículo 62 del proyecto original, correspondiente al artículo xx del presente texto, se modifica el porcentaje de los recursos anuales destinados al fomento de la minería que serán administrados por la Empresa Nacional Minera Limitada y del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas.

"El treinta por ciento (30%) de dichos recursos serán administrados por el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química, Ingeominas, y el setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera Limitada, quienes lo distribuirán 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";

c) En el artículo 64 del proyecto original, correspondiente al artículo xxx del presente texto, se modifican las condiciones para que las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica reduzcan el cobro de la contribución de solidaridad. En el proyecto original, esa posibilidad sólo existía en la medida que existiera un equilibrio entre las contribuciones y los subsidios, caso en el cual habría procedido una reducción de la contribución hasta alcanzar el valor establecido en la Ley 142 de 1994. La eliminación de esta posibilidad se debe a la intención del Gobierno Nacional de mantener el sistema actual en relación con el tema de las contribuciones, consistente en permitir que los excedentes de las contribuciones que cobra una empresa, se destinen, a través del fondo de solidaridad correspondiente, a la financiación de subsidios en empresas deficitarias en la misma zona territorial. Se propone la siguiente redacción:

"Artículo 65. *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. La Comisión de Regulación de Energía y Gas reglamentará en la materia";

d) En el artículo 65 del proyecto original, que corresponde al artículo xx del presente pliego de modificaciones, se incorporan dos precisiones de carácter técnico: Por una parte se elimina la referencia al numeral 89.5 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 como fuente de creación de la contribución de solidaridad. Por otro lado, en el inciso segundo del artículo, se amplió el espectro de las contribuciones susceptibles de ser conciliadas como contrapartida de los déficit generados por la aplicación de subsidios. En el proyecto las contribuciones conciliables son las que efectivamente se recauden, al paso que en el pliego de condiciones son aquellas que facture cada una de las empresas. Por esta vía se puede obtener una solución conciliada de un mayor número de controversias relacionadas con este tema. La redacción del artículo quedaría así:

"Artículo xx. *Aplicación y cálculo de la contribución de solidaridad.* El programa de desmonte de la contribución de solidaridad que pagan los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, para llevarla a los límites establecidos en la Ley 142 de 1994, podrá extenderse hasta que el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos se encuentre equilibrado. El monto de la contribución a cobrar durante el período de desmonte será el que se venía cobrando a 31 diciembre de 1998.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas, una vez entre en vigencia la presente ley, exigirá a todas las empresas prestadoras de los servicios públicos, de energía eléctrica, el cobro del factor de contribución de solidaridad como un porcentaje del Costo Unico Nacional Unitario de Prestación del Servicio. La Comisión de Regulación de Energía y Gas podrá disminuir el factor de contribución siempre y cuando no afecte el equilibrio financiero del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos".

Las contribuciones se usarán para el pago de los subsidios que se apliquen a partir de la vigencia de la presente ley y los subsidios aplicados y debidamente validados por el Ministerio de Minas y Energía y que no se hayan pagado hasta la vigencia de la presente ley. Así mismo, estos subsidios aplicados se reconocerán sólo a partir del 1° de enero de 1998 para el servicio público de energía eléctrica y a partir del 1° de enero de 1997 para el servicio público de gas distribuido por red física.

Parágrafo 1°. El inciso 1° del artículo 5° de la Ley 286 del 3 de julio de 1996 quedará así: "Las contribuciones de solidaridad que paguen los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, los usuarios del servicio de gas combustible suministrado por red física pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6 y a los sectores comercial e industrial incluyendo los grandes consumidores, y los usuarios de los servicios públicos de telefonía básica conmutada pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6 y a los sectores comercial e industrial son de carácter nacional y su pago es obligatorio. Los valores serán facturados por las empresas prestadoras de los servicios públicos, de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física, o por las prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada. Los valores facturados por contribución de solidaridad serán aplicados por las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física, o por las prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada, según sea el caso, que prestan su servicio en la misma zona territorial del usuario aportante, para subsidiar el pago de los consumos de subsistencia de sus usuarios residenciales de los estratos I, II y III.

Parágrafo 2°. Los recursos facturados que se apliquen a subsidios y no puedan ser recaudados, podrán ser conciliados contra contribuciones seis meses (6) después de facturados. Si posteriormente se produce el recaudo, deberán contabilizarse como nueva contribución.

Para efectos de lo establecido en el presente artículo, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física deberán acreditar contablemente los montos de los valores facturados por contribuciones de solidaridad y subsidios.

No se podrán pagar subsidios con recursos provenientes del Presupuesto Nacional o del "Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos" a aquellas empresas que no entreguen la información en los términos y la oportunidad señaladas en el reglamento que para tal efecto elabore el Ministerio de Minas y Energía;

e) Se modifica el artículo que especifica que se entiende por costo unitario, dando uniformidad con los términos empleados por la misma comisión para definición de tarifas. Se encadena con el artículo 65 que es donde se indica la creación de este costo. Se elimina la referencia del artículo 47 de la Ley 143, porque este establece un límite inferior al nuevo factor.

"Artículo xx. 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 de cálculo del costo unitario de prestación del servicio para la liquidación de las contribuciones de solidaridad a que se refiere el artículo 65 de la presente ley, de manera que sea un costo único nacional";

f) Se incorpora un artículo, que en el pliego de condiciones corresponde al número 69, tendiente a determinar que la conformación del Consejo Nacional de Operación creado por el artículo 37 de la Ley 143 de 1994, será establecida por el Gobierno Nacional de manera que garantice la participación de los agentes del sector eléctrico y la sana competencia entre los mismos. El texto que se propone es el siguiente:

Artículo xx. *Composición del Consejo Nacional de Operación.* El Gobierno Nacional establecerá un procedimiento para modificar y estructurar la composición del Consejo Nacional de Operación de que trata el artículo 37 de la Ley 143 de 1994, de manera que garantice la participación de los agentes del sector eléctrico y la sana competencia entre los mismos.

c) Se incluye un nuevo artículo para posibilitar el subsidio en las zonas no interconectadas.

"Artículo xx. *Subsidios para las zonas no interconectables.* Cuando la CREG considere que en las zonas no interconectables, el costo eficiente de suministro de energía deba ser subsidiado en mayor cuantía a la establecida en el artículo 99.6 de la Ley 142 de 1994, podrá autorizar que estos se calculen teniendo en cuenta los costos que recuperen la inversión más los del combustible autorizado".

h)

"Artículo 55. *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%
Calizas, yesos, arcillas y gravas	1%
Minerales radioactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%

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 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)] x 100	
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)] x 100	
Para una producción igual o superior a 600 KBPD	25%

Parágrafo 1°. 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 2°. 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 3°. 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 (3) millones de toneladas. Para efecto de la enajenación de los derechos de Carbocol, la Nación podrá asumir la deuda a cargo de Carbocol.

Parágrafo 4°. 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 5°. 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.

i) Con el fin de compensar la eventual disminución del porcentaje de regalías establecida en el artículo 60 del proyecto de ley, el Representante a la Cámara por el Departamento del Casanare, doctor Elí Cala, propuso que el límite de escalonamiento sea incrementado en 20.000 barriles, pasando de 180.000 a 200.000 barriles. El texto que dicho Representante propone es el siguiente:

Artículo XX. Límites a las Participaciones en las Regalías. El artículo 49 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 14 y en el artículo 31 de la presente ley, se aplicará el presente escalonamiento:

Promedio mensual Barriles/día	**Participación sobre su porcentaje de los departamentos**
Por los primeros 200.000 barriles	100%
Más de 200.000 y hasta 600.000 barriles	10%
Más de 600.000 barriles	5%

Parágrafo 1°. Cuando la producción sea superior a doscientos mil (200.000) barriles promedio mensual diarios, el excedente de regalías y compensaciones que resulten de la aplicación de este articulo se distribuirá así: sesenta y cinco por ciento (65%) para el Fondo Nacional de Regalías, y el treinta y cinco por ciento (35%) para ser utilizado de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo se aplicarán 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".

8. **Sector Telecomunicaciones**

Los ponentes manifestaron su preocupación por las falencias del Plan de Desarrollo en el diseño de una política de fomento de una cultura de masificación y utilización de Internet, al igual que plantearon la necesidad de asignar recursos para la financiación de los canales regionales de televisión.

h) En el artículo 68 del proyecto original, que corresponde al artículo XX del pliego de modificaciones, se cambió el parágrafo, en el sentido de restringir la excepción en la aplicación de las normas relacionadas con los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos a los recursos a que hace referencia el artículo 5 de la Ley 286 de 1997, es decir los provenientes de las contribuciones pagadas por los usuarios residenciales de estratos 5 y 6 y de usuarios industriales y comerciales. El objetivo de esta modificación es. El texto propuesto es el siguiente:

"Artículo 70. Fondo de Comunicaciones, Además de las funciones establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias, el Fondo de Comunicaciones de que trata 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. Para este Fondo, sólo se aplicarán las normas relacionadas con los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos a los que se refiere el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 a los recursos provenientes de que trata el artículo 5 de la Ley 286 de 1996".

Se incluye un nuevo artículo relacionado con la continuidad del servicio de telecomunicaciones, señalando que la duración de las licencias para el establecimiento de un operador para el uso del espectro electromagnético serán indefinidas.

El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo XX. *Continuidad del servicio público de Telecomunicaciones*. Para garantizar la prestación continua e ininterrumpida de los servicios públicos de telecomunicaciones regulados por la Ley 142 de 1994, la duración de las licencias para el - establecimiento de operador y para uso del espectro electromagnético será indefinida. Los operadores de tales servicios dejarán de serlo únicamente cuando se den las condiciones previstas en el articulo 61 de dicha ley.

Igualmente, tendrán derecho a acceder al uso del espectro radioeléctrico necesario para la prestación de los mencionados servicios, mediante la obtención de permisos otorgados por el Ministerio de Comunicaciones de conformidad con las normas vigentes."

7. **Sector Comercio Exterior**

b) En el artículo 73 del proyecto original, que corresponde al XX del pliego de modificaciones, y que reglamenta la Administración de Patrimonios Autónomos, se establece que el Gobierno Nacional podrá asignar a Bancoldex o Fiducoldex la administración de patrimonios autónomos que se creen en desarrollo del fondo de productividad. Se aclara, que no es el fondo de productividad, sino el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad. La redacción de la norma quedaría así:

"Artículo XX. *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 Nacional de Productividad y Competitividad";

c) Con el fin de lograr la diversificación y el fortalecimiento de la estructura productiva colombiana y la vinculación de la inversión extranjera al sector exportador, se propone la inclusión de un nuevo artículo correspondiente al ——— del pliego de Modificaciones, posibilitando la celebración por parte del Gobierno de convenios o cualquier otro mecanismo de estabilidad de inversión.

Se propone el siguiente texto:

"Artículo XX: *Convenios de Estabilidad.* Para lograr la diversificación y fortalecimiento de la estructura productiva colombiana y la vinculación de la inversión privada al sector exportador, el Ministerio de Comercio Exterior, previa recomendación del Conpes, podrá celebrar con nuevas empresas convenios de estabilidad de inversión o utilizar cualquier otro mecanismo de efecto equivalente, en los que se garantizarán, entre otras, las condiciones tributarias y las de los incentivos de exportación, conforme a la ley".

8. **Sector Agua Potable y Vivienda**

Los honorables Congresistas ponentes consideran que, en la política de vivienda, se deberían involucrar proyectos comunitarios para pequeñas ciudades. Manifestaron su deseo de que los recursos de las CCF se distribuyan a todas las regiones, toda vez que no en todas las ciudades existen Cajas de Compensación Familiar, y que dichos recursos se desembolsen primero entre los afiliados a las CCF, luego entre los afiliados a otras cajas de compensación, y, finalmente, entre los beneficiarios del mismo rango que no estén afiliados a ninguna caja. Consideran los ponentes que el ahorro programado no es viable para el estrato 1 de la población y plantearon la posibilidad de que dicho ahorro pueda sustituirse por trabajo.

Por otra parte, hicieron evidente su interés en cuanto a la posibilidad de establecer mecanismos para que los Consejos Municipales no impidan la construcción de vivienda de interés social en algunas áreas, y para que los préstamos que otorguen las CAV se hagan de tal forma que los beneficiados no tengan dificultades posteriores para cumplir con las cuotas.

Sugirieron analizar posibles soluciones al problema de los subsidios del Inurbe, dándole viabilidad primordialmente, a los proyectos ya estructurados, los cuales podrían recibir subsidios aun cuando no tengan el ahorro programado. Igualmente, consideran importante tener en cuenta los procesos de autoconstrucción de vivienda. Así mismo, se propuso que los subsidios que entregue el Inurbe en 1999, y mientras comienza a operar la nueva política de vivienda, se puedan aplicar a proyectos comunitarios.

No están de acuerdo los ponentes en cuanto a quitarle la función de adjudicación y entrega de los subsidios al Inurbe y entregarle esta facultad al Consejo Nacional de Vivienda. Finalmente, consideran necesario incluir en la ley del Plan de Desarrollo un articulado relacionado con la política de vivienda, que involucre proyectos comunitarios o asociativos.

a) Se introdujeron cuatro artículos, del xx al xx del pliego de modificaciones, cuyo contenido se puede resumir de la siguiente manera:

Se establece que el Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, FOVIS, estará constituido por los aportes rendimientos de las cajas de compensación familiar, de acuerdo con porcentajes mínimos que se determinan en relación con el recaudo de cada una de tales cajas y que se van incrementando entre los años 1999 y 2002. En este artículo también se prevé que las cajas de compensación familiar no estén obligadas a realizar destinaciones forzosas de sus recaudos para planes de vivienda; se determinan los montos mínimos que las cajas pueden destinar al otorgamiento de subsidios monetarios; se establece un régimen de excepción para las cajas de compensación de departamentos con recursos insuficientes, así como las que operan en los departamentos afectados por el terremoto del eje cafetero; y se establece la posibilidad de aplicar planes de ajuste a las cajas de compensación que lo requieran.

- Se determina que los recursos adicionales del FOVIS se destinarán al menos en 50% a vivienda de interés social, y el porcentaje restante para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria.

- Se establece que el manejo financiero de las cajas de compensación será independiente y en cuentas separadas del recaudo del cuatro por ciento (4%) de la nómina para los servicios de mercadeo, IPS y EPS, de manera que los recursos provenientes de tal aporte no se podrán destinar a financiar dichas actividades.

Los programas de capacitación no formales que ofrezcan las cajas de compensación familiar podrán ser subsidiados cuando no presenten duplicidad con los programas ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, salvo aquellos desarrollados en convenios con dicha entidad; dichos programas estarán dirigidos exclusivamente al fomento, mejoramiento del empleo productivo y a la generación de ingresos para la familia.

Estos artículos tienen por objetivo reglamentar los porcentajes que durante los próximos cuatro (4) años van a ser destinados por las Cajas de Compensación Familiar para el Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, FOVIS, con el objetivo de reactivar y fomentar el subsidio a la vivienda y la atención integral de la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria. Los textos de estos artículos son los siguientes:

Artículo XX. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, FOVIS. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, FOVIS, estará constituido por los aportes, que al mismo haga la correspondiente caja particular de compensación familiar, en los porcentajes mínimos que se refieren a continuación y sus rendimientos:

a) Para el año 1999, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 110%, deberá transferir al Fovis una suma que será del 26%, para aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje, será del 22% de los aportes patronales para subsidios;

b) Para el año 2000, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 110%, deberá transferir al Fovis una suma que será del 26%; para aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 24% de los aportes patronales para subsidios;

c) Para el año 2001, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 110%, deberá transferir al Fovis una suma que será del 26%; para aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 25% de los aportes patronales para subsidios;

d) Para el año 2002, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 110%, deberá transferir al Fovis una suma que será del 27%; para aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será del 26% de los aportes patronales para subsidios;

e) Para el año 1999, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 100%, e inferior al 110%, deberá transferir al Fovis una suma equivalente al 13% de los aportes patronales para subsidios;

f) Para el año 2000, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 100%, e inferior al 110%, deberá transferir al Fovis una suma equivalente al 15% de los aportes patronales para subsidios;

g) Para el año 2001, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 100%, e inferior al 110%, deberá transferir al Fovis una suma equivalente al 17% de los aportes patronales para subsidios;

h) Para el año 2002, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual o superior a 100%, e inferior al 110%, deberá transferir al Fovis una suma equivalente al 18% de los aportes patronales para subsidios;

i) Para el año 1999, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual al 80% e inferior al 100%, deberá transferir al Fovis una suma que será del 7% de los aportes patronales para subsidios;

j) Para el año 2000, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual al 80% e inferior al 100%,

deberá transferir al Fovis una suma que será del 9% de los aportes patronales para subsidios;

k) Para el año 2001, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual al 80% e inferior al 100%, deberá transferir al Fovis una suma que será del 10% de los aportes patronales para subsidios;

l) *Para el año 2002, cuando el cuociente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare igual al 80% e inferior al 100%, deberá transferir al Fovis una suma que será del 12% de los aportes patronales para subsidios;*

m) Para el año 1999, aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 10% de las Cajas con mayores aportes, deberán transferir al Fovis una suma equivalente al 5% de los aportes patronales para subsidios;

n) Para el año 2000, aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 10% de las Cajas con mayores aportes, deberán transferir al Fovis una suma equivalente al 7% de los aportes patronales para subsidios;

o) Para el año 2001, aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 10% de las Cajas con mayores aportes, deberán transferir al Fovis una suma equivalente al 10% de los aportes patronales para subsidios;

p) Para el año 2002, aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 10% de las Cajas con mayores aportes, deberán transferir al Fovis una suma equivalente al 12% de los aportes patronales para subsidios;

q) Para los años 1999, 2000, 2001 y 2002, cuando el cuocíente de recaudo para subsidio familiar de una caja particular resultare inferior al 80%, deberá transferir al Fovis una suma equivalente al 5% de los aportes patronales para subsidios.

Parágrafo primero: Los porcentajes anteriormente estipulados, podrán ser modificados por la autoridad competente, en los eventos que el Gobierno Nacional lo determine.

Parágrafo segundo: Las cajas de compensación familiar con los recursos restantes de sus recaudos para subsidios, no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.

Parágrafo tercero: El cincuenta y cinco por ciento (55%) que las cajas destinarán al subsidio monetario, será sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al fondo de subsidio familiar de vivienda, y los demás subsidios que determine la ley, y el diez por ciento (10%) de los gastos de administración y funcionamiento. En ningún caso una caja podrá pagar como subsidio en dinero una suma inferior a la que está pagando en el momento de expedir esta ley.

Parágrafo cuarto: No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en el componente de vivienda de interés social, las cajas de compensación familiar que operen al tenor del inciso 2 del artículo 43 del Decreto 341 de 1988, en las áreas que a continuación se enuncian y respecto de los recaudos provenientes de las mismas:

Departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Chocó, Guajira, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés, Vichada y la región de Urabá, con excepción de las ciudades de Riohacha, Sincelejo, Villavicencio, Yopal, y sus respectivas áreas de influencia en estas áreas; las cajas podrán adelantar libremente programas de vivienda, incluidos subsidios para los beneficiarios adjudicatarios de los mismos. La autoridad competente evaluará las situaciones de excepción de este parágrafo.

Parágrafo quinto: No estarán obligadas a la destinación de recursos para el Fovis en los componentes de vivienda de interés social, de que trata esta ley, las cajas de compensación familiar que operen al tenor del inciso 2 del artículo 43 del decreto 341 de 1988, en las zonas de desastre del Eje Cafetero. La autoridad competente está facultada para evaluar la situación de estas cajas en la medida en que se vaya recuperando la zona.

Artículo xx. *Destinación de los recursos del Fovis.* Los recursos adicionales que se generen respecto de los establecidos con anterioridad a la presente ley, se destinarán de la siguiente manera:

a) No menos del 50% para vivienda de interés social;

b) El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria. Estos recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas por las cajas de compensación sin necesidad de trasladarlos al Fovis.

Artículo xx. *Manejo financiero.* Las cajas tendrán un manejo financiero independiente y en cuentas separadas del recaudo del cuatro por ciento (4%) de la nómina para los servicios de mercadeo, IPS y EPS. Por consiguiente, a partir de la vigencia de la presente ley, en ningún caso los recursos provenientes del aporte del cuatro por ciento (4%) podrán destinarse a financiar o subsidiar dichas actividades. Estos servicios abiertos a la comunidad, deberán llegar a su punto de equilibrio financiero el 31 de diciembre del año 2000. En el caso de los hoteles no habrá tarifa subsidiada para los trabajadores que tengan ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo xx. Programas de capacitación no formales. Los programas de capacitación no formales que ofrezcan las cajas de compensación familiar podrán ser subsidiados cuando no presenten duplicidad con los programas ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), salvo aquéllos desarrollados en convenios con dicha entidad; dichos programas estarán dirigidos exclusivamente al fomento, mejoramiento del empleo productivo y a la generación de ingresos para la familia.

b) Se introdujeron seis (6) nuevos artículos en materia de vivienda de interés social que hacen relación a subsidios, acceso a los mismos, proyectos asociativos, la concurrencia de las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal, terrenos de bajamar y macroproyectos en los centros urbanos del país.

"Artículo. *Subsidios.* La asignación de subsidios correspondientes a la vigencia presupuestal del año 1999 para el rango de familias con ingreso hasta dos (2) SMLM se orientará en primer lugar a programas asociativos que a la fecha de la sanción de la presente ley demuestren un avance en construcción de obras de infraestructura o vivienda no menor al 20% del valor total del proyecto.

Artículo. *Fovis.* Las cajas de compensación familiar continuarán administrando autónomamente en los términos previstos por las Leyes 49 de 1990 y 3ª de 1991 los recursos apropiados con destino a la postulación, calificación, asignación y pago de subsidios para VIS de conformidad con los procedimientos señalados por el Gobierno Nacional.

Cada Caja de Compensación distribuirá los recursos de su Fovis por rango de ingreso de las familias postulantes de acuerdo con la política definida por el Gobierno Nacional, en primera opción entre sus afiliados que cumplan los requisitos definidos, y los excedentes entre los postulantes individuales o colectivas de cualquier lugar del país, dentro los mismos rangos de ingresos y con los mismos requisitos, de acuerdo con la lista única de postulantes, elaborada con base en las directrices de política del Gobierno Nacional y entregada por el Inurbe.

Artículo. *Acceso al Subsidio.* Las familias de ingresos inferiores a dos (2) SMLM podrán acceder al subsidio de vivienda sin el requisito del ahorro programado siempre y cuando tengan garantizada la financiación completa de la solución de vivienda a la que aspiran.

Artículo. *Concurrencia de las Entidades Públicas del Orden Nacional, Departamental o Municipal en proyectos de Vivienda de Interés Social.* En aquellos municipios en donde haya aporte en lotes municipales en los programas de VIS, dichos lotes se adjudicarán por el sistema de libre concurrencia y selección objetiva entre los constructores interesados, que ofrezcan menor valor de la vivienda.

Artículo. *Macroproyectos en los Centros Urbanos.* La política de vivienda busca como objetivos fundamentales garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiamiento de vivienda de largo plazo, detener el crecimiento en el déficit habitacional, el cual se concentra en los estratos más pobres, y fomentar planes de desarrollo urbano.

La Nación fomentará planes de desarrollo urbano por medio de la financiación de actuaciones urbanas integrales promovidas y estructuradas en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos,

actuaciones las cuales posean un impacto significativo sobre la estructura urbana de los entes territoriales.

Artículo. **Terrenos de Bajamar.** Los terrenos de bajamar podrán ser utilizados en programas VIS con el visto bueno de la Dimar. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de titulación de los asentamientos urbanos en dichas zonas.

8. Mecanismos para Impulsar el desarrollo del Eje Cafetero.

Se incluyeron varios artículos con el fin de proveer mecanismos para impulsar el desarrollo del Eje Cafetero.

Los textos que se proponen son los siguientes:

Artículo. Exención del impuesto a la renta para las nuevas empresas que desarrollen sus actividades en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

c) Se introdujeron varios artículos, que corresponden a los números xx a xx del pliego de modificaciones, relacionados con la estratificación para servicios públicos domiciliarios, cuyo contenido se puede resumir de la siguiente manera:

Artículo 84. *Exención para donaciones.* Los beneficios fiscales previstos en los artículos 4° y 5° del Decreto 258 de 1999 para las donaciones allí mencionadas, serán aplicables, igualmente, durante los años 2001 a 2003, inclusive.

Artículo 85. *Exención del impuesto a la renta para las nuevas empresas que desarrollen sus actividades en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.* Las personas jurídicas, distintas de las señaladas en el artículo siguiente que, a partir de la vigencia de la presente ley y a más tardar a 30 de junio del año 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que tengan como objeto social exclusivo desarrollar en la zona afectada cualquiera de las siguientes actividades: agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras –que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos–, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias o de atención a la salud, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 2001 a 2003, inclusive, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de, las actividades mencionadas en dichos municipios, que corresponda a los porcentajes que se indican a continuación:

LUGAR DE DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD	PORCENTAJE DE EXENCION		
	2001	2002	2003
Municipios del Departamento del Quindío	Sesenta por-ciento (60%)	Cincuenta porciento (50%)	Cuarenta por-ciento (40%)
Otros municipios	Veinticinco por ciento (25%)	Veinte por-ciento (20%)	Diez por-ciento (10%)

No se consideran nuevas empresas las ya constituidas y que sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, de domicilio o de propietarios, o cuando se trate de empresas que surjan por escisión, o fusión con otras empresas.

Parágrafo. Las personas jurídicas se considerarán constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública.

Artículo. *Exención del impuesto a la renta para las nuevas Pymes que desarrollen sus actividades en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.* Las personas jurídicas que se califiquen como pequeñas y medianas empresas, que a partir de la fecha de la presente ley y a más tardar el 30 de junio del año 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que tengan por objeto social exclusivo desarrollar en la zona afectada cualquiera de las siguientes actividades: agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de elaboración y venta de productos artesanales, comerciales, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras –que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos–, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, o de atención a la salud, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 2001, 2002 y 2003, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos municipios, que corresponda a los porcentajes que se indican a continuación:

LUGAR DE DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD	PORCENTAJE DE EXENCION		
	2001	2002	2003
Municipios del Departamento del Quindío	Setenta por-ciento (70%)	Sesenta por ciento (60%)	Cincuenta por-ciento (50%)
Otros municipios	Cuarenta por-ciento (40%)	Treinta por-ciento (30%)	Veinte por-ciento (20%)

No se consideran nuevas empresas las ya constituidas y que sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, de domicilio, de propietarios, o cuando se trate de empresas que surjan por escisión, o fusión con otras empresas.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, se consideran pequeñas y medianas empresas aquellas que se constituyan con un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos ($800.000.000) (Valor año base 1999) y un número máximo de veinte (20) trabajadores.

El beneficio será procedente, siempre y cuando la pequeña o mediana empresa constituida hasta el 30 de junio del año 2000 con los requisitos señalados en el inciso anterior, cumpla, adicionalmente, en cada uno de los años gravables mencionados, los siguientes requisitos: Que en el año inmediatamente anterior a cada año objeto del beneficio, hubieran obtenido unos ingresos brutos inferiores a seiscientos millones de pesos ($600.000.000) (valor año base 1999) y a 31 de diciembre del mismo año tengan un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos ($800.000.000) (valor año base 1999) y un número máximo de veinte (20) trabajadores.

En el evento en que en uno, de los años gravables mencionados, la pequeña o mediana empresa no cumpla con la totalidad de los requisitos contemplados, el beneficio será procedente en el porcentaje que le corresponda, en los términos indicados en el artículo anterior.

Parágrafo 1°. En el caso de las actividades comerciales, estarán exentas, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles vendidos en los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de esos municipios.

Parágrafo 2°. Las personas jurídicas se considerarán constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública.

Artículo. *Exención para empresas preexistentes en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.* Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable para los años fiscales 2000 a 2003, inclusive, a aquellas personas jurídicas o naturales, que para el 25 de enero de 1999 se encontraban domiciliadas o localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando en el caso de las personas jurídicas éstas se encuentren constituidas jurídicamente en dicha zona, y adicionalmente ellas y las personas naturales demuestren, en la forma que señale el reglamento, que reanudaron las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la jurisdicción de los municipios a los que se ha hecho referencia.

Para efectos de lo previsto en el inciso anterior, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas, esto es, las que a 31 de diciembre de 1998 tenían un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos ($800.000.000) y cuyo número de trabajadores vinculados no era superior a veinte (20), el porcentaje de exención será el siguiente:

LUGAR DE DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD	PORCENTAJE DE EXENCION		
	2001	2002	2003
Municipios del Departamento del Quindío	Setenta por-ciento (70%)	Sesenta por ciento (60%)	Cincuenta por-ciento (50%)
Otros municipios	Cuarenta por-ciento (40%)	Treinta por-ciento (30%)	Veinte por ciento (20%)

En el caso de las demás empresas el porcentaje de exención será el siguiente:

LUGAR DE DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD	PORCENTAJE DE EXENCION		
	2001	2002	2003
Municipios del departamento del Quindío	Sesenta por-ciento (60%)	Cincuenta por-ciento (50%)	Cuarenta por-ciento (40%)
Otros municipios	Veinte por-ciento (20%)	Quince por-ciento (15%)	Diez por-ciento (10%)

Parágrafo. El beneficio a que se refiere el presente artículo se otorgará igualmente a todas las personas naturales o jurídicas que desarrollaban actividades comerciales previamente al terremoto en los términos de este artículo, siempre y cuando éstas se refieran a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Para determinar la cuantía del beneficio se tendrá en cuenta si se trata de pequeñas y medianas empresas o no.

Artículo. *Valor mínimo para las transacciones entre contribuyentes objeto de los beneficios tributarios con vinculados.* Las transacciones que realicen las personas que gocen de los beneficios a que se refieren los artículos 2°, 3°, y 4° de la presente ley con personas que le estén vinculadas económicamente deberán realizarse por los menos a valores comerciales. Por consiguiente, si se realizan por un valor menor, para efectos tributarios se entenderá que se realizó por los valores comerciales mencionados.

Artículo. *Requisito especial para la procedencia de las exenciones.* Para tener derecho a las exenciones contempladas en los artículos 2°, 3° y 4° de esta ley, las empresas deberán acreditar que sus activos representados en inmuebles, maquinaria y equipo, se encuentren amparados debidamente con un seguro contra terremoto.

Artículo. *Extensión de los beneficios a los socios o accionistas.* Los socios o accionistas que recibieren dividendos o participaciones de las sociedades objeto de los beneficios señalados en este capítulo, gozarán del beneficio de exención del impuesto sobre la renta por tales dividendos o participaciones, en los mismos porcentajes y por los mismos períodos aquí previstos.

Artículo. *Sanciones administrativas y penales por no cumplir requisitos para la procedencia de los beneficios.* Cuando la administración tributaria determine que no se ha cumplido con alguno de los requisitos exigidos para la procedencia de los beneficios consagrados en este capítulo, el contribuyente no podrá volver a solicitar descuento alguno por los años restantes objeto del beneficio, y estará sujeto a una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor del beneficio improcedente. Esta sanción no será objeto de disminución por efecto de la corrección de la declaración que realice el contribuyente.

La solicitud de los beneficios fiscales aquí señalados sin el cumplimiento de los requisitos previstos, dará lugar a responsabilidad penal por el delito de fraude procesal.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurriere el representante legal, los socios, contadores o revisores fiscales de la empresa, por alterar la información contable o los estados financieros para hacer uso del beneficio fiscal solicitado, de conformidad con las normas que regulan la materia.

Artículo. *Impuesto a las transacciones financieras.* Créase un impuesto nacional, de carácter temporal, que regirá entre el primero de enero y el 31 de diciembre del año 2000, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

El producido de este impuesto se destinará a financiar los gastos ocasionados por las medidas adoptadas para la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona determinada en los decretos dictados en virtud del estado de excepción declarado por el Decreto 195 de 1999. Estos gastos se consideran de inversión social.

El hecho generador del impuesto creado en virtud de esta ley, lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes bancarias o de ahorros y los giros de cheques de gerencia, según el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

De conformidad con el inciso segundo del parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, el impuesto aquí establecido estará excluido de la participación que les corresponde a los municipios en los ingresos corrientes.

Parágrafo 1°. Los cheques de gerencia girados por un establecimiento de crédito no bancario, con cargo a los recursos de una cuenta de ahorros perteneciente a un cliente, se considerará que constituyen una sola operación, el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.

Parágrafo 2°. Los traslados entre cuentas corrientes o de ahorros de un mismo establecimiento de crédito, estarán exentos del impuesto a las transacciones financieras, cuando dichas cuentas pertenezcan a un mismo y único titular, o cuando siendo titulares de la respectiva cuenta dos personas naturales estas se encuentren vinculadas en primer grado de consanguinidad o sean cónyuges.

Parágrafo 3°. Igualmente en los sistemas de ahorro colectivo estarán exentos de impuesto los eventos en que el administrador o gestor del fondo común o de valores, en desarrollo de su objeto, traslade dineros a la cuenta corriente o de ahorros del adherente o suscriptor, o viceversa.

Parágrafo 4°. También están exentas del impuesto las operaciones que realice la Dirección General del Tesoro, incluyendo las operaciones de reporto que se realicen con esta entidad. Así mismo, estarán exentas las operaciones de liquidez que realice el Banco de la República, conforme a lo previsto en la Ley 31 de 1992, los débitos de las cuentas de los establecimientos de crédito por las operaciones de canje, las operaciones de compensación y liquidación de los depósitos centrales de valores y los pagos correspondientes a la administración de valores en dichos depósitos. Queda igualmente exento de este gravamen el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, así como las operaciones de reporto celebradas con el mismo.

Artículo. *Tarifa, causación y base gravable del impuesto a las transacciones financieras.* El impuesto tendrá una tarifa única del dos por mil (2/1000), que se causará en el momento en que se produzca la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera o el pago del saldo neto en las operaciones interbancarias.

La base gravable será el valor total de la transacción financiera por la cual se dispone de los recursos.

Artículo. *Sujetos pasivos.* Serán sujetos pasivos del tributo los usuarios del sistema financiero y las entidades que lo conforman.

Cuando se trate de retiros de fondos que manejen ahorro colectivo, el sujeto pasivo será el ahorrador individual beneficiario del retiro de la cuenta individual.

Artículo. *Agente de retención del impuesto a las transacciones financieras.* Actuarán como agentes retenedores del impuesto y serán responsables por el recaudo y pago del mismo, los establecimientos de crédito en los cuales se encuentra la respectiva cuenta, así como los estableci-

mientos de crédito que expiden los cheques de gerencia o efectúen los pagos mediante abonos en cuenta con cargo a cuentas corrientes bancarias o de ahorro.

Artículo. *Declaración y pago.* Los agentes de retención del impuesto a las transacciones financieras deberán depositar las sumas recaudadas a la orden de la Dirección General del Tesoro Nacional, en la cuenta que ésta señale para el efecto, presentando la declaración correspondiente, en el formulario que disponga la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La declaración y pago del impuesto a las transacciones financieras deberá realizarse dentro de los plazos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Se entenderán como no presentadas las declaraciones, cuando no se realice el pago en forma simultánea a su presentación.

Artículo. *Competencia para la administración del tributo a las transacciones.* Corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la administración del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere la presente ley, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia. Así mismo, la DIAN quedará facultada para aplicar las sanciones consagradas en el Estatuto Tributario, que sean compatibles con la naturaleza del impuesto, así como aquellas referidas a la calidad de agente de retención.

Artículo. *Utilización de los recursos generados por el impuesto a las transacciones financieras.* Los recaudos del impuesto a las transacciones creado en este capítulo y sus rendimientos, una vez excluido el situado fiscal, serán depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional hasta tanto sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y las subsiguientes. El Gobierno propondrá al Congreso de la República la incorporación de estos ingresos en la medida en que las necesidades locales así lo aconsejen, hasta que se agote su producido.

Artículo. *Impuestos sobre operaciones de liquidez del Banco de la República.* Estarán exentas del impuesto previsto por el Decreto 2331 de 1998, las operaciones de liquidez que realice el Banco de la República, conforme a lo previsto en la ley 31 de 1992.

d)

9. Ajustes institucionales

a) Se modificó el artículo 78 que trata sobre el pago de cesantías, para excluir de esta disposición a las Fuerzas Militares. El texto propuesto es el siguiente:

"**Artículo.** *Actualización de cesantías parciales.* A partir de la vigencia de la presente ley, cuando se liquiden auxilios de cesantías, cesantías parciales o anticipos de cesantías de los empleados, funcionarios públicos y trabajadores estatales que conserven 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 pagado a 31 de diciembre de 1998 por su valor nominal y en adelante se aplicará lo establecido en el inciso anterior."

b) Se modificó el artículo 82, que corresponde al artículo 107 del pliego de modificaciones, con el objeto de precisar que el Gobierno invertirá o transferirá los recursos que correspondan a las entidades territoriales como resultado de la participación en la venta de activos de la Nación. El texto es el siguiente:

"**Artículo 107.** El Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, con recursos de su presupuesto, invertirá o transferirá a las entidades territoriales los recursos que les correspondan por la participación en la venta de activos de la Nación".

c) En este capítulo se adicionó un artículo, que corresponde al número 93, relacionado con el uso de las Autorizaciones de Endeudamiento. Esta norma pretende que las autorizaciones de endeudamiento se entiendan agotadas una vez utilizadas. Sin embargo, los montos que se afecten y no se contraten o los que se contraten y se cancelen por su no utilización, o los que sean reembolsados en el curso normal de la operación, no afectarán la disponibilidad del cupo legal autorizado y para su utilización se someterán a lo dispuesto en el Decreto 2681 de 1993 y las normas que lo modifiquen o adicionen. La redacción propuesta es la siguiente:

Artículo 93. *Uso de las autorizaciones de endeudamiento.* Las autorizaciones de endeudamiento se entenderán agotadas una vez utilizadas. Sin embargo, los montos que se afecten y no se contraten o los que se contraten y se cancelen por su no utilización, o los que sean reembolsados en el curso normal de la operación, no afectarán la disponibilidad del cupo legal autorizado y para su utilización se someterán a lo dispuesto en el Decreto 2681 de 1993 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

b) Por otro lado se adiciona el artículo 90, que corresponde al artículo 94 del pliego de modificaciones y relativo a las autorizaciones para la modificación de contratos de crédito. Con este artículo, se requiere la aprobación de la Dirección General de Crédito Público, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar cualquier modificación de los contratos relativos a las operaciones de crédito público celebradas por las entidades estatales y aprobadas y/o autorizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las normas vigentes, con excepción de la adición al monto. La redacción propuesta es la siguiente:

Artículo 94. *Autorizaciones para la modificación de contratos de crédito.* Cualquier modificación de los contratos relativos a las operaciones de crédito público, asimiladas, de manejo de deuda y conexas a estas, celebradas por las entidades estatales, y que hayan sido aprobadas y/o autorizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las normas vigentes, con excepción de la adición al monto, requerirán de la aprobación de la Dirección General de Crédito Público, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, la entidad prestataria deberá presentar la respectiva justificación y el contrato modificatorio deberá suscribirse con base en la minuta aprobada por esa dirección.

c) Por otro lado, se incluyó el artículo 91, ahora identificado con el número 95 y relacionado con las operaciones de Crédito de Entidades Descentralizadas. Esta norma dispone que la celebración de estas operaciones por parte de todas las entidades descentralizadas, se regirá por las normas sobre endeudamiento de entidades estatales.

Artículo 95. *Operaciones de crédito de entidades descentralizadas.* La celebración de las operaciones con crédito público por parte de las entidades descentralizadas, se regirá por las normas sobre endeudamiento de entidades estatales, independiente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan.

d) Al artículo 96 del pliego de modificaciones, que regula los contratos con organismos multilaterales, se le adicionó un inciso que obliga a los órganos del presupuesto a actualizar los informes, de acuerdo con la regulación del Conpes al respecto. El objetivo de la modificación es garantizar que los informes no sólo sean presentados oportunamente, sino que la información que de los mismos se desprenda se mantenga actualizada, de manera que continuamente se tenga acceso a la misma. La redacción del artículo sería la siguiente:

Artículo 96. *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.

Así mismo, cada órgano del presupuesto general de la Nación deberá actualizar los informes tratados en el presente artículo de acuerdo al contenido y periodicidad establecida por el Conpes.

e) Frente al artículo 87 del proyecto original, que corresponde al artículo 100 del pliego de modificaciones, se amplió el objeto de las medidas extraordinarias en materia de créditos externos, no sólo para financiar la emergencia del año 2000, sino también para la financiación del Fondo para la Paz. Este artículo también se modificó en el sentido de permitir las adecuaciones presupuestales necesarias para financiar las actividades relacionadas con la Emergencia del año 2000 y el Fondo de Paz. Con base en lo anterior, se eliminó el artículo del proyecto que permitía las modificaciones presupuestales para estos efectos. La redacción del artículo quedó así:

Artículo 100. *Financiación de la Emergencia año 2000 y Fondo para la Paz.* 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 y para el desarrollo de las funciones del Fondo para la Paz. Los contratos que se suscriban en desarrollo de esta autorización solo requieren para su validez y perfeccionamiento autorización del Ministerio de Haciendo y Crédito Público y la firma de las partes. Una vez perfeccionados deberán publicarse en el Diario Unico de Contratación.

Para los solos efectos de conjurar la situación excepcional relativa al año 2000 y para el cumplimiento de las funciones del Fondo para la Paz, 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 y por los administradores del Fondo para la Paz, los cuales se podrán dar su propio reglamento. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria en desarrollo del contrato de fiducia también podrán ser sometidos al derecho privado.

Autorízase a la Nación a realizar los traslados presupuestales necesarios para financiar las actividades relacionadas con la emergencia del año 2000 y para el cumplimiento de las obligaciones del Fondo para la Paz.

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

f) En el artículo 88 del proyecto original, que corresponde al artículo 101 del pliego de modificaciones propuesto, se amplió la enumeración de las personas privadas sin ánimo de lucro para incorporar a las que desarrollan proyectos ambientales, con el fin de permitir que este tipo de entidades celebre contratos que le permitan obtener financiación con recursos públicos. El texto propuesto es el siguiente:

Artículo 101. *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 las 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, proyectos ambientales y aquellas que puedan colaborar en la ejecución del presente plan;

g) En el artículo de vigencia se adicionaran como normas derogadas la Ley 188 de 1994, Plan de Desarrollo para el período 1994-1998, salvo el artículo 39 (relativo a la incorporación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías al Presupuesto General de la Nación y la administración de los mismos a cargo de la Comisión Nacional de Regalías) y el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que establecía rentas nacionales de destinación específica en favor de las universidades públicas. La nueva redacción es la siguiente:

Artículo. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, la Ley 188 de 1995 con excepción de su artículo 39, el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, el artículo 34 de la Ley 344 de 1996, los artículos 4º, 14 y 15 y el parágrafo del artículo 16 de la Ley 373 de 1997, los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, el artículo 37 del Decreto 1900 de 1990, artículo 6º del Decreto 1706 de 1989, y el artículo 61 del Decreto-ley 2277 de 1979.

Santa Fe de Bogotá, D. C.

Proposición

La comisión de ponentes solicita a los honorables Senadores y Representantes de las Comisiones Económicas dar primer debate conjunto a la ley del Plan de Desarrollo.

Firma ilegible.

ADENDO 1

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

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

1. **Sector Agua y Vivienda**

a) Artículo 76. Adicionar en el artículo 76. El Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social Fovis. El parágrafo 6º. "Los recursos de los Fovis destinados a vivienda se dedicarán exclusivamente a subsidios para la compra de vivienda nueva, mientras que los programas de mejoramiento y entorno se podrán seguir financiando con aportes del Presupuesto Nacional de acuerdo con la política que defina el Gobierno Nacional";

b) Artículo 80. El inciso segundo del artículo 80. Fovis, quedará así: "Cada Caja de Compensación distribuirá los recursos de su Fovis de acuerdo con la política definida por el Gobierno Nacional, en primera opción entre sus afiliados que cumplan los requisitos definidos, y los excedentes entre los postulantes individuales o colectivos no afiliados a Cajas de Compensación Familiar, que cumplan con los mismos requisitos";

c) Se modifica la numeración a partir del artículo 72 ya que por un error de transcripción se pasó del artículo 72 al artículo 74. Por lo tanto, la numeración inicial del artículo 80. Fovis, debió ser artículo 79 y del artículo correspondiente a la concurrencia de las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal en proyectos de vivienda de interés social debió ser el artículo 83. Finalmente, en el artículo que trata de terrenos de bajamar no se incluyó numeración alguna y debió corresponder al artículo 85.

2. **Mecanismos para impulsar el desarrollo del Eje Cafetero**

a) Artículo nuevo. *Acceso a subsidio directo.* Las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales cuyas viviendas fueron afectadas por el terremoto en los municipios definidos por el Gobierno Nacional, que no puedan acceder al crédito subsidiado podrán recibir un subsidio directo, equivalente al anterior, a cargo del Forec.

3. **Ajustes institucionales**

a) Artículo nuevo. *Contribución a la reconstrucción.* La Nación contribuirá a la reconstrucción de la infraestructura pública tales como escuelas, colegios, hospitales, acueductos y alcantarillados, en aquellos municipios afectados por tomas guerrilleras o calamidades públicas como terremotos, inundaciones, deslizamientos, etc., antes o después de esta ley;

b) Artículo 103. *Actualizaciones de cesantías parciales.* Eliminar;

c) En el artículo 114, se elimina la referencia a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. El artículo quedará así

"Artículo 114. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, la Ley 188 de 1995 con excepción de su artículo 39, el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, el artículo 34 de la Ley 344 de 1996, el artículo 37 del Decreto 1900 de 1990, y los artículos 5º, 14 y 15 y el parágrafo 16 de la Ley 373 de 1997".

4. **Sector transporte**

a) Artículo 44. *Transferencia vial.* Eliminar;

b) Artículo 4º. *Descripción de los principales programas de inversión.* Se aclara en el numeral 14.1.4. Programa fluvial que no es canal navegable del río Magdalena sino del sistema de navegabilidad del río Magdalena y sus puertos fluviales. Por lo tanto quedará así:

"14.1.4. **Programa fluvial**

Mediante el plan de inversiones del sector fluvial, se pretende para las cuencas del Magdalena, Orinoco, Amazonas y Atrato.

Mejorar y mantener la infraestructura de servicios en la red fluvial, monitoreo de los ríos, rehabilitación de los canales de navegación, limpieza y destronque, obras de defensa contra la erosión, señalización y balizaje. Se pretende realizar la rehabilitación de la ciénaga de la Virgen y diseñar políticas de concesión del río Meta, el cual incluirá la construcción de un puerto en la Banqueta y obras de canalización para garantizar su navegabilidad, estableciendo posteriormente el sistema de peajes. Así mismo, se propenderá la iniciación del programa de concesión del sistema de navegabilidad del río Magdalena y sus puertos fluviales";

c) En el artículo 53. *Planes regionales de inversión en infraestructura de transporte.* Se adiciona un último párrafo que trata sobre los recursos de sobretasa a los combustibles. El texto quedará así:

"Artículo 53. *Planes regionales de inversión en infraestructura de transporte.* Para incentivar el desarrollo de la infraestructura de transporte territorial, los departamentos o varios municipios de un mismo departamento, podrán formular de manera conjunta planes regionales de inversión en infraestructura de transporte.

Los planes agruparán proyectos de red secundaria, terciaria, o secundaria y terciaria, y/o proyectos de infraestructura fluvial y aeroportuaria. Igualmente, determinarán una estrategia de financiación, que garantice la sostenibilidad técnica y financiera del plan en el largo plazo, identificando los recursos a ser utilizados, tales como la sobretasa a los combustibles, la valorización, los cargos a los usuarios, y los recursos del orden departamental y municipal.

Para la financiación de estos planes se podrá acceder a recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a proyectos de carácter regional, e igualmente el Gobierno Nacional podrá aportar recursos.

En la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, tendrán prioridad los proyectos incluidos en los planes regionales de inversión en infraestructura de transporte, sobre aquellos proyectos de la misma región, no incluidos en dichos planes.

Las titularizaciones sobre los recursos provenientes de la sobretasa a los combustibles de que trata el artículo 126 de la ley 488 de 1998, podrán extenderse más allá del respectivo periodo de gobierno siempre y cuando se destinen al mantenimiento y conservación de la red vial";

d) En el artículo 52. *Destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías,* se excluyen de los requisitos implícitos en la definición de proyectos de carácter regional a los municipios de los departamentos del Vichada, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés. Adicionalmente, se aclara que se permite financiar proyectos fluviales y aeroportuarios con el 80% destinado a la financiación de proyectos de carácter regional. El artículo entonces quedará así:

"Artículo 52. *Destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.* El parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994 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 1º, parágrafo 1º, artículo 5º, parágrafo, artículo 8º, 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, y los proyectos fluviales y aeroportuarios, 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, proyectos fluviales o aeroportuarios. Los proyectos de carácter regional serán aquellos que beneficien a agrupaciones de municipios de diferentes departamentos o de un mismo departamento, con excepción de los departamentos del Vichada, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, en los cuales los proyectos de carácter regional no requerirán agrupaciones de municipios".

5. Incluir después del artículo 6º. *Principales proyectos de inversión.*

Artículo nuevo. En cumplimiento del documento Conpes número 2932 de junio 25 de 1997 y teniendo como tope las vigencias futuras contempladas para el Metro de Santa Fe de Bogotá y el tren ligero de Cali, el Gobierno Nacional hará los aportes correspondientes acorde con el avance de los proyectos.

6. **Sector educación**

a) Crear un sector educación antes del sector cultura y agregar los siguientes dos artículos.

Artículo transitorio. *Educación.* Para la prestación del servicio público educativo y atendiendo los criterios de cobertura, calidad, eficiencia y equidad, el Gobierno Nacional definirá la forma como se deben estructurar las plantas de personal docente, docentes directivos y administrativos de los niveles departamental, distrital y municipal, garantizando la racionalidad de la distribución de las plazas y los empleos, de manera que a través de traslados reglamentados con prevalencia de los criterios señalados, y de retiros compensados se logre la debida relación alumno-docente, en áreas urbanas y rurales.

Igualmente reglamentará el sistema de evaluación cuyos resultados tendrán efectos legales.

Artículo transitorio. *Educación Superior Pública.* La creación de instituciones de educación superior públicas, seccionales y la extensión de programas, se harán previo un estudio socioeconómico que demuestre su sostenibilidad, el cual deberá ser sometido a la aprobación de los Ministerios de Educación Nacional y Hacienda.

Los aportes globales de la Nación en el Presupuesto General al conjunto de la educación superior pública conservarán su valor en pesos constantes y se incorporarán como una sección del mismo. Para su

distribución a cada institución se tendrán en cuenta los parámetros de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero, que establezca el Gobierno Nacional. El Gobierno reglamentará lo pertinente a este mecanismo de asignación.

Las universidades públicas estarán obligadas a informar de manera regular a la sociedad y al Estado sobre el uso de los recursos.

7. **Sector Justicia**

a) Artículo nuevo. Para el desarrollo de las políticas en el sistema penitenciario y carcelario establecidas en el documento "Cambio para Construir la Paz", en lo referente a la implementación del plan refacción y construcción carcelaria, el Gobierno ejecutará un plan penitenciario integral, que asegure la generación de una infraestructura moderna para los establecimientos de reclusión, la vigilancia y seguridad carcelaria y el tratamiento penitenciario.

8. **Sector Salud**

a) En el artículo 17. *Estabilidad financiera, flexibilización operativa y eficiencia de las empresas Sociales del Estado.* Se incluye al final del primer párrafo antes de la palabra "plazo" la expresión "largo". Quedará de la siguiente manera.

"Artículo 17. *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 las necesidades de la población así como a la oferta y demanda, pública y privada de servicios de la región, y a sus recursos físicos, humanos y financieros, de tal forma que se garantice su sostenibilidad a largo plazo.

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 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 este 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 o bienes 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, los demás recursos propios y otros recursos que transfiera el Gobierno Nacional."

9. **Sector Minas y Energía**

a) Se aclara que el artículo 634. Subsidios para las zonas no interconectables, corresponden al artículo 63. Subsidios para las zonas no interconectables.

10. **Sector Medio Ambiente**

a) Se modifica el artículo 39, Fusión de los Fondos del Sector Medio Ambiente, con respecto a la naturaleza jurídica del Fondo a crear. Quedará así:

"Artículo 39. *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 –FONAM–. Para tal efecto, los fondos fusionados se transformarán en subcuentas del fondo que se ordena integrar, encargadas de administrar los respectivos recursos."

11. **Sector Telecomunicaciones**

a) En el artículo 67 Recursos provenientes del espectro electromagnético, en el segundo parágrafo se elimina la expresión "de" entre la palabra "Ley" y el número "182".

"Artículo 67. *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 sesión 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 182 de 1995."

12. En el artículo 4. *Descripción de los principales programas de inversión*, en la sección 10, Gobierno, se añade un nuevo numeral, 10.2. Programas para la Reinserción.

"10.2. *Programas para la Reinserción.* El Programa para la Reinserción busca generar espacios propicios para la reconciliación entre los colombianos mediante la promoción de metodologías y la creación de una nueva cultura de solución pacífica de los conflictos. Incluye el apoyo necesario a los reinsertados de las organizaciones armadas que han suscrito Acuerdos de Paz desde 1990 y quienes de manera individual han hecho dejación de armas y reincorporado a la vida civil."

13. En el artículo 4. *Descripción de los Principales Programas de Inversión*, en la sección 16, se añade un nuevo inciso en el numeral 16.1.1.1., que trata sobre el Fondo de Productividad y Competitividad.

"16.1.1.1. **Fondo Nacional de Productividad y Competitividad**

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, a través de la creación del Fondo Nacional de Productividad y Competitividad.

Se asegura así, la 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 pequeñas y medianas empresas, PYMES, y las acciones contempladas en la política de desarrollo exportador, industrial y tecnológico.

Bajo este esquema de intervención tendiente a 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. Para efectos de robustecer la competitividad de productos exportables, el Fondo promoverá proyectos que generen 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 y de la comercialización. Se orientará el apoyo a la producción industrial a través de 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. Serán de especial interés los proyectos que promuevan y consoliden la actividad exportadora en las zonas fronterizas del país, para lo cual se diseñará una línea de atención, teniendo en cuenta las características de las respectivas zonas.

Así mismo, el Fondo incluirá recursos de inversión y riesgo en empresas viables y que hayan demostrado en los últimos cinco (5) años capacidades para generar empleo y para ser productivas y competitivas en los mercados domésticos o de exportación.

En desarrollo de esta estrategia, 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 Nacional de Productividad y Competitividad."

Constancia secretarial: El adendo de ocho (8) hojas que hace parte integral de la ponencia se recibió el jueves 18 de marzo de 1999, siendo las 4:50 p.m.

Rubén Darío Henao Orozco,

Secretario General.

Ponentes Plan de Desarrollo

COMISION TERCERA DEL SENADO

Omar Yepes, Coordinador; Víctor Renán Barco, Isabel Celis, Augusto García, Camilo Sánchez (voto todo menos el 2‰), *José A. Gómez Hermida, Juan Manuel López, Gabriel Zapata.*

COMISION CUARTA DEL SENADO

Efraín Cepeda, Coordinador; Vicente Blel, Coordinador Adjunto; Carlos Celis Gutiérrez, Mario Varón Olarte, Carlos Albornoz Guerrero, Jorge Armando Mendieta, Micael Cotes, Luis Elmer Arenas Parra, María del Socorro Bustamante.

COMISION TERCERA DE LA CAMARA

Jorge Barraza, Coordinador; Jesús Puello, Coordinador; Rafael Amador, Helí Cala López, Santiago Castro, José María Conde, Zulema Jattín, Oscar López, Emith Montilla, Jorge Carmelo Pérez, Jaime Alonso Ramírez, Fernando Tamayo, Jorge Julián Silva, Raúl Rueda, Salomón Saade, Armando Pomárico.

COMISION CUARTA DE LA CAMARA

Alvaro Ashton Giraldo, Carlos Hernán Barragán, Víctor Manuel Buitrago, Alfonso Campo, Jorge Eliécer Coral, Guillermo Gaviria, Jorge Gerlein, Consuelo González, Salomón Guerrero, Luis Jairo Ibarra, César Augusto Mejía, Jorge Navarro Wolff, Jorge Delgado, Juan Carlos Restrepo, Gerardo Tamayo; Luis Norberto Guerra, coordinador.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., diecisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En la fecha mencionada se recibió en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 173 Senado de 1999, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002". En virtud de lo anterior, fueron ordenadas las fotocopias pertinentes, dando cumplimiento a lo estipulado en el inciso 2º del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 "Reglamento del Congreso".

Contiene pliego de modificaciones, y consta de ciento cincuenta y cinco (155) folios.

El Secretario General Comisiones Económicas.

Rubén Darío Henao Orozco,

Congreso de Colombia.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 1999