PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Departamento Nacional de Planeación

P L A N D E D E S A R R O L L O E C O N O M I C O Y S O C I A L 1990 -1994

Santa Fe de Bogotá D.C., 1991

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Jefe: Armando Montenegro

Subjefe: Juan Luis Londoño

Secretaría General: Claudia Milena Vaca

Unidad de Análisis Macroeconómico Andrés O'byrne División Análisis Fiscal: Jorge Enrique Restrepo

División Análisis Monetario y Financiero: Rafael Villarreal División Economía Internacional: Andrés Langeback División Estudios Intersectoriales: Alvaro Concha División Programación Financiera: Daniel Castellanos

Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas: Mónica Aparicio División Metodología de Banco de Proyectos: Francisco Mejía

Div. Operación y Sistemas de Resultados Pres.: Ana María Ferreira División Programación y Control: Carlos Alberto Sandoval

División Crédito Externo: Nora Alvarado

División Evaluación de Resultados Presupuestales: Oscar Zuluaga

Unidad de Infraestructura y Energía: Jaime Maldonado División de Transporte: Mauricio Cuellar

División de Energía Eléctrica: Leopoldo Montañez

División de Aguas y Recursos no Renovables: Mauricio Arciniegas División de Telecomunicaciones e Informática: Alejandro Rincón

Unidad de Desarrollo Social: Mauricio Perfetti División de Educación y Cultura: Jesús Duarte División de Salud: Nelcy Paredes

Div. Recursos Humanos, Empleo y Seguridad Social: Martha Luz Henao División de Justicia: Mauricio Londoño

División de Población: José Olinto Rueda

División de Programas Sociales Especiales: Patricia Ramírez

Unidad de Desarrollo Territorial: Cecilia María Vélez División de Finanzas Territoriales: César Vergara División de Planeación Territorial: Hernando González

División de Programas Regionales Especiales: Marcela Rozo

Unidad de Desarrollo Urbano y Equipamiento Municipal: Pablo Roda División de Equipamiento Municipal: Rubén Darío Avendaño

División de Vivienda: Fernando Gaitán

División de Desarrollo Urbano: María Clara Vejarano

Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico: Rafael Ordúz División de Políticas Industriales: Luis Hernando Gutiérrez

División de Proyectos Industriales: Martha Bermúdez División de Desarrollo Tecnológico: Fabio Ramírez División de Comercio Exterior: Horacio Osorio

Unidad de Desarrollo Agrario: Jorge Ramírez División de Producción Agropecuaria: Marco Reyes

División de Aprovechamiento Forestal y Pesquero: Clara González División de Comercialización Agropecuaria: Diana Ruiz

División Especial de Cooperación Técnica Internacional:

María Claudia García

División de Provectos de Cooperación Técnica Internacional: Diego Martínez División Promoción Cooperación Técnica Internacional: Yolanda Ramírez

División Especial de Inversión Extranjera: Claudia Orozco División de Análisis de Inversión Extranjera: Clara Rojas

División Especial de Política Ambiental y Cooperación Autónomas Regionales: Eduardo Uribe

División Política Ambiental: Alfredo Múnera

Div. Ppto Corporaciones Autónomas Regionales: Mario Fernando Torres División Técnica Financiera Corporaciones Autónomas Regionales: Diego Pineda

Div. Esp. Secretaría Técnica de Junta Nal de Tarifas: Evamaría Uribe

Prólogo Introducción

Contenido

Capítulo 1

EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS: SUS LÍMITES Y POSIBILIDADES

Capítulo II

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Capítulo III

LAS ESTRATEGIAS DEL PLAN

A. Infraestructura Social

1. Apertura Educativa

2. Salud y Nutrición

3. Vivienda Social

4. Agua potable y Alcantarillado

B. Infraestructura Física

1. Plan Vial de la Apertura

2. Red Férrea

3. Adecuación de Tierras 1991-2000

C. Ciencia y Tecnología

D. Medio Ambiente

Capítulo IV

AJUSTE INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION

Capítulo V

EL PLAN DE INVERSIONES PÚBLICAS

Capítulo VI

LA CONSISTENCIA MACROECONOMICA DEL PLAN

Capítulo VII

EL IMPACTO GLOBAL DEL PLAN

A. Crecimiento Económico

B. Pobreza y Necesidades Básicas

Prólogo a

La Revolución Pacifica

César Gaviria Trujillo

Al presentar el Plan Nacional de Desarrollo, que hemos denominado "La Revolución Pacífica", el presidente y sus colaboradores ponen fin a un periplo intelectual muy arduo, durante el cual estudian problemas, debaten soluciones, cotejan alternativas y concilian posibilidades. Así que no me parece inoportuno que quienes han participado en su elaboración, desde altos cargos de la administración o posiciones subalternas, pero no secundarias, se permitan un instante de satisfacción, por una labor cumplida. No debe ser más de un momento, sin embargo, porque el Plan de Desarrollo, que compila los compromisos del gobierno y constituye la piedra angular de sus obligaciones con el pueblo, es una señal de partida para la acción.

Los documentos que componen el Plan de La Revolución Pacífica se inspiran en las ideas que e a lo largo de la campaña política, y que obtuvieron el respaldo del electorado. Desde entonces, durante el proceso de empalme y el primer año de gobierno, han sido afinadas con el concurso de los ministerios y las entidades pertinentes, y el Departamento Nacional de Planeación, quien los presentó a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, en donde fueron examinados y aprobados. En total, se celebraron 15 sesiones del CONPES para analizar los distintos capítulos. Cuentan con el respaldo del gobierno en pleno, lo cual constituye una condición necesaria para su ejecución satisfactoria.

Ha habido un proceso abierto de elaboración del Plan de Desarrollo en el seno del gobierno. Además, muchos de los capítulos, luego de su aprobación, han sido objeto de presentaciones por parte de los ministros del ramo, quienes han recorrido el país con este fin. Los capítulos de inversión social en educación y salud, por ejemplo, han tenido una amplia publicidad. Es probable, sin embargo, que al examinar la recopilación completa de documentos que ha aprobado el CONPES y que constituyen el primer volumen del Plan de Desarrollo, se perciba un cambio de orientación en la acción del Estado. Quisiera referirme brevemente a esto.

En Colombia, donde existe una larga tradición de planeación seria y competente, los gobiernos han seguido siempre la misma fórmula. Consistía en tratar de extender, bajo la penuria relativa de un país subdesarrollado, la tolda protectora del Estado para cubrir un campo de actividades cada vez más extenso, con el objeto de llenar vacíos reales o imaginarios. Lo anterior no se debe interpretar como una crítica extrema o una acusación de falta de criterio. No hay otro país del continente que haya cambiado tanto, tan rápido, como Colombia. Si hace sesenta años se contaba entre los más atrasados de la región, hoy se le señala entre aquellos que ostentan las mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo. Esto no ha sido fruto de azar, sino del esfuerzo sostenido de los ciudadanos, que no han cejado en su empeño de forjarse un futuro próspero y también, es preciso reconocerlo, del trabajo responsable de

los gobiernos. Los Planes de Desarrollo son un ejemplo digno de la continuidad de propósito de sucesivas administraciones.

Sin embargo, a pesar de la seriedad incuestionable con que fueron elaborados, éstos adolecían de defectos similares. Se inspiraban en una visión particular del Estado, según la cual el sector público, con su capacidad financiera y su vasta red de funcionarios, podía actuar en cualquier terreno eco nómico con resultados afortunados. Este optimismo sobre el poder del Estado, tan característico de los decenios intermedios del siglo, encontró un sustento teórico en la ciencia eco nómica que, en la misma época, creyó demostrar las bondades de la intervención para atenuar los ciclos económicos depresivos que aparecían con obstinación.

A lo anterior se sumaba el peso de la sustitución de importaciones que comenzó en los años treinta, cuando el comercio internacional naufragó entre la depresión mundial, los parapetos proteccionistas y, más tarde, la guerra. El nacimiento de la industria nacional, en estas condiciones de aislamiento, creó hechos cumplidos que luego no se podían desconocer. Impulsó la urbanización de un país hasta entonces rural, dio nacimiento a una clase proletaria que reemplazó a los artesanos del siglo pasado, con repercusiones políticas importantes. Ayudó a crear una clase empresarial local, que se crió bajo el amparo de la sustitución de importaciones y la protección a la industria nacional, y que luego ejercería una influencia notoria sobre las decisiones de política económica. Como resultado, se unieron por fin las regiones y se comenzó a formar un mercado nacional.

Con este modelo, el país rió pasar la mayor parte del siglo. Las ciudades recibieron el influjo de campesinas, con creciente dificultad, hasta que el proceso demográfico se estabilizó. El ingreso per cápita aumentó de manera sostenida, con muy pocas interrupciones y, en medio de la tolvanera del cambio, que hubiera podido dar al traste con instituciones más frágiles que las colombianas, y sin duda hizo cimbrar las nuestras, el país conservó su talante democrático y lo consolidó. A medida que nuestras instituciones se rezagaban, los colombianos las modificábamos con sorprendente visión. Esta manera de hacerle frente a la crisis, con imaginación y creatividad, con más democracia es, en últimas, lo que justifica el nombre del Plan de Desarrollo. Lo cierto es que una revolución democrática y pacifica ha tenido lugar en estos tiempos; la más profunda revolución civilista que se haya producido en muchos años. Por ello, este Plan de Desarrollo se llama La Revolución Pacífica.

La Asamblea Constituyente es el último de estos esfuerzos de reforma institucional y, sin duda, el más ambicioso, tanto por la importancia del proceso político como por la magnitud de las reformas adoptadas en todos los frentes.

Pero con el tiempo aparecieron también fisuras en el modelo económico, que denotaban la presencia de problemas estructurales. Luego de un descenso sistemático desde los años 50, los índices de productividad económica registraron signos negativos a mediados del decenio pasado. El crecimiento industrial se estancó. La infraestructura esencial, de la cual depende el comercio del país, mostraba señales deprimentes de deterioro. Las instituciones políticas, de cuya estabilidad nos ufanábamos los colombianos, no

estaban asimilando la aparición de nuevas fuerzas y nuevas aspiraciones, como la descentralización.

Se dice que el famoso cómico inglés del siglo XVIII, David Garrick, se presentó de incógnito ante un galeno que no lo conocía y se quejó de melancolía. El médico le sugirió que asistiera a uno de sus propios espectáculos, ante lo cual el paciente desesperado exclamó: "soy Garrick, cámbieme la fórmula".

Colombia también pedía que se le cambiara la fórmula. Lo hacía de modo vacilante, pero insistente, expresando un malestar amorfo por la falta de rumbo que sentía en medio del cambio vertiginoso. No bastaba con la reducción de los índices de mortabilidad y morbilidad; no era suficiente que del crecimiento económico sostenido surgiera una clase media vigorosa e inquieta. El país quería pensar que, en medio de la turbulencia, se dirigía hacia un puerto seguro, sin dar vueltas alrededor de problemas insolubles.

El Plan de Desarrollo, como la acción del gobierno en otras esferas, presenta un norte despejado en el terreno eco nómico. Con las reformas legislativas de 1990 y con los proyectos de inversión que se describen aquí, el país tendrá una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos.

Para ello, el gobierno recogerá la tolda vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capa- ciclad de acción en unas áreas muy selectas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad es mayor. Fortalecerá la justicia y la seguridad. Invertirá en la construcción de obras de infraestructura de transporte para garantizar el éxito de la apertura comercial. Se construirán los corredores viales, se rehabilitará la red férrea, de acuerdo con criterios de rentabilidad y se modernizarán los puertos. Promoverá la extensión de los servicios públicos esenciales de acueducto y alcantarillado a millones de colombianos. Aumentará la cobertura y la calidad de la educación y la salud, otorgando subsidios para garantizar el acceso de todos los niños a la primaria, elevar la cobertura de educación secundaria del 46% al 70% en cuatro años, y asegurar una atención básica de salud para el 80% de la población más pobre. Por último, se construirán o mejorarán 500 mil viviendas, superando los esfuerzos del pasado.

Los invito a que presten atención particular a los medios que se utilizarán para lograr estos propósitos. En cada caso, se han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como los subsidios a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta, con las reformas institucionales indicadas, como la descentralización de una parte importante de la administración y el control de la actividad estatal.

No creo que sea aventurado afirmar que este Plan de Desarrollo se distingue de sus antecesores por el interés con que se ha elaborado el aspecto institucional, lo cual, en cierto grado, es producto de la época que vivimos. De hecho, el malestar social al que hice alusión atrás había minado paulatinamente la credibilidad de las instituciones colombianas, hasta el punto de poner en entredicho su legitimidad, más allá de lo que se podría atribuir a sus deficiencias intrínsecas. El gobierno reconoció esta preocupante situación y asumió el desafió de remozarlas. Quisiera resaltar dos implicaciones

importantes de esta labor, que se refieren directamente al programa económico.

En primer término, se ha tenido que modificar el modo de funcionar de los ministerios, que se habían convertido en entes ejecutores. Su estructura y su organización no eran propicias para esta tarea, que desempeñaban sin buenos resultados. Más grave todavía, al concentrar sus capacidades en esto, se olvidó el aspecto regulatorio, sobre cuya importancia para la protección de mercados competitivos ya no cabe duda. Ahora, los ministerios deberán alejarse de la ejecución directa de programas, para ocuparse de las funciones esenciales de planeación, coordinación y, cuando sea pertinente, regulación. Esta última responsabilidad, especialmente importante en todos los campos en donde el cambio tecnológico es veloz, recibirá del gobierno toda la atención necesaria, por su incidencia sobre el desarrollo de los mercados de servicios y bienes públicos.

En segundo término, desde antes de que la Asamblea Constituyente hubiera dado ímpetu constitucional a los vientos de descentralización, el CONPES había aprobado las líneas generales de una política para transferir, hacia los departamentos y municipios, recursos y funciones que podrían desempeñar mejor que el gobierno central. 6 la promulgación de la Carta Política en julio, lejos de que se tuviera que volver al punto inicial para modificar los documentos ya presentados, se ratificó su dirección conceptual. De la manera como los colombianos se organicen en los distintos niveles de la administración, respetando prácticas económicas y administrativas sanas, depende el mérito del modelo de desarrollo escogido. El reto de la descentralización será la vara con la cual será medido el desempeño del Estado en los últimos años del siglo y no debernos desestimar la tarea que tenemos delante.

Los distintos capítulos de este volumen, que versan sobre temas muy variados, se inspiran en unos mismos principios, que se repiten con frecuencia. Se admite la responsabilidad del gobierno por mantener condiciones macroeconómicas estables, incluyendo el equilibrio fiscal y monetario. Los capítulos de financiación y programación macroeconómica, que analizan el costo de todos los programas que se proponen y examinan las condiciones requeridas para alcanzar un crecimiento mayor, hacen hincapié en este punto. Se concede al sector privado una atmósfera sana para que adelante sus proyectos e iniciativas, con reglas de juego claras. Las reformas en la estructura de los mercados, que se describen en un capítulo separado, tienen el objeto de fomentar la eficiencia y la competitividad en el país, eliminando escollos de índole microeconómica. Con ello, la apertura de la economía nos conducirá por un sendero de crecimiento y oportunidad. En este contexto, vale la pena destacar la política de ciencia y tecnología, que impulsará la modernización del sector productivo, con una alianza inteligente entre los empresarios y el Estado.

Se reconoce la responsabilidad social del Estado en campos como la educación, la salud y el suministro de agua potable, donde la inversión pública registrará altas tasas de crecimiento y se alcanzarán ambiciosas coberturas. Los capítulos de educación, salud e infraestructura, todos se refieren al efecto multiplicador del gasto en estas áreas donde, en la jerga particular de los

economistas, existen externalidades. Es decir, donde la rentabilidad social es mayor que la privada, y la inversión en un campo difunde estelas de bienestar y prosperidad por toda la economía. El pleito entre el crecimiento económico y la equidad social ha demostrado ser un sofisma pernicioso. Por el contrario, la inversión en los pro gramas esbozados transformará a Colombia en otro país.

Al final del Plan de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación ha intentado cuantificar el efecto del conjunto (le políticas sobre el crecimiento y la pobreza en los próximos años El impacto de largo plazo, cuando la inversión en la educación y la salud de los colombianos se refleje en los índices de productividad, será todavía más notorio. El mayor crecimiento económico, aunado a las políticas de vivienda, de aguas y de medio ambiente, brindará a los colombianos una prosperidad que no hemos conocido hasta ahora.

De cierto modo, los Planes de Desarrollo no habían encontrado un vehículo apropiado de divulgación y debate porque, por desgracia, la Comisión del Plan nunca fue operante. En hora buena, la Asamblea Constituyente llenó este vacío al establecer las pautas que deberá seguir el Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Planeación. Lamento que el actual Plan de Desarrollo no haya podido aprovechar los mecanismos y procedimientos de elaboración que enriquecerán el proceso de planeación en el futuro, cuando se regla mente la norma constitucional. De todas maneras, durante el cuatrenio, los presupuestos de la Nación, los establecimientos públicos y las empresas industriales del Estado reflejarán fielmente los lineamientos del Plan de Desarrollo de La Revolución Pacífica, cuyo primer volumen presentamos hoy a la opinión pública para su conocimiento y estudio.

Introducción

El Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Gaviria se presenta al país en un período de grandes cambios: la nueva Constitución, las reformas legislativas de 1990, la apertura económica, la irrupción de nuevos grupos en el escenario político y la exigencia de las regiones por lograr mayor autonomía. En estos años coinciden en la vida colombiana numerosos eventos: el agotamiento de un modelo económico proteccionista, ineficiente y enclaustrado, el vigoroso movimiento descentralista y los defectos de un sistema político, en muchos aspectos excluyente y distante de la vida de los colombianos. A partir de estas circunstancias, todas propicias para la aceleración del cambio, este gobierno ha tenido la voluntad, la capacidad y la decisión de "revolcar" las instituciones colombianas para ponerlas a tono con las necesidades del país.

La necesidad de acelerar el cambio ocurre cuando en Latinoamérica después de décadas signadas por gobiernos totalitarios en la mayoría de los países, se vive un renacimiento de la democracia y, también, un alejamiento del manejo económico proteccionista, dirigista y estatista, al cual se debe atribuir buena parte del atraso de la región y de la pobreza de sus gentes.

Todos estos fenómenos no sólo han ocurrido en el ámbito doméstico y en la región Latinoamericana. En todo el mundo, los modelos políticos y económicos rígidos, burocráticos, anti democráticos y cerrados, han entrado en una crisis profunda. Esos modelos, en lo político, dieron lugar a la exclusión de grandes grupos sociales; en lo económico, probaron su incapacidad de promover el crecimiento y resolver las necesidades de la población: dieron lugar a enormes ineficiencias y a un gran desperdicio de recursos. Por todo ello, su legitimidad se erosionó y los distintos pueblos, jubilosos, celebraron su fin como verdaderas liberaciones.

Los grandes problemas de la economía colombiana se han enquistado en su estructura productiva, con preocupante obstinación. La productividad de la economía ha descendido en forma sostenida, y la tasa de crecimiento del PIB observada en los últimos años no puede garantizar que el país llegue a niveles a aceptables de ingreso per cápita en los próximos 100 años.

Por su parte, en el campo social, aún después del enorme impulso de los años sesenta y setenta, los problemas no son inferiores: la educación rural es muy baja y la secundaria en las ciudades tiene una cobertura que sólo alcanza el 48% de la población; la salud básica se halla en un estado muy deficiente, ya que sólo el 20% de las personas más pobres tienen algún tipo de servicio de esta naturaleza; los acueductos y alcantarilla dos tienen coberturas de sólo 65% y 53%, respectivamente. El número de personas pobres asciende a casi

13 millones, algo más de la tercera parte de nuestra población. Ante estos hechos, es indudable que los grandes avances en el progreso social y la distribución del ingreso de las últimas décadas deben mantenerse y multiplicarse; el gasto social debe aumentar de calidad y cantidad para dar satisfacción a las grandes expectativas que genera ese mismo progreso y que hacen ver las carencias tradicionales como insoportables.

Además, la creciente manifestación de las necesidades de los ciudadanos ocurre cuando en las distintas regiones de Colombia existe un vigoroso

movimiento hacia la autonomía local. La elección de alcaldes ha desencadenado un proceso de consolidación de la vida de los municipios y otros entes territoriales. Las decisiones administrativas y económicas, siempre tomadas en Bogotá, no interpretan las necesidades y aspiraciones de las comunidades, que en buena parte ya tienen la capacidad de asumir el peso de su destino. En esta área, el proceso político, el regional y el económico adquieren una dimensión única, en la búsqueda de mayor libertad y descentralización. La autonomía regional es la contrapartida local de la mayor democracia política y de la creciente libertad económica.

Con todos estos antecedentes, el Plan de Desarrollo de este Gobierno no podía ser semejante a los anteriores. No podía limitarse a agrupar simplemente inversiones y programas para un cuatrenio. Tenía que ser un Plan acorde con el rápido y profundo cambio del país. Además, debía plantear, en sus distintas áreas, el desarrollo y la modificación de sus instituciones, procedimientos, responsabilidades y competencias, en el marco de una nueva organización de la sociedad. Al aceptar este reto, el Gobierno ha elaborado un amplio Plan que incorpora todos esos variados elementos y los dirige a la búsqueda de mayor crecimiento económico y equidad.

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PLAN

De acuerdo con lo anterior, el nuevo Plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico. En esta área, dentro de una orientación de largo plazo, crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Es, ante todo, un plan que se propone elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana.

Cada uno de los capítulos, desde los que tocan los temas del comercio internacional, pasando por los de transporte, hasta los de salud, educación y medio ambiente, plantean alternativas y profundos procesos de reconstrucción institucional, que, en su mayoría, requieren desarrollos legales. La composición de los ministerios y agencias centrales, el papel de los municipios y departamentos y la participación ciudadana se modifican en forma completa. Se busca que los entes nacionales dejen las funciones de ejecución en el área regional, que asuman sólo los asuntos verdaderamente nacionales y concentren su atención en la planeación y en los aspectos normativos, de carácter general. Se persigue que las nuevas instituciones sean más eficientes y que se centren en la solución de los problemas y que, por fin, dejen de ser parte de ellos. Los departamentos y municipios, en el nuevo esquema, asumirán una gran preponderancia y serán los responsables de realizar las acciones más cercanas a los ciudadanos.

El Plan busca promover un ambiente institucional para que el sector privado, y en general todos los ciudadanos, sean los actores centrales del proceso de cambio y crecimiento. El Estado puede hacer más por el desarrollo económico concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden, y dejando de intervenir en numerosos

escenarios de la vida económica. El costo inevitable de la intervención excesiva en aspectos productivos y de la innecesaria regulación ha sido el descuido de la educación, la salud, la justicia y la seguridad ciudadana. Por ello, en todos los campos de acción que propone el nuevo Plan, la acción estatal se concentra y focaliza en sus responsabilidades fundamentales y en promover que los ciudadanos tengan más oportunidades económicas y políticas que en el modelo anterior.

Los eventos ocurridos en el antiguo mundo socialista, y el creciente consenso sobre la nueva orientación del Estado en la economía, han influido no sólo sobre las ideas de los políticos sino sobre las doctrinas sobre el crecimiento y desarrollo eco nómico. La experiencia de 30 años de crecimiento acelerado en algunos países, así como el preocupante estancamiento de otros, ha ofrecido observaciones valiosas a la teoría del crecimiento. Las antiguas ideas, que valoraban excesivamente la inversión física, el papel activista del Estado, el supuesto papel reactivador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegadas conceptualmente, por su ineficacia e inutilidad. Por el contrario, el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades son los temas que dominan hoy las ideas del desarrollo. Más que la cantidad de equipos y plantas, ahora se promueve la eficiencia, la inversión en educación y el adelanto material a partir de la incorporación del conocimiento a la producción. Esas son las acciones que han adelantado en forma prioritaria los países que han crecido en forma acelerada y que están superando la pobreza.

El Plan, como un corolario de los temas del nuevo consenso, no puede incorporar acciones que no contribuyan al equilibrio macroeconómico. Por el contrario, debe buscar su consolidación y perpetuación. Al respecto, existe un acuerdo en que el desequilibrio monetario, la aceleración de la inflación, los déficit sin medida son obstáculos para el crecimiento y, casi siempre, contrarios a los objetivos de equidad.

En el pasado, cuando el énfasis macroeconómico se con centraba en el estímulo a la demanda, que supuestamente generaba el crecimiento, la variable preferida por los políticos y planificadores era el aumento del déficit fiscal. Ante lo estéril de esta opción, se ha reconocido la importancia de estimular la oferta, ella sí fuente de expansión y crecimiento. Por ello, la función dinamizadora de la construcción de vías estratégicas, el ensanche de los puertos, la ampliación de la educación y la multiplicación de los mercados, adquiere un papel central en este Plan. Tal como lo sugirieron los economistas clásicos, esos son los elementos que en el largo piazo determinan el progreso, la expansión del aparato productivo, y la elevación del nivel de vida de la población.

Por otra parte, el Plan enfatiza la solución de los problemas de los grupos más vulnerables en los campos de salud, educación y protección social. El examen de la evolución de la política social en Colombia y en otros países indica que ella es un instrumento muy poderoso para afectar las condiciones de equidad y bienestar de la población. En consecuencia, la política social, en lugar de plantear soluciones puntuales y asistenciales, debe establecerse como una estrategia de largo plazo. Otra de las lecciones de las nuevas teorías consiste en que, además de su impacto sobre la pobreza, tales acciones tienen

una gran capacidad para acelerar el crecimiento eco nómico. La conciliación entre gasto social y crecimiento, que antes parecía imposible, es una de las características centrales de este Plan.

La práctica de una verdadera economía de oferta y su aplicación a los problemas de la planeación, obligan a priorizar las acciones y las inversiones del Estado en las áreas denominadas "horizontales" (vías, salud, comunicaciones, medio ambiente, etc.), que beneficien al conjunto de la economía, y en especial a los llamados sectores "verticales" (agricultura, industria, vivienda, etc.) y "grupos vulnerables" (niños, jóvenes y mujeres). Las áreas horizontales, semejantes a nodos o articulaciones económicas, tienen mayores efectos multiplicadores, por sus externalidades y su poder de irrigar beneficios, en forma general. El énfasis sobre los verticales, o sobre un grupo de ellos -los denominados sectores líderes-, ha sido desechado por la teoría y la práctica del desarrollo económico.

Por último, dentro del Plan tiene una gran prioridad la búsqueda de la calidad de la inversión pública. Los proyectos grandiosos e inútiles, con baja rentabilidad y con altísimos costos sociales, son desechados. También desperdician recursos las partidas atomizadas y dispersas, que "auxilian" proyectos, sin estudios ni análisis de prioridades. Por el contrario, la inversión se orienta a proyectos evaluados y estudiados en forma técnica, que responden verdaderamente a las necesidades de los grandes grupos de la sociedad. Como se ha anotado, las inversiones prioritarias en infraestructura, salud, educación, ciencia y tecnología, son las que tienen un mayor efecto multiplicador sobre la economía y las que concentran los mayores recursos de este Plan.

UN BOSQUEJO DEL PLAN

El Plan está dividido en siete partes, donde se discuten las bases conceptuales, los diagnósticos, las metas de coberturas, los aspectos financieros, los programas de inversión y los efectos económicos de las nuevas inversiones.

La primera parte plantea un diagnóstico general de los limitantes de largo plazo del crecimiento de la economía colombiana: su falta de competitividad, el rezago de sus instituciones y la falta de desarrollo de la educación, la salud y las obras de infraestructura, que comunican sus centros productivos con los puertos. Este diagnóstico es plenamente consistente con las orientaciones de los nuevos modelos económicos de desarrollo, que propugnan por inversiones en los sectores horizontales para fortalecer el potencial de crecimiento de la economía. Este capítulo, por lo tanto, repasa brevemente la evolución de las ideas más recientes en el campo del crecimiento económico y se orienta a sentar las bases conceptuales que guían la elaboración del presente Plan de desarrollo. Por esto, en este Plan se presenta un verdadero modelo de des arrollo, ambicioso y coherente.

La segunda parte hace un recuento de las acciones administrativas y legales desarrolladas por el Gobierno en su primer año, dirigidas a ampliar y mejorar el funcionamiento de los distintos mercados del país, con el fin de elevar la eficiencia y mejorar la asignación de recursos. Naturalmente la reforma más importante consiste en la apertura económica, eliminando los

controles administrativos, reduciendo y simplificando los aranceles, creando las condiciones para que nuestros productos sean realmente competitivos en los mercados internacionales. En segundo lugar, se describen las medidas de la reforma laboral conducentes a flexibilizar uno de los elementos más rígidos de la economía, sin el cual el éxito de la apertura estaría comprometido. Por último, se describen las medidas dirigidas a optimizar el comportamiento de los mercados de capitales, en las áreas financiera, cambiaria y de inversión extranjera. Todas estas reformas constituyen los elementos indispensables para crear un entorno en donde el nuevo modelo de desarrollo pueda tener plena vigencia.

La tercera parte, que constituye la esencia del Plan, se con centra en las estrategias de desarrollo de largo plazo para promover la eficiencia, la equidad y el crecimiento. Así, se han identificado cuatro áreas para garantizar una senda de crecimiento equitativo: la ampliación de capital humano, la construcción de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la estrategia ambiental.

En el campo de la infraestructura social se plantean metas ambiciosas. En Educación, se busca un cubrimiento completo en primaria, especialmente en el área rural, y elevar la cobertura en secundaria del 46% al 70% en el período de este gobierno. En Salud se busca la atención primaria y preventiva para la población más pobre. En nutrición, se proponen nuevos programas para las madres gestantes y los niños menores de 2 años. En acueductos se propone elevar la cobertura del 66% al 76% y en alcantarillados del 51% al 57%. Además, en estos cuatro años se espera lograr 539.000 soluciones de vivienda para disminuir significativamente el déficit en esta área. Todas estas acciones son indispensables para reducir la pobreza y estimular el crecimiento.

En el área de la infraestructura física, el Plan incluye como objetivo mejorar y construir 8.000 kms, y terminar troncales como la de Magdalena y optimizar transversales como Villavicencio-Buenaventura y Mocoa-Tumaco. Así mismo, se construirá y pondrá en operación el ferrocarril del Magdalena y se avanzará en el del pacífico, rehabilitando 1.500 kilómetros de vías. Así mismo, para elevar la productividad agrícola se creará un esquema para adecuar más de 500.000 hectáreas, de forma tal que se eleve sustancialmente la producción de bienes del campo para los mercados domésticos y externos.

La modernización y apertura no pueden ser posibles y sostenibles sin un gran apoyo al desarrollo de la ciencia, la transferencia de tecnología y la incorporación del conocimiento a los procesos productivos. Para ello se ha creado un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, con un esquema sectorial y descentralizado, que incluye novedosos sistemas de financiación y contratación. Programas especiales en las distintas áreas del conocimiento tendrán la responsabilidad de profundizar el avance del país en estos campos.

Por último, una visión completa del desarrollo de Colombia no puede dejar de incluir el tema ambiental. En los años pasados, el aumento del nivel de vida de los colombianos ha ocurrido en buena parte a costa del medio ambiente y los recursos naturales. La erosión ha afectado el 49% del suelo y la baja calidad del aire es una causa creciente de enfermedades en nuestras ciudades; los ríos y los bosques están destruyéndose de manera acelerada. Por ello el Plan contempla un profundo cambio institucional, una variación en las

reglas de juego y numerosas modificaciones en materia financiera que aseguren que el desarrollo económico del país sea sostenible. Ante todo se busca que nuestros hijos y nietos puedan contar con un país grato para la vida, en donde el progreso económico no destruya nuestras riquezas naturales.

La cuarta parte del Plan explica las reformas institucionales consistentes con el logro de los objetivos planteados. Tal como se ha anotado, en todos los capítulos existen propuestas de importantes reformas institucionales: desde la regionalización de las actividades del Ministerio de Obras Públicas, la modernización de las instituciones de educación y salud, hasta la creación del Ministerio del Medio Ambiente. En todos los casos se profundiza la descentralización como un instrumento para elevar la eficiencia e involucrar a las comunidades en el manejo de sus problemas. Prácticamente todos los capítulos del Plan bosquejan las reformas legales para hacer más eficaz la acción del Estado en las distintas áreas.

La quinta parte detalla el Plan plurianual de inversiones públicas, que resume los compromisos fiscales que concretan las decisiones del Plan. Se presentan allí los problemas institucionales y legales más severos en el campo de inversión, especialmente los relacionados con su calidad; se indica el monto total de las inversiones planteadas, su financiación y distribución entre sectores. Se anota que su valor total ascenderá a casi US $6.000 de dólares y que con ello se pueden alcanzar las grandes metas del Gobierno en los distintos campos. Este es uno de los capítulos centrales del Plan de Desarrollo, ya que será la guía para elaborar los presupuestos anuales de inversión en el sector público del país.

La sexta parte examina la política macroeconómica del cuatrienio. Como se ha insistido atrás, cualquiera que sea la acción del Estado, ella debe ser macroeconómicamente consistente, compatible con las metas de inflación y con una sana evolución del comercio exterior. El Plan incluye una revisión global de las políticas fiscales y externas en un horizonte de cuatro años. Se busca mantener equilibradas las finanzas públicas, reducir el crecimiento de los precios y sentar las bases para la expansión sostenida del comercio exterior. De otra forma, el desarrollo de la apertura y de todas las reformas estructurales se vería amenazado.

La séptima y última parte hace un recuento de las principales implicaciones del Plan de Desarrollo sobre el patrón de asignación de recursos, crecimiento y equidad. En este campo, se examinan los efectos del Plan sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Se encuentra que, sin los cambios propuestos, la tasa anual de crecimiento seguirá por debajo del 3%. Con el Plan, por el contrario, se prevé una aceleración del crecimiento, hasta alcanzar promedios del 5% anual al final del gobierno, ligados a una economía más abierta, y a una inversión privada más dinámica. Por otro lado, el grupo de personas con necesidades básicas insatisfechas se reducirá en más de 3 millones con las metas propuestas en los programas sociales.

Por lo anterior, este Plan es un elemento fundamental para el desarrollo de la Revolución Pacífica que ha emprendido el Presidente Gaviria. Después de cuatro años de reorientación sostenida de la acción estatal hacia sus obligaciones prioritarias, el país tendrá, sin duda, mayor equidad y un nivel de crecimiento que puede asegurar la superación del subdesarrollo en un plazo

razonable. Al respecto, las distintas simulaciones indican que con el Plan el ingreso per cápita podría doblarse en menos de 30 años. Sin él, por el contrario, se requerirían más de 100 años.

En un segundo volumen, que será publicado al final del presente año, se presentarán tres temas centrales: los planes regionales, elaborados por los CORPES y los departamentos; los planes sectoriales, aplicando las ideas más importantes de este volumen para agricultura, minería, industria, etc., y un capítulo especial sobre justicia, orden público y administración del Estado. Ese volumen se está desarrollando bajo las líneas conceptuales y teóricas planteadas en este volumen que hoy se pone a consideración de la opinión pública.

No quiero terminar sin reconocer el enorme trabajo creativo del equipo del Departamento Nacional de Planeación, que interactuó con los ministros y los representantes de las regiones y las provincias de Colombia. Con ellos, el jefe y el subjefe trabajaron en intensas y gratificantes jornadas, haciendo posible cada uno de los capítulos y planteamientos que se presentan en este volumen. El CONPES, con el Presidente a la cabeza, discutieron cada uno de los documentos, sus diagnósticos y sus recomendaciones. Así se cierra un año de trabajo en una de las tareas más emotivas que puede concebirse: el planteamiento de las tareas de La Revolución Pacífica de la sociedad colombiana.

Armando Montenegro Jefe del Departamento Nacional de Planeación

1

Capítulo 1

El desarrollo económico del país:

sus límites y posibilidades

CAPÍTULO 1

El desarrollo económico del país:

sus límites y posibilidades

Los avances recientes en la Teoría del Desarrollo asignan un papel crítico en la transformación de las estructuras productivas y sociales al comercio internacional, la infraestructura agrícola y de transportes, la educación formación de capital humano, en general y al cambio institucional. En efecto, la historia económica colombiana ilustra cómo la evolución de estos elementos nodales ha generado a lo largo del siglo fases muy diversas de desarrollo, con modalidades y ritmos de cambio distintos, y con impactos diferentes sobre el bienestar de la población.

Este capítulo presenta un diagnóstico de las modalidades y limitaciones del patrón de desarrollo económico seguido por el país en las últimas décadas. Para ello, en la primera sección, resume las lecciones de las teorías del desarrollo, incluyendo los aportes de los planteamientos recientes; en la segunda, presenta los rasgos mas sobresalientes en la historia del desarrollo colombiano, comparándola -para adquirir perspectiva- con la de otros países en etapas similares de desarrollo; y en la tercera, identifica la agenda de prioridades del Plan, que es desarrollada en los capítulos siguientes.

I. LA NUEVA TEORIA DEL DESARROLLO

El mundo de las ideas en la llamada Teoría del Desarrollo Económico ha evolucionado en forma acelerada en los últimos años. Tras los aportes de los economistas clásicos del siglo XIX, la escuela neoclásica careció por mucho tiempo de una teoría del crecimiento económico que fuese atractiva y relevante para los problemas de los países más pobres.

Con su énfasis en el pleno empleo, la acumulación de capital físico con rendimientos decrecientes y el cambio técnico exógeno y residual, el modelo agregado neoclásico de crecimiento hacía prever que el ingreso crecería tanto como la población, que el ingreso per cápita de los diversos países del mundo tendería a converger, y que el ahorro y el gobierno no jugarían mayor papel en el fomento del crecimiento económico1. La evolución del mundo en los últimos treinta años y la escasa relevancia de este enfoque para la formulación de políticas pusieron en evidencia sus limitaciones2.

1 Quienes propusieron esta teoría fueron Solow, Robert. A contribution to the theory of Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics 70 (1957) y Swan, T.W Economic Growth and Capital Accumulation. The Economic Record 32 (1956).

2 Entre los analistas críticos de la vieja teoría neoclásica del crecimiento, Paúl Romer jugó un papel analítico innovador importante en sus diversos trabajos. Dynamic Competitive equilibria with externalities, increasing returns and unbounded growth (1983). Increasing Returns and Long-Run Growth (1986). Growth based mi increasing returns due to specialization (1987) y Endogenous Technologial Change (1988) y Human Capital and Growth (1990). El mejor análisis de las implicaciones de política son Rebelo, Sergio. Long run policy analysis and long run growth. Cambridge, NBER working paper 3325, 1990. y Barro, Robert. Government Spending in a simple model of endogenous growth. Journal of Political Economy, 1990. Los trabajos empíricos más recientes y completos de la nueva teoría del crecimiento están publicados en la Revista Quarterly Journal of

De este modo, el período de la post-guerra vio surgir una teoría alternativa del desarrollo económico que, aunque organizada y coherente, también terminó por mostrar limitaciones. A pesar de los múltiples matices, asociados con el origen geográfico e ideológico de sus autores, la discusión se concentró alrededor de pocas preguntas básicas3: ¿siempre es posible el desarrollo económico? ¿Son compatibles el crecimiento y la acumulación de capital con una mejor distribución del ingreso? ¿Cuáles son los sectores con mayor capacidad para liderar el crecimiento? ¿Cuáles herramientas de planificación podrían adoptar más eficazmente los países en vías de desarrollo? Como respuestas a estas preguntas, los economistas fue ron identificando "requisitos" para el desarrollo económico, que, al no cumplirse en algunos países, parecían limitar las posibilidades de alcanzarlo. En la versión extrema de la escuela dependentista latinoamericana, con un pesimismo extremo, hizo carrera la idea del "desarrollo del subdesarrollo"4, según la cual la miseria, el atraso y la dependencia tendían a aumentar en nuestros países

por las condiciones inherentes del orden económico internacional.

Alrededor de los trabajos de Kuznets se generalizó la idea de un conflicto, inevitable en las fases iniciales del desarrollo, entre equidad y acumulación de capital fijo5. Se identificó la industria manufacturera como el sector con mayor capacidad para liderar el proceso de desarrollo6. Y se propuso el fortalecimiento de los mecanismos básicos de planificación para volcar hacia los sectores "productivos" los recursos públicos y privados, sin prestar mucha atención a las fuerzas del mercado.

En las últimas décadas, en consecuencia, las instituciones económicas fueron moldeadas por la convicción de que el impulso selectivo de ciertos sectores -llamados siempre "estratégicos"-, mediante la intervención decidida del Estado, permitiría un crecimiento más acelerado. Así, se justificó y

Economics de mayo de 1991. Véase, Robert Summers and Alan Heston. The Penn World Table: an expanded set of international comparissons, 1950-1988. Robert Barro. Economic Growth in a cross section of countries, y J. Bradford De Long y Larry Summers. Equipment investment and economic growth.

3 Para la revisión de la evolución de la teoría clásica del Desarrollo Económico véanse cuatro publicaciones recientes. Meier, Gerald y Dudley Seers. Pioneers in Development. New York, Oxford University Press. 1984. Ranis, Gustav y T. Paul Schultz. The St ate of Development Economics. New York, Blackwell, 1988. Chenery, Hollis y T. N. Srinivasan. Handbook of Economic Development. Amsterdam, North-Holland, 1989. Srinivasan, T. N. Development thought, strategy and policy: then and now. Yale University, 1991.

4 Tal como lo presentó Andre Gunder-Frank en sus diferentes escritos, especialmente, Desarrollo del Subdesarrollo. Madrid, Paidós, 1969 y Lumpenburguesía y Lumpendesarrollo. Bogotá, Oveja Negra, 1971.

5 La hipótesis fue esbozada por Kuznets, Simon. Economic Growth andlncome inequality. American Economic Review, vol. SLV (1), 1955. El examen histórico más detallado es Wffliamson, Jeffrey. Inequality and modern economic growth: what history telius? Harvard Institute of Economic Research. Discussión paper 1448, september 1989. Un test empírico recientes Fields, Gary y George Jakubson.

11 inequality development relationship in developing countries. Corneil University Working Paper, 1990. Para su aplicación al caso colombiano véase Londoño, Juan Luis. Kuznetsian Tales with attention to human capital. Ponencia presentada al Tercer Seminario Interamericano de Economía. Río de Janeiro, 1990.

6 Para una discusión crítica de este diagnóstico el trabajo clásico es Little, 1. M. D., Tibor Scitovsky y Maurice Scott. Industry and Trade in some developing countries: a comparative study. London, Oxford University Press, 1972. Para una evaluación más equilibrada Chenery, Hollis y Moshe Syrquin. Three decades of Industrialization. Harvard International Institute for Development Working Paper, 1989.

se indujo una creciente presencia del Estado en las economías en desarrollo, para impulsar el sector moderno mediante la protección "temporal" de ciertas actividades y de los sectores sociales ligadas a ellos.

Esa Teoría del Desarrollo sugería que las inevitables con secuencias distributivas de la asignación forzada de recursos a los sectores "estratégicos", podrían ser aminoradas con una política social compensatoria. Sin embargo, a pesar de esta recomendación de política, la teoría ciertamente estaba imbuida de un apabullante "pesimismo distributivo", porque, según ella, las complejas interacciones de las estructuras de poder hacían muy difícil prever cambios de consideración en las condiciones de desigualdad de las distintas sociedades, que podrían caracterizarse así por una cierta "inercia distributiva". En América Latina, y en la Colombia de los años sesenta en particular, esta "inercia" se establecía sobre un nivel de desigualdad excepcionalmente alto. De este modo, la mejora distributiva sólo podría presentarse con cambios radicales en la estructura económica y política de la sociedad. Ante esto, la política social resultaba, no sólo insuficiente, sino también innecesaria.

El auge de esta Teoría del Desarrollo en los años cincuenta y sesenta hizo crisis en las últimas dos décadas, cuando la estrategia de intervención selectiva, sin consideraciones de costos, comenzó a manifestar crecientes limitaciones.

En primer lugar, se hizo claro que las restricciones del sector externo imponían una disciplina de eficiencia en la asignación de recursos que esa modalidad de desarrollo no estaba en capacidad de sostener. Adicionalmente, se descubrió que los costos de esa estrategia para los sectores considerados no prioritarios de la economía, y para grandes grupos de la población, minaban el apoyo político que ella requería7. También se hizo evidente que el limitado incentivo de la competencia al cambio técnico limitaba las posibilidades de un crecimiento más eficiente y sostenible, basado en avances en productividad. Además se encontró que el descuido de los recursos naturales hizo insostenible esta modalidad de desarrollo en el largo plazo8. Finalmente, se encontró que las implicaciones fiscales de un creciente intervencionismo -donde el Estado, cada vez más, era inversionista directo, juez y parte de las decisiones económicas- hacían la promoción del desarrollo crecientemente incompatible con la estabilidad.

En otras palabras, se fue descubriendo que la reasignación forzada de recursos hacia un reducido grupo de actividades no era eficiente, socialmente equitativa, ecológicamente sostenible, ni macroeconómicamente consistente.

7 Albert Hirschman, quien fue uno de los pioneros proponentes de las virtudes de los modelos de desarrollo desequilibrados en su Estrategia del Desarrollo Económico (1958) ha enfatizado tales elementos en su reciente ensayo. A dissenter's Confession: the strategy of Development revisited. Traducido al español en Colección ensayos CIEPLAN. Santiago de Chile, 1988.

8 La primera llamada de atención sobre el conflicto entre calidad del medio ambiente y el crecimiento económico provino del Club de Roma al final de los años setenta, sugiriendo la necesidad de una reducción en los ritmos de crecimiento. Véase D. Meadows et al. fl limits to growth. Earth Island, New York, 1969. Tras una interpretación inicial sobre un conflicto inevitable entre desarrollo y medio ambiente -cuya versión más extrema fue el movimiento ecologista-, se ha ido logrando en los últimos años descubrir un enfoque más balanceado en torno a la posibilidad de lograr "procesos sustentables de desarrollo". Véase especialmente. The World Commission on environment and development. Our Common Future. Oxford University Press, New York, 1987; y PNUD. Nuestra Propia agenda. Nueva York, 1990.

La percepción de los "desequilibrios virtuosos", con la que alguna vez soñaron los economistas del desarrollo9, resultó una yana ilusión. Sin embargo, aún con la fragilidad analítica y la debilidad de sus recomendaciones, esa teoría del desarrollo predominó entre los diseñadores de política de los países en vías de desarrollo por mucho tiempo.

La nueva teoría del desarrollo ha tenido entonces que concentrar su atención en la identificación de modalidades e instrumentos de acción que respeten la libre acción de los individuos, la eficiencia y la equidad, y que, sobre todo, tengan un impacto más general.

Lo anterior ha obligado a redefinir el propósito, la forma y el campo de acción del Estado. En primer lugar, actualmente se reconoce que si los mercados espontáneamente no funcionan en forma adecuada, o si en ellos no priman condiciones de competencia, el propósito de la gestión del Estado no es reemplazarlos con la planificación central, sino identificar las fuentes precisas de sus fallas, y crear las condiciones para su remoción. Se ha descubierto que muchos mercados no funcionan, precisamente, por la interferencia del Estado o por su inacción frente a las verdaderas causas de los problemas que se quiere combatir en forma equivocada. Tratando de compensar "fallas de mercado", se introdujeron "fallas de la acción pública" que no siempre han mejorado la situación.

Según la moderna teoría del desarrollo el propósito de la acción del Estado no es, pues, sustituir los mercados y las condiciones de competencia, sino promocionarlos, porque las economías más competitivas han sido más eficientes, y porque las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad. Las bondades de la promoción de la competencia entre las empresas y los sectores se han hecho evidentes: ella obliga a una asignación eficiente de los recursos, lo cual se manifiesta en una producción más competitiva y en unos productores más competentes.

La percepción de que la acción estatal, en lugar de restringir la competencia, debe crearla, ha invitado a desviar la atención de los mecanismos de protección de la producción, especialmente en el sector externo de la economía. A diferencia de las recomendaciones de los profesores y estudiantes de los años cincuenta y sesenta, la literatura económica reciente, más madura analíticamente y más rica empíricamente, señala una convergencia creciente entre los economistas acerca de la bondad de eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores, como una verdadera fuente de desarrollo económico y social10. En la actualidad, la

9 Entre quienes se cuentan básicamente Hirschman, Streeten y Myrdal, véase Hirschman (op, cit, 1958), Paúl Streeten. Unbalanced Growth. Oxford Economic Papers (1959) y Myrdal, Gunnar Economic Theory and Underdeveloped Regions. London, Duckworth, 1957.

10 Muy diferentes vertientes ideológicas han convergido en la apertura de la economía como una estrategia de crecimiento. Kalecki había sugerido en los años 60s. Baghwatti y Balassa lo han redescubierto empíricamente con profusión en los últimos años. Chenery y sus asociados lo han encontrado como la estrategia. más recomendable. Sachs ha encontrado en la apertura la principal explicación de las diferencias en los patrones de desarrollo de Asia y América Latina. Una síntesis analítica de la literatura reciente es provista por Jen (1991).

Balassa, Bela. Exports, policy choices and economic growth in developing countries. Journal of Development Economics, 1985 Chenery, Hollis, Moshe Syrquin and Sherman Robinson. Industrialization and Growth. Oxford University Press, 1987

apertura se señala como una de las estrategias básicas de desarrollo, especialmente cuando se considera su impacto sobre el cambio técnico y la inversión11.

En segundo lugar, se ha redefinido la forma óptima de intervención estatal, de modo que ahora se conviene en que ella, en vez de sustituir el mecanismo de mercado, debe corregir sus distorsiones y, principalmente, complementario.

En la actualidad, existe consenso sobre la conveniencia de una intervención temporal, eficiente y restringida en las áreas donde ella es compatible con el desarrollo económico. Si en la anterior concepción correspondía al Estado ser selectivo general en su acción frente a las actividades económicas y demasiado general en sus esferas de actividad, en la nueva se imponen acciones mucho más selectivas, que busquen un impacto más general. La inversión pública en un número creciente de actividades dispersas ha resultado muy costosa y no tan productiva y eficiente como lo preveían muchos analistas de los años Cincuenta12. Esto ha conducido a poner mayor cuidado a las complementariedades entre la inversión pública y la privada, y a la concentración de las inversiones públicas en actividades que generen externalidades positivas -como el riego agrícola, la educación o la investigación en ciencia y tecnología-, que eviten las negativas -en particular en el medio ambiente-, o que induzcan retornos crecientes a la actividad privada -como la infraestructura física y de transporte-.

Al concentrar la atención en esos factores, se ha redescubierto un concepto de fundamental importancia para definir el ámbito de acción económica del Estado. La razón de la falla de algunos mercados radica en que los agentes no logran captar en forma individual y de manera completa los costos y beneficios que se derivan de sus decisiones. Estos mercados corresponden a los llamados bienes públicos-que, como la seguridad o las vías de transporte, no son consumidos en forma individual-, o a los bienes con externalidades que, como la educación o las plantas descontaminadoras, influyen sobre la utilidad o productividad de otros agentes consumido res o productores, sin obtener un reconocimiento por el mercado.

La revisión empírica moderna de las experiencias de crecimiento económico13 ha ilustrado cómo la provisión de esos bienes juega un papel más importante en los procesos de desarrollo económico que el previsto por los

Sachs, Jeffrey. External 1 Debt and macroeconomic performance in Latinoamérica and East Asia. Washington, BPEA 2, 1985. Jen, Stephen. Outward Orientation and Economic Performance in developing countries: a survey.

11 Entre los muchos estudios recientes que enfatizan la conexión del intercambio comercial con el cambio técnico se encuentran. De Melo, Jaime y Sherman Robinson. Export-led Growth and externalities: a general equilibrium analysis (1990). Sebastian Edwards. Openness, outward orientation, trade liberalization and economic performance in developing countries Cambridge, NBER working paper 2908. (1990).

12 Un trabajo bastante comprensivo acerca del efecto de las políticas fiscales sobre el crecimiento en todos los países en desarrollo entre 1960 y 1985 encontró la inexistencia de relación empírica entre la tasa de inversión pública y crecimiento económico, y una correlación negativa entre crecimiento y consumo público. Véase Robert, Barro. A cross-country study of growth, saving and government. Cambridge, NBERworking paper, 1989.

13 Ahora en los noventas cuando se dispone de más información sobre crecimiento y desarrollo que la que disponían los pioneros de la Teoría del Desarrollo Económico en los cincuentas.

analistas que tan sólo percibían como factores de producción al trabajo, la tierra y el capital14.

Además, se ha descubierto que la acción directa y restrictiva sobre los mercados de bienes es menos eficiente que la intervención para mejorar el funcionamiento de los mercados de los factores productivos. De esta manera, la atención se ha centrado en crear las condiciones para un funcionamiento más eficiente de los mercados de los factores primarios, como el trabajo, la tierra y el capital, y también de otros factores, como el capital humano y las infraestructuras de transporte, de adecuación de tierras, tecnológica y de recursos ambienta les, que contribuyen a aumentar la calidad de los factores primarios y, por lo tanto, elevan su productividad potencial y la de toda la economía.

La redefinición de las áreas naturales de acción económica del Estado ha permitido hacer lo propio con su esfera de acción social. Más que efectuar acciones compensatorias de índole general -dar el pescado según el famoso proverbio chino-, el Estado debe crear las condiciones para aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos más desfavorecidos de la población -enseñar a pescar según el mismo proverbio-. En forma paralela a la creación de mejores oportunidades, debe fortalecer la adquisición de capacidades para su aprovechamiento por la población. Puesto que no sólo el número de personas afecta los procesos productivos, ya que su calidad también es fundamental, se ha observado la importancia del concepto de capital humano como factor de crecimiento y desarrollo. Este es quizás el descubrimiento más importante de la teoría del crecimiento económico de la última década15.

Así mismo, se ha encontrado que mejorar la equidad en la distribución del capital humano garantiza la equidad en la distribución del producto y del ingreso. En efecto, el aumento y la redistribución de la educación, salud y nutrición son facto res de equidad social y crecimiento económico. Ello requiere enfatizar el concepto de focalización de la acción social del Estado hacia los grupos que requieran mayor consideración. Alrededor de las externalidades asociadas con el capital humano se ha encontrado una modalidad de intervención estatal que no sólo es compatible con la libertad individual sino también con la eficiencia y la equidad.

La redefinición de la acción social del Estado es consistente con el nuevo examen del devenir distributivo a lo largo del proceso de desarrollo. La

14 Véase especialmente Andrei Shleifer (1991). Externalities and economic growth. Lessons from recent experience. Cambridge, Harvard University. Department of Economics working paper.

15 El concepto de Capital Humano se remonta a los trabajos de economía laboral de los años LOs. Gary Becker. Human Capital: a theoretical and empirical analysis. Columbia University Press, 1964 y Jacob Mincer. Investment in human capital and personal distribution of income. Journal of Political Economy 1958. Becker mismo ha utilizado recientemente el capital humano para examinar problemas de crecimiento. Becker, Gary y Kevin Murphy. Economic growth, human capital and population growth. University of Chicago, 1988. Becker, Gary, Kevin Murphy y R. Tamura. Human Capital, fertitity and economic growth. University of Chicago, 1989. Mankiw y otros encontraron en la exclusión del capital humano la falla fundamental del modelo neoclásico de crecimiento. Mankiw, Greg and C. Roemer. A contribution to the empirics of economic growth. Cambridge, NBER working paper, 1990. Romer hace, finalmente, una muy precisa síntesis de la literatura. Romer, Paul. Human Capita and Growth. Carnegie-Rochester conference on Economic Policy, 1990.

evidencia empírica recopilada en la última década ha permitido encontrar que la caracterización de la "inercia distributiva" en los países en desarrollo, no estaba tan firmemente establecida en el terreno empírico como se especuló inicialmente, cuando no se disponía de esta dísticas. Se encontró que las variaciones de la distribución podían ser muy considerables en ciertos países, de acuerdo con su evolución en la formación de capital humano, y con su política social y de desarrollo. El descuido de la política social, que resultaba del "pesimismo distributivo" de la vieja teoría del desarrollo, ha dado paso al reconocimiento de las potencialidades de la acción del Estado para afectar la capacidad de desarrollo de un país y la distribución de sus frutos.

Colombia parece ser, por demás, un país con fluctuaciones distributivas más agudas que otros países con desarrollo medio. Más que el resultado de una tendencia estructural, la altísima desigualdad del país en los años sesenta fue producto de un agudo proceso de deterioro social, causado por el patrón de desarrollo seguido desde los años treinta. En lugar de mantener su alta desigualdad, Colombia registró desde finales de los sesenta un progresos distributivos más rápidos que ningún otro país en desarrollo en la post- guerra16. Más que un resultado del azar, o de indefinibles e inevitables tendencias del desarrollo, ello se debió en gran parte a la política económica y social, que logró dar un viraje considerable en la educación, la asignación sectorial de la inversión y el comercio exterior.

En síntesis, la nueva teoría del desarrollo económico, resultado de las investigaciones de los años ochenta, genera una serie de recomendaciones bastante simples para que el Estado genere más eficiencia y equidad que en el pasado. La moderna teoría propone que el Estado, en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promoviendo la competencia interna y externa para una asignación más eficiente de los recursos; que utilice instrumentos tales como subsidios explícitos e i y no regulaciones como con troles y racionamientos; que, en vez de una acción universal e indiscriminada en materia económica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los de los bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que, finalmente, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos.

II. EL DESARROLLO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA HISTORICA

Las nuevas ideas de la Teoría del Desarrollo y la creciente disponibilidad de información comparativa sobre las características del crecimiento de los países, permiten una nueva lectura de la experiencia de desarrollo del país en los últimos cincuenta años.

En perspectiva histórica, Colombia ha logrado un notable avance económico y social. La velocidad del cambio en las estructuras de producción,

16 Con una excepción: Taiwán entre 1945 y 1953.

empleo, demanda, comercio y distribución de los bienes y los ingresos entre la población, ha superado con creces la registrada por la mayor parte de países bajo similares condiciones de desarrollo. Esta transformación ha estado estrechamente asociada con la evolución de las áreas en las que justamente enfatizan las nuevas teorías del crecimiento económico. De otra parte, a lo largo de este siglo, las instituciones del país han cambiado con menor frecuencia y con claro rezago frente a la estructura en la que las gentes viven y se desempeñan productivamente, introduciendo un elemento conflictivo dentro del desarrollo del país.

Una rápida mirada a la evolución colombiana en estos años nos permite identificar las tareas prioritarias del Plan de Desarrollo del actual gobierno.

1. El desarrollo hasta la primera mitad del siglo XX

La confusión institucional en la que navegó el país durante el siglo XIX, y los fallidos intentos de vincularse efectivamente con el entorno internacional, trajeron consigo un ritmo particularmente lento de progreso económico y social. Los persistentes enfrentamientos armados impidieron que el discurrir político se tradujera en el diseño de instituciones estables, que permitieran modernizar el país. Sólo al final del siglo se adoptó un marco constitucional perdurable, que fue desafortunadamente seguido por la más aguda guerra civil de nuestra historia. En esos años, gracias a las crecientes exportaciones de café, se dio prioridad dentro de las acciones del Estado a la construcción de infraestructura, dando soporte al dinamismo de las actividades de comercio exterior17.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el siglo XIX fue prácticamente un siglo perdido para el país. A fines del mismo el ingreso per cápita no resultaba mayor que en sus comienzos, y la esperanza de vida de los colombianos al nacer -como indicador sintético de su calidad- a duras penas sobrepasaba los treinta años.

Aún en la segunda década del siglo XX, Colombia registraba una de las estructuras más atrasadas de todo el continente latinoamericano. La industrialización y urbanización eran incipientes en grado sumo, y los niveles de formación de capital físico y humano resultaban particularmente reducidos. La contribución del sector externo a impulsar la construcción de infraestructura de transporte ligada a los puertos era escasa. La alta participación de las exportaciones en el producto era más bien la consecuencia del bajo grado de desarrollo de la economía y del atraso del mercado interno. Cuando economías con niveles similares de población e ingreso registraban típicamente una participación de la industria en el producto18 del 5%, en Colombia sólo

17 La importancia de la creación de infraestructura de transporte para el despegue económico de Colombia ha sido enfatizado por Miguel Urrutia (1979). cincuenta años de desarrollo económico. Bogotá, Ed. La Carreta, y José Antonio Ocampo (1991). Jite transition from primary exports ¿o industrial development in Colombia, en M. Blomstrom y P. Meller (eds). Diverging paths. Comparing a century of Scandinavian and Latin-American economic development. Washington, BID, 1991.

18 Estas comparaciones con patrones esperados de crecimiento y cambio estructural se basan en los trabajos de Chenery y Syrquin, especialmente en su más reciente publicación. Syrquin, Moshe y Hollis Chenery. Patterns of D 1950-1 983. Cambridge, Harvard Institute for International Development, (en imprenta).

representaba un 8%. Ante niveles normales de ahorro del 10% del PIB, el de Colombia no superaba el 3%. Frente al 65% esperado, la población rural representaba un 70% de la población total. Ante un nivel normal de casi 4 años de educación, la fuerza de trabajo contaba con menos de 2 años de escolaridad. Como consecuencia, un 75% de la población del país vivía en aquel entonces bajo condiciones hoy denominadas de pobreza absoluta.

Tras enfrentar con relativo éxito -comparado con otros países del inundo y de Latinoamérica- la crisis mundial de los años treinta, la estructura económica colombiana entró en una rápida senda de transformación. El ritmo de cambio estructural desde entonces -y hasta bien entrados los años setenta- fue al menos dos veces más rápido que el registrado en el resto de países en desarrollo. Tan veloz ritmo de cambio permitió que el país superara las anormales condiciones de atraso económico que caracterizaron su desarrollo inicial. Su estructura económica -medida por la importancia de la producción moderna industrial, o por el esfuerzo de acumulación de capital, o por el grado de urbanización de la fuerza de trabajo- se acercó paulatinamente a patrones que ya no estaban tan rezagados en comparaciones internacionales (gráfico 1).

Sin embargo, las instituciones sociales cambiaron mucho más lentamente. Ante restricciones sociales que impusieron límites al reacomodamiento del capital y del trabajo a las cambiantes condiciones, la velocidad del cambio estructural impuso serias tensiones a las estructuras sociales del país. Las formas modernas (le producción sólo comenzaron a aplicarse a la agricultura en la segunda mitad del siglo. La cobertura de la educación no se amplió en absoluto hasta los años cincuenta. La tardía introducción de formas modernas de producción en el campo y el lento avance en la formación de capital humano, impusieron serias limitaciones a la difusión social del progreso material en la fase inicial del crecimiento económico moderno. Debido a la evolución de la productividad agrícola y el insignificante avance educativo, hasta comienzos de los años sesenta los grupos más pobres de la población se beneficiaron muy poco del desarrollo económico. Los salarios reales en las zonas rurales al final de esa década probablemente no fueron distintos a los registrados treinta años atrás. La sociedad colombiana, con un coeficiente Gini de 0.58, registró en aquel entonces uno de los mayores índices de desigualdad social en el mundo entero. Con su exagerada atención en la acumulación de capital físico, con el cierre de la economía al comercio internacional y con el descuido de la infraestructura agrícola y de capital humano, el desarrollo económico de esa época fue generador de desigualdades y excluyó a grandes grupos sociales.

Gráfico 1

El desarrollo económico 1925-1990 en perspectiva internacional

2. El quiebre de la mitad del siglo

Entre finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, el país registró, sin embargo, una rápida reacomodación institucional que permitió superar paulatinamente algunos de los lastres del anterior tipo de desarrollo económico. Las nuevas instituciones políticas surgidas del plebiscito de 1957 fueron consistentes con un nuevo clima económico y social, que hizo posible enfrentar las dos limitaciones básicas del desarrollo observadas hasta entonces: el atraso de la agricultura y del nivel de calificación de la mano de obra.

La pacificación del área rural corrió paralela con un rápido avance de las formas modernas de producción agrícola. El sesgo urbano en la asignación sectorial del capital físico, que predominó en la primera fase de industrialización, comenzó a desaparecer cuando, desde finales de la década de los cincuenta, la agricultura recibió inversiones de capital de magnitud hasta entonces desconocida (gráfico 2B). En ese período, cuando comienza a registrarse un menor ritmo de incorporación de nuevas tierras, la agricultura recibió una porción creciente de los fondos invertidos en el país. Como producto de las grandes inversiones en adecuación de tierras, la intensidad de capital de sus procesos de producción creció considerablemente. Como consecuencia, tras su inicial rezago, la productividad agrícola se aceleró después de los sesenta, hasta lograr a mediados de los ochenta niveles globales superiores a los patrones internacionales19.El avance de la productividad terminó por transmitirse a la formación de salarios del campo (gráfico 2C). Después de permanecer sin crecimiento entre los años treinta y mediados de los sesenta, las remuneraciones de los grupos más pobres de la población -los asalariados del campo- aumentaron vertiginosamente en los últimos 25 años.

19 Un estudio reciente encuentra que, una vez descontado el efecto de la composición de factores y productos y el nivel de desarrollo del país, la agricultura colombiana registra un nivel global de productividad total, de los factores que supera aquel esperado para países de similar grado de desarrollo. Véase Londoño, Juan Luis. Agricultura y Transformación Estructural: Una Perspectiva Internacional. Revista de Planeación y Desarrollo, 1990.

Gráfico 3

Años de educación recibidos por cada generación

El otro talón de Aquiles del tipo de desarrollo previo a los sesentas fue el insignificante progreso de la educación entre finales del siglo XIX y mediados del presente siglo, cuando no se presentó ningún avance en el número de años de escolaridad de las nuevas generaciones (gráfico 3). Hasta mediados de los cincuenta, los colombianos soportaron una de las estructuras educativas más atrasadas del mundo. Sin embargo, desde comienzos de los sesenta, el país registró un sorprendente avance educativo. Entre ese período y finales de los años setenta, la esperanza de educación de los niños colombianos aumentó de menos de dos hasta seis años. Colombia tuvo con ello un adelanto en la educación de su población que fue superior al de todos los países de América Latina durante este período20. El impulso educativo representó una fuerza transformadora de los mercados de trabajo urbano que habría de tener enormes implicaciones distributivas.

3. Los nuevos límites al progreso económico y social

La mitad del siglo constituyó, sin duda, un punto de inflexión en las tendencias de desarrollo económico y social del país. Al tiempo que se manifestaron claramente los más perversos síntomas de la modalidad de

20 Véase una descripción más detallada de esta evolución histórica en el capítulo III sobre educación.

desarrollo -pobreza, desigualdad, marginalidad, violencia-, se sentaron las bases institucionales para la fase de progreso económico, social y político que registró el país en los años sesenta y setenta. Pero, en los años más recientes, a la vez que se manifestaron muchos de los beneficios de las orientaciones mencionadas -y que Colombia logró sortear con mayor holgura que todos los países latinoamericanos una difícil coyuntura externa en los merca dos de bienes y financiero- se hicieron evidentes nuevos límites al progreso económico, social y político.

Estos límites se expresan en el lento crecimiento del ingreso per cápita, en la reducción de la velocidad del cambio estructural y en el frágil carácter del crecimiento económico en los últimos quinquenios. Así mismo, tras la veloz transformación de finales de los años sesenta y de toda la década de los setenta (medida a través de índices globales de desigualdad, la prevalencia de pobreza o el avance educativo), el ritmo de avance de los motores de progreso social -aunque no interrumpido- se ha hecho más lento.

a) Los limites económicos

En el plano puramente económico, los límites de orden estructural son el lento avance de la productividad global de la economía; el paulatino y creciente cierre de la economía al comercio internacional; el debilitamiento de la inversión en activos físicos y humanos con las mayores externalidades; y las restricciones a la competencia provenientes de la débil movilidad de recursos -de trabajo y capital- y bienes.

La productividad global de todos los factores en la economía urbana creció a un ritmo anual del 2.8% en los años treinta y cuarenta, al 1.4% en los cincuenta y sesenta y al 0.8% en los setenta, y decreció al 0.6% en los ochenta. Tal desaceleración, cuyas tendencias vienen de tiempo atrás con manifestaciones dramáticas en la última década, ha tenido al menos tres implicaciones importantes. En primer lugar, ha hecho más lento el ritmo de cambio estructural, al obligarlo a depender más de la simple reasignación sectorial de recursos que del cambio técnico. De no haberse desacelerado el avance de su productividad, la industria nacional representaría hoy en día más de una cuarta parte del ingreso nacional, en lugar del 22% con que hoy participa. En segundo lugar, el nulo crecimiento de la productividad en las últimas dos décadas ha hecho más conflictivo el acontecer distributivo del país en este período. Ya que el tamaño del producto por unidad de insumo no ha crecido, el cambio distributivo ha sido virtualmente de suma cero -lo que han ganado algunos lo han perdido otros, sin mediar ningún colchón amortiguador-. Finalmente, el lento crecimiento de la productividad en los sectores menos dependientes de los recursos naturales ha impedido su progreso en los competidos mercados mundiales, contribuyendo al cierre de nuestra economía.

El rasgo más distintivo de la transformación estructural del país en las últimas décadas ha sido el cierre al comercio internacional. Tras ser una economía pequeña y abierta en los albores del siglo (en los veinte las exportaciones representaban un 25% del PIB), el proceso de industrialización entre los treinta y los cincuenta indujo un creciente cierre a las transacciones externas, gracias al adverso entorno comercial y a la orientación sustitutiva de

las políticas. El país no aprovechó suficientemente las oportunidades ofrecidas por la ampliación del comercio mundial en la post-guerra. De lo contrario, las exportaciones habrían resurgido para representar hoy en día otra vez el 25% del PIB. De hecho, durante los setenta y ochenta las exportaciones apenas alcanzaron un 15% del ingreso nacional21.

El desarrollo de la infraestructura física, en realidad, se fue adaptando al modelo de enclaustramiento. Volteándole la cara al mundo, Colombia fue bloqueando sus salidas al exterior. De haberlo evitado, el país habría combinado en forma eficaz los modos de transporte a su disposición: los ríos, las vías férreas, los aires, el mar y las carreteras. Y habría creado instituciones eficaces para su manejo. Como el enclaustra miento fue la nota predominante, se dio la espalda al río Magdalena, que constituyó en el pasado nuestra vía más expedita de conexión con el resto del mundo. Los ferrocarriles fueron perdiendo importancia en la movilización de carga y pasajeros. El aire y los mares fueron crecientemente domina dos por monopolios que transportaron una proporción cada vez menor de la carga y de la gente, a precios cada vez mayores. Y el desarrollo de la infraestructura se concentró en comenzar -y no terminar- carreteras de deficientes especificaciones e impacto puramente regional. El país se fue encerrando en su zona central. Los modos de transporte se adaptaron al enclaustramiento, y éstos a su vez se encargaron de que dicho enclaustramiento perdurara.

El tercer límite de índole estructural que hoy enfrenta la economía colombiana para reemprender una senda sana e intensa de crecimiento, radica en el debilitamiento de la acumulación de capital en activos físicos y humanos con altas externalidades. Tras mostrar una capacidad de acumulación de capital físico más alta que la mayor parte de países en desarrollo que pasan por las fases iniciales de industrialización, la inversión privada se ha debilitado considerablemente en las últimas dos décadas, especialmente en las áreas rurales, donde los crecientes requerimientos de tierra productiva y la relativa escasez de brazos indican que es muy necesario invertir en infraestructura agrícola, particularmente en adecuación de tierras. Cuando la mano de obra fue un recurso abundante -especialmente con la explosión demográfica-, el menor ritmo de ir'iversión posibilitó un uso eficiente del capital existente y una mayor intensidad de mano de obra en los procesos productivos. En la fase avanzada de la transición demográfica por la que Colombia comienza a transitar, la escasez de capital privado comienza a presentar una seria restricción al crecimiento.

El capital público ha registrado, por su parte, una asignación particularmente ineficaz desde el punto de vista del crecimiento económico y la equidad social. Las áreas de mayor impacto -como la infraestructura física, el gasto social o en justicia- han tenido una decreciente participación en el

21 Con la creciente complejidad de las estructuras productivas que acompaña el desarrollo económico, es de esperar una contribución decreciente del uso de los recursos naturales como fuente de comercio. Dicha tendencia es normalmente compensada por crecientes exportaciones de bienes más intensivos en mano de obra. Aunque Colombia registró ciertamente un aumento de dichas exportaciones, su ritmo fue insuficiente para compensar la pérdida de importancia de las exportaciones primarias.

presupuesto, a cambio de los grandes proyectos y las inversiones en las empresas públicas, cuya participación creció desmesuradamente.

En el crecimiento económico de Colombia durante los últimos cincuenta años, la formación de capital humano ha tenido similar importancia que la inversión en activos físicos. Tras ser anormalmente baja en el período inicial de la industrialización, las políticas económicas del Frente Nacional indujeron un avance considerable en la intensidad de capital humano de la fuerza de trabajo, hasta el punto que Colombia cuenta con un nivel promedio de 6.1 años de educación por empleado, similar al registrado en Corea del Sur o en Taiwán en la década de los cincuenta. Lograr este avance representó un esfuerzo adicional de ahorro no menor al 10% del PIB entre mediados de los cincuenta y los setenta. Este avance significó quizá la fuerza más importante para el progreso distributivo del país durante las últimas dos décadas.

Pero el ímpetu del progreso educativo se ha visto seria mente debilitado en los últimos quinquenios. La esperanza de educación para las nuevas generaciones prácticamente no ha avanzado desde mediados de los setenta. El nivel actual de educación de la fuerza laboral colombiana -que tampoco difiere de aquel de los países europeos al comienzo del siglo XX- es considerado por los analistas internacionales apenas como el mínimo requerido para alcanzar una senda sostenida de crecimiento económico y cambio estructural22. La esperanza de educación de la generación actual de coreanos y taiwaneses, de cerca de 11 años, indica la magnitud del capital humano a construir para un proceso de apertura y modernización económica.

Finalmente, existen límites a la competitividad de la economía en los mercados de productos y factores, que se hacen más importantes cuando se requieren cambios estructurales. En la economía colombiana ha predominado una concentración de la producción innecesariamente alta y prolongada, lo que ha impedido la competitividad de los productores por medio de un intenso y difundido progreso técnico23. La infraestructura física de transporte del país representa sobre- costos que limitan la ampliación del mercado interno y la orientación de nuestra economía hacia el exterior. A pesar de su creciente liberalidad, las restricciones e imperfecciones en el mercado de capitales no han permitido un flujo de recursos suficiente hacia aquellas actividades con mayores ventajas comparativas en el uso de nuestros recursos abundantes.

b) Los límites institucionales

De otra parte, en un plano más amplio que el puramente económico, resulta interesante notar que el nuevo clima institucional gestado al fin del período de la violencia, en la segunda mitad de los años cincuenta, hizo posible tomar decisiones estatales que tuvieron enormes implicaciones en el devenir de la economía en el largo plazo. La reasignación sectorial del gasto público, la

22 Azariadis y Drazen identifican seis años como la frontera a partir de la cual se observa una mayor dinámica de crecimiento. Véase Azariadis, Costa y Allan Drazen. Treshoid Externalities in Economic Development. Quarterly Journal of Economics, 1990.

23 Véase Gabriel Misas (1989). Estructuras de mercado y conducta de las empresas. Bogotá, informe de investigación para FONADE; y Mark Roberts (1989). The structure of production in Colombian manufacturing industries 19 77-1986. Washington, mimeo.

paulatina liberación del mercado de capitales y el más flexible marco de regulación del comercio y de cambios exteriores fueron especialmente importantes. A la vez que aceleraron el crecimiento económico, esos factores contribuyeron a un veloz cambio de rumbo en el acontecer distributivo del país.

Desde finales de la década de los sesenta hasta la de los ochenta, el país registró una mejora en la distribución del ingreso que no tiene parangón en país alguno de América Latina durante el período. Este rápido progreso eliminó buena parte de la perversión distributiva que caracterizó al país en comparaciones internacionales hasta entonces. La población viviendo por debajo de niveles de pobreza se redujo del 50% a mediados de los sesenta al 42% en 1971, al 28% en 1978 y al 22% en 1988.

A pesar de que las circunstanciales reformas introducidas a la inercia institucional del país han permitido acomodar parcialmente su dinámica transformación económica y social, es evidente que el rezago en la naturaleza y funciones de las instituciones se ha perfilado como fuente de conflictos y dificultades para el desarrollo del país. Por una parte, la herencia de formas anacrónicas de regulación y la urgencia de acción en épocas de crisis, han terminado por distorsionar las modalidades de intervención económica del Estado. Este, pretendiendo atacar supuestas fallas en el funcionamiento de los mercados, ha incurrido en fallas de política que han resultado enormemente costosas para el país. Su creciente acción directa en el frente productivo - suplantando por mil motivos la iniciativa privada- ha resultado increíblemente ineficiente, imponiendo enormes costos al funcionamiento del resto de la economía. Por pretender irrumpir en todos los campos, se ha ido perdiendo la capacidad de intervención sobre los aspectos importantes, estratégicos, en el desarrollo económico y social.

Por otra parte, la herencia de instituciones laborales y modalidades de acuerdo social y participación ciudadana limitadas, es crecientemente problemática. Estas han dado muestras de agotamiento, restando legitimidad al tipo de intervención estatal requerido en la nueva fase del proceso de desarrollo. La urbanización, el cambio en la estructura de edades, el avance de las clases medias y el gran desarrollo de la educación, comenzaron a llenar el espacio político colombiano con nuevos actores y con nuevos programas y expectativas. En el plano regional, esos mismos factores crearon tensiones insostenibles dentro de una república centralista, idéntica en la mayoría de sus rasgos a la de comienzos del siglo. La mayor demanda de derechos democráticos, la necesidad de autonomía regional, las exigencias de las minorías, las demandas urgentes de grupos necesitados, la persistencia de la violencia, en fin, son fenómenos que chocan contra las instituciones y modelos tradicionales. Así, la creación de mecanismos políticos e institucionales para encauzar la inconformidad de los nuevos actores sociales y evitar la constante apelación a la violencia es hoy una de las prioridades de las instituciones colombianas.

A todo lo anterior hay que agregar que el mejoramiento económico y la elevación en el nivel de vida de las gentes, por la revolución de las expectativas y por la ruptura con el atraso sostenido, tal como se ha observado en otras latitudes, acelera los deseos de cambio, eleva las tensiones sociales y

hace imperativa la modificación de los esquemas institucionales tradicionales. Aunque parezca paradójico, el crecimiento económico causa mayores demandas, exigencias sociales e insatisfacción con el presente. Si el progreso no genera más progreso en forma acelerada, se convierte en una fuente de frustraciones colectivas.

El procesamiento de todos esos factores en un ambiente de legitimidad democrática requería una nueva legalidad. Esa fue la causa de la búsqueda de una nueva Constitución expedida recientemente por la Asamblea Nacional Constituyente.

III. LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

De la revisión anterior queda claro que las restricciones básicas al desarrollo económico y social han cambiado a lo largo de la historia del país en sus diferentes períodos. El rezago de las instituciones y la pérdida de conexiones con el mundo exterior han sido recurrentes cuellos de botella para el avance por una senda estable de desarrollo económico y social. La falta de competencia interna y externa, la escasa movilidad de recursos de capital y trabajo y la ineficiente asignación del ahorro, en contra de actividades con mayores externalidades (como el capital humano) o con mayor productividad potencial del capital (como la agricultura, la pequeña producción urbana o la infraestructura de transportes), han entrabado el crecimiento y ha impedido una distribución más equitativa de sus beneficios. Los períodos de con fusión institucional han estado asociados con más lentos procesos de cambio estructural. El rezago de las instituciones ante el raudo cambio económico ha resultado en distorsiones en los mercados, que imponen en no pocas ocasiones enormes costos distributivos. Así mismo, cuando se ha debilitado la vinculación estratégica con el entorno internacional el ritmo de transformación del país ha disminuido.

La experiencia histórica del país es rica en enseñanzas para el diseño de políticas para el final del siglo. Es evidente que el Estado, dentro de un marco de equilibrio macroeconómico, debe concentrar su acción en ciertos bienes públicos (como la infraestructura física y ambiental) y con externalidades sobre el resto de sectores (como el capital humano, el mejoramiento de tierras y el conocimiento científico y tecnológico), y contar con modalidades de acción mucho más focalizadas y descentralizadas en su gestión social.

Colombia ha mostrado una enorme capacidad para identificar y superar las principales limitaciones que han impuesto las dificultades asociadas con distintos períodos históricos. Aún con tardanza, el reajuste de las instituciones del Estado y de las reglas dentro de las cuales los individuos operan, y las nuevas modalidades de reinserción internacional, han sido elementos claves para ello y lo seguirán siendo en un futuro.

En forma paralela al avance de su desarrollo económico, el país ha buscado en forma continua un sistema político más abierto y democrático, con miras a resolver sus conflictos seculares y las cambiantes causas de la violencia. El avance de los años treinta y cuarenta, que modernizó las instituciones y sentó las bases legales para el despegue definitivo del capitalismo, pero que no fue capaz de establecer en forma perenne un sistema

democrático a la manera occidental, constituyó un hecho fundamental en la primera mitad del siglo. Luego de la ruptura democrática de los cincuenta, con el costo de graves perturbaciones de orden público, el Frente Nacional se constituyó en un mecanismo idóneo para aclimatar la paz y realizar importantes transformaciones sociales y económicas. Sin embargo, el costo del mismo fue su carácter excluyente de grandes grupos de la población, cuya vinculación al proceso político ha sido uno de los objetivos de las últimas décadas. Así, el reto de los años noventas consiste en sentar, por fin, las bases definitivas para el establecimiento de un sistema democrático, que permita la resolución pacífica y amplia de los conflictos y las controversias y que sea campo fértil para el crecimiento económico, la equidad social y la realización de la dignidad humana. Ese es el sentido profundo de las transformaciones por las cuales el gobierno actual está llevando al país.

Capítulo 11

Las Reformas Estructurales

Capítulo 11

Las Reformas Estructurales

La política de inversión pública del gobierno encuentra su contrapartida en las medidas económicas de carácter administrativo y legal que se han tomado desde agosto de 1990. El propósito central de ellas ha sido la creación de condiciones más favorables para el funcionamiento de mercados en aquellas actividades donde la ausencia de externalidades permite prever que pueden desarrollarse eficazmente.

El mejor funcionamiento de mercados, por medio de la competencia, es necesario por varias razones. En primer lugar, conduce a una mayor eficiencia y mejor asignación de recursos, de acuerdo con señales claras de precios. Los cambios en la orientación de las decisiones de inversión y producción, como resultado de un proceso de reforma comercial, son conocidos. Aparte del claro beneficio para los consumidores, que pueden acceder a una gama más amplia de bienes y servicios, sin obstáculos distintos del precio del producto, los productores reaccionan frente a la posibilidad de aprovechar mercados más amplios para sus productos y al reto de defender su propia posición en el mercado interno. Por consiguiente, se puede esperar una concentración de los recursos y energías de la nación en aquellas actividades donde puede sobresalir en el ámbito internacional. Se calcula que la reasignación de recursos, por causa de la apertura comercial, tiene un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico, que puede representar más de uno por ciento del PIB por año, cifra superior, por ejemplo, al mayor gasto previsto cada año para la construcción de la infraestructura vial.

En segundo lugar, disminuye el tiempo que los actores económicos tienen que dedicar a actividades administrativas, buscando maneras de eludir las restricciones y regulaciones a las cuales son sometidos. El efecto de la reforma comercial sobre el crecimiento económico depende del grado y la velocidad de las transformaciones, de la tasa de cambio de equilibrio y, además, del éxito en la remoción de obstáculos microeconómicos, con frecuencia de índole institucional, para el desarrollo de nuevas industrias y actividades. La simplificación de las reglas de juego, por sí sola, disminuye los costos de producción, al evitar que las empresas dediquen una proporción considerable de sus esfuerzos y recursos al cumplimiento de normas superfluas o a la evasión de regulaciones obsoletas. En este sentido, se contribuye directamente a la capacidad de competir de los productores nacionales en un grado importante. La eliminación de requisitos administrativos para el comercio exterior, en la forma de licencias para importación, o la adecuación de la legislación laboral, constituyen ejemplos claros de lo anterior.

Por último, la remoción de obstáculos para la competencia, tan prevalentes en una economía cerrada, evita que los sectores económicos inviertan recursos muy cuantiosos tratando de acceder o defender privilegios particulares. En efecto, el costo social de este tipo de privilegios excede, con creces, la renta que el beneficiario puede apropiar para sí. Esto ocurre porque la adquisición o conservación de estos privilegios requiere el esfuerzo enorme

de los particulares, la mayor parte de los cuales fracasa en su empeño. De esta manera, la búsqueda de rentas económicas, al amparo de prebendas lega les o administrativas, implica a la sociedad en su conjunto un costo oculto, cuya magnitud, aunque difícil de calcular, es apreciable y muy perjudicial1.

El gobierno estima que el desarrollo eficiente de los mercados básicos de los factores de producción, en particular el trabajo y el capital, tendrá efectos sustanciales sobre los índices de productividad, que se deben reflejar en un mayor ritmo de crecimiento. Además, al promover la competencia en el mercado de bienes, con la reforma comercial y las normas para evitar el abuso de posición dominante, se favorecerá a los consumidores. La mayor libertad para que éstos expresen sus preferencias no sólo generará más bienestar, sino que creará una economía más eficiente.

El empeño de promover el desarrollo de mercados competitivos ha inspirado la acción del Gobierno Nacional y la labor legislativa en 1990. Las acciones iniciales se han concentrado en las tres áreas de mayor impacto potencial en la generación de una economía más competitiva y eficiente: los mercados de bienes, el mercado laboral y el mercado financiero y de capitales.

1. MERCADO DE B1ENES

Desde mediados de los años 70, la tasa de crecimiento industrial comenzó a mostrar señales de estancamiento, inicialmente ocultos por el efecto de la bonanza cafetera. Sin embargo, durante el siguiente decenio se hizo evidente que el letargo industrial no obedecía a causas pasajeras, sino que reflejaba problemas estructurales, que atentaban contra la capacidad de desarrollo de la economía colombiana. En efecto, la productividad de los factores disminuyó de manera sistemática hasta registrar índices negativos a mediados de la década pasada. Esto coincidió con la crisis del mercado de capitales, que dificultó la consecución de recursos, con el resultado que, por la vía de la acumulación de capital, las perspectivas de crecimiento económico se tornaron sombrías. En 1983, por primera vez desde 1957, el ingreso per cápita cayó.

Las causas del estancamiento no fueron difíciles de discernir. El país se había vuelto cada vez más cerrado al comercio internacional. Como resultado, a pesar de los indudables avances en materia de sustitución de importaciones, y de la creación de una clase empresarial pujante, la economía colombiana adolecía de una estructura de producción con centrada, era obsoleta en términos tecnológicos y se protegía detrás de prebendas administrativas.

El consenso generado alrededor de la necesidad de modernizar la economía colombiana, promoviendo una mayor competencia y una mayor inserción en la economía mundial, llevó al gobierno a adoptar un programa de reforma comercial a comienzos de 1990. En la primera etapa, se modificó el régimen de importaciones, desmontado una parte de las restricciones administrativas y reduciendo el nivel general de aranceles del 27% al 24%, y la sobretasa a las importaciones del 18% al 16%.

1 Directly Unproductive Profit-Seeking Activities. Bhagwati Jagdish. Journal of Political Economy. 90. October 1982.

A partir de agosto de 1990, el gobierno decidió acelerar el proceso de apertura económica. Desde entonces, el 97% de las posiciones arancelarias quedó en régimen de libre importación. La tarifa promedio de arancel disminuyó del 24% al 22% en septiembre y la sobretasa a las importaciones se redujo primero al 13% y luego, en julio de 1991, al 10%.

A mediados del año, el gobierno analizó la evolución del proceso de apertura y tomó la determinación de adelantar todo el cronograma de desgravación arancelaria. Esta decisión se fundó en las condiciones macroeconómicas y, en particular, en la holgada situación de financiación externa, que permitía descartar la posibilidad de dificultades cambiarias2.

A partir de agosto de 1991, se establecieron sólo cuatro niveles arancelarios: 0% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capital no producidos en el país; 5 y 10% para insumos, materias primas y bienes intermedios y de capi tal con producción nacional; y 15% para bienes de consumo final. La sobretasa a las importaciones se redujo al 8%.

Como resultado, el arancel promedio no ponderado se redujo al 14.8%, incluyendo la sobretasa; y el arancel ponderado se redujo al 12.6%. La protección efectiva promedio pasó del 44% al 24.8%.

La reforma comercial adquiere visos más complejos en el caso del sector agrícola. Por una parte, la actividad es muy sensible a variaciones en los precios internacionales y a las variaciones de corto plazo de los costos. Además, las características particulares del ciclo de producción, con todo el sistema de financiación que lo respalda, hacen que se tenga que adoptar mecanismos especiales para modificar el régimen de comercio. Por último, el precio mundial de una gran parte de los productos transables se halla manipulado, ya por los esquemas de subsidio de los países desarrollados, o por la estructura oligopólica de intermediación. En consecuencia, se establece un mecanismo de aranceles flexibles para regular el comercio internacional y se aplicará un régimen de acciones compensatorias para eliminar prácticas desleales contra el productor nacional.

El IDEMA reorientará sus funciones hacia el apoyo de la comercialización en zonas remotas, en lugar del manejo de las importaciones. En el mediano plazo, se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación.

El proceso de apertura económica en términos administrativos consiste, en general, en la facultad de disminuir aran celes, eliminar restricciones cuantitativas y fijar la tasa de cambio. Sin embargo, el efecto de la reforma comercial se extiende al terreno cambiario y, por supuesto, al monetario y fiscal. En la práctica, la armonía entre los distintos frentes de política económica, durante un proceso de cambio, adquiere una gran importancia. La incertidumbre normal que rodea a los fenómenos económicos de corto plazo se intensifica en momentos de transición.

Como resultado, la continuidad de la política cumple un papel fundamental para otorgar credibilidad al proceso de modernización. Esta se refleja, entre otras, en medidas complementarias de tipo estructural para afianzar el crecimiento económico.

2 Véase capítulo VI del Plan.

En primer término, la disminución de los aranceles y la sobretasa a las importaciones reduce los ingresos fiscales, lo cual puede, en teoría, constituir un obstáculo para el desarrollo de programas de apertura comercial en un país como Colombia, cuyos ingresos por comercio exterior han representado más del 30% de los ingresos del sector central. Con el objeto de reducir la dependencia exagerada del fisco sobre la actividad externa y crear una estructura tributaria más moderna y estable, la Ley 49 de 1990 aumentó el Impuesto al Valor Agregado del 10% al 12%. Como resultado, el gobierno, pudo proceder con el programa de desgravación arancelaria, sin que el programa fiscal se desajuste. La adaptación gradual de la estructura tributaria, para que sea compatible con la reforma comercial, constituye un paso necesario para que la apertura y modernización de la economía tengan éxito. Vale la pena destacar que tanto la reducción de los aranceles que se aplican a los bienes de capital, como la sustitución de impuestos al comercio exterior por impuestos al consumo tendrán el efecto de promover la inversión, al reducir los costo de los equipos y, al fomentar el ahorro, disminuir los costos de su financiamiento.

En segundo término, la eliminación del sesgo anti exportador en la economía requiere cambios institucionales. En tal sentido, la Ley 7 de 1991 creó el Ministerio de Comercio Exterior, que reunirá funciones de varias entidades del Estado, hoy dispersas. Transformó, además, a PROEXPOR en un Banco de Comercio Exterior, reestructurando la actividad de promoción de exportaciones, con énfasis en el aspecto crediticio. Aunque se conservó el instrumento de los Certificados de Reembolso Tributario, CERT, para devolver a los exportadores los impuestos indirectos, el Banco de Comercio Exterior no dependerá de la sobretasa a las importaciones para financiar su actividad, sino de la intermediación de créditos. De esta forma, se elimina un peculiar ejemplo del sesgo anti exportador de la economía colombiana, que consistió en sufragar los costos de la promoción de exportaciones con un impuesto a las importaciones que, a su turno, aumentaba la protección interna, en perjuicio de las actividades de exportación.

Como complemento de las reformas en este campo, el gobierno está trabajando en la promulgación de normas modernas para evitar el abuso de posición dominante en el mercado. Estas serán objeto de estudio del Congreso en una próxima legislatura. Por último, también está diseñado un programa de privatización selectiva de activos, para promover la eficiencia y concentrar la labor y los recursos del Estado en las áreas prioritarias.

2. MERCADO LABORAL

La posibilidad de competir en el mercado internacional con firmas extranjeras depende, en gran medida, de la eliminación de obstáculos microeconómicos a la productividad. Entre ellos se destacaba, por su importancia, la antigua legislación laboral colombiana, que imponía sobrecostos innecesarios a los empresarios y trabajadores. A pesar de haber sido inspirada con el propósito de proteger los derechos de los trabajadores, con frecuencia las normas anteriores atentaban contra la creación de empleo, al reducir la flexibilidad en el mercado laboral, elevar los costos e introducir un

alto grado de incertidumbre en lo relativo a las obligaciones patronales. Uno de los resultados fue el desarrollo del sector informal, hasta el punto que menos de la tercera parte de la fuerza laboral estaba cobijada completamente por el régimen legal. Por lo tanto, una gran parte de ella se hallaba desamparada, por lo menos parcialmente, y el resto, que en teoría gozaba de la protección del Código Sustantivo del Trabajo, estaba expuesto a una gran inestabilidad, fruto del intento de los empresarios por reducir los costos laborales.

La Ley 50 de 1990 eliminó dos normas que, en la práctica, atentaban contra la estabilidad laboral. Se trata de la acción de reintegro forzoso y de la pensión-sanción. La primera obligaba al empresario a reintegrar a los trabajadores que, en concepto de un juez laboral, hubieran sido despedidos sin justa causa tras 10 años de servicio, indemnizándolos por los ingresos dejados de devengar3. Fuera del costo de la indemnización, la norma era impopular por su efecto sobre las relaciones laborales y, con frecuencia, conducía a despidos precautelativos antes de los 10 años. La Ley de Reforma Laboral eliminó la acción de reintegro forzoso yen cambio, aumentó la indemnización para los empleados en cuestión, reconociendo la particular contribución de los trabajadores más antiguos.

En segundo lugar, se eliminó la llamada pensión-sanción, que obligaba a la empresa a asumir la jubilación de los trabajadores despedidos después de

10 años de servicio. Esta norma nació antes de que el Instituto de Seguros Sociales tuviera a su cargo las pensiones de vejez y tenía el claro propósito de no dejar desprotegidos a los trabajadores. Sin embargo, con la cotización sostenida en el ISS, independiente del empleador, este riesgo ha desaparecido y la pensión- sanción se convirtió en un anacronismo, que sólo se conservó para aquellos casos donde los trabajadores aún no estuvieran afiliados al ISS. La retroactividad de las cesantías también afectaba la estabilidad de los trabajadores, al generar incertidumbre sobre el costo de las obligaciones laborales y, por último, tenía efectos negativos sobre el desarrollo del mercado de capitales. La inconveniencia de esta norma la había convertido en el símbolo de la necesidad de actualizar el régimen laboral. De manera general, la doble retroactividad consistía en la indización del pasivo con el trabajador, cuyas cesantías se liquidaban de acuerdo con el último salario devengado, a pesar de los retiros parciales que hubieran tenido lugar. Por supuesto, la práctica era onerosa para las empresas y generaba un grado alto de incertidumbre sobre el costo preciso de los pasivos laborales. Además, se había encontrado que los mayores beneficiarios eran los empleados mejor remunerados, que podían hacer retiros más altos y se jubilaban con salarios mayores4. Por último, tenía efectos perversos sobre la asignación de recursos de crédito, pues los empresarios tenían que reconocer una tasa de interés del 12% sobre el saldo de cesantías, sin que los recursos, que en la práctica corresponden al ahorro de los trabajadores, pudieran ser colocados en el mercado.

La Ley 50 eliminó este complejo y perverso sistema de gestión del ahorro de los trabajadores. Se obliga ahora a las empresas a liquidar anualmente el saldo de las cesantías a una cuenta del trabajador en un fondo

3 Decreto ley 2351 de 1965.

4 Véase Ocampo, José Antonio y Leonardo Villar. Metodología para calcular el efecto de la retroactividad de las cesantías. Bogotá, Universidad de los Andes, Documento CEDE 069, 1982.

especializado. Estos Fon dos de Cesantías invertirán sus recursos en el mercado financiero, obteniendo para sus usuarios rendimientos competitivos. Además, contrario a lo que sucedía con las cesantías administradas por las propias empresas, los Fondos estarán cobijados por el Fondo Nacional de Garantía de Instituciones Financieras, para mayor protección de los empleados. Los retiros parciales serán permitidos pero, con el nuevo sistema, no tendrán el mismo efecto gravoso del pasado. Por su parte, las empresas pierden una fuente de crédito estable y tendrán que competir por recursos en un mercado financiero que, con los Fondos de Cesantías, será más grande y menos concentrado.

La Ley 50 de 1990 contiene otras disposiciones importantes. Define con claridad el concepto salarial, para evitar la incertidumbre sobre las obligaciones y los derechos de las partes. Permite, por lo tanto, que se utilicen mecanismos modernos de remuneración, como los bonos y primas, sin que se les considere parte del salario. Establece, también, la posibilidad de negociar un salario integral para quienes devenguen más de 10 salarios mínimos, con el objeto de evitar la liquidación ruinosa de altos ejecutivos. Al modificar los plazos de prueba y flexibilizar la jornada laboral, la reforma impulsa la contratación directa de las empresas, lo cual debería redundar en una mayor productividad. Además, con el objeto de dar un estimulo especial en el proceso de transición de la apertura, establece la posibilidad de diferir, durante 10 años, la unidad de empresa para las nuevas inversiones en ciertas áreas, de acuerdo con lo que disponga el Ministerio de Desarrollo.

Por último, la reforma laboral consagra nuevas conquistas de los trabajadores en materia de derecho colectivo, colocando al país al día en relación con las normas de la Organización Internacional del Trabajo. Por un lado, facilita la constitución de sindicatos, eliminando los controles burocráticos y establece principios democráticos para el ejercicio del derecho de huelga. Por otro, amplía la licencia de maternidad a doce semanas.

En dos aspectos importantes, la Ley 50 de 1990 no alcanzó sus propósitos iniciales. En primer lugar, el Congreso aplazó para la legislatura siguiente la discusión sobre la creación de un Tribunal Permanente de Arbitramento, compuesto por especialistas. De este modo se obviarían las dificultades actuales para la constitución de los tribunales, que han llevado a la poca utilización del mecanismo arbitral. En segundo lugar, todas las decisiones relativas al Régimen de Seguridad Social se pospusieron, pues el Congreso consideró que aún no había claridad sobre los alcances de las modificaciones necesarias. La reforma del Régimen de Seguridad Social debía constituir la otra cara de la moneda de la Reforma Laboral, puesto que con los ahorros de los empresarios se podían financiar las reformas al sistema. Esta tarea sigue pendiente. Finalmente, como el propósito de la Ley 50 era modificar el Código Sustantivo del Trabajo, las reformas laborales para el sector público no hacían parte del proyecto y deben ser materia de una ley posterior.

Es necesario destacar que, con la excepción de la seguridad social, muchos de las antiguas normas de protección no se inspiraban en consideraciones del mercado del trabajo, sino que hacían parte de un esfuerzo más amplio por redistribuir el ingreso, presentado bajo el ropaje de normas laborales. Estos instrumentos no eran eficaces y, por el contrario, con

frecuencia producían resultados adversos en el mercado laboral, en perjuicio de los supuestos beneficiarios y de la economía en su conjunto.

Lejos de que el Estado deba desistir en la búsqueda de una distribución más justa del ingreso, se trata de que recurra a políticas directas, como las que describen en la estrategia de infraestructura social (capítulo III), en lugar de acudir a las políticas indirectas por medio de normas laborales o inversiones forzosas, para no citar sino dos ejemplos. Estas últimas tienen efectos reducidos y temporales y, a la vez, crean distorsiones en el funcionamiento de los mercados, con grave perjuicio para el crecimiento económico.

3. MERCADO DE CAP1TALES

La modernización económica requiere el concurso de un sistema financiero fuerte y eficiente, capaz de dirigir recursos hacia los sectores productivos. A pesar de las mayores facilidades para la inversión extranjera y de un panorama despejado en materia de endeudamiento externo, al sistema financiero colombiano le corresponderá la tarea de apoyar los esfuerzos de los empresarios por volverse más competitivos. Para hacerlo, tendrá que aprovechar las reglas de juego más favorables que desde hace varios años se han establecido para su actividad. De lo contrario, el proceso de transferencia de ahorro en Colombia continuará adoleciendo de serias deficiencias, que se reflejan en el tamaño reducido de las instituciones financieras, en la baja relación entre el ahorro transferido al sector productivo por su conducto y el tamaño de la economía, y en los altos márgenes de intermediación, que se deben al grado de ineficiencia del sector y, por supuesto, al efecto de las políticas de encajes e inversiones forzosas.

El fortalecimiento del sector financiero comenzó a mediados de los ochenta, con la adopción de una serie de medidas para conjurar la posibilidad de que se repitiera, por falta de previsión, una crisis como la que afectó al sector en 1983. Esta labor se intensificó en 1990, cuando se dispuso un aumento en las provisiones del sistema para sanear los balances de las entidades. Al mismo tiempo, se determinó un aumento de las exigencias de capital y se establecieron estos requisitos de acuerdo con el grado de riesgo de cada tipo de activo, depurando la base de cálculo del capital para estos efectos. Además, se modificó la relación permitida de pasivos a patrimonio. Todas estas medidas se respaldaron con un nuevo régimen de sanciones por incumplimiento. Su efecto inmediato es consolidar la posición patrimonial sobre bases firmes y garantizar que las operaciones financieras se lleven a cabo en un marco de prudencia que refleje los riesgos adecuadamente. Como complemento, se fortaleció el Fondo de Garantía de Instituciones Financieras.

En segundo término, se reforzaron los instrumentos de control a la actividad financiera con el Plan Único de Cuentas, la consolidación de los balances, la calificación de activos y la elaboración de un manual de inspección bancaria uniforme por parte de la Superintendencia Bancaria. Se impusieron, también, límites para préstamos concedidos a administrado res, accionistas y relacionados5. Se tomaron medidas importantes en dos campos, para eliminar

5 Decreto 415 de 1987.

costosas distorsiones del mercado financiero. En lo referente a los créditos de fomento, se ató la tasa de interés a la de los Depósitos a Término Fijo, abandonando la práctica de utilizar tasas de interés fijas. Además, se ajustaron las tasas de interés, para acercarlas a los niveles del mercado eliminando o reduciendo el déficit de los Fondos de Fomento.

Finalmente, en materia de inversiones forzosas, se dio inicio a un proceso de desmonte gradual. Por un lado, se reestructurará el saldo pendiente de la deuda acumulada y, por otro, se tomó la determinación de no crear nuevas inversiones de este tipo. Aunque el efecto de las medidas de des monte será gradual, dependiendo de los términos de refinanciación de los saldos, la eliminación de las inversiones forzosas conducirá a una mejor asignación de recursos de capital, a una disminución de las márgenes de intermediación y a una reducción de las tasas de interés.

Las anteriores medidas fueron complementadas con la Ley 45 de 1990, cuyo objeto es aumentar la competencia en el sector financiero. La ley autoriza a los intermediarios financieros para que, por medio de filiales, puedan ofrecer servicios distintos de las operaciones de crédito bancario. El requisito de establecer filiales permite que se conozcan con claridad las responsabilidades legales y los riesgos de cada actividad. La ley establece el tipo de relación que debe existir entre las entidades matrices y las filiales para impedir la transferencia de activos improductivos y evitar conflictos de interés. Establece, por último, que las filiales no puedan invertir en acciones, para evitar que se tome una posición propia en el sector productivo. En particular, se permite que los establecimientos de crédito creen sociedades fiduciarias, sociedades de leasing, sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesan tías, y sociedades comisionistas de bolsa.

La Ley 45 de 1990 establece la libertad de entrada al sector financiero, sujeto al cumplimiento de requisitos mínimos de capital, fijados por la Superintendencia Bancaria. Además, como parte del propósito general de promover la competencia y eliminar barreras artificiales entre las distintas actividades financieras, se crea la posibilidad de que las entidades del sector puedan adoptar planes de transformación que les permitan convertirse en otro tipo de institución financiera. Las nuevas normas facilitan la movilidad patrimonial, por medio de la fusión, la escisión, y la adquisición y cesión de activos. Por último, se eliminaron las restricciones para que inversionistas extranjeros puedan adquirir hasta del 100% del capital de cualquier entidad financiera.

La posibilidad de que los intermediarios financieros constituyan sociedades comisionistas de bolsa es una de varias medidas que se han tomado para eliminar las barreras que separaban el mercado financiero y el de capitales. Los esfuerzos por promover la adopción de sistemas modernos de transacción, que sirvan a ambos sectores, y la creación conjunta de depósitos centrales de valores, son pasos en la misma dirección.

El fenómeno de integración financiera permite anticipar un crecimiento vigoroso del mercado de capitales durante los próximos años, cuando el efecto de las reformas tributarias, que elimina el sesgo hacia la financiación con crédito, se sienta plenamente. Para promover la recuperación del mercado de capitales, se han diseñado mecanismos de estímulo a la oferta ya la demanda

de acciones. El gobierno es consciente de que la activación de un mercado estancado no es automática. Por esto, la creación de fondos institucionales de inversión, que con el tiempo será una fuente creciente de demanda por acciones, constituye una forma apropiada de sacar ventaja de innovaciones que estimulan el lado de la oferta, tales como la creación de las acciones con dividendo preferencial, por medio de la Ley 27 de 1990.

Con el objeto de contribuir al proceso de apertura y modernización, se reformó el régimen de inversión extranjera. Lía Resolución 49 de 1991 del Consejo Nacional de Política Económica y Social estableció reglas de juego m favorables para el capital extranjero, garantizando un trato igual al que recibe el capital nacional. Se eliminó la necesidad de obtener autorización para invertir en el país, salvo en los casos, como el sector financiero o el minero, en que también la inversión nacional requiere autorización especial, por parte de la Superintendencia Bancaria, en el primer caso, y del Ministerio de Minas, en el segundo, o en la prestación de servicios públicos, donde es indispensable el visto bueno del Departamento Nacional de Planeación.

De igual manera, se modificó el régimen cambiario y financiero para los inversionistas extranjeros, permitiendo la reinversión de utilidades y garantizando igualdad en el acceso al crédito interno. La Reforma Tributaria redujo progresiva mente, hasta el 12% en 1996, el impuesto de renta sobre dividendos. Las nuevas inversiones están sujetas a esta tarifa desde el presente. Además, el impuesto de remesa de utilidades de los Fondos de Inversión de Capital Extranjero, del 2%, se difiere en la medida que se posponga la remesa de estos recursos. La creación del Banco de Comercio Exterior y la reforma al régimen de inversión extranjera contribuyen a fortalecer el sector privado, para que se dote de equipos y tecnologías modernas, y pueda competir en el extranjero.

Por último, se actualizó el régimen cambiario que, a pesar de la estabilidad que le brindó a la economía durante más de veinte años, había sido diseñado para un país que sufría de escasez crónica de divisas, y hoy ya no es apropiado. De hecho, su carácter restrictivo había contribuido al desarrollo de un mercado paralelo de divisas, que era cada vez más grande.

Además de la conveniencia de legalizar la situación de miles de colombianos propietarios de divisas en el exterior, el proceso de apertura requería un régimen cambiario más flexible, que no impusiera cortapisas a las transacciones comerciales y que pudiera seguir el paso de una creciente internacionalización de la economía y un mayor desarrollo del sistema financiero.

En el aspecto comercial, se eliminó el depósito previo para las importaciones, que había sido usado desde hacia casi cuarenta años, y se eliminó la licencia de cambio. Al igual que para las exportaciones, se quiso simplificar el proceso de importaciones, sustituyendo los controles administrativos previos por controles posteriores.

Además, se legalizó la tenencia de divisas en el exterior para fines de comercio exterior. Se legalizó la tenencia de activos financieros en el exterior que los residentes colombianos poseyeran antes del 1 de septiembre de 1990, regularizando su situación, y se determinó que las divisas provenientes de la venta de servicios en el exterior quedarían exentas de ser negociadas en el

mercado cambiario, reconociendo una situación creada. La existencia de un mercado libre de divisas tiene otro resultado: sirve como punto de referencia para el mercado oficial y garantiza el funcionamiento de un proceso legal de arbitraje, con el objeto de impedir la existencia de diversas tasas de cambio.

Al eliminar el monopolio del Banco de la República para las operaciones de cambio, se da un gran impulso al crecimiento de las instituciones financieras, que podrán prestar una mayor gama de servicios a sus clientes. Las disposiciones recientes sobre la posición propia de los bancos y corporaciones financieras, contenidas en la Resolución 57 de 1991 de la Junta Monetaria, desarrollan estos principios. El mercado de capitales dejará de estar artificialmente separado en un componente interno, que administra el ahorro nacional, y uno externo, a cargo del Banco de la República, que controla los flujos del extranjero. Lo anterior no obsta, sin embargo, para que se conserven las salvaguardas necesarias para resolver crisis coyunturales, o para que se adopte un régimen transitorio en muchos aspectos del mercado cambiario. En particular, el flujo de capitales y las normas de endeudamiento de corto plazo seguirán siendo objeto de control por parte de las autoridades. El primer efecto de las nuevas normas cambiarias se hará sentir en el campo comercial, de acuerdo con las necesidades del proceso de apertura.

El gobierno es consciente de la importancia que tiene el programa de privatización de la banca oficial como instrumento para la promoción de la competencia en el sector y del efecto que tendrá sobre el desarrollo del mercado financiero. Por último, el mercado financiero y de capitales se fortalecerá con las disposiciones constitucionales que otorgan una mayor independencia al Banco de la República, en lo que constituye, sin duda una de las más importantes reformas en el terreno económico. En el mediano plazo, el país cosechará los frutos de la autonomía de la Banca Central con una mayor estabilidad de precios.

Si el país ha aprendido una lección en los últimos años, cuando se vio obligado a corregir el rumbo de su política económica, ha sido la importancia de acompañar la disciplina macroeconómica con reformas microeconómicas, para que el mayor espacio que se ofrece al sector privado encuentre una atmósfera propicia para el desarrollo de sus iniciativas. Todas las medidas descritas en este capítulo tienen este propósito, mediante la eliminación de trabas y obstáculos administrativos y legales. Como resultado, los índices de productividad de la economía colombiana se deben recuperar y el país ofrecerá condiciones mucho más favorables para la inversión y el crecimiento.

Capítulo 111

Las Estrategias del Plan

INFRAESTRUCTURA SOC1AL

Presentación

Durante los pasados 30 años, la visión del desarrollo económico le asignó un papel bastante restringido a la política social. Puesto que se creía que era prácticamente imposible que las sociedades mejoraran sus condiciones de vida por medio de acciones de política, no se le dio importancia al funcionamiento de los mecanismos de gestión social. El pesimismo sobre el desarrollo social, difundido y popularizado por notables académicos, justificó instituciones muy débiles para atender los problemas de salud, educación y vivienda. En muchos lugares del mundo, a consecuencia de esta visión, las escasas acciones en esta área se orientaron a la protección puntual de ciertas poblaciones y a la simple asistencia social, enfrentando los síntomas más visibles de las patologías socia les y algunas distorsiones creadas por el desarrollo.

Por fortuna, las evaluaciones recientes transmiten un mensaje bien diferente. Se ha demostrado que en muchos países el avance ha sido muy considerable, como consecuencia de políticas sociales ambiciosas, bien financiadas y dotadas con instrumentos eficaces. De esos exámenes se extraen varias conclusiones. Primera, la pobreza y la desigualdad pueden combatirse efectivamente con la acción decidida del Estado: no son flagelos con los cuales las sociedades tengan que convivir en forma indefinida. Segunda, la política social no puede considerarse en forma aislada de las cuestiones macroeconómicas y los problemas de desarrollo, ya que se relacionan en forma estrecha. Tercera, la política social es más eficaz cuando crea condiciones para que la población más pobre genere ingresos en forma permanente. En ese contexto, es óptimo combinar la creación de nuevas oportunidades económicas con el aumento de las capacidades de los grupos más pobres para aprovecharlas1.

La política social asociada con este plan difiere funda mentalmente de la visión tradicional del desarrollo. En lugar de gastos corrientes compensatorios, asignados a ciertas acciones puntuales, realizadas por instituciones débiles, la política social se orienta a fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades crea das por los programas económicos, regionales y sociales, emprendidos por el gobierno. La apertura de nuevas oportunidades y el impulso a la construcción de capital humano son dos elementos necesarios para el desarrollo equitativo del país.

1 En este diagnóstico coinciden cuatro evaluaciones recientes de los impactos de política sobre el bienestar social. Véase Banco Mundial. La pobreza: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University press, 1990.

Banco Mundial. El Desafío del Desarrollo económico: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University Press, 1991.

PNUD. Informe sobre el desarrollo humano 1990. Oxford University Press. Traducido al español por Tercer Mundo Editores

PNUD. Informe sobre el desarrollo humano 1991. Oxford University Press. Traducido al español por Tercer Mundo Editores.

En síntesis, la política social busca mayor cobertura y más equidad en el acceso de la población a la educación, salud, vivienda y agua potable. En conjunto, el impulso de estas tareas, constituye un importante avance en la construcción de una verdadera infraestructura social que permita al país invertir en su gente, reducir la desigualdad, capacitar a los colombianos para la apertura económica y consolidar la paz.

En términos del diseño de las políticas, existen varios elementos comunes a las cuatro secciones que describen la estrategia social del gobierno. En cada área se otorga priori dad a las tareas básicas, con mayor impacto sobre la población la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social, y el agua potable. Se beneficiarán los grupos con mayores carencias, con necesidades insatisfechas, por medio de las instituciones más adecuadas para realizar esas tareas. Por ello, el plan propone un esfuerzo de focalización en la población más pobre, con el concurso de las instituciones más cercanas a la gente: los entes territoriales, fortalecidos por la estrategia de descentralización.

Así mismo, se trata de inducir la eficiencia en las acciones estatales, permitiendo la competencia de agentes no gubernamentales y utilizando nuevos instrumentos como los subsidios directos a la demanda. Finalmente, la participación de las comunidades tendrá un rol fundamental para facilitar el acceso masivo a los nuevos programas y controlar la calidad de los servicios.

Esta política social, concentrada en áreas que, como educación y salud, tienen impacto general sobre la población, tendrá mayor intensidad en la atención de los grupos más vulnerables: los niños, jóvenes, mujeres y, en general, los sectores más pobres y necesitados. Unos y otros se benefician de las acciones con mayor potencial para elevar la capacidad de generación de ingresos y satisfacer las necesidades de las gentes.

Como se analizará en la parte final del Plan, el conjunto de los programas descritos en este capítulo, con un importante costo fiscal, tendrán un impacto muy grande en la reducción de la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas de la población. Además de reducir las desigualdades de nuestra población, la inversión en la inteligencia, la salud, las viviendas y, en general, la calidad de la vida de los colombianos, permitirá acelerar considerablemente el crecimiento económico del país en el mediano plazo.

1NFRAESTRUCTURA SOC1AL

Apertura Educativa

El programa de apertura económica requiere del fortalecimiento de la infraestructura social. En esta perspectiva, la educación juega un papel primordial: mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; yen general, más educación, representa mayor movilidad social.

Además de las virtudes económicas vinculadas con la transmisión de conocimientos básicos, el proceso educativo debe crear espíritus críticos, libres, creativos y solidarios; comprometidos con la búsqueda de la paz y de la tolerancia, y con la participación consciente, en los procesos colectivos.

1. LA EXPANS1ON EDUCAT1VA DEL S1GLO XX EN PERSPECT1VA

En lo que va corrido del presente siglo, Colombia ha registrado distintos períodos en los que la educación ha transcurrido a muy diversos ritmos. Tras un atraso sorprendente para cualquier comparación internacional hasta mediados del siglo, la educación tuvo un impulso muy significativo en la época del Frente Nacional. Tal impulso a la formación de capital humano tendió a debilitarse al final de los setenta, hasta su franco agotamiento en los años ochenta. Este debilitamiento en el esfuerzo educativo, en el cual los problemas institucionales han jugado el papel de mayor relevancia, ocurre justamente cuando -por las razones naturales del pro ceso educativo- los beneficios de las mayores oportunidades educativas deberían comenzar a irrigarse por todo el circuito social.

En efecto, hasta los años cincuenta, Colombia era el país que registraba el mayor atraso relativo en educación en Amé rica Latina. El analfabetismo alcanzaba el 43%, la cobertura de la educación primaria era del 50% y apenas

1 de cada 130 niños colombianos llegaba a la universidad. Ello resultó básicamente porque, como lo registra claramente el gráfico 1, la esperanza de educación de la población se mantuvo sin crecimiento alguno en 1.4 años por persona desde comienzos del siglo hasta los años cincuenta.

Desde finales de los años cincuenta y especialmente en el Frente Nacional, se gestó una enorme expansión del sistema educativo que permitió superar las condiciones excepcionales de atraso educativo reinantes durante casi cien años en Colombia. La educación media recibida por cada generación aumentó continuamente hasta alcanzar casi los 6 años a mediados de los años setenta. La cobertura de educación primaria se amplió hasta el 84%. Este crecimiento, en con traste con la experiencia previa, fue más rápido que en ningún otro país latinoamericano en las décadas de los sesenta y los setenta. En una comparación entre 78 países, de los cuales se cuenta con información educativa para el período 1960-1980, Colombia presenta dos aspectos destacados. Primero, el enorme atraso educativo en su fase inicial. Como lo muestra el gráfico 2, Colombia tenía para ese año una cobertura de la

educación básica mucho menor a la esperada de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Segundo, la enorme expansión educativa durante los sesenta y setenta. Colombia tuvo un crecimiento de su cobertura mayor que cualquier país latinoamericano en el período -incluyendo Nicaragua-, y tan sólo fue superada a nivel mundial por el Congo, Nepal y Togo. No sobra anotar que esta fuerte expansión educativa -que fue paralela con la expansión del gasto público en educación- estuvo asociada con la aceleración del crecimiento económico del período, y con el quiebre en las tendencias al deterioro en la distribución del ingreso que reportó la sociedad colombiana hasta finales de los años sesenta.

Infortunadamente, el ritmo de expansión educativa declinó considerablemente en los últimos quince años. En efecto, desde mediados de los setenta el ritmo de crecimiento de la educación para los colombianos se ha reducido de manera notable (vease gráfico 3). En primaria, las tasas de crecimiento anuales de la matrícula han sido inferiores al 1%. En secundaria, en donde existen las mayores carencias, fue apenas del 5% entre 1975 y 1984, y del 2% en los últimos 5 años. En efecto, como lo mostró el gráfico 1, la esperanza de educación para los colombianos dejó prácticamente de crecer en los últimos 15 años.

Gráfico 2

Expansión escolar 1960-1980 Una comparación internacional

Esta disminución en el ritmo de crecimiento se presentó cuando el nivel educativo de la población aún no sobresalía internacionalmente y cuando la desigualdad en el acceso a la educación había llegado a su máximo. El gráfico 4 compara los logros educativos de las últimas generaciones colombianas con respecto a 5 países. La expansión educativa colombiana resultó muy similar a la de Turquía, mucho mayor que la de Brasil, pero sustancialmente inferior que aquella registrada en Corea y Taiwán. En efecto, cuando se compara la generación que actualmente está estudiando, un coreano o un taiwanés está recibiendo el doble de educación que un colombiano. La fase inicial de la expansión educativa significó una creciente desigualdad de acceso para los colombianos, hasta el punto de haber alcanzado en la década anterior una inequidad educativa mayor que la de todos los países del mundo, con la excepción de la India. Con un impulso adicional en el nivel educativo de la población -que significa fu mayor acceso a la educación primaria para la población rural y mejor cobertura de la educación secundaria para la población urbana- la desigualdad del acceso tenderá a reducirse rápidamente, contribuyendo sustancialmente a mejoras adicionales en la distribución del ingreso en el decenio2.

2 Existe un argumento técnico que sustenta la relación en forma de U invertida entre nivel educativo e inequidad de oportunidades. Si ningún joven tuviera educación, la equidad sería completa, con O años de educación y cero varianza. Si todos los jóvenes tuvieran todos los años de educación, los años medios de educación serían 11 y la equidad sería una vez más total a este nivel, con varianza cero. Pero entre estos dos casos, la varianza -y por lo tanto la desigualdad de acceso- de la educación primero crece y luego decrece, marcando una U invertida. Es posible demostrar que el máximo de desigualdad coincide con una educación promedio similar al año intermedio de la carrera educativa, justo en el caso que Colombia se encuentra en la actualidad. Casi todo aumento en el nivel medio de educación por encima del actual nivel estará acompañado por menor desigualdad de acceso, transitando por la fase decreciente de la Curva de U invertida

En gran parte, el freno en la expansión educativa ocurrida en los últimos quince años se asocia con problemas institucionales, fruto de un esquema caracterizado por una administración centralista, niveles bajos de coordinación, deficientes canales de información y muy limitada participación de las familias y la comunidad en general. El Plan de Apertura Educativa que se presenta en las siguientes páginas, se dirige a recuperar el ritmo de crecimiento de la educación y a recoger los beneficios sociales de ella derivados.

11. PROBLEMAS DEL SECTOR EDUCAT1VO

1. Educación básica general {grados 1 a 11)

En los dos últimos planes cuatrienales de desarrollo se ha consignado la intención política de unificar la educación básica en un ciclo que abarque todos los grados que requiere un individuo para el ejercicio cabal de sus derechos ciudadanos. Se reitera ese planteamiento político, extendiéndolo a los once grados de la llamada primaria y secundaria, lo cual implica, inclusive, superar los conceptos de primaria y secundaria. Sin embargo, para plantear la problemática actual en este nivel educativo, se mantiene la terminología convencional.

A. Educación primaria

La educación primaria colombiana ha alcanzado niveles importantes de oferta de cupos. Actualmente, 4.2 millones de niños están matriculados, pero todavía no se ha alcanzado la cobertura total: de cada 100 niños en edad de estudiar, 16 no están asistiendo a la escuela. Este desarrollo educativo se ha dado de manera desigual: mientras en las capitales el 13% de los niños no estudia, en las zonas rurales la inasistencia escolar alcanza el 22%. Los

perdedores en este proceso fueron las zonas rurales, los municipios de las dos costas y los grupos humanos ubicados en las zonas marginales de las cuatro ciudades más grandes (gráfico 5).

El crecimiento cuantitativo alcanzado, aún insuficiente, no ha estado acompañado de un mejoramiento en la eficiencia interna de la escuela, pues el sistema educativo continúa expulsando a buena parte de los niños antes de finalizar el ciclo primario. En el pasado, el principal problema era el bajo acceso de los niños a la escuela; en la actualidad, el reto consiste en garantizar su retención. En efecto, aunque en el último decenio se ha logrado que en el área urbana más del 90% de los niños ingresen a primer grado, el 40% no logra permanecer cinco años en el sistema.

Por otra parte, un tercio de los cupos disponibles atiende a niños que superan la edad esperada (de 6 a 11 años para primaria), la gran mayoría de los cuales permanece en la escuela a causa de la excesiva repitencia. La promoción automática, que se implantó sin medidas administrativas complementarias, tales como la capacitación, los apoyos didácticos y la supervisión y asesoría pedagógica, no ha logrado una reducción apreciable de las tasas de repitencia.

Los estudios sobre la calidad de la educación han destacado el bajo nivel de la primaria en Colombia, en la cual hay poca pertinencia de los currículos, insuficiente tiempo efectivo de clase para los estudiantes, poca relación entre la capa citación de los docentes y los currículos, falta de materiales y textos educativos, ausencia de aprestamiento previo de la mayor parte de los niños que ingresan al primer grado en establecimientos públicos, y carencia de instrumentos de detección y precisión de problemas.

Finalmente, la participación de las comunidades en los procesos educativos y su administración ha sido de poca trascendencia debido, en buena medida, a la falta de mecanismos que las integren a la actividad propia de la escuela.

B. Educación secundaria.

Más de 2.6 millones de jóvenes cursaron bachillerato en 1990, atendidos en un 60 % por el sector público y 40% por el sector privado. Aunque la población matriculada en la secundaria creció a un ritmo del 3.5% anual entre 1980 y 1984 y del 2.2% anual en los últimos 5 años, la oferta de cupos sigue siendo insuficiente, y constituye el problema más grave de la educación del país.

La baja cobertura alcanzada, la poca capacidad del sistema para retener a los jóvenes, y la desigual calidad de la enseñanza en las distintas regiones son los problemas centra les en secundaria (gráfico 6). La tasa de cobertura neta de la secundaria es del 46%, diferenciada en 58% para las capitales y 36% en el resto de municipios. Sin embargo, cerca del 45% del déficit de cupos se concentra en las cuatro ciudades más grandes del país, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Gráfico 5

Educación Básica Primaria cobertura neta 1990

De manera similar a la primaria, en la educación secundaria se registran altas tasas de repitencia y deserción, especialmente en los grados sexto y séptimo, lo cual se refleja en la graduación de sólo el 40% de quienes ingresan a este nivel. En las zonas rurales la oferta de cupos en secundaria es prácticamente inexistente. Como lo manifiesta el análisis de las tasas de escolarización por edad simple para toda la educación básica general (gráfico 7), esta situación está relacionada con los traumas de la transición entre primaria y secundaria, causados por la actual división entre establecimientos exclusivos para cada uno de los niveles, especialmente en el sector oficial. Dicha segmentación disminuye la cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación, estimula la deserción y causa dificultades pedagógicas y administrativas en ambos niveles. Su impacto negativo es más notorio en la población infantil de los hogares más pobres3.

Gráfico 6

Cobertura de la Educación Secundaria 1990

3 Ver M.E.N., OSPE, Análisis del Sector Educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros, 1988.

La ineficiencia de la escuela secundaria se expresa en que más de una quinta parte de los cupos disponibles son utiliza dos para atender a jóvenes por encima de la edad correspondiente (12 a 17 años), por repitencia o por haber ingresado tarde al 6o. grado.

A las deficiencias de cobertura y de eficiencia, se suman los problemas de calidad. Los logros académicos de los jóvenes son bajos, en relación con los objetivos de cada nivel educativo. Los puntajes de los colegios de bachillerato en las pruebas del ICFES en 1988, aunque no son el indicador óptimo, revelan las diferencias de rendimiento académico por regiones; los pro medios más bajos son del Chocó, toda la costa Atlántica, Antioquia y San Andrés. Por áreas de conocimiento, las mayores deficiencias se dan en las materias básicas de matemáticas y lenguaje4. Las principales causas de la deficiente calidad son la inadecuada formación de los docentes, los escasos apoyos didácticos y pedagógicos con que cuentan los establecimientos y la innecesaria dispersión de los currículos5.

2. Educación técnica

La educación técnica en Colombia cubre tres áreas: 1) el apoyo a las aptitudes y preferencias de los estudiantes de bachillerato, en una división vocacional del conocimiento; 2) la aplicación del conocimiento a asuntos prácticos relaciona dos con la vida y la producción; y 3) la preparación a los desertores del sistema educativo y a los estudiantes interesa dos en aprender un oficio, para su inserción en el mercado de trabajo.

4 Ver ICFES, Servicio Nacional de Pruebas, El nivel académico de los planteles de educación media en el país, julio de 1990.

5 Ver M.E.N., FONADE, D.N.P., Misión de Ciencia y Tecnología: Estructura científica y desarrollo tecnológico y entorno social. Tomo 1, Volumen 2, 1990.

La primera es la finalidad de los grados 10 y 11 de la educación secundaria. La segunda es un elemento pedagógico fundamental en todos los niveles educativos. La tercera es una función para la cual las instituciones de formación profesional oficiales y privadas han desarrollado metodologías más eficientes que las intentadas por los llamados bachilleratos diversificados.

En 1988, el bachillerato técnico tenía 550 mil estudiantes, lo cual representaba el 25% del total de alumnos de secundaria. Al contrario de lo esperado, la mayor parte de los egresa dos prefirieron buscar el ingreso a la educación superior. Quienes se incorporaron directamente al mercado laboral obtuvieron ingresos aceptables en el corto plazo pero, en el mediano plazo, perdieron las posibilidades de movilidad laboral y su preparación resultó débil frente al proceso de cambio técnico, por la deficiencia de su formación general, que dificulta su actualización.

Además de la inconveniencia pedagógica, psicológica y social de la especialización temprana, el llamado bachillerato diversificado ha demostrado ser un medio costoso de preparar estudiantes para la universidad. El bachillerato agrícola es 3 veces más costoso que el bachillerato académico, el bachillerato industrial es 2 veces más costoso y el de los INEM es 1.5 veces más caro6.

Es necesario crear una mejor complementación entre el sistema de educación formal y el de formación profesional, especialmente en los departamentos más pobres y en las poblaciones más pequeñas, donde las tasas de deserción son más altas y las posibilidades de capacitación para el trabajo más escasas. Esta debe ser labor del SENA.

Otro componente de la educación técnica es el postsecundario, en el cual también es necesario distinguir entre la preparación para el mercado de trabajo y la necesidad de una formación superior. La segunda es un elemento básico de la formación universitaria. La primera es ofrecida a través de los institutos técnicos y tecnológicos, oficiales y privados. En los últimos diez años, la matrícula en el nivel técnico ha crecido en un 9.9% por año y en el tecnológico en un 14.4%. Este crecimiento ha sido superior al de la matrícula total en educación superior, el cual ha sido del 6.5% anual.

Sin embargo, su rápido desarrollo cuantitativo no ha sido acompañado de una definición clara del perfil ocupacional de sus egresados, ni de la consolidación académica de los programas. Tampoco se ha logrado crear una infraestructura de talleres y laboratorios que garanticen una educación de calidad.

3. Educación superior

En 1989, existían 236 instituciones de educación superior, de las cuales el 30% eran oficiales y el 70% privadas. De ellas, 76 son universidades y las demás se clasifican como instituciones de carácter universitario, instituciones tecnológicas y técnicas profesionales. Se ofrecieron 2.094 planes de estudio, 937 en instituciones oficiales y 1.157 en entidades privadas.

6 Ver Banco Mundial, Colombia: Technical/Vocational Education and Training Subsector Stucty, abril 1989.

La tasa de escolarización en educación superior es de 11.3%, similar al promedio para América Latina. En Colombia la oferta se ha expandido rápidamente, la matrícula de pregrado en 1989 es de 475 mil estudiantes. La participación del sector privado representa el 58% de la oferta, participación bastante más alta que el promedio para América Latina (35%)7.

Por modalidades académicas, el 78% estudia en universidades, el 13% en instituciones tecnológicas y el 8% en instituciones técnicas profesionales. Por áreas del conocimiento, la matrícula se concentra en economía, administración, contaduría y afines (25%); ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (24%) y ciencias de la educación (22%).

En el nivel de postgrado, había 9.904 alumnos, de los cuales el 87% estudiaban educación, salud, economía y ciencias sociales. La matrícula en ingeniería representó el 7%; en matemáticas y ciencias básicas el 5%; y en ciencias agropecuarias el 1% del total. El 56% de la matrícula de este nivel correspondió a especializaciones, el 44% a maestrías y tan sólo había 15 alumnos matriculados en doctorado, la mitad de ellos en teología y la otra mitad en ciencias básicas.

Los problemas básicos de la educación superior son, en orden de importancia, la falta de calidad académica, la atomización institucional del sistema, y la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado. Gran parte de estos problemas tiene su origen en que el rápido crecimiento de la educación superior no ha sido acompañado de los ajustes necesarios para consolidar su calidad. Esas deficiencias han llevado a la falta de credibilidad social y pérdida de liderazgo nacional de las universidades, lo cual plantea la necesidad urgente de reorganizarlas y fortalecerlas.

Los mecanismos de control de calidad académica de la educación superior son ejercidos por entidades externas a la universidad, tales como el ICFES, y por ello han resultado ineficaces. Entorpecen el desarrollo de las buenas instituciones, sin evitar que prosperen las de baja calidad. El Decreto 80 de 1980, que ordenó el sistema de educación superior, es excesivamente centralista y en la actualidad es un instrumento inadecuado.

Los programas orientados a la creación y adaptación del conocimiento, la investigación, los doctorados y las ciencias básicas, se encuentran rezagados. Lo poco que hay existe de una manera aislada, tanto a nivel nacional como internacional, faltando elementos constitutivos de una comunidad cien tífica. No existe la complementación necesaria entre conocimiento, capital y trabajo, ni el desarrollo institucional para lograrlo. De otra parte, el gasto en investigación científica es menos del 2% del gasto total de las universidades.

En las universidades públicas hay duplicación de recursos como consecuencia de la dispersión geográfica y administrativa y de la falta de intercomunicación, lo cual trae como consecuencia el debilitamiento académico de las universidades pequeñas frente a las grandes8. Existe gran variedad de regimenes prestacionales y disparidades alrededor de los indicadores de

7 Drysdale Robert, Banco Mundial, Eficiencia y Equidad en la Educación Superior en América Latina, 1989.

8 Molina Carlos Gerardo y Cifuentes Ariel, FEDESARROLLO, Sistema Universitario Estatal, Componente Financiero. 1989.

calidad académica y de eficiencia administrativa y financiera. Por ejemplo, mientras en algunas universidades públicas hay 5 alumnos por docente, en otras hay 29, aunque no varía el grado de complejidad académica de sus programas9.

Las universidades públicas, tanto nacionales como departamentales, tienen una alta dependencia de los aportes de la Nación, los cuales representan el 77% del total de sus presupuestos. Estos aportes se orientan en un 86% a los gastos de funcionamiento, de los cuales el 75% corresponde al pago de nómina. Durante los años 80s el aporte de la Nación creció de manera continua y a un ritmo mayor que el número de alumnos matriculados en las universidades públicas. No obstante, este esfuerzo no ha sido acompañado de aumentos en la cobertura ni en la calidad.

La distribución de los aportes estatales en la educación superior pública no contribuye a la equidad social, ni a la promoción de programas para la creación de una base científica y tecnológica nacional. Actualmente, el subsidio no se da a los estudiantes sino de manera directa a las entidades de acuerdo con los costos de funcionamiento históricos. Por lo tanto, es independiente de la eficacia y la eficiencia de la gestión y no toma en cuenta la promoción de las prioridades del desarrollo nacional, la selección de las especialidades, ni la definición de los programas de investigación.

De otra parte, el sistema de crédito educativo tiene baja cobertura (7% de los estudiantes), se dirige casi exclusiva mente a financiar matrículas y tiene altos costos de intermediación.

4. Analfabetismo

La tasa de analfabetismo para la población mayor de 10 años ha pasado del 38.5% en 1951 al 12.2% en 1985. A pesar de tal disminución, 2.3 millones de colombianos adultos no saben leer ni escribir (gráfico 8).

Gráfico 8

Analfabetismo en Colombia población de 10 años y más Tasas entre 1951 y 1985

9 CCRP. Bases de Organización para un Sistema Universitario Estatal, 1989.

El analfabetismo hoy en día es del 23.4% en las zonas rurales y el 7.3% en las zonas urbanas, con grandes variaciones regionales, siendo los departamentos de las Costas Atlántica y Pacífica, los que presentan más altas tasas.

Existen también grandes variaciones según los diferentes grupos de edad, lo cual refleja los cambios en la intensidad de educación recibida por las distintas generaciones: mientras para la población con edades entre 12 y 24 años la tasa de analfabetismo es menor que 6.7% y para el grupo de 25 a 34 años es del 8.2%, para el grupo de 45 a 59 años sube al 21% y para los mayores de 60 años al 31%.

5. Etnoeducación

En Colombia existen alrededor de 600.000 indígenas, agrupados en cerca de 87 grupos étnicos, los cuales hablan más de 64 idiomas diferentes, y una población afro americana con características específicas de bilingüismo, de aproximadamente 100.000 habitantes.

Desde 1978 fue reconocida jurídicamente la pluralidad cultural y multilingüe, así como el derecho de las comunidades aborígenes a tener una educación acorde con sus necesidades y características culturales.

En 1982, dentro de los planes gubernamentales de des arrollo económico, se formuló una política educativa enmarcada en el concepto de etnodesarrollo y su componente de etnoeducación. Configurado el programa de etnoeducación en 1985, ha venido adelantando diversas acciones para que sean los mismos grupos étnicos los que diseñen, realicen y evalúen sus programas educativos, como alternativa para el mejoramiento cualitativo de la educación y para que ésta logre sus propios objetivos.

Aunque se han logrado avances notables en materia de investigación etnolingüística, capacitación, profesionalización de maestros indígenas y formación de etnoeducadores, todavía se presentan problemas tales como la baja cobertura, material didáctico insuficiente, escasez de plazas para docentes indígenas y escasez de recursos humanos calificados para la investigación.

6. Desarrollo institucional y descentralización

La organización administrativa del sector educativo continúa siendo básicamente la misma desde hace 20 años, cuando tenía la mitad de la población que hoy se debe atender, la tercera parte de los recursos humanos y la quinta parte de los recursos financieros. La organización institucional, laboral y financiera actual de la educación pública se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector.

Con la Ley 24 de 1988, se estableció un cuerpo jurídico para solucionar algunos de los problemas administrativos del sector y comenzar a desmontar el centralismo exagerado y desordenado de la educación pública colombiana. Se aumentó la capacidad de dirección del Ministerio de Educación como ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo.

A pesar de las normas recientemente expedidas, Ley 24 de 1988 y Ley 29 de 198910, cuya aplicación apenas se inicia, la organización administrativa todavía vigente tiene grandes deficiencias: un elevado grado de centralización en la toma de decisiones y en el manejo financiero, administrativo y de la planta docente; duplicación de funciones; inexistencia de un proceso claro de decisiones; obsolencia de métodos y procedimientos administrativos; y ausencia de sistemas de evaluación y control.

No existen líneas claras de coordinación y diferenciación de las responsabilidades y funciones entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, ni al interior de cada nivel. Con el reciente proceso de municipalización, que delega en los alcaldes muchas de las responsabilidades educativas, las Secretarías de Educación departamentales han que dado sin funciones definidas y, con algunas excepciones, deja ron de planear y coordinar el desarrollo educativo territorial, lo cual ha afectado la prestación del servicio. En la actualidad, en ningún municipio del país existen dependencias especializadas para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos de la educación local.

Los Fondos Educativos Regionales, diseñados exclusiva mente para ser cajas pagadoras del servicio educativo público, invadieron, sin tener instrumentos adecuados, las funciones de dirección y planeación educativa en la gran mayoría de los departamentos, impidiendo el fortalecimiento de los organismos regionales.

El programa de planeación y administración local de la educación, diseñado a principio de los 80s, llamado "Nuclearización Educativa"11, ha tenido muchos tropiezos por no estar integrado a los gobiernos municipales, ni al proceso de descentralización.

7. Administración de los recursos humanos.

La educación primaria y secundaria está atendida por 280 mil docentes y 22 mil empleados administrativos. El sector oficial tiene a su cargo cerca de 200 mil maestros, de los cuales el 60% atiende la educación primaria y el restante 40% la secundaria. El 70% de los docentes oficiales trabaja en las zonas urbanas y el 30% en las escuelas rurales. De los 80 mil docentes en la educación privada, 62% enseña en colegios de bachillerato y prácticamente todos (95%) en zonas urbanas.

El manejo administrativo de los docentes tiene los siguientes problemas:

1) Aunque el Gobierno Central paga el 95% de los docentes oficiales, no tiene información actualizada acerca de su ubicación, nivel de formación, grado en el escalafón y tiempo de servicio.

10 Con la Ley 24 de 1988, se aumentó la capacidad de dirección del Ministerio de Educación fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo. Con la Ley 29 de 1990 se trasladó a los municipios la administración de personal y la prestación del servicio educativo. Sin embargo, la asignación y la administración de los recursos de financiación se mantiene en el nivel central.

11 La Nuclearización Educativa es la estructura técnico administrativa de la educación pública en el nivel local. Cada Núcleo Educativo, agrupa establecimientos educativos de primaria y secundaria, en una microrregión con características culturales y económicas similares. Esta estructura administrativa se comenzó a desarrollar en 1982.

2) No se han desarrollado instrumentos administrativos para ubicar a los docentes de acuerdo con las necesidades educativas locales.

3) El Estatuto Docente se ha convertido en un obstáculo para el proceso de descentralización educativa, debido a que los alcaldes no pueden resolver los problemas corrientes de administración de personal, ni pueden disponer de los recursos humanos existentes de manera flexible.

Debido a la inflexibilidad para ubicar a los docentes según las necesidades, y dados los requerimientos de maestros en algunas zonas del país, se crearon hace 5 años las llamadas "Soluciones educativas", que consisten en la contratación anual de docentes por los municipios, con recursos del gobierno nacional. Por las mismas razones, los municipios han contratado un número aún no determinado de docentes con cargo a sus propios recursos. Este sistema presenta algunos inconvenientes. En ocasiones se contratan docentes sin las calidades requeridas y, en otros casos, los niveles salariales son muy bajos. Además, crea problemas jurídicos por virtual incompatibilidad con el régimen laboral vigente. Sin embargo, el sistema ha demostrado ser flexible por la facilidad de contratación que no posee la planta actual de docentes y ha posibilitado que se lleve educación a zonas de difícil acceso.

Por otra parte, el nivel educativo de los docentes oficiales ha mejorado en los últimos cuatro decenios: mientras en 1950 dos terceras partes sólo tenían primaria y una tercera parte era normalista, en la actualidad, un 68% tiene grado de norma lista, el 14% es bachiller, el 3% es técnico y el 15% ya terminó estudios universitarios. Los requisitos exigidos en el escalafón y el incentivo salarial que ello implica, ha acelerado este pro ceso desde 1980.

No obstante, subsisten serios problemas con la calidad de la formación de los docentes: las Escuelas Normales tienen los más bajos resultados en las pruebas del ICFES para bachilleres y las Facultades de Educación tienen los más bajos requisitos académicos de ingreso dentro del conjunto del sistema universitario.

La capacitación de los docentes en ejercicio es dispersa, discontinua y no guarda relación con los requerimientos de los programas nacionales ni con las necesidades de actualización de maestros. En la formación universitaria se ha observado inadecuada distribución de los centros de estudios, carencia de un proceso coherente de formación profesional para cada modalidad y nivel educativo, y criterios inadecuados para la selección de aspirantes a programas de formación. Lo anterior está relacionado con la carencia de una política general para la formación de educadores.

Desde el punto de vista administrativo, se encuentran problemas en todo el ciclo laboral de los docentes. La vinculación no está asociada con la calidad y, en la mayor parte de los departamentos, no se realizan concursos como medio de selección. El traslado de los docentes de áreas urbanas a rurales es complicado por la falta de instrumentos jurídicos. El Estatuto Docente, que tiene m de 40 normas reglamentarias muchas de ellas contradictorias, ha dificultado el manejo de una política eficiente en la administración del personal. La promoción es vertiginosa debido a la laxa aplicación de los requisitos y no tiene en cuenta controles de calidad. El retiro presenta problemas por la incoherencia en las normas, la ineficiencia del apoyo

jurídico del sector y por la falta de criterios y conceptos que orienten este proceso.

Además del personal docente y administrativo el sector cuenta con agentes educativos vinculados tanto al mismo Ministerio de Educación como a otras entidades oficiales que participan en acciones de educación no formal.

El sector privado, que ha demostrado un gran potencial de expansión, ha sido obstruido por controles que no se justifican, como la regulación de las matrículas y los trámites para las licencias de funcionamiento, entre otros.

8. 1nfraestructura física.

El principal problema de la infraestructura educativa estatal es el deterioro de las construcciones y el equipo por falta de acciones permanentes de mantenimiento. Los datos disponibles sobre la planta física escolar del sector público son de 1984, porque en los últimos años no se han actualizado las estadísticas, ni se han realizado estudios sistemáticos sobre el tema. Según estos datos, de un total de 83 mil aulas para educación básica primaria, sólo el 40% estaba en buenas condiciones. En secundaria, de las 17.100 aulas disponibles en 3.300 establecimientos educativos, se detectaron problemas en el 65% de las aulas y deficiencias en las unidades sanitarias del 35% de los establecimientos12.

En los últimos años se han atendido parcialmente estos problemas a través del Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, el convenio entre el SENA y el Ministerio de Educación y programas de dotación con recursos de crédito externo. Sin embargo, la cobertura de estos programas no ha sido suficiente. Las normas de descentralización administrativa y fortalecimiento de las finanzas municipales de 1987 trasladaron funciones y recursos a los municipios para atender y mejorar la infraestructura escolar pero, hasta la fecha, es poco lo que las entidades locales han realizado en esta materia.

9. Las finanzas del sector educativo

El gasto en educación, compuesto por el gasto público en el sector y el gasto privado de las familias, representó el 5% del PIB en el último decenio. El gasto público en educación representa cerca del 60% del gasto total en educación. Su participación en el PIB creció en la primera mitad de los 80s del 3.12% en 1980 al 3.63% en 1984, momento a partir del cual inicia un descenso hasta el 3.18% en 1988, nivel similar al del inicio del pasado decenio (gráfico 9).

La participación del gasto en educación en los egresos del sector público central ha oscilado entre el 24.5% a comienzos de los ochentas y 20% a finales del decenio. Mientras los gastos del Gobierno Central crecieron a una tasa anual de 4.1%, los aportes del Gobierno Central al sector educativo aumentaron a una tasa anual promedio del 2.1%.

12 Ver M.E.N., OSPE, Análisis del Sector Educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros, 1988.

Gráfico 9

Gasto público y privado en educación Con relación al P1B 1970-1988

El presupuesto de funcionamiento del sector educativo público representa cerca de una tercera parte del total de gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, y la inversión sectorial cerca del 6% de la inversión total del sector central (gráfico 10).

Comparado con patrones internacionales, el gasto público en educación en términos del PIB es bajo en Colombia (3.2%) y se ubica por debajo del promedio para los países de Latinoamérica y el Caribe, que es del 4.3%, y de los países en desarrollo, que es de 4.2% (gráfico 11). Las transferencias públicas para Gobierno Central, son un poco más altas que las del promedio regional (15.7%) y las de los países en desarrollo (15.4%)13.

El Gobierno Central financia el 85% de la oferta educativa en primaria, el 60% de la oferta en bachillerato y el 40% de la educación superior, y programas de cultura, recreación y ciencia y tecnología. Las transferencias del sector central para educación financian el 98% de la actividad educativa oficial. El 2% restante es financiado con recursos de los departamentos y los municipios.

No obstante la elevada participación que tiene la educación en el presupuesto nacional, las finanzas del sector carecen de procesos adecuados de planeación, programación y control. La asignación de los recursos para el funcionamiento del sector, los cuales representan el 95% del total, es centralizada y se basa en los comportamientos históricos del gasto por entidades territoriales y niveles educativos, sin tener en cuenta criterios de eficiencia, de prioridad o de pertinencia. El proceso de planeación sólo se aplica a la inversión que, en comparación con la totalidad del gasto, es marginal.

13 UNESCO, Basic Education and Literacy. World Statistical Indicators, 1990.

Gráfico 10

Tasas de crecimiento comparadas Gobierno Central, Sector Educativo, P1B

Gráfico 11

Gasto público en educación Comparado con los patrones internacionales

Para alcanzar las metas en educación primaria y secundaria de la presente administración, se requiere revisar la actual estructura de asignación de los recursos del sector y someter el presupuesto de funcionamiento a un proceso de planeación descentralizada, que coloque la responsabilidad de evaluar, controlar y ejecutar el gasto en manos de los municipios y departamentos.

111. POL1T1CA EDUCAT1VA PARA EL PER1ODO 1991 - 1994

Las políticas educativas centrales del presente gobierno son:

- Lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria, a la vez que elevar la calidad de la educación en todos los niveles educativos.

- Avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo.

- Establecer nuevos mecanismos de financiación de la educación que garanticen:

a) orientar el gasto público educativo y los subsidios a las personas más pobres, a las zonas geográficas más necesitadas de educación básica ya los programas de desarrollo científico en las universidades;

b) promover la competencia entre instituciones públicas y privadas para ofrecer mejor y más educación;

c) el acceso oportuno y expedito al crédito para educación, tanto a las familias para financiar estudios universitarios, como a las instituciones públicas y privadas para finan ciar ampliación de cobertura;

d) adoptar el mecanismo de transferencias de recursos del Gobierno Central según las necesidades y el esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.

Esta política se traduce en los siguientes objetivos específicos:

A. Lograr la cobertura total en la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria. Esto significa:

1. Promover un esfuerzo del Estado dirigido a que, entre 1991 y 1995, el 22% de los niños campesinos y el 12% de los niños pobres de las ciudades, que en la actualidad no asisten a la escuela, se integren y permanezcan en ella durante todo el ciclo primario.

2. Combinar los esfuerzos privados y públicos para lograr que el 100% de la población urbana estudie secundaria completa en el año 2000. Entre 1991 y 1995 se pasará de una cobertura del 46% a una del 70%, dejando sentadas las bases para la continuidad del programa.

3. Integrar esfuerzos de organizaciones privadas e instituciones públicas para promover la educación de un millón de jóvenes analfabetas.

4. Atender la educación básica de las poblaciones indígenas buscando su autonomía en la administra y operación de los programas, con el apoyo financiero estatal.

B. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles educativos, lo cual significa:

1. Establecer en todas las escuelas públicas el Grado Cero para preparar a los niños de 6 años para su ingreso a la educación primaria.

2. Capacitar a los docentes de las zonas rurales en la metodología "Escuela Nueva" y a los docentes de las zonas urbanas en la renovación curricular.

3. Desestimular la doble jornada en los colegios y escuelas públicas, en los sitios donde las coberturas sean completas.

4. Integrar la primaria y la secundaria en establecimientos únicos, con tamaños que permitan la dotación eficiente de apoyos pedagógicos y administrativos.

5. Proveer gratuitamente a todos los estudiantes de la primaria pública texto y material pedagógico y a los docentes guías didácticas y material de apoyo. Dotar a los establecimientos educativos oficiales con laboratorios básicos, bibliotecas y material pedagógico.

6. Establecer un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación primaria y secundaria, con basa en pruebas cognitivas aplicadas anualmente a los estudiantes.

7. Establecer un programa de investigación y desarrollo en utilización de medios de apoyo a la educación, que incluya centros de desarrollo de medios audiovisuales y aulas experimentales de informática para el diseño, prueba y difusión de programas y aplicaciones pedagógicas.

8. Reestructurar las Facultades de Educación y las Escuelas Normales.

9. Promover la consolidación de las comunidades académicas y científicas nacionales.

10. Impulsar la educación general en el pregrado, flexibilizando los currículos, reestructurando los sistemas de docencia y de trabajo del alumno y articulando a los profesores y estudiantes a procesos de investigación.

11. Apoyar la creación de maestrías, doctorados y de programas de investigación en el nivel universitario.

12. Establecer el examen de Estado en el ciclo básico universitario para todas las carreras, como medio de evaluación de calidad de las instituciones.

C. Fortalecer los mecanismos de complementación entre el sistema educativo formal y las instituciones de formación profesional, lo cual significa:

1. Estimular la reconversión gradual de los bachilleratos técnicos y diversificados para que se constituyan como bachilleratos académicos, con ciclos vocacionales por grandes áreas del conocimiento.

2. Extender y adecuar los programas del SENA de formación para el trabajo para quienes deseen o deban insertarse en la fuerza laboral antes del nivel postsecundario.

3. El SENA dará prioridad a los programas de formación técnica laboral de los jóvenes. Los programas que llevan al otorgamiento de títulos en educación formal, sólo se impartirán en el caso excepcional de que no exista oferta en el sector privado.

4. Promover programas de desarrollo tecnológico entre las universidades y el SENA.

5. Promover en el sector privado, a través de las asociaciones gremiales, la creación de centros de capacitación de jóvenes para el mercado laboral, con la participación del SENA.

D. Descentralizar y modernizar la administración del sector educativo, lo cual significa:

1. Especializar al Ministerio de Educación en las funciones de diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución.

2. Avanzar en el proceso de descentralización de la administración educativa primaria y secundaria en los municipios y departamentos.

3. Establecer juntas educativas locales y territoriales, con el fin de lograr una participación más activa de la comunidad.

4. Diseñar mecanismos para que la contratación de nuevos docentes oficiales quede en manos de los municipios, mediante sistemas mixtos de transferencia de recursos nacionales y apropiaciones regionales y locales. Así mismo, promover el traslado de los docentes contratados por el Gobierno Nacional bajo la modalidad de "soluciones educativas" a las plantas municipales.

5. Adecuar el Estatuto Docente y demás normas para hacerlas compatibles con los objetivos de la descentralización.

E. Hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación, que implica:

1. Reorientar el gasto público en educación hacia los grupos más pobres de la población. Ello significa un mayor esfuerzo estatal en la financiación de la educación primaria y secundaria y un mayor esfuerzo de las familias en la financiación de la educación superior. Los mayores recursos de las universidades provendrán de la recuperación de costos académicos, de la diversificación de fuentes de ingreso y de los ajustes administrativos e institucionales.

2. Redistribuir el gasto del Gobierno Central en educación hacia las regiones geográficas con menor oferta de cupos en el nivel de educación básica primaria.

3. Establecer mecanismos de financiación pública de la educación que aseguren el subsidio directo a las personas de bajos recursos, promuevan la emulación entre las instituciones públicas y privadas para ofrecer mejores servicios y aseguren que las transferencias de recursos del Gobierno Central se realicen según necesidades y esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.

4. Garantizar el acceso oportuno y expedito al crédito educativo, para financiar estudios universitarios. El sistema será de acceso universal y su administración se ampliará al sector financiero.

5. Fortalecer los programas de becas y crédito para doctorados y maestrías en el exterior y en el país.

6. Establecer un programa anual de becas especiales para los mejores estudiantes de cada una de las entidades territoriales en educación primaria, secundaria y universitaria.

F. Establecer un programa de servicio social obligatorio para todos los universitarios de carreras de pedagogía. Estos estudiantes enseñarán un semestre completo en la educación secundaria, como requisito para recibir el grado universitario. Para los estudiantes de pregrado de otras áreas, se establecerá un programa de servicio social voluntario, similar al anterior, a cambio de incentivos académicos. Además, todo el personal administrativo del sistema educativo público que esté en la carrera docente,

tendrá la obligación de dictar por lo menos 5 horas de clase semanalmente, si desea continuar con su condición de docente.

G. Promover acciones encaminadas a complementar la labor del sistema educativo formal y a ampliar los servicios de educación a quienes se encuentran fuera del mismo. Ello implica

1. Integrar los esfuerzos de organizaciones públicas y privadas para promover y facilitar la formación de los adultos que aún no han alcanzado la formación básica.

2. Dinamizar los procesos culturales, artísticos y recreativos, mediante la revitalización e interacción de las entidades regionales y locales.

3. Incorporar en todos los niveles y modalidades de la educación, estrategias pedagógicas, administrativas y financieras que promuevan y mejoren los ambientes formativos institucionales, familiares y comunitarios.

4. Fomentar programas y desarrollar actividades orientadas a la utilización productiva del tiempo libre.

5. Integrar al sistema educativo regular las personas con necesidades educativas especiales (por limitaciones físicas, mentales o sensoriales), sustituyendo progresivamente los métodos basados en la atención segregada por una pedagogía integradora, que considera más las capacidades que las limitaciones del individuo.

1V. PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL SECTOR EDUCATIVO

1. Ampliación de la cobertura de la Educación Secundaria en las zonas urbanas y ampliación de la oferta en las zonas rurales.

El mayor problema educativo del país es la baja cobertura de la educación secundaria. En consecuencia, el principal objetivo de la política educativa del actual gobierno es garantizar la educación secundaria a los jóvenes en edad escolar.

Este programa concentrará su acción inicial en las áreas urbanas donde la cobertura de primaria es prácticamente universal. A medida que se cumplan los objetivos de cobertura en la primaria rural, se adelantarán acciones para incrementar la escolaridad en secundaria en esas áreas.

Este programa tendrá dos componentes:

A. Expansión de la educación secundaria

El propósito del actual Gobierno es aumentar la cobertura del bachillerato del al 70% en 1995. Para ello, se crearán 600 mil nuevos cupos en la educación secundaria entre 1991 y 1995. Este esfuerzo requiere el concurso del sector público y del privado.

En el sector público se establecerán 435 mil nuevos cupos. Esta mayor capacidad se logrará combinando dos estrategias: en primer lugar, optimizando la utilización de la infraestructura física y los recursos docentes y administrativos existentes, con lo cual se obtendrán 180 mil nuevos cupos; en segundo lugar, ofreciendo 255 mil nuevos cupos, mediante la ampliación de los antiguos colegios o la creación de nuevos colegios oficiales.

Para expandir el bachillerato en el sector privado, se otorgarán becas a los jóvenes de bajos recursos, con lo cual se garantizarán 165 mil nuevos cupos. Se financiarán de manera compartida entre el Gobierno Central y los municipios.

Para incentivar a los particulares y a los municipios a ampliar o fundar nuevos colegios de bachillerato, se crearán líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y en la FINDE TER, para compra, mejora, construcción, ampliación y dotación de establecimientos educativos. Las instituciones públicas o privadas que obtengan créditos para este fin y logren ofrecer el servicio antes de 1993, serán beneficiadas con subsidios equivalentes al 15% del valor del crédito.

El Gobierno reorientará el servicio social universitario hacia el logro de las metas de cobertura y calidad del bachillerato. A partir de 1992, los estudiantes universitarios en el área de pedagogía (excluyendo los de educación a distancia) tendrán la obligación de apoyar los programas de educación secundaria, dictando clases durante un semestre académico. Con las universidades se establecerá un programa de servicio social voluntario para las demás carreras.

B. 1ntegración de los establecimientos de primaria y secundaria del sector oficial.

Se integrarán primaria y secundaria en establecimientos únicos, que permitan disminuir los problemas de la transición de la primaria al bachillerato. La integración permitirá una mejor interacción de los docentes y estudiantes en la búsqueda de mejoras en la calidad y un ahorro en los recursos administrativos y pedagógicos.

La reorganización propuesta implica atender los problemas existentes de mantenimiento y adecuación de la planta física, y las deficiencias en la dotación de bibliotecas y laboratorios. Para ello, con recursos de un crédito externo con el Gobierno español por US $21 millones se dotarán con labora torios en ciencias naturales, física y química a 600 colegios oficiales entre 1991 y 1993. Además, a través de un fondo de contrapartida y mediante contratos de cogestión, el Gobierno Central financiará hasta el 25% del costo de los programas municipales orientados a adecuar la infraestructura escolar para integrar la primaria y la secundaria.

2. Descentralización de la administración de la educación pública.

El gobierno se propone realizar una serie de reformas en la estructura del sector público orientadas a: 1) especializar a los distintos niveles del Estado en las funciones que le son propias; 2) mejorar la productividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos; 3) descentralizar las funciones y servicios cuya operación local presente ventajas comparativas.

Se especializará al Ministerio de Educación y a sus institutos centrales en el diseño de las políticas, en la planeación del desarrollo del sector y en el seguimiento de los programas nacionales. En este sentido, ya en 1988 se expidió la Ley 24 a la cual se debe dar completo desarrollo.

Se descentralizará la administración y prestación de los programas educativos en los departamentos y en los municipios. Para lograr esto, se

requiere poner en ejecución las normas recientes de descentralización (Ley 29 de 1989), ajustándolas con nuevas reformas legales al nuevo esquema.

El Gobierno Nacional se propone avanzar en la reorganización del sistema educativo público y promover el rediseño del esquema actual de competencias, funciones y relaciones del nivel central, departamental y local.

Asimismo, promoverá la reforma de la legislación docente para adecuarla con los procesos de descentralización. Respetando las normas de libre asociación, es necesario que el municipio disponga de mecanismos flexibles para que los alcaldes estén en capacidad de desarrollar las nuevas funciones educativas autónomamente.

Los requerimientos adicionales de docentes, se cubrirán mediante la ampliación de la planta docente de los municipios. En programas de aumento de cobertura en primaria y secundaria, el Gobierno Nacional transferirá recursos al nivel local para las etapas iniciales de la ampliación de la planta docente, a través de contratos de gestión con los municipios.

Se fortalecerá la participación de la comunidad en la gestión educativa a través de juntas de padres de familia en los establecimientos educativos con el fin de garantizar niveles adecuados de calidad y hacer un seguimiento permanente a la prestación del servicio.

Finalmente se desarrollará un sistema de información educativa que permita tener con oportunidad el diagnóstico real de la situación educativa, administrativa y financiera del nivel local, regional y nacional, con el fin de garantizar que la información sea la base de la planeación y la asignación de recursos físicos, humanos y financieros en el sector. Para ello se debe fortalecer la Oficina de Planeación del MEN, las Oficinas de Planeación y Estadística del nivel regional, y reforzar o crear los instrumentos y procedimientos necesarios en los municipios.

3. Establecimiento del Grado Cero en las escuelas públicas

En las escuelas públicas se creará un año de transición entre el hogar y la educación primaria, que busca disminuir la repitencia en primaria y sentar las bases para elevar la calidad en los niveles superiores de educación.

La meta de este programa es atender 630 mil alumnos en 1995, logrando una cobertura del 90% de los niños de 6 años. Para lograr este objetivo, se usarán los recursos humanos y locativos que se liberen del aumento de la eficiencia en la primaria y se reorientarán los actuales programas de preescolar del Ministerio de Educación, los cuales tienen una cobertura menor al 7%.

4. Mejoramiento de la calidad de la educación básica

Para mejorar la calidad de la educación básica se adelantarán las siguientes acciones:

A. Renovación curricular

Se le dará un nuevo impulso a la renovación curricular, revisando los programas académicos desde el séptimo grado hasta el undécimo. Se promoverán actividades de aplicación de conocimientos y de apropiación del

desarrollo tecnológico, buscando formar en los estudiantes actitudes constructivas hacia el trabajo y la solución de problemas.

En todos los grados, se introducirá en los currículos la educación ambiental, la educación para la paz y la participación, la educación en tecnología y se fomentará la eliminación de estereotipos de género. Estas acciones se financiarán con recursos corrientes del presupuesto del Ministerio de Educación y con recursos del Plan de Acción Forestal (PAFC), y con el apoyo de la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia.

B. Métodos pedagógicos y medios educativos

Se desarrollarán metodologías pedagógicas similares a "Escuela Nueva", basadas en la flexibilidad y adaptación curricular, en el logro de objetivos al ritmo individual, la apertura, el trabajo en grupo, la capacitación docente, la participación comunitaria y en la dotación física, para atender las zonas urbanas.

Se harán las inversiones necesarias para la provisión de juegos didácticos, textos, manuales, laboratorios y demás recursos necesarios para el logro de los objetivos. Así mismo, se tomarán las medidas administrativas y pedagógicas para destinar mayor tiempo efectivo al aprendizaje dentro del aula, y promover pedagogías activas que estimulen en los alumnos su capacidad para el autoaprendizaje y la utilización del tiempo libre.

Estas acciones se financiarán con recursos corrientes del Ministerio de Educación y con recursos del Plan de Universalización de la Primaria.

C. Formación de docentes

Se propone reformar los modelos vigentes de formación de docentes (las normales, facultades de educación, capacitación y perfeccionamiento), articulándolos en un sistema de educación por ciclos. Esto implica un impulso a la investigación educativa y el fortalecimiento de las instituciones de educación superior en este campo.

D. Pruebas para evaluar la calidad en primaria y secundaria.

El Ministerio de Educación establecerá un sistema de pruebas para la evaluación de los logros educativos de los niños y jóvenes de la primaria y la secundaria y de la calidad de los colegios y escuelas oficiales.

En la primera etapa, el sistema se concentrará en desarrollar pruebas que evalúen los logros cognitivos de los estudiantes de primaria en las áreas de matemáticas y lenguaje. Luego, evaluará a los estudiantes de secundaria en las mismas áreas. Posteriormente, abarcará todas las áreas académicas en ambos niveles.

El costo de estas acciones, $1.000 millones, se financiará con recursos del crédito del Banco Mundial para primaria y con fondos de la cooperación técnica internacional.

E. Nuevas tecnologías en educación

El propósito de este programa es captar y sistematizar tecnologías desarrolladas dentro y fuera del país y adaptarlas a las condiciones específicas de los procesos educativos loca les. Este programa se concreta en dos

acciones: una encaminada a incorporar los desarrollos de la informática aplicada a la educación y otra para el diseño, la producción y la difusión de medios audiovisuales como apoyo pedagógico.

5. Reorientación del Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria.

Se garantizará el acceso y, sobre todo, la permanencia en la primaria a todos los niños en edad de estudiar en este nivel, lo cual significa ampliar en cerca de 200 mil los cupos actuales entre 1990 y 1995. Esta meta se logrará mejorando la eficiencia de las actuales escuelas (aumentando la calidad y disminuyendo repitencia y deserción) y construyendo escuelas adicionales en los sitios donde se ha identificado su necesidad (en las entidades territoriales de las costas Atlántica y Pacífica especialmente). El mejoramiento de la calidad y el aumento de la escolaridad se lograrán con la extensión del programa Escuela Nueva a todas las zonas rurales del país.

Los docentes faltantes en las zonas de expansión de la primaria se proveerán mediante acuerdos (contratos de gestión) entre la Nación y los municipios para ampliar la planta docente municipal. Para garantizar la permanencia de los nuevos docentes en las zonas rurales, se establecerá un sistema de incentivos compuesto por un seguro privado de salud para el maestro y su familia y el acceso expedito al programa de vivienda social.

Se desarrollarán proyectos con las autoridades municipales de las grandes ciudades y las organizaciones no gubernamentales, para aumentar la oferta de cupos y atender con programas remédiales a los niños pobres que no han entrado oportunamente a la escuela y desarrollar metodologías individualizadas para niños con problemas de aprendizaje.

Se atenderá el desarrollo de la educación de la población indígena, por medio de la capacitación de profesores de la misma comunidad, la producción de textos en sus lenguas y la dotación de sus escuelas, buscando la autonomía administrativa y operativa en el manejo de sus programas.

6. Reestructuración de la educación técnica media.

El fortalecimiento de la educación técnica se logrará estableciendo nuevas relaciones entre las instituciones de formación profesional, lideradas en el sector oficial por el SENA, y el sistema de educación general. El Ministerio de Educación reconvertirá gradualmente las instituciones de bachillerato técnico diversificado en bachilleratos académicos y realizará las acciones necesarias para que los dos últimos años de bachillerato de todos sus establecimientos apoyen la vocacionalización, sin impartir una formación profesional.

El SENA, por su parte, ofrecerá diferentes alternativas de programas de aprendizaje acordes con las necesidades del desarrollo regional, de tal manera que pueda atender a los jóvenes que requieran ingresar al mercado de trabajo. En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, buscará el óptimo aprovechamiento de la infraestructura existente. El SENA, además, apoyará el desarrollo tecnológico mediante sus programas de divulgación y establecerá mecanismos de coordinación y articulación con las universidades y centros de investigación.

7. Educación superior

A. Creación de un fondo de crédito para estudios de post- grado y doctorado.

El Gobierno, con el concurso del sector privado, promocionará y financiará (a través de crédito y becas), los estudios en el exterior o en el país, de los profesionales que hayan demostrado excelencia académica o investigativa. Entre 1991 y 1995 se financiarán 580 estudiantes de doctorado y 450 de maestría.

De esta forma se logrará que las universidades de calidad y las empresas formen personal altamente calificado para el desarrollo científico y tecnológico que requiere el país.

Además, en las universidades con excelencia académica se apoyará la creación o el fortalecimiento de programas de doctorado en áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

B. Creación de un fondo de crédito para estudios de pregrado

La banca oficial diseñará líneas de crédito para financiar costos académicos y de sostenimiento a estudiantes universitarios pertenecientes a familias de bajos ingresos. En los primeros tres años, las líneas de crédito serán exclusivamente para universidades públicas, posteriormente, se ampliará a todos los estudiantes universitarios.

De otra parte, se iniciará un proceso de incremento real en las matrículas y demás derechos académicos de los nuevos estudiantes de las universidades públicas. En un plazo de 10 años, el monto total de las matrículas estudiantiles pasará de financiar el 5% de los costos de funcionamiento de la universidad pública, al 33%. Los mayores ingresos de las universidades por esta vía, se orientarán exclusivamente al mejoramiento de la calidad de los programas y a fortalecer la actividad investigativa.

C. Reestructuración del ICFES

Las funciones del ICFES serán:

a) Garantizar la existencia de información sobre educación superior (oferta, demanda, costos y calidad), su relación con otros niveles educativos y con el empleo, la industria y los procesos de modernización.

b) Coordinar el Servicio Nacional de Pruebas, el cual tendrá la nueva función de poner en marcha los exámenes de pregrado en la educación superior.

c) Coordinar la convalidación de títulos de quienes estudien en el exterior, mejorando su eficiencia administrativa.

d) Realizar las acciones necesarias para reformar el Decreto 80 de 1980. De otro lado, el ICFES suspenderá las actividades de control académico y administrativo, las funciones de control (le precios en las matrículas y la ejecución directa de programas, frente a las cuales ha resultado ineficiente. Para realizar las nuevas funciones, se reformará la estructura orgánica del ICFES.

V. COSTOS Y FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS

El costo total de los principales programas de expansión educativa durante el período 1991-1994, en pesos de 1991, es de $461 mil millones, de los cuales $385 mil millones corresponden a inversión y $76 mil millones al aumento en los costos de funcionamiento (gráfico 12). El presupuesto nacional financiará el 42%, equivalente a $193 mil millones, mientras el 58% restante será financiado con el apoyo de los municipios, el sector privado y, en menor cuantía, por los departamentos, a través de aportes corrientes y programas de crédito (Cuadros 1 a 7).

El establecimiento del Grado Cero, cuya meta es aumentar la atención de niños de 6 años del 15% al 90% en el período 1991-1995, requiere una inversión de $8.815 millones por parte de la Nación para dotación de mobiliario y material educativo y para capacitación de los docentes.

Las acciones gubernamentales de inversión en la educación primaria en los próximos cuatro años tienen un costo aproximado de $75 mil millones, de los cuales cerca de $43 mil millones serán desembolsos del crédito BIRF 3010- CO, actual mente en ejecución.

Para ampliar la cobertura de la educación secundaria se requieren $273 mil millones, distribuidos en $61 mil millones de aumento en los costos de funcionamiento y $212 mil millones de inversión. El esquema de financiación del programa de secundaria, incluye una combinación de subsidio, transferencias y aporte directo de la Nación, recursos corrientes municipales y programas de crédito a municipios y sector privado.

El 18.5% de los $212 mil millones de inversión se destinarán a la reparación de la planta física y renovación de la dotación de bibliotecas, laboratorios, textos y otros apoyos pedagógicos en planteles del sector público; para su financiación se apropiarán recursos del Presupuesto Nacional por $24 mil millones y se abrirá crédito a los municipios por $16 mil millones. A la construcción y dotación de nuevas aulas en ambos sectores se orientará el 70% de los recursos de inversión, correspondientes a $149 mil millones, cuyo mecanismo de financiación es un crédito a los municipios y el sector privado que cubre el 85% del costo y un subsidio a la construcción educativa para el 15% restante. El programa de inversiones incorpora además un componente de becas para nuevos alumnos de bajos ingresos en establecimientos privados que cumplan requisitos de calidad y eficiencia; su costo es de $24 mil millones aportados en un 20% por los municipios con contrapartida del 80% de la Nación. Los $61 mil millones correspondientes a costos adiciona les de funcionamiento serán cubiertos con $25 mil millones del Presupuesto Nacional y $36 mil millones de recursos municipales.

Los objetivos propuestos para la educación técnica y tecnológica se lograrán con ajustes administrativos en el SENA y el Ministerio de Educación. Para financiar las acciones se destinarán los recursos provenientes de la reasignación de rentas de la Ley 55 de 1985 y los recursos de la Ley 21 de 19821.

1 Ley 21 de 1982 ordena que el 1% de los aportes de las distintas entidades territoriales, por concepto de subsidio familiar se destinará a los institutos industriales de todo el país. Ley 55 de 1985 establece

Gráfico 12

Gasto central en educación (en pesos constantes de 1990)

En educación superior el programa de crédito para estudiantes de doctorado y maestrías tiene un costo de $39 mil millones. Por otra parte, los estudiantes de pregrado de las universidades públicas tendrán acceso a un fondo de crédito cuyo monto asciende a $65 mil millones, para una inversión total en este nivel de $104 mil millones.

V. OMENDACIONES

El 19 de marzo de 1991, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó este programa con las siguientes recomendaciones2:

1. licitar al Ministerio de Educación la preparación de proyectos de Ley que contengan los siguientes aspectos:

a) anzar en la transferencia de la administración de la educación a los departamentos y municipios.

b) ecuar el Estatuto Docente y las demás normas a los objetivos de la descentralización.

c) tablecimiento del servicio social obligatorio para los estudiantes de pedagogía y reglamentación del servicio social voluntario para los demás estudiantes universitarios.

d) structuración del ICFES.

2. licitar al Ministerio de Educación las siguientes acciones:

a) Creación del año "Cero".

b) Ajuste al Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria según el presente documento.

que el SENA asumirá la financiación total o parcial de los institutos industriales, vocacionales y agrícolas.

2 Documento MEN-DNPIJDS-DEC-2518.

c) Integración de los establecimientos públicos de primaria y secundaria.

d) Reorientar el bachillerato técnico y diversificado y promoción de su transformación en bachillerato general, con áreas vocacionales en los dos últimos grados.

e) Creación del sistema de evaluación de calidad en primaria y secundaria.

f) Transformación de las escuelas normales.

g) Creación de un fondo de becas para los mejores estudiantes de los departamentos, las intendencias y comisarías en todos los niveles educativos.

h) Establecimiento de la obligación al personal docente (en preescolar, primaria y secundaria) de dictar por lo menos 5 horas semanales de clase para conservar su status de docentes.

i) Desarrollo de la renovación curricular del séptimo al undécimo grado.

j) Promoción de acuerdos con los alcaldes, para llevar a cabo esquemas de cofinanciación de la expansión de la educación secundaria en un corto plazo. En uso de esos convenios, la Nación asignará recursos de manera temporal para la contratación de nuevos docentes en programas de aumento de cobertura.

k) Incremento progresivo de las matrículas en las universidades públicas de tal manera que los nuevos estudiantes cubran la tercera parte de sus costos en un plazo de diez años, siempre y cuando se creen sistemas de financiación para los estudiantes más pobres.

1) Promoción de la participación del sector privado y las ONG'S en la implantación de las acciones básicas de este programa.

m) A partir de 1992, suprimir el control de precios al valor de las matrículas en todos los niveles educativos.

n) Ajustar el funcionamiento actual del ICETEX a las nuevas políticas

3. licitar al SENA adelantar las siguientes acciones:

a) iminar los programas que llevan al otorgamiento de títulos en educación formal que están adecuadamente cubiertos por el sector privado.

b) njuntamente con el Ministerio de Educación Nacional diseñar los currículos para la ocasionalidad del décimo y el undécimo grado.

c) acuerdo con las nuevas normas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, promover en el sector privado la creación de programas de capacitación para el trabajo.

4. licitar al ICFES desarrollar las siguientes acciones:

a) Presentar un proyecto de reforma del Decreto 80 de 1980, para adecuarlo al nuevo esquema de apertura educativa.

b) Establecer el sistema de examen de Estado para el ciclo básico en educación superior.

c) formar las facultades de educación según lo dispuesto en este documento.

5. licitar al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda el diseño de los mecanismos que permitan trasladar los docentes contratados por las "Soluciones educativas" y los nuevos docentes a las plantas municipales.

6. licitar al Departamento Nacional de Planeación para que conjuntamente con el Ministerio de Educación realicen las siguientes acciones:

a) Diseñar los mecanismos para que se redistribuya el gasto hacia las regiones con menor cobertura en primaria y secundaria y hacia los estudiantes más pobres.

b) Diseñar el esquema de becas para la ampliación de la educación secundaria, para que llegue primordialmente a los grupos más pobres de la población, que actualmente no tienen acceso al sistema educativo.

c) oponer a la Junta del Banco de la República el diseño de líneas de crédito en el sistema UPAC y en la FINDE TER para compra, remodelación, construcción y dotación de establecimientos destinados a la ampliación de la secundaria y a la creación del año "cero".

d) Conjuntamente con el ICETEX, proponer a la Junta del Banco de la República el diseño de líneas de crédito para financiar los costos de matrícula y sostenimiento para los estudiantes de las universidades públicas.

e) señar un sistema de subsidios que garantice transferencias fiscales a quienes emprendan nuevas construcciones en educación secundaria.

7. licitar a la Caja Agraria el diseño de un expedito sistema de acceso al crédito de vivienda para los docentes que permanezcan en el sector rural.

8. licitar a la Presidencia de la República, al Ministerio de Educación y al Departamento Nacional de Planeación diseñar y desarrollar el programa de becas para maestría y doctorado en el exterior y en el país.

9. licitar al Ministerio de Educación Nacional y al INDERENA el diseño de los currículums para incluir la educación ambiental en los cursos de educación básica.

Cuadro 1 Establecimiento Grado Cero 1991-1995

Matrícula y docentes proyectados (Cifras en miles)

Costos

(Millones de pesos de 1991)

Cuadro 2

Plan de universalización de la educación primaria costos del proyecto por año y componente

1991-1994

(Millones de pesos de 1991)

BIRF 367 o o o 367

LOCAL o o o o o

Material didáctico 1.999 1.769 1.289 761 5.818

BIRF 1.999 17.69 1.289 761 5.818

LOCAL o o o o o

Mobiliario 5.519 7.264 4.852 4.954 22.590

BIRF 5.519 7.264 4.852 4.954 22.590

LOCAL o o o o o

Obras civiles 5.678 6.472 3.213 3.194 18.556

BIRF 2.791 3.180 1.579 1.570 9.120

LOCAL 2.888 3.291 1.634 1.624 9.436

Estudios 702 520 o o 1.222

BIRF 702 520 o o 1.222

LOCAL o o o o o

Profesores adicionales

e incentivos 3.771 5.072 6.437 570 15.849

BIRF o o o o o

LOCAL 3.771 5.072 6.437 570 15.849

Administración del proyecto 130 130 130 130 520

BIRF 130 130 130 130 520

LOCAL o o o o o

Costos financieros 2.157 2.176 1.890 o 6.223

BIRF o o o o o

LOCAL 2.157 2.176 1.890 o 6.223

Total 23.032 27.529 21.494 12.538 84.593

BIRF 13.133 15.340 10.060 9.173 47.705

LOCAL 9.899 12.190 11.434 3.366 36.888

Cuadro 3

Expansión de la Educación Secundaria, 1991-1994 Fuentes de financiación (en millones de pesos de 1991)

Categoría Gobierno Crédito Recursos Subtotal Crédito Total Nacional Municipios Municipios Municipios a Privado

Profesores (\*) 25.556 o 25.556 25.556 o 51.112

Administración (\*) o o 10.222 10.222 o 10.222

Funcionamiento Subtotal 25.556 o 35.778 35.778 o 61.334

Becas(\*\*) 19.325 o 4.831 4.831 o 24.1fi6

Reparación planta 15.380 10.253 o 10.253 o 25.633

Renovación dotación 8.173 5.448 o 5.448 o 13.621

Subsidio constr. (\*\*\*) 22.305 o o o o 22.30G

Construcción o compra o 59.851 o 59.851 22.683 82.534

Dotación o 31.804 o 31.804 12.054 4:3.858

Inversión subtotal 65.182 107.357 4.831 112.188 34.737 212.107

Total 90.738 107.357 40.610 147.967 34.737 273.442

( '): Los rubros correspondientes a profesores, con cargo al Gobierno Nacional, serán transferidos a los municipios que hagan un Psf11Pr,o

financiero proporcional, para contratar docentes adicionales, para ampliar la cobertura de la secundaria pública.

("): Cada beca, de $73.200, cubre los costos adicionales de docentes y administración por la incorporación de nuevos alumnos al st'ctor privado. Aproximadamente, se darán 405 mil becas-año, con lo cual se incrementará en Hi5 mil los cupos de secundaria, en los 5 primeros a11os del programa. Su financiación es 80'.1/, con presupuesto nacional y 20% con aporte municipal.

('"): El subsidio, que cubre el 15''!, del costo, se dará¡¡ quienes inviertan en la construcción, compra y adecuación de nuevos mlPgit1s ,1.,

bachillerato.

Fuente: "Plan de Apertura Educativa 1991 -1994". Docum n lo MEN-DNP-UDS-DEC-2518, 1991.

Cuadro 4

Expansión de la educación secundaria, 1991-1994 Fuentes de financiación por años

(en millones de pesos de 1991)

Funcionamiento 2.607 o 3.650 3.650 o o 6.257

Inversión 11.675 25.835 439 26.274 7.719 o 45.668

Total 14.282 25.835 4.089 29.924 7.719 o 51.925

1992

Funcionamiento 5.526 o 7.736 7.736 o o 13.262

Inversión 15.291 28.899 952 29.850 9.006 o 54.148

Total 20.817 28.899 8.688 37.586 9.006 o 67.409

199:1

Funcionamiento 7.753 o 10.854 10.854 o o 18.608

Inversión 17.722 26.527 1.464 27.091 9.006 o 54.719

Total 25.475 26.527 12.318 38.846 9.006 o 73.326

1994

Funcionamiento 9.670 o 13.5:18 13.538 o o 23.208

Inversión 20.494 26.096 1.976 28.072 9.006 o 57.573

Total 30.164 26.096 15.514 41.610 9.006 o 80.781

1991-1094

Funcionamiento 25.556 o 35.778 35.778 o o 61.334

Inversión 65.182 107.357 4.831 112.188 34.737 o 212.107

Total 90.738 107.357 40.610 147.967 34.737 o 273.442

F'uente: "Plan de Apertura Educativa 1991-1994", Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518, 1991. Anexo Estadístico, Cuadros 32, 33, 34, 35 y 36.

Cuadro 5

Créditoy becas para estudios de Inaestríasy doctorados estimaciones para los primeros 7 años

costos del proyecto

(millones de pesos 1991)

1

2) País

Fuentes de Financiación

(Millones de pesos de 1991)

A:i\os 1 2 3 4 5 6 7 Total

1) Crédito Externo 2.332 4.378 4.711 4.359 3.227 o o 19.007

2) Gobierno Nacional 1.555 2.919 3.140 2.906 2.151 o o 12.671

Subtotal 3.887 7.296 7.851 7.266 5.378 o o 31.678

3) Recursos privados o o 105 1.674 3.051 6.436 2.648 13.914

Total 3.887 7.295 7.956 8.940 8.429 6.436 2.648 45.591

Fuente: Modelo de Simulación UDS-DEC.

Cu.adro 6 Sector Edu.cativo

Costo de los principales programas 1

1990-1994

(En millones de pesos de 1991)

Funcionamiento

Inversión o

8.815 o

o o

o o

o o

o o

o o

8.815

Subt,otal 8.815 o o o o o 8.815

Pl lMARIA

Funciona1niento

ló.305 o o o o o

ló.305

Inversión 54.046 o 6.053 6.053 o o 60.100

Suht-,ota.l ü9.:351 o 6.05:3 6.053 o o 75.405

SF.Cl JNDARIA

Funciona.miento ( 2)

2fi.fiñ6 o

35.778

35.778 o o

61.334

Inversión (:3) Subtotal 6ó.l82 90.738 107.:3ó7

107.357 4.831

40.610 112.188

147.967 34.737

34.737 o o 212.107

273.442

E. SUPERIOR

Funcionamiento o o o o o o o

Inversión. 24.508 o o o 64.426 14.705 103.638

SubLoLal 24.f>OS o o o 64.42(; 14.705 10:3.638

TOTALES

Funcionamiento

40.861 o

35.778

35.778 o o

76.639

Inversión 152.551 107.357 10.885 118.242 99.163 14.705 384.660

TOTAL 193.411 107.367 46.663 164.020 99.163 14.705 461.299

( 1 ): F::n funcionamiento se incluye el costo in.cremen tal respecto a 1990\_

(2): Incluye: En Presupuesto Nacional nuevas transferencia. para doce.nt.<. s adicionales; en munici1.:>ios costo de los docentes munici¡-:,ales adicionales\_

( :l): Incluye el costo de las becas para secundaria.. Son financia.das con a¡>orte municipal del 20%y

80% del 1:.resupuesto Nacional.

Fu.ente: ··Ptan de Apertura. Educa.Liva 1991- l 994n. Document",o MEN-DNP-1.JDS-I)I:-::<::.>2.S 18. Tablas 2, 4,7. y 10.

Cuadro 7

Costo de los principales programas\* Fuentes de financiación por años 1991-1994 (Millones de pesos 1991)

Inversión 36.861 26.527 3.320 29.847 27.228 3.676 97.612

Total 50.829 26.527 14.175 40,702 27.228 3.676 122.435

1994

Funcionamiento 10.221 o

13.538 13.538 o

o 23.759

Inversión 152.551 107.357 10.885 118.242 99.163 14,705 384.660

TOTAL 193.412 107.357 46.663 154.020 99.163 14.705 461.299

\* En funcionamiento se incluye el costo incremental respecto a 1990.

Fuente: "Plan de Apertura Educativa 1991-1994 . Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518. Tablas 2, 4, 7 y

10.

INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Salud y Nutrición

1. DIAGNOSTICO DE LA SALUD Y SUS INSTITUCIONES3

La evolución de la salud de un país es fiel reflejo de las condiciones de vida de su población y de la eficacia de sus instituciones. Además, la salud de los habitantes es factor determinante para el bienestar de la población y el desarrollo económico del país.

El estado de salud puede analizarse a través del indicador de esperanza de vida4. Esta ha evolucionado en el presente siglo, en estrecha relación con el acontecer económico, social e institucional del país. Al comienzo del siglo la estructura económica y social del país resulta particularmente atrasada cuando se compara con la de otros países de similar grado de desarrollo. Y ello se manifestó claramente en la salud de la población. La esperanza de vida al nacer era apenas de 30 años en 1905, aumentando ligeramente hasta alcanzar 33 años en 1930, un tercio menor que los patrones internacionales para aquel momento (véase gráfico 1). La esperanza de vida en Colombia, en ese año, resultaba menor que la que hoy registra países misérrimos como Etiopía o Afganistán.

En contraste con el grado de atraso inicial, el ritmo de transformación económica y social fue particularmente acelerado en los 30's y 40's. La esperanza de vida de la población reflejó este progreso, alcanzando 53 años en 1957, que ya resultaba comparable a la de naciones de grado similar de desarrollo (véase nuevamente el gráfico). En los años 60's y 70's, la salud de los colombianos continuó progresando en forma paralela al promedio de países en desarrollo, alcanzando una esperanza de vida de 63 años en 1980.

Aunque el progreso en la calidad global de salud de la población continuó acelerándose en los años 80's -la esperanza de vida actual es de 68 años-, apareció mucho más claro el contraste con los países latinoamericanos de mayor progreso social. Como se observa en la gráfica anterior, la esperanza de vida actual de los colombianos es considerable mente inferior a la de Costa Rica (75), Chile (72), Uruguay (71), Venezuela (70) o incluso México (69).

El progreso en materia de salud durante los pasados cincuenta años fue más rápido que aquél registrado por el promedio de naciones en desarrollo. El que la esperanza de vida se haya más que doblado durante el presente siglo es prueba fehaciente de ello. Puede afirmarse que hasta comienzos de los setentas, el progreso en la salud de la población fue resultado básicamente del acelerado ritmo de progreso eco nómico, que permitió superar las anormales

3 El diagnóstico combina información del Estudio Sectorial de Salud realizado recientemente, datos del Ministerio de Salud y proyecciones y ajustes de la División de salud del DNP. Para las comparaciones de indicadores sectoriales con otros países, se utilizan datos recientemente publicados en reportes de organismos internacionales.

4 Véase Amartya Sen. The measurement of social development en Chenery and Srmivasan. Handbook of Economic Development. Cambridge, North-Holland, 1988. Y también United Nations Development. Programme. Human Development Report. New York, Oxford University Press, 1990.

condiciones de atraso de Colombia antes del período de crecimiento económico moderno.

Tras la superación de ese atraso inicial, todo progreso adicional ha dependido y dependerá sobre todo, de las instituciones diseñadas por la sociedad para la atención de la salud. A pesar del rápido progreso, las carencias de salud aún son enormes para un segmento muy grande de la población más pobre de Colombia. Y es precisamente el rezago institucional que se generó en los años 70's y 80's el que ha impedido obtener las ganancias en salud que lograron otros países del continente cuya suerte económica fue inferior a la colombiana.

La evolución de la salud depende también estrechamente de los desarrollos en áreas conexas de la política de desarrollo. Particularmente fuerte resulta su interacción con la cobertura de aguas y de educación. Existe, en Colombia así como en el resto del mundo, una clara relación inversa entre la disponibilidad de agua potable y la mortalidad infantil. La educación igualmente tiene enormes efectos sobre la salud y la nutrición. En los últimos años (1965-1981), la esperanza de vida creció mas aceleradamente entre poblaciones con alto grado de escolaridad que entre comunidades con alto grado de analfabetismo. Igualmente, la desnutrición está estrecha mente relacionada con la escolaridad de las madres. La probabilidad de desnutrición de los niños es tres veces más alta cuándo la madre es analfabeta que cuando tiene estudios secundarios o superiores5.

El diagnóstico ilustra que, aunque el progreso ha sido veloz (como lo registra la evolución de indicadores más puntuales de mortalidad, morbilidad y nutrición), las posibilidades de progreso en la salud de los colombianos es enorme. Pero más que de la disponibilidad global de infraestructura física y de

5 Véase CCRP. Encuesta nacional de prevalencia, 1986.

personal médico especializado -donde el país ha logrado grandes avances-, el progreso en la salud dependerá de la posibilidad de reorganizar sus instituciones para atender en forma más eficiente y equitativa la población más necesitada.

A. La evolución de la salud

Los indicadores globales de mortalidad, morbilidad, y nutrición de la población colombiana han mejorado sustancialmente en las últimas décadas.

A pesar de esto persisten enormes diferencias regionales y sociales en esos indicadores y en las coberturas efectivas de atención institucional. La mortalidad y la morbilidad por des nutrición y por enfermedades infecciosas y transmisibles como el sarampión o la malaria, son todavía muy frecuentes en la población de escasos recursos y en las comunidades de menor desarrollo relativo.

Adicionalmente han surgido como grave problema de salud, las enfermedades del corazón, las cerebro-vasculares, el cáncer y aquellas asociadas a la violencia, el abuso del alcohol y la drogadicción, que ocurren hoy en forma epidémica. Estas últimas son altamente prevalentes en las ciudades y en los grupos de mayor edad y de alto costo para su detección, tratamiento y control.

1. Mortalidad.

Una de las transformaciones más espectaculares registradas por el país durante este siglo ha sido la reducción de la tasa de mortalidad infantil (TMI)6 (cuadro 1). En los años 30's uno de cada cinco niños nacidos en Colombia moría antes del primer año. Esa tasa se compara desfavorablemente aún con la de los países que hoy tienen la mortalidad más alta del mundo: Angola y Mozambique (TMI=172). Pero el progreso en la reducción de la mortalidad infantil ha sido muy rápido desde entonces. A finales de los 50's la tasa ya se había reducido a 102, sólo ligeramente más alta que lo esperado por los patrones internacionales (véase gráfico 2). Durante los 60's y 70's la mortalidad infantil se redujo en Colombia al mismo ritmo que el promedio de países en desarrollo. Tal ritmo se aceleró en los 80's más que en el resto de países, registrándose en 1988 una tasa de 39: uno de cada 25 niños muere antes del año (cuadro 2).

Sin embargo, la mortalidad en la Costa Pacífica y los Territorios Nacionales alcanza tasas cercanas a 110 por mil, cifras semejantes a las de Haití, Bangladesh y Bolivia. También por la incidencia más alta de la desnutrición, los estratos más pobres presentan mayor mortalidad infantil.

Por niveles de urbanización se observa que la mortalidad es mayor mientras más dispersos y alejados de los centros urbanos sean los asentamientos, y en poblaciones de menor número de habitantes. Según datos del Estudio Nacional de Salud7 de 1980, la TMI era de 81 por mil nacidos vivos para la zona rural y de 53.5 por mil para la urbana. El área rural de la región Pacífica que tenía para ese año la mayor TMI (115.2 por mil), no ha progresado desde 1971 (cuadro 3). También se observan diferencias significativas por subregiones, destacándose Cauca/Nariño con 100.2 por mil, Valle/Chocó sin Cali (90.4 por mil) y Tolima/Huila con 81 por mil.

También hay diferencias importantes según las características socioeconómicas de la población. En los grupos con altas tasas de analfabetismo la TMI es más alta que la observada en aquellos grupos con 6 o más años de escolaridad con tasas de reducción tres veces superiores. Entre 1966 y 1981 la TMI disminuyó en 38% en las comunidades de más alta escolaridad, frente a una reducción de 12% en los analfabetas.

La tasa de mortalidad generala era de 25 al comenzar el siglo. Se redujo lentamente hasta comienzos de los 50's cuando la tasa llegó a 21. A partir de entonces, la reducción de la mortalidad se aceleró con la urbanización, alcanzando 15 en los 60's, 9 en los 70's y 5 en 1988. La

6 Tasa de Mortalidad Infantil: muertos menores de un año por mil nacidos vivos.

7 Estudio Nacional de Salud - La Mortalidad en Colombia. Volumen II, Ministerio de Salud, INS, ASCOFAME, Bogotá, 1982.

8 Personas muertas anualmente por cada mil habitantes.

reducción se hizo más lenta en los últimos años, por el aumento de muertes relacionadas con la violencia y enfermedades cardiovasculares.

Cuadro 2

Tasa de mortalidad infantil comparación internacional

(Tasa X 1.000 nacidos vivos)

Países 1965 1988 Variación

Porcentual

PAISES DE INGRESO BAJO

China 90 31 4.7

India 150 97 2.0

Sri Lanka 6:3 21 4.9

Haití 178 116 1.9

Etiopía 16fi 135 0.9

PAISES DE INGRESO MEDIO BAJO

Colombia 86 39 3.5

Ecuador 112 62 2.7

Chile 101 20 7.1

Brasil 104 61 2.4

Perú 130 86 1.9

Bolivia 160 108 1.8

Costa Rica 72 18 6.1

México 82 46 2.6

Tailandia 86 39 3.5

Egipto 172 83 3.3

PAISES DE INGRESO MEDIO-ALTO

Uruguay 47 23 3.2

Argentina 58 31 2.8

Venezuela 65 35 2.8

Korea o.--...".). 24 4.2

PAISES DE INGRESO ALTO

España 38 9 6.3

Australia 19 9 3.3

Italia :36 10 5.7

Estados Unidos 25 10 4.1

Fuente: Banco Mundial "World Developmeru Heport l 990''.

Cuadro 3

Tasa de mortalidad infantil según región, subregiones

y niveles de urbanización

(Tasa por 1.000 habitantes)

Regiones y subregiones 1971 1976 1981

Total nacional 74.11 67.35 60.88

Región Atlántica 64.11 59.81 56.56

Región Oriental 68.48 60.88 53.48

Región Central 85.67 74.11 61.95

Región Pacífica 92.81 90.37 89.19

Bogotá 45.26 45.26 45.26

Atlántico/Magdalena/Cesar/ Guajira

65.19

57.64

50.39

Bolívar/ Córdoba/Sucre 64.11 64.11 64.11

Los Santanderes 74.11 65.19 56.56

Boyacá/Cundinamarca/Meta 66.27 57.64 49.36

Medellín 59.81 55.53 52.45

Antioquia sin Medellín 94.04 75.24 58.72

Caldas/ Quindío/Risaralda 89.19 69.61 52.45

Tolima/Huila 80.97 80.97 80.97

Cali 54.51 41.16 27.91

Valle sin Cali/Chocó 100.15 95.26 90.37

Cauca/Nariño 100.15 100.15 100.15

Región pacífica rural 115.24 115.24 115.24

Niveles de urbanización

Zona rural 91.59 85.67 80.97

Zona urbana 68.48 59.81 53.48

Población dispersa 90.37 85.67 79.81

Menos de 2.500 habitantes 91.59 85.67 80.97

De 2.500 a 14.999 habitantes 82.15 70.73 60.88

De 15.000 a 100.000 habitantes 74.11 67.35 60.88

De 100.000 a 500.000 habitantes 68.48 55.53 45.26

De 500.000 a 1.5 Mili. habitantes 61.95 52.45 46.28

Más de 1.5 mili. habitantes 45.26 45.26 45.26

Fuente: Estudio Nacional de Salud "La Mortalidad en Colombia".

La disminución más alta de esta tasa se presentó en los menores de un año9 que pasaron de 51 por mil a 17.8 por mil (cuadro 4). Por causas, las mayores reducciones en este grupo de edad, entre 1984 y 1988, fueron enfermedades diarreicas (de 501 a 202 por cien mil); afecciones respiratorias (de 483 a 296 por cien mil); perinatales (de 1253 a 652 por cien mil) y; desnutrición (de 146 a 66 por cien mil). Esta tendencia es similar entre los menores de cuatro años como resultado del énfasis otorgado, en los últimos años, a los programas preventivos y de manejo precoz de esas afecciones (cuadro 5).

La mortalidad en el grupo de 15 a 44 años aumentó significativamente al pasar de 28.100 muertes en 1984 a 36.440 en 1988. Las causas relacionadas con la violencia fue ron las de mayor incidencia en esta situación, se pasó de

55 a 100 homicidios por cien mil habitantes. En el grupo de 45 a 59 registradas, en las zonas deprimidas es más alta la mortalidad por enfermedades infecciosas y las asociadas a problemas nutricionales y carenciales.

9 Tasa de Mortalidad en menores de un año: relación entre el número de muertes en este grupo de edad respecto al total de menores de un año en el período.

La mortalidad por desnutrición afecta principalmente a los menores de un año y presenta diferencias por departamentos. En la región Atlántica la proporción de muertes por desnutrición con relación al total de muertes en menores de un año es mucho más alto que en el resto del país (entre el 9% y el 15%). La mortalidad en los niños de 1 a 4 años por esta causa es mucho menor, aunque en los departamentos de la región Atlántica sigue siendo muy alto (cuadro 6).

La mortalidad materna también muestra una disminución considerable en los últimos 30 años. En 1956 era de 3.11 por mil y en 1984 de 1.07 por mil, con un descenso mayor a partir de la década del 70. Sin embargo, en relación con otros países de similar desarrollo, continúa siendo alta. En América Latina, países como Chile, Costa Rica, México y Nicaragua muestran tasas inferiores (por debajo de 1 por mil) (cuadro 7)

Las principales causas de mortalidad materna están aso ciadas con la deficiente atención del parto, el inadecuado control del embarazo y la desnutrición. Aunque la cobertura de servicios asistenciales a las gestantes, que atiende el sector oficial, aumentó de 37.9% en 1970 a 77.1% en 1984, su impacto sobre la mortalidad revela que la calidad de la atención es todavía deficiente, porque la captación de embarazadas es tardía y el promedio de controles prenatales realizados por personal médico es todavía bajo (2.3 consultas por gestante).

El aborto inducido y sus complicaciones, a pesar del subregistro por su carácter clandestino, continúa siendo una de las principales causas de muerte materna en el país. La tasa de aborto en 1987, es de 15.6 por mil nacidos vivos. La más alta incidencia se presenta en Bogotá, con una tasa de 32.7 por mil, seguida de la región Pacífica con 20.7 por mil.

2. Morbilidad.

El perfil de las causas de enfermedad atendidas por consulta externa en el sector oficial no ha cambiado mucho entre los años 1984 y 1988. Se destaca un descenso moderado en las enfermedades diarreicas y parasitarias que afectan a los niños, y un incremento de las infecciones respiratorias agudas.

El descenso relativo se presenta en enfermedades: parasitarias por helmintiasis (de 4% a 2.5%); del aparato urinario (de 3.2% a 2.4%) y diarreicas (de 4.3% a 3.2%). Estas afectan más a los niños menores de 5 años. El incremento se observa en la consulta por infecciones respiratorias agudas (de 4.8% a 5.4%) resultado de la contaminación ambiental creciente en las ciudades (cuadro 8).

En 1988 las laceraciones y heridas atendidas principal mente en las áreas de urgencias, alcanzaron cerca del 3% del total de 16 millones de consultas, aumentando el número de casos por esta causa de 441.600 a 463.600 en el período

1984-1988.

En hospitalización, un tercio de la capacidad de camas sigue siendo ocupada por la atención del parto normal, el aborto y las complicaciones del embarazo y el parto. Otras causas de hospitalización se relacionan con afecciones diarreicas, infecciones respiratorias y fracturas de los miembros (cuadro 9).

Un 3% de los casos hospitalizados corresponde a enteritis y otras enfermedades diarreicas, más frecuentes en los niños, lo cual hace pensar que todavía estas afecciones están siendo captadas tardíamente, o que los pacientes consultan en estados avanzados de la enfermedad.

Las infecciones respiratorias agudas en los menores de 1 año ocupan el quinto lugar entre las 10 primeras causas de egreso, con porcentajes de 3.1% y 4.4% en 1984 y 1988 respectivamente. En el grupo de 1 a 4 años ocupan el cuarto lugar con 3.6% y 4.6% en los mismos años, con tendencia similar al aumento.

La mayoría de estas enfermedades son prevenibles o se puede evitar su agravamiento con medidas relativamente sencillas y de manejo ambulatorio, si se detectan tempranamente.

Las bajas coberturas de acueducto y alcantarillado explican la alta prevalencia de enfermedades infecciosas de origen hídrico. De igual manera, la contaminación del aire en las ciudades y la deficiente disposición de desechos se asocian con el incremento de las afecciones respiratorias10.

10 Por su importancia, los lineamientos de política y el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento están presentados en capítulo aparte.

La malaria es uno de los principales problemas de salud en vastas regiones del país y su situación se deterioró durante las últimas dos décadas.

En 1990 la incidencia fue de 302 casos nuevos por cien mil habitantes, casi el doble que en 1970. Aunque los registros oficiales señalan un promedio de

100.000 casos para 1990, el Servicio de Erradicación de la Malaria estima que esta cifra puede ser diez veces mayor (cuadro 10). En las Américas11 el número de casos registrados pasó de 269.000 en 1974 a 1.100.000 en 1988, de los cuales el 21% (235.000 casos) se originó en los países andinos y casi la mitad ocurrieron en Colombia.

La movilidad de la población, las dificultades operativas para el control de la enfermedad y sus factores de riesgo y las condiciones ecológicas favorables al ciclo natural de la enfermedad, son entre otros, los factores que contribuyen a agravar el problema de la malaria por cuanto hacen más difícil mantener o incrementar la coberturas de rociamiento.

11 Boletín de la Organización Mundial de la Salud, vol. 109 No. 2, 160 Agosto de 1990. Página 175.

Las zonas más afectadas por el plasmodium falciparum, especie que ocasiona los casos más graves, son la Costa Pacífica, Urabá, Bajo Cauca-Nechí y Alto Sinú-San Jorge. Algunas regiones de los Territorios Nacionales y el Magdalena Medio, también afectadas por la malaria, se consideran como de baja endemia con respecto a las primeras.

3. Nutrición

El aumento en la calidad de vida de los colombianos se observa con enorme claridad en la evolución de la desnutrición de los niños. Hace 25 años, una cuarta parte de los niños registraba síntomas de desnutrición global. Hoy tal prevalencia se ha reducido a menos de la mitad.

La prevalencia de desnutrición global12 de niños entre 6 a 35 meses de edad, se redujo consistentemente en cerca de 45%, entre 1966 y 1986, siendo la reducción más marcada en los niveles de moderada a severa (73%).

Para el total del grupo de menores de 5 años, se presentó una disminución de 20% en la prevalencia de desnutrición encontrada entre 1965 a 1977.

12 La desnutrición global es la relación entre el peso observado y el esperado para la edad. Se considera como una medida que permite evaluar el estado general de la nutrición del niño.

La tasa de desnutrición crónica13 se redujo en un 20% en los niños entre 0 a 35 meses entre 1965 y 1977 y para el total de los menores de 5 años la disminución alcanzó alrededor del 29%14.

La población infantil menor de cinco años afectada por desnutrición global es de 1 de cada 7 niños (alrededor de 540.350 niños). Para el caso de desnutrición crónica (retardo en el crecimiento) es de 1 de cada 5 menores de cinco años (857.960).

Tanto la desnutrición global como la crónica disminuyeron en mayor proporción en el área rural, reduciendo así las diferencias entre la ciudad y el campo. En 1965, la prevalencia de desnutrición global fue de 2.8% para el área urbana y 1.9% en el área rural, mientras que en 1986 alcanzó solamente 1.4% y 1.5% respectivamente.

La región Pacífica presenta la más alta prevalencia de desnutrición global (14.7%) y la mayor proporción de niños con desnutrición crónica severa (8.3%); por su parte, la región Oriental presenta la mayor prevalencia de desnutrición crónica total (cuadro 11).

Adicionalmente, están a riesgo de sufrir desnutrición global el 14.8% de los niños (alrededor de 610.500 niños adiciona les) y estarían afectados por desnutrición crónica el 15.6% (643.500 niños adicionales) (cuadro 11).

La Encuesta Nacional de Salud15 realizada entre 1986- 1989, registra que el bajo nivel educativo de la madre, el tamaño de la familia y el saneamiento básico, tienen mayor incidencia que el ingreso familiar en la desnutrición de los menores de cinco años. La educación de la madre fue el más determinante (cuadro 12).

La población de escolares presenta también un estado nutricional deficitario que incide directamente en altas tasas de deserción escolar y el bajo rendimiento educativo. Según el Estudio Nacional de Salud (1980), el 20.8% de los escolares sufría de anemia originada en inadecuado consumo de nutrientes como el hierro, presentándose con frecuencia mayor en los niños de

5 a 14 años y en la población rural dispersa que vive en concentraciones menores de 2.500 habitantes16.

Las mujeres embarazadas y lactantes están igualmente afectadas por elevados niveles de deprivación nutricional, lo cual es la causa de la presencia, en los recién nacidos, de bajo peso al nacer que afectó en 1990, al 8.7% de los niños nacidos vivos en las cinco ciudades más grandes del país, proporción superior a la registrada en otros países de similar grado de desarrollo17.

13 La desnutrición crónica relaciona la talla en función de la esperada para la edad permitiendo valorar el crecimiento físico alcanzado.

14 DNP, "Apertura a la Salud -Lineamientos del Plan de Acción 1991-1994-. Anexo estadístico". Documento CONPES 2531-UI Cuadros 11 y 12.

15 Encuesta Nacional de Salud sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Salud 1 986-1989.

Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud.

16 Restrepo, H de et al. Crecimiento y Desarrollo de los Escolares de la ciudad de Medellín. Antioquia Med, 1965, 15: 631-645 y Fajardo, Luis et al. Nutrición en escolares en Cali. Universidad del Valle, 1989.

17 La tasa de bajo peso al nacer registrada en Chile fue de 6.4% en 1985, en Costa Rica de 6.6% en 1984 y en Cuba de 7.9% en 1984.

Otro factor nutricional que representa un significativo riesgo de muerte es el sobrepeso y la obesidad por su alta incidencia en enfermedades cardiovasculares las cuales ocasionaron 1 de cada 3 muertes en el grupo de 15 a 44 años en 1986. En 1980 el 21.5 de la población colombiana estaba afectada por este problema18.

18 La información disponible corresponde a datos de los Estudios Nacionales de Salud de 1965-66 y 1977-80.

Los cambios ocurridos en los últimos años en el estilo de vida de la población han llevado a una vida más sedentaria, al aumento en el consumo de alcohol, al hábito de fumar y al incremento en la ingesta de alimentos fuentes de grasas y carbohidratos. Estos son, entre otros, los factores que más inciden en la presencia de la obesidad y de sus riesgos asociados.

La reducción del grado de pobreza de la población en los estratos más bajos y la continuidad de ciertas acciones de política en las últimas décadas parecen haber sido los factores que más contribuyeron al descenso de la desnutrición infantil. Ante tal descenso se impone profundizar ciertas políticas exitosas (como los Hogares de Bienestar Infantil), mejorando su capacidad de focalización en los grupos más pobres y/o más vulnerables (niños menores de 2 años y mujeres embarazadas).

B. Los recursos

El problema más grave de la salud pública en Colombia consiste en la deficiente y escasa cobertura de atención primaria de los grupos con menores recursos. Una tercera parte de los colombianos probablemente los más pobres, no tiene acceso a las instituciones de salud (véase ilustración). El 80% de las enfermedades podrían resolverse con acciones de pro moción, prevención y atención básica directa o en centros ambulatorios cerca a las viviendas. Los recursos humanos, físicos y financieros se han concentrado excesivamente en la atención curativa en los niveles superiores, que resulta más costosa y con menores posibilidades de llegar a una cobertura más extensa.

1. Cobertura de servicios

Se observa en general una baja cobertura de servicios especialmente en el nivel primario agravada por la duplicidad en la oferta destinada a la atención de un mismo grupo de población.

En el país la cobertura de los servicios de salud de las entidades de la seguridad social solamente alcanzó en 1989, el 18% del total de la población y del 62% de los usuarios potenciales. El sector oficial sólo tiene una cobertura real de 39%. El 17% accede a seguros médicos privados ya otras formas alter nativas de seguridad social (cooperativas, sociedades mutua les y fundaciones entre otras).

En 1989 el ISS es la institución de seguridad social que concentra la mayor población beneficiaria de ese sistema (13%), seguida de las Cajas de Compensación. Es preciso tener en cuenta que los beneficiarios de las cajas de compensación son, en la mayoría de los casos, también cubiertos por otras entidades del sector19.

Las coberturas de los servicios de consulta externa médica son en general muy bajas; en todos los grupos de edad solo alcanza al 30.2% de la población asignada al sector oficial. Las mayores coberturas se alcanzan en los

19 Del total de asegurados en el ISS, el 83% está cubierto por la modalidad denominada "Sistema Clásico", que cubre al afiliado, su esposa en maternidad y sus hijos menores de un año. El resto de los afiliados (17%), están bajo el sistema de medicina familiar que cubre a los hijos hasta los 18 años y, si dependen económicamente del afiliado, hasta los 21 años. Las Cajas de Compensación atienden a los hijos del trabajador también, hasta los 18 años.

menores de un año y en las obstétricas con promedios de 2 y 1.8 consultas/persona por año, alcanzando el 75% en promedio.

Tan reducida cobertura se manifiesta obviamente en enormes diferencias sociales y regionales. La seguridad social es apenas un privilegio para una sexta parte de la población, mientras para la gran mayoría, la seguridad social no existe aún para la atención más básica (véase ilustración). Tal sesgo ha inducido una asignación de recursos ineficiente e inequitativa.

A pesar que la cobertura de seguridad social se concentra en las grandes zonas urbanas, se ha logrado un progreso sustancial en la atención primaria en las zonas rurales20. La capacidad de cobertura de los servicios en el primer nivel de atención se ha concentrado en esta zona. La atención es prestada por 6.400 promotoras, quienes alcanzan a cubrir el 60.2% de la población rural21.

En las zonas urbanas sólo hay 800 promotoras de salud, cuyas actividades se llevan a cabo en las instituciones de salud, a diferencia de las rurales que prestan servicios domiciliarios. En grandes ciudades como Cali, Medellín, Bucaramanga y Bogotá, se está trabajando con modelos de atención primaria urbana, con participación de la comunidad y coordinación intersectorial, que busca extender la cobertura de las acciones promocionales y preventivas.

Se han desarrollado diversos programas dirigidos a aumentar la cobertura de los programas nutricionales. En 1975 se creó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN- como una estrategia integral y multisectorial con subsidios al consumo de alimentos mediante el programa de distribución de bonos de alimentos.

Después del PAN, el Ministerio de Salud puso en marcha en 1985 el Plan Nacional de Supervivencia y Desarrollo de la Infancia -SUPERVWIR- cuyo objetivo es reducir las principales causas de mortalidad infantil. Dentro del programa se incluyeron actividades de vacunación infantil y de educación nutricional. En la actualidad, los programas de nutrición y protección que desarrolla el ICBF se dirigen principalmente a los niños pobres entre 2 y 7 años, alcanzando coberturas cercanas al 70%.

A finales de 1987 se inició el Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Alimentaría y Nutricional -SISVAN-, el cual tiene como objetivo recopilar, procesar y analizar la información que sobre nutrición y alimentación producen los diferentes sectores, a fin de disponer de información nutricional a nivel local, que permita tomar decisiones en forma oportuna sobre el tipo de intervención nutricional más adecuada y los grupos de población más vulnerables.

2. Recursos Humanos

20 La estrategia de Atención Primaria de Salud, de la cual Colombia ha sido pionera junto con otros países en desarrollo, se convalidó en 1978, convirtiéndose en la estrategia de prestación de servicios de salud que la Organización Mundial de la Salud -OMS- y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- han impulsado en el mundo. Por demás ya existen experiencias en las zonas cafeteras y en algunas áreas urbanas.

21 DNP, "Apertura a la Salud..." cuadro 18.

La disponibilidad de profesionales y técnicos de la salud ha crecido a enormes tasas en las últimas décadas, alcanzando coberturas (en personas/médico) que resultan aceptables en términos internacionales. Sin embargo, la ubicación del personal médico no corresponde a las necesidades regionales, generándose un déficit significativo en las áreas rurales y las pequeñas poblaciones. También se observa una discrepancia entre el perfil educacional de los profesionales de la salud y las necesidades de atención, requiriéndose mayor personal para la atención primaria.

Entre 1970 y 1988 la disponibilidad de profesionales y técnicos en salud ha crecido a una tasa promedio anual de 7.6% siendo más alta en las promotoras de salud (9.1%) y más baja en los médicos (6.6%) (Cuadro 13). En 1984 el país disponía de 8.1 médicos por cada 10.000 habitantes, proporción igual a la que tiene Chile y México dentro del grupo de países de ingreso medio-bajo y similar a la de Corea con un nivel de ingresos más alto. El personal de enfermería en su conjunto presenta una relación de 15.2 por

10.000 habitantes, superior a la de países como Brasil (8.3) y México (11.4) e inferior a Chile (27.0) (cuadro 14).

Al comparar estos indicadores con la TMI y el gasto per cápita en salud, se observa que los países con mejores índices de salud tienen la más baja densidad de médicos por 100.000 habitantes. Lo anterior suscita interesantes interrogantes sobre las estrategias de atención más eficaces en las que posiblemente ha predominado el trabajo con comunidades en materia de promoción y prevención de la salud, en lugar del manejo curativo e individual de la enfermedad.

La ubicación del personal médico en el país no refleja la distribución de necesidades, regiones de menor desarrollo relativo carecen por lo general de asistencia. El 60.7% de los médicos empleados en el sector oficial se ubica en las ciudades capitales que en conjunto reúnen el 43.3% de la población22.

En atención ambulatoria se dispone de 0.3 enfermeras y 4.2 auxiliares por 10.000 habitantes, más baja que la norma de la Organización

22 DNP, "Apertura a la Salud...", cuadro 17.

Panamericana de la Salud que señala 1.2 enfermeras y 5.0 auxiliares por

10.000 habitantes respectivamente23.

Del total de profesionales disponibles sólo se vinculan al sector oficial el 26.8% de los médicos, el 12.7% de los odontólogos y el 33.6% de las enfermeras.

3. Infraestructura física

El país no cuenta con un déficit global de camas hospitalarias y de instituciones de atención ambulatoria. Existen 4.000 centros y puestos de salud y 947 hospitales.

23 La Salud en Colombia. Estudio Sectorial. Tomo II, Ministerio de Salud, DNP, 1990.

Estos últimos tienen 45.800 camas, 67% de ellas en el sector público. La mayor disponibilidad de camas no ha representado, sin embargo una alta utilización de las mismas. La ocupación promedio es de 57%2324.

Las entidades del sector oficial son 680 que representan el 70.4% del total, con 29.500 camas (67% del total) y una ocupación promedio de 56.2%. Cabe resaltar los altos índices de ocupación en los hospitales especializados (7 1.8%) y universitarios (74.9%), en contraste con los bajos índices observados en el nivel local (41.6%)25. Por su parte el ISS cuenta con 36 instituciones hospitalarias propias, con una capacidad de 4.512 camas (10% del total). El porcentaje de ocupación pro medio de estas instituciones es de 73% y un promedio de días de estancia de 4.8, inferior al observado en las entidades adscritas al Ministerio de Salud.

Por sección territorial, las instituciones del sector oficial que muestran mayor grado de subutilización en los hospitales locales son los de Tolima, Huila, Santander, Cesar, Chocó, Cauca, Magdalena, Meta y Caquetá, que no superan el 30% de ocupación.

En realidad, hoy se presenta una utilización desequilibrada de la infraestructura física: ella es mayor para las instalaciones más sofisticadas y costosas, mientras que muchas de las instalaciones más básicas permanecen subutilizadas. Es corriente que los hospitales especializados atiendan casos cuya complejidad podría ser resuelta en el nivel de atención local o básica (ver ilustración).

Las insuficiencias de infraestructura no se derivan entonces de la inexistencia de instalaciones. Se deben más bien a sesgos en sus modalidades de uso y a un pobre cuidado por el mantenimiento de las inversiones.

4. Medicamentos

En esta área los problemas se originan en una estructura oligopolística, protegida por el Estado; limitaciones en la programación y adquisición, y defectos en la prescripción.

El mercado de medicamentos se encuentra caracterizado por la proliferación de productos en el mercado (4.500), muchos de los cuales son repeticiones costosas de los ya existentes, o son combinaciones que no reportan mayor beneficio - costo. Un análisis efectuado por el Ministerio de Salud sobre las ventas de 8 productos esenciales comparados con su demanda potencial, estimada con base en las estadísticas de enfermedad y muerte, mostró que uno de ellos no existía en el mercado, en contraste con otros cuyas ventas son superiores al consumo esperado26.

La dispersión de medicamentos en el mercado y las estrategias comerciales que condicionan el uso de determinados productos, han generado distorsiones en el mercado farmacéutico y han conducido al uso inadecuado de medicamentos.

24 DNP, "Apertura a la Salud...", cuadro 18.

25 DNP, "Apertura a la Salud...", cuadro 19.

26 La reserpina (antihipertensivo) se dejó de producir. Para otros productos como la furosemida (diurético) y el sulfato ferroso (antianémico), las ventas superan el consumo esperado en 8.5% y 793%, respectivamente.

De otra parte, los sistemas de control de calidad de productos se encuentran muy poco desarrollados, casi restringidos a la verificación de documentos, mientras existen evidencias de productos de grave riesgo, siendo necesario establecer un sistema de seguimiento y vigilancia para determinar los efectos secundarios que puedan ocasionar.

La industria farmacéutica en el país se caracteriza por la presencia de subsidiarias de multinacionales, la importación de la mayoría de las materias primas (98% de 1.200 principios activos), el procesamiento de casi todos los productos27 y una alta concentración en el mercado.

En el país se encuentran establecidas 300 industrias farmacéuticas, de las cuales 200 son fabricantes de productos terminados y 5 fabricantes de materias primas. Otras solicitan la fabricación mediante contratos con las que poseen planta de producción y algunas firmas tienen la representación comercial. Veinte empresas son importadoras de productos terminados.

De las industrias establecidas en el país, el 15% corresponde a multinacionales que cubren el 88% del mercado y el 85% a nacionales con una cobertura del 12%. De acuerdo con los datos de ventas para 199028, 30 laboratorios cubren el 95% del mercado, de los cuales 24 son multinacionales.

Es característica de las empresas multinacionales el activo comercio intra-firma29. Este representó para Colombia, en 1976, el 22.3% de las importaciones privadas y el 70% de las importaciones efectuadas por las multinacionales, participación que alcanzó niveles del 90% y más en las empresas farmacéuticas30. Los laboratorios nacionales se surten por lo general en el mercado libre, de países como Italia, España, China y Corea.

De otra parte, diversos estudios realizados señalan las prácticas de sobrefacturación que hacen las empresas multinacionales, entre ellas las de la industria farmacéutica. Los controles sobre ésta práctica han tenido dificultades por cuanto la mayoría de los productos que se transan en el comercio intra-firma no son estandarizados, razón por la cual no existen precios internacionales definidos31.

"Las empresas multinacionales establecidas en el país para elaborar productos farmacéuticos, gozan de altos niveles de protección, basados en mecanismos para-arancelarios. En la práctica, la protección efectiva es casi infinita; los permisos del Ministerio de Salud solo se otorgan a los productores y el INCOMEX, históricamente, sólo permite la importación de productos terminados no producidos en el país. Esto, unido a las bajas tarifas arancelarias32, ha dado lugar a que casi la totalidad de las empresas multinacionales del ramo están presentes en el país directamente, o a través de concesiones o de licencias a laboratorios nacionales o extranjeros"33.

27 Ingresan al país como productos terminados o como material a granel para empacar, alrededor de 250 productos, que no superan el 4% del total del mercado.

28 Tomado de Informatic Marketing Service. I.M.S. 1990.

29 Transacciones comerciales entre una casa matriz y sus filiales o entre las filiales localizadas en diferentes países.

30 Gabriel Misas, Empresas Multinacionales y Pacto Andino, Oveja Negra, Bogotá, 1982

31 Gabriel Misas, Empresas... Op. Cit.

32 Las tarifas arancelarias para la importación de los insumos y productos farmacéuticos están, en su mayoría en 2% y 5%; para los que tienen producción nacional son del 20%.

33 Universidad Nacional, Estudio de Precios y Costos de los Medicamentos en Colombia, Tomo 1, pág. 96, 1988.

Del total de las ventas de medicamentos, el 6% aproximadamente, está constituido por genéricos34. La promoción sobre el uso de estos productos ha sido una de las estrategias adoptadas por la mayoría de países para racionalizar el uso de los medicamentos y para disminuir los precios frente a los productos de marca registrados. Sin embargo, un análisis efectuado por el Ministerio de Salud, sobre los precios de los genéricos incluidos entre los 200 productos de mayor venta en el país, mostró que algunos de los medicamentos genéricos son más costosos que los de marca comercial, otros en los que las diferencias de precios no son significativas y casos en los que los genéricos son más económicos35.

Algunas razones sobre este comportamiento obedecen a la política de nivelación de precios que existió, por la cual los fabricantes nacionales que adquirían materia prima a precios más bajos, podían solicitar precios iguales a los de la competencia. De otra parte, algunos genéricos son medicamentos desarrollados por una casa productora, que en términos de mercado, equivale a la propiedad del nombre comercial y se comercializan a precios más altos.

La fijación de precios de los medicamentos la efectuó el Ministerio de Salud hasta diciembre de 1988. No obstante, entre 1984 y 1988 el Ministerio aplicó incrementos promedio del 25%, ocasionando que los productos con precios base más bajos quedaran rezagados. Esto condujo a la salida de algunos productos del mercado (críticos)36 a cambios en las presentaciones comerciales para presentarlos como nuevos y a la sustitución de productos para obtener precios base más altos37.

A partir de 1989 corresponde al Ministerio de Desarrollo la fijación de los precios de los medicamentos, para lo cual se ha adoptado una metodología con base en un estudio realizado para la Universidad Nacional. En ese año se adopta un sistema de control directo a aquellos medicamentos con 4 o menos fabricantes. Los otros productos se encuentran bajo el régimen de libertad regulada o vigilada; para los primeros se ha fijado un incremento ponderado del 22% para 1991 y para los otros el incremento lo fija el productor y le informa al Ministerio de Desarrollo con 10 días de anticipación a la fecha del aumento38.

El incremento en los precios de los medicamentos constituye el factor de mayor incidencia en el aumento de la participación de salud en el costo de la

34 Medicamento genérico: producto que se identifica bajo una denominación no comercial, comúnmente aceptada.

35 Para la ampicilina, el trimetroprim sulfametoxasol, la cefalexina y el metronidazol se registraron precios de marca comercial, inferiores a los genéricos. Ministerio de Salud, "El Mercado de Genéricos en Colombia", 1991.

36 Medicamento crítico: producto que ha salido del mercado y que se considera indispensable para la vida del paciente.

37 La insulina bovina tenía un precio de $470.oo en 1987. En 1989 se registró este producto con pequeñas variaciones como insulina cromatográfica purificada, dejándose de producir la anterior, con un valor de $3.800.oo. Ahora, este producto va a ser reemplazado por la insulina humana producida por biotecnología, con un valor de $1 1.000.oo.

38 Un análisis efectuado por el Ministerio de Desarrollo, sobre los precios de los medicamentos, entre 1989 y agosto de 1990, mostró fuertes incrementos de precios. Un 57% del total de productos incluidos en el régimen de libertad regulada y vigilada, se incrementaron en un 30% o menos; un 27% aumentaron entre el 30% y el 50%; un 11% entre el 50 y 100%; un 3% entre el 100 y 200% y

un 1% en más del 200%.

canasta familiar39. Es importante anotar que este grupo de medicamentos, de más alta automedicación (vitaminas, antigripales, antibióticos, analgésicos, antiácidos, etc.), representan los de mayor peso en el gasto de las familias.

La escasa disponibilidad de medicamentos esenciales40, especialmente en las instituciones del primer nivel que carecen de un suministro adecuado y suficiente, limita el impacto de la atención médica sobre la enfermedad. Una investigación efectuada por el Ministerio41 reportó que el 84% de estas instituciones presentan insuficiencia grande o ausencia total de estos medicamentos. De otra parte, la falta de programación y la compra excesiva de medicamentos no esenciales ha agra vado el abastecimiento de los medicamentos en las instituciones de salud.

La falta de una información objetiva y completa a los médicos y la insuficiente formación en farmacología de pregrado ha dado lugar a la prescripción inadecuada o inútil de medicamentos, como los antibióticos42. De otra parte, es frecuente que la población se automedique o acuda a la prescripción del vendedor de farmacia o de sus auxiliares, que carecen de formación y entrenamiento adecuado. Estas prácticas pueden generar situaciones de riesgo, por insuficiente información, cuando se trata de medicamentos que deben usarse con recomendación médica o que su uso excesivo produce efectos negativos.

De acuerdo con el Estudio Nacional de Salud, el gasto en medicamentos para 1980 como participación del gasto total en salud fue en promedio del 46%, con variaciones importantes según el nivel de ingreso, 64% para los más bajos y 26% para los más altos.

5. Investigación y desarrollo tecnológico.

En Colombia no existe una política que promueva el desarrollo de la investigación en salud. A nivel intersectorial Colciencias, con la colaboración del Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud y algunas universidades y centros de investigación, ha realizado un esfuerzo de concertación sin resultados positivos.

En los últimos 20 años las ciencias biomédicas han tenido un notable desarrollo basado en nuevas técnicas investigativas43. No obstante, el país poco se ha beneficiado de los avances científicos y tecnológicos. Los hospitales públicos se encuentran marginados de la actividad científica y presentan un atraso considerable frente al desarrollo tecnológico alcanzado por el sector privado, en detrimento de la atención médica de la salud.

La investigación en salud que se realiza en el país es escasa44, con resultados que en muchos casos no generan respuestas a problemas del

39 DNP, "Apertura a la Salud...", cuadro 20.

40 Medicamento esencial: producto de comprobada eficacia, cuyas condiciones de seguridad e inocuidad ofrecen el mejor balance riesgo- beneficio. Es utilizado para combatir las enfermedades más frecuentes en la población.

41 Ministerio de Salud/OPS. El suministro de medicamentos esenciales en el Sistema Nacional de Salud. Colombia, 1988.

42 Estudios efectuados por la Universidad Nacional demostraron frecuencias de más del 50% de prescripción inadecuada de antibióticos.

43 Cáncer, SIDA, hepatitis, biología celular y molecular entre otras.

44 En el contexto latinoamericano, Colombia presenta indicadores por debajo del promedio del número de proyectos y de investigadores por 100.000 habitantes. Los promedios mencionados, a nivel

sector. Predominan las investigaciones descriptivas, a veces repetitivas, orientadas hacia la identificación de indicadores de mortalidad y morbilidad que concentran el 64% de los esfuerzos de investigación en salud. Hay poco desarrollo de investigaciones analíticas que aporten un conocimiento sobre las causas de los problemas y sus posibles soluciones y existe escasa realización de investigaciones básicas, tendientes a generar conocimientos de alto nivel. En 1978, el 82% de los recursos se destinaron a investigación aplicada y 18% a investigación básica.

De otra parte, el uso de los resultados de la investigación en salud es limitado. Muchas investigaciones se generan independientemente de las políticas, planes y programas prioritarios del sector, por iniciativa de los investigadores.

En la formación académica, las deficiencias en la enseñanza de metodologías de evaluación, han conducido a fallas en los diseños de los proyectos con resultados poco válidos y confiables. Es notoria también la deficiencia en infraestructura para la producción de investigaciones especializadas a nivel de laboratorios, de equipos modernos y bibliografía actualizada a nivel de investigación científica. Existen además, pocos incentivos para la dedicación de tiempo completo a la investigación45.

En el aspecto institucional, la Dirección de Investigaciones del Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud, son los organismos oficiales encargados de la planificación y ejecución de las investigaciones en el sector. Sin embargo, la falta de claridad en estas dos entidades sobre quién establece los lineamientos, con la consiguiente desarticulación en las actividades dirigidas a promover la investigación y el desarrollo tecnológico ha dado lugar a la ausencia de planes y pro gramas en esta área.

C. Las instituciones

1. Aspectos generales

La deficiencia en la administración constituye el área más crítica del sector, repercutiendo en bajas coberturas, calidad precaria de los servicios y altos costos de operación. El exceso de centralismo, la incapacidad ejecutora del Ministerio y la falta de compromiso de los municipios y departamentos con los problemas de salud, son las causas de la crisis. En tanto las limitaciones institucionales son mayores para las entidades públicas que para las privadas y de seguridad social, la organización institucional ha contribuido a ahondar la inequidad del acceso de los colombianos a la salud (ver ilustración).

La planificación sectorial es muy deficiente tanto en el Ministerio como en los Servicios Seccionales. La debilidad de la planeación se origina en la inexistencia de sistemas de información, administrativo, financiero y de

internacional son de 1.91 y 2.6 respectivamente, frente a 1.14 y 0.9 a nivel nacional. Así mismo, los indicadores del país son inferiores a los de países como Chile, Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Perú.

45 Según datos del Estudio Sectorial de Salud, 1366 personas se dedicaban a la investigación en salud en 1982, de las cuales 58 eran investigadores de tiempo completo y 1308 de dedicación parcial o de medio tiempo.

servicios suficientemente desarrollados, que permitan hacer un buen seguimiento y evaluación de las acciones que lleva a cabo el sector.

Hay problemas de dirección y de gestión. Las decisiones del nivel central son tardías y cuando se toman no fluyen suficientemente. Existe una marcada tendencia a centralizar la toma de decisiones en los niveles de poder nacional y seccional, aún para resolver problemas de orden puramente local. No hay manuales de funciones y procedimientos administrativos que racionalicen el proceso de gestión en áreas cruciales de operación como los suministros, el mantenimiento, la información, las finanzas, las comunicaciones y el transporte, en todos los niveles de organización del sistema.

El control administrativo se efectúa medianamente sobre los resultados, y no sobre el proceso, lo que no permite identificar los problemas críticos de operación y hacer los ajustes puntuales con oportunidad.

La coordinación entre las entidades sectoriales (con el ISS, las Cajas, el ICBF, etc.) y con otros sectores del desarrollo social, es muy deficiente. Las acciones de salud, planteadas desde un enfoque esencialmente asistencial, no se prestan dentro del paquete de servicios sociales que el Estado ofrece a la comunidad, ya que el sector está aislado del conjunto institucional y no existen mecanismos expeditos para asegurar la planeación social integrada.

La administración hospitalaria, además enfrenta problemas de indefinición de la naturaleza jurídica de los hospitales y la existencia de diversos regímenes de vinculación laboral, en el mismo hospital, que da lugar a conflictos prestacionales.

La Previsora, en su estudio sobre los hospitales en 198846. indica que sólo un 12% de estos aportaron documentación necesaria para aclarar su naturaleza jurídica. El mayor desconocimiento se encontró en los hospitales locales. Una tercera parte de ellos, no proporcionó ninguna información.

Hay un alto porcentaje de personal vinculado a la planta de los hospitales públicos, con una gran diversidad de patronos al interior de cada uno de ellos: la nación, el departamento, el municipio, las beneficencias y entidades sin ánimo de lucro47.

No existe una política y una estrategia consistente para desarrollar el mantenimiento de los hospitales. No se ha des centralizado la organización de talleres y la capacitación de personal. Otros problemas en esta área son: multiplicidad de marcas de los equipos, falta de repuestos en el mercado, gran des volúmenes de inventarios de equipos inservibles, poco personal capacitado. En promedio el 52% de los equipos no recibe mantenimiento preventivo. Esta cifra es del 31% para el nivel universitario, 40% para el regional y 57% para el local48.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar también adolece de alto grado de centralismo y excesivo número de funciones.

2. Descentralización

46 La Previsora SA. El Problema de los Hospitales, Bogotá, septiembre de 1988.

47 Pontificia Universidad Javeriana, FEI, Programa de Administración de Servicios de Salud, Estudio Nacional de Hospitales, Bogotá, agosto 25, 1986.

48 Idib, pág. 30.

La Ley 10 de 1990, en forma coherente con el proceso de descentralización que inició el país en 1986, es un avance innegable en la reforma del sector. Consagra la departamentalización y municipalización de los servicios de salud, entregándoles también la ejecución de las campañas directas para el control de enfermedades tropicales. Esta ley, hasta ahora con escasa aplicación, permitirá el desarrollo y fortalecimiento de los servicios locales de salud y la modernización orgánica y administrativa del sector. Sin embargo, son necesarias reformas adicionales para una completa descentralización de la salud en Colombia.

3. Aspectos financieros

El gasto en salud como proporción del PIB ha tenido una tendencia a disminuir por cuanto pasó de 6.8% en 1986 a 6.1% en 1990, cifras que se sitúan por debajo de la participación observada en el período 1981-1985 (7.4%). En esta participación se destaca la contribución que realizaron los hogares en gastos de medicamentos, consultas, exámenes de laboratorio, equipos terapéuticos y atención hospitalaria, que fue en pro medio del 57% y 48% . Agregando los sectores de aguas y el ICBF, la participación para los mismos años muestra la misma tendencia, de 8.0% pasa a 6.8% (cuadro 15).

No obstante la importante participación del sector en el PIB, se presenta una inequitativa distribución en los servicios que recibe la población en función del subsector a la cual está asignado; es así como en el sector oficial el gasto disponible por persona asignada en 1989 fue de $6.996 frente a $25.671 en la seguridad social (cuadro 16).

El sector oficial directo, para su financiamiento, recibe aportes nacionales, especialmente el situado fiscal, aportes seccionales, rentas cedidas (licores, loterías, cervezas, registro y anotación), aportes departamentales y municipales y recursos por venta de servicios. El conjunto de estas fuentes, en pesos de 1980, pasaron de $6.788 millones en 1985 a $8.812 millones en 1990, presentando una tasa de crecimiento real promedio anual del 5.3%, cifra superior al aumento de 3.0% del período 1980-1985 (cuadro 17).

Los recursos nacionales tuvieron un crecimiento real promedio anual de 1.6% entre 1980 1985, pero en el período 1985-1990 el promedio de crecimiento real se elevó al 5.9%. En contraste, los ingresos de origen regional mantuvieron una tasa real promedio de 4.8% en ambos períodos. Cabe destacar la caída en términos reales de los ingresos por beneficencia y lotería atribuible en parte a los excesivos gastos de administración y publicidad (realizada a través de la financiación de equipos deportivos y reinados de belleza) que reducen las utilidades que se transfieren al sector salud.

La composición de las fuentes de financiación en 1990 muestra que los aportes nacionales representan el 59.3%, las rentas cedidas el 25.2%, los aportes departamentales y municipales el 1.9% y la venta de servicios el 13.6%. Estas cifras comparadas con las de 1980 permiten concluir que a mayor esfuerzo financiero del nivel central, los gobiernos seccionales reducen sus aportes a pesar de la responsabilidad compartida en el financiamiento de la salud y al robustecimiento de los fiscos departamentales y municipales.

La diversidad de fuentes y, por tanto, de entidades recaudadoras, ha dificultado la eficiente administración de recursos. La falta de claridad en el monto real de los ingresos de cada una de estas fuentes y la demora en los giros, especial mente de las rentas de origen seccional, inciden negativa mente en la planeación financiera general y conllevan a la apertura de rubros de gasto sin el efectivo respaldo presupuestal.

Por otra parte, la distribución y asignación de estos recursos se hace sobre la base de presupuestos que incluyen el pago de primas extralegales49 por encima de los porcentajes establecidos en el nivel central y financian la ineficiencia originada en los bajos porcentajes de ocupación y en la mala gestión de las entidades prestadoras de los servicios.

La Ley 10 de 1990 fortaleció los recursos del sector con las modificaciones en la transferencia del situado fiscal al nivel local (obviando el nivel departamental); la claridad en la base de liquidación y recaudo seccional de las rentas cedidas, y la creación de ECOSALUD para la explotación de los nuevos juegos de azar, cuyos recursos fortalecerán la atención primaria y el pago del pasivo prestacional.

Con base en el estudio de factibilidad realizado por ECO- SALUD para la implantación de dos modalidades de juegos, con una alternativa de ventas del 50%, se estiman recursos adicionales para el sector de $18.600 millones durante 1991, $48.000 millones en 1992, $54.500 en 1993 y $60.800 en 1994.

De otra parte, como instrumentos para el reordena miento financiero se crea la Junta de Tarifas de Salud para mejorar la capacidad de negociación en la venta de servicios entre entidades y recuperación de cuotas por servicios prestados a los usuarios, según capacidad socioeconómica.

La Ley 10/90, establece que el pasivo prestacional de las entidades, dependencias y programas nacionales que pasan a ser responsabilidad departamental o municipal, quedará a cargo de la Nación y se buscará sanearlo con la reorientación de los recursos del situado fiscal y con el 10% de las utilidades generadas en 5 años por la empresa encargada del monopolio de los nuevos juegos de azar (ECOSALUD).

Según un estudio actuarial, realizado por la Fundación La Previsora el pasivo prestacional a 31 de diciembre de 1990 se proyecta en $59.813 millones. Aunque esta carga prestacional no es exigible de manera inmediata, deben constituirse los fondos prestacionales para programar los pagos a fin de

49 En un estudio realizado en 1987 por el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Salud y Hacienda, se encontró que cerca del 10% ($4.000 millones) del gasto en servicios personales, correspondían a prestaciones sociales y remuneraciones extralegales como "prima de vida cara", de "nacimiento", de "matrimonio", de "clima", de "anteojos", de "mausoleo", de "prótesis dental", etc.

que la entidad receptora del personal pueda contar con los recursos al momento de atender el pasivo.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se financia en más del 90% con el recaudo del 3% sobre la nómina de salarios de entidades públicas y privadas. Otras fuentes son la transferencia del 12% sobre el valor de la sal vendida por Concesión Salinas, la venta de bienestarina y la liquidación de bienes vacantes y mostrencos50.

En general se observan, al igual que en las otras instituciones cuyos recursos provienen del impuesto sobre la nómina, bajos niveles de recaudo del 3%, subregistro de aportantes con respecto a otras entidades, insuficientes medidas de control a la evasión. Se requiere por tanto, el estudio de posibles nuevas fuentes de ingresos y el diseño de instrumentos que permitan mejorar los niveles de recaudo de las existentes51.

Conclusiones diagnósticas

En términos generales los principales problemas del sector son:

- Persistencia de patologías susceptibles de controlar con acciones de atención primaria que continúan afectando a los grupos más vulnerables de la población, como resultado de las deficiencias en la promoción de salud y prevención de la enfermedad. Cabe destacar el aumento de las enfermedades degenerativas entre la población madura y el incremento de los problemas derivados de la violencia y la urbanización.

- Baja cobertura de servicios, especialmente en el nivel primario. Los servicios siguen orientándose a la atención curativa concentrada en la infraestructura hospitalaria, donde se asume una actitud remedial frente al proceso de la enfermedad, con desmedro de actividades de prevención y promoción que buscan mantener sana la población.

- El estado de salud de la población se relaciona con los demás componentes del desarrollo social. La multicausalidad de los problemas de salud de la población deben impulsar al sector a tomar iniciativas de coordinación intersectorial que conduzcan a la armonización de las intervenciones de los diferentes sectores del desarrollo social, cuyo resultado debe traducirse en mejoramiento de la calidad de vida y, por ende, en menores riesgos para la salud.

- El suministro domiciliario de agua potable continúa siendo deficiente en la medida en que el crecimiento de la población urbana es más rápido que la capacidad de res puesta de las empresas de servicios públicos. En la zona rural la cobertura de servicios medioambientales sigue siendo precaria.

- La falta de suministro oportuno y adecuado de medicamentos e insumos básicos, especialmente en el primer nivel de atención, ha generado problemas de subutilización en los puestos, centros de salud y hospitales locales, con la consecuente congestión en los hospitales regionales y

50 DNP, "Apertura a la Salud...", cuadro 25.

51 Para calcular el nivel de eficiencia en el recaudo, se utilizaron dos métodos. El primer cálculo de estos aportes, se realizó con base en la estructura de la población ocupada urbana y el ingreso laboral y el segundo con base en un cálculo proporcional del aporte del 3% para distintas entidades que reciben aporte patronal. Ver cuadros 26 a 27 del documento CONPES "Apertura a la Salud...".

universitarios donde la atención es más costosa. Así mismo, el alto costo de los medicamentos afecta severamente a la cuarta parte de la población que, por sus condiciones socioeconómicas, no tiene capacidad para acceder a ellos.

- Falta de complementariedad entre las instituciones públicas y las de seguridad social que prestan servicios de salud, lo cual genera multiplicidad en la oferta orientada a la atención de un grupo de la población, inequidad en el gasto para atención médica e ineficiencia de las entidades y en la asignación de los recursos del sector.

- Las entidades del sector público presentan problemas crónicos de gestión que se traducen en deficiente utilización de los recursos, falta de coordinación interna, déficit presupuestal, ausencia de proyectos y programaciones por vigencias y falta de seguimiento y evaluación oportunas para el reajuste operacional.

- Dificultades en el recaudo de los recursos cedidos por la nación y deficiente capacidad de negociación con los entes territoriales para comprometer recursos regionales con des tino al sector.

- Insuficiente participación de la comunidad en la gestión y control de los servicios, sumada a actitudes refractarias y de poca habilidad para este proceso por parte del personal de salud.

II. OBJETIVOS DE POLITICA NUTRICION Y SALUD

El objetivo fundamental de la política del sector es elevar el nivel de salud de la población de menores recursos económicos mediante acciones que privilegien la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad; estas acciones se dirigen a crear una cultura de la salud y a favorecer un proceso participativo que conduzca a mejorar la eficacia del sector. Dichas acciones se desarrollarán dentro de un nuevo sistema de atención sustentado en esquemas de seguridad social para salud, subsidios a la demanda y, criterios de equidad y de redistribución social. Los objetivos específicos serán:

1. Mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de salud en el nivel local, a través del desarrollo del Plan Nacional de Atención Primaria.

2. Poner en marcha reformas institucionales al interior de cada subsector del sistema de salud que permitan la organización de los servicios con cobertura universal y de buena calidad.

3. Promover que los municipios y departamentos asuman la responsabilidad en la dirección, prestación y financiación de los servicios de salud, mediante el impulso del proceso de descentralización.

4. Mejorar la gestión y administración de las instituciones para aumentar su eficiencia en el manejo y uso de los recursos y dar utilización racional a la infraestructura y dotación hospitalaria.

5. Desarrollar los servicios hospitalarios de urgencias de tal manera que se organicen redes de atención según la demanda y oferta de servicios, que faciliten el transporte y la atención oportuna de los pacientes.

6. Aumentar la disponibilidad y calidad de medicamentos esenciales, promocionar su uso adecuado y mejorar la provisión de insumos básicos de salud en las unidades prestatarias.

7. Promover y apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología de tal manera que se busquen respuestas tecnológicas acordes con la realidad del sector.

8. Promover la modernización curricular en las ciencias de la salud, la actualización y perfeccionamiento del personal institucional y estimular la formación de investigadores.

9. Desarrollar una cultura de la salud que promueva los cambios necesarios en el estilo de vida y en los comportamientos individuales y colectivos, de tal manera que estos contribuyan a mantener sana la población.

10. Enfatizar y estimular la participación de la comunidad en la gestión de las instituciones de prestación de servicios y en la solución de los problemas locales de salud.

11. Ampliar los programas de complementación alimentaría orientados a la población más pobre para reducir la desnutrición severa y disminuir los niveles y riesgos de desnutrición leve.

12. Ampliar la disponibilidad de recursos para el sector y mejorar la administración financiera, para lograr la completa ejecución de la política de salud.

III. PROGRAMAS DE SALUD Y NUTRICION

1. Mejoramiento de la eficiencia

Para mejorar la eficiencia del subsector público de salud, se actuará en tres campos simultáneamente: (a) se impulsará y ampliará el alcance de las reformas institucionales y financieras del sistema de salud contempladas en la Ley 10 de 1990; (b) se diseñará y pondrá en marcha un nuevo modelo de aseguramiento público y, (c) se desarrollará un programa de gestión hospitalaria.

A. Reformas institucionales y financieras.

Las reformas institucionales y financieras dirigidas a aumentar la eficiencia incluyen: (a) la descentralización del sistema; (b) la organización de los Fondos Seccionales y Loca les de Salud y, (e) la especialización del Ministerio de Salud.

i. Descentralización del sistema

Se crearán las Direcciones Seccionales y Locales de Salud como entes autónomos adscritos a los gobiernos departamentales y municipales respectivamente. Tendrán como función primordial planear, coordinar y supervisar la prestación del servicio de salud en su jurisdicción.

Las Direcciones Seccionales, a nivel departamental, tendrán responsabilidad directa sobre el segundo y tercer nivel de atención que los hospitales regionales, universitarios y especializados y coordinarán la red de referencia y contrarreferencia. Las Direcciones Locales, a nivel municipal, asumirán el desarrollo de los servicios de salud del primer nivel, a través de la realización de actividades de atención primaria y la prestación de los servicios en los puestos y centros de salud y en los hospitales locales.

Esas Direcciones manejarán, en su respectivo nivel, fondos de salud y contratarán la prestación de los servicios con las instituciones públicas y, cuando se considere conveniente, con las privadas.

Las Direcciones Seccionales y Locales establecerán, en su respectivo nivel territorial, mecanismos de coordinación e integración con otras unidades prestadoras de servicios con el fin de incrementar el uso de la capacidad instalada.

Las tarifas para la contratación de servicios entre los fondos y las unidades prestadoras de servicio, serán establecidas por la Dirección Seccional de Salud, de acuerdo con parámetros definidos por la Junta de Tarifas de Salud. Esta Dirección fijará también las tarifas que las unidades prestadoras de salud cobrarán a los usuarios, las cuales tendrán en cuenta su nivel socioeconómico.

Los hospitales públicos y las demás unidades prestadoras del servicio que reciben dineros del Estado, se constituirán en instituciones públicas descentralizadas de nivel departamental o municipal, o en entidades mixtas o privadas. Tendrán patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa. Los centros y puestos de salud de municipios pequeños y áreas dispersas conservarán su dependencia del hospital local o de la dirección local de salud, hasta cuando su grado de 1esarro1lo les permita ser autónomos.

Con este proceso se busca que cada entidad prestataria de servicios funcione como lo haría cualquier empresa eficiente. Cada una tendrá capacidad de control sobre su personal y sobre las compras de insumos y suministros que requiera la prestación del servicio.

La inversión en nueva infraestructura física y en equipos es de responsabilidad del respectivo ente territorial. Cuando se trate de mejoramiento de su infraestructura y de reposición de su dotación, la responsabilidad recaerá directamente sobre las unidades prestadoras de servicio. Estas entidades podrán solicitar apoyo del Fondo Nacional Hospitalario, a través del fondo de cofinanciación, o de FINDETER para líneas de créditos específicos.

El proceso de descentralización del sector público de salud se hará en forma gradual, con un plan de acción de cuatro años. La planeación del proceso busca evitar el desperdicio de recursos ye! desprestigio de los municipios, resultado de la improvisación.

El proceso se iniciará, en principio, fortaleciendo la capacidad de los departamentos (Direcciones Seccionales de Salud) y los municipios categoría 1 (de Bogotá D.C., Cali, Medellín y Barranquilla). La experiencia acumulada en ellos permitirá, mediante esquemas de cooperación horizontal, extender el proceso a las demás capitales de departamento y finalmente al resto de municipios. No obstante, el Ministerio apoyará a los municipios que quieran emprender el proceso, cuando considere que tienen la solvencia y capacidad administrativa para hacerlo.

Al iniciar el trabajo en cada departamento, se harán estudios para dimensionar la cantidad de recursos necesarios en cada nivel de atención, la situación laboral de cada hospital, la situación jurídica de cada establecimiento y el estado de la infraestructura física y de equipo de cada uno de ellos.

ii. Financiamiento

Los Fondos Seccionales y Locales de salud recibirán y asignarán a las unidades de prestación de servicios, los recursos provenientes de las transferencias nacionales y de las rentas cedidas al recaudo departamental (licores, cerveza, beneficencias y loterías, juegos de suerte y azar y el impuesto de registro y anotación). Los Fondos Locales cuentan adicionalmente con los recursos provenientes del producto de la empresa de juegos de suerte y azar ECOSALUD, creada en la Ley 10 de 1990. Adicionalmente, con el proceso de descentralización, se buscará un mayor compromiso de los gobiernos departamental y municipal para el fortalecimiento de estos Fondos.

Los recursos de presupuesto nacional se asignarán a cada entidad territorial (departamento y municipio), en función directa a las necesidades de salud y en relación inversa a su nivel de desarrollo socioeconómico, de tal manera que se apoye a las regiones más pobres.

Estos fondos se manejarán como una cuenta especial dentro del presupuesto de la respectiva entidad territorial. Asignarán los recursos a entidades prestatarias, bajo dos modalidades, dependiendo del tipo de atención de que se trate: hospitalaria o ambulatoria. Esta última se da en la consulta externa intramural o en la comunidad.

La atención hospitalaria se pagará por el sistema de anticipos y reembolsos por servicios prestados a los usuarios, con lo cual se pretende asignar los recursos según el volumen de producción. En la actualidad se entrega a cada unidad hospitalaria un aporte fijo de presupuesto, independiente de la cantidad de servicios que presta, lo cual no ha permitido que los recursos lleguen a los usuarios.

Las tarifas que reconocerán los Fondos Seccionales y Locales a los hospitales, se establecerán según costos estándar por tipo de procedimiento. Estas incluyen el valor de los servicios personales y de los insumos y medicamentos que requiere el tratamiento de la enfermedad durante la estancia hospitalaria. Las tarifas se diseñarán teniendo en cuenta las diferencias que existen en el costo de los servicios en el área rural y entre regiones.

Para evitar la facturación excesiva de servicios hospitalarios, se establecerán mecanismos de control EXPOST, los cuales se diseñarán sobre la base de estándares de procedimientos y consumos1. Para ello se creará un sistema de auditoria médica para que se realicen controles aleatorios y selectivos de la facturación y de la calidad de los servicios. Existe tecnología disponible en otros países y en entidades privadas del país que prestan servicios de medicina prepagada, para ejercer este tipo de controles.

Este esquema exige el desarrollo de un sistema de información ágil que permita establecer controles de costo y de utilización del servicio. Además,

1 Los controles pueden ser: la aprobación por parte del paciente de las facturas donde conste el valor de los insumos y medicamentos que haya recibido durante su atención y el monto de lo que haya pagado de acuerdo con la tarifa que le corresponda por clasificación socioeconómica. También puede exigirse el visto bueno de una junta de médicos cuando se trate de cirugías de alto costo. Así mismo, la atención hospitalaria, a excepción de las urgencias, deberá contar con un certificado de remisión expedido por una unidad de servicios de primer nivel.

mediante la divulgación a los usuarios, de las tarifas y de los estándares de consumos por procedimientos, se ejercerá un mayor control.

Los usuarios contribuirán al control de la calidad de los servicios, seleccionando libremente el hospital, público o privado que les atenderá. Además podrán participar en su administración vigilando el adecuado desarrollo del sistema de salud.

La atención ambulatoria realizada según el esquema pro puesto en el programa de fortalecimiento de los servicios locales de salud, que se detalla más adelante, se pagará por familia inscrita y atendida. El sistema de pago se hará mediante anticipos y reembolsos sobre el valor de un paquete de servicios previamente determinado por la dirección local de salud. El valor de este paquete se estima con base en las normas de atención definidas por el Ministerio de Salud y en la evaluación de los factores de riesgo asociados a las condiciones de salud de la población de cada municipio. El número de atenciones por tipo y edad del paciente sirve para establecer topes, por unidad prestadora, con el fin de controlar el exceso de facturación.

Se diseñará además un sistema de incentivos2 que premie las acciones de prevención basados en indicadores de impacto de los servicios que incluyan por ejemplo, la reducción en las tasas de desnutrición de la población asignada a la unidad de servicios, la cantidad de niños con esquemas de vacunación completo frente al total de la población infantil, la disminución en el número de hospitalizaciones por enfermedades diarreicas y respiratorias, entre otros.

Las tarifas que se cobrarán a los usuarios, constituye un mecanismo adicional de control del uso excesivo de los servicios tanto a nivel hospitalario como en la consulta externa.

iii. Especialización del Ministerio

El Ministerio de Salud concentrará su acción en el diseño de políticas, definición de normas y protocolos científicos que regulen la calidad de los servicios de salud y la evaluación y vigilancia de la eficiente operación del sistema. El Ministerio debe fortalecer su capacidad de planeación y coordinación de los planes y programas que desarrollan las entidades adscritas al sector. Se debe eliminar, por tanto, las funciones de ejecución directa como las de capacitación y el control de algunas enfermedades transmisibles. Estas últimas, continuarán siendo responsabilidad de la dirección nacional mientras se dispone de tecnología que permita delegar su ejecución a nivel seccional.

Así mismo se delegará en las direcciones seccionales la asistencia técnica a los municipios, para el desarrollo de la infraestructura física hospitalaria y el mantenimiento de los equipos y dotación médica. En este campo, se pondrá en marcha un programa integral de asistencia técnica a los departamentos y municipios que incluya el diseño de guías técnicas, de metodologías para la evaluación social y económica de proyectos y para la

2 Los incentivos estarán representados en la participación del personal del equipo de salud en los programas de capacitación y desarrollo de los recursos humanos que ofrezcan las entidades públicas. Así mismo se podrán entregar bonificaciones en dinero a la organización que preste los servicios. Cuando una unidad de servicio no mejore los indicadores de salud de la comunidad asignada se le aplicarán medidas como la no renovación del contrato o la reducción del volumen de familias asignadas.

planeación, diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos de construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria.

El Fondo Nacional Hospitalario podrá realizar importaciones ofreciéndolas a los municipios, dentro de los mecanismos de cofinanciación.

B. Sistema de atención prepagada.

Se diseñará y pondrá en operación, un sistema de medicina prepagada por medio del cual se establezcan subsidios a la demanda que favorezcan a la población de menores ingresos. Estos subsidios serán complementarios a la cotización que hará el usuario. Para este efecto se organizará una comisión preparatoria conformada por los Ministerios de Salud, Trabajo, Hacienda y por el DNP, la cual estará apoyada con expertos sobre el tema.

El modelo busca cambiar el subsidio a la oferta por subsidios a la demanda. Para ello se requiere el desarrollo de un sistema eficiente de clasificación de la población de acuerdo con sus niveles de ingreso, que permita hacer una estricta selección de los beneficiarios y del monto de los subsidios que se otorgarían a cada uno de ellos. Se debe, por tanto, establecer sistemas de información periódica sobre los niveles de ingreso.

Además de las fuentes de financiación actuales, el sistema podría captar recursos nuevos, originados en las cotizaciones de sus afiliados y en el producto de la compra de bonos por parte del usuario que facilite el acceso a la consulta externa cuando se requiera.

Dada la complejidad del modelo se comenzará su aplicación en aquellos departamentos que se definan sobre la base de los siguientes criterios: a) que esté avanzado el proceso de descentralización mencionado y b) que tengan capacidad operativa para hacer el seguimiento y control del sistema.

El Gobierno establecerá los mecanismos legales que garanticen el desarrollo del modelo. El programa se iniciará en algunos departamentos en los cuales se evaluará y ajustará el esquema de medicina prepagada propuesto. La experiencia desarrollada en estos departamentos les permitirá después apoyar, mediante la modalidad de cooperación técnica horizontal, la extensión del modelo al resto del país.

C. Mejoramiento y modernización de la gestión

Con el fin de adaptar las unidades de prestación de servicios a los cambios propuestos, se requiere mejorar su sistema de gestión para que se conviertan en empresas socialmente rentables. Para ello se adelantará un programa de gestión y administración en las entidades del sector, mediante la reorganización administrativa y técnica, la sistematización y el desarrollo de la informática, la capacitación del personal y la asesoría y supervisión por niveles orgánicos y de complejidad.

A nivel hospitalario se ha previsto desarrollar un pro grama de gestión que busca entregar instrumentos técnicos, recurso humano calificado y dotación, para implantar un modelo de administración gerencial que integre el manejo científico y administrativo, lo suficientemente flexible que se adapte a las características propias de cada hospital. Para ello se desarrollarán las siguientes acciones:

- Definir y poner en marcha modelos de control de gestión hospitalaria.

- Diseñar y poner en operación mecanismos para premiar a los hospitales que se empeñen en mejorar la gestión, la eficiencia y la eficacia de sus servicios. Tales mecanismos pueden ser la asignación, por parte del Fondo Nacional Hospitalario -FNH-, de los recursos de inversión de acuerdo con el comportamiento de un índice de gestión hospitalaria. Dicho índice incluiría, entre otros, indicadores del nivel de ejecución, de racionalización de los gastos y de participación de los recursos destinados a mantenimiento dentro del presupuesto total de la institución.

- Impulsar un programa sistemático para la formación de administradores y gerentes. Este se inició en 1991, en cinco hospitales (Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Cali) que ya han realizado experiencias de gerencia hospitalaria. El programa está orientado a cualificar la formación administrativa y gerencial del personal vinculado actual mente al sector.

- Crear y poner en marcha un grupo interinstitucional para el mejoramiento de la gestión hospitalaria en el cual participen el Gobierno Nacional y las Organizaciones no Gubernamentales, en un esfuerzo conjunto por brindar aseso ría técnica y financiera a las unidades de prestación de servicios que lo requieran. El desarrollo de estas acciones se con- creta en actividades de investigación, adquisición de equipos (Hardware y software), formación y capacitación y asesoría técnica.

- En los próximos cuatro años se espera llegar a 11 hospitales universitarios (100% de los hospitales de este nivel), 45 hospitales de segundo nivel (48% del total en este nivel) y 100 hospitales locales (25% del total de los hospitales de este nivel).

D. Reformas en la prestación de servicios de salud en las entidades de la Seguridad Social.

Para ampliar los servicios de salud y reducir la duplicidad existente, se requiere adelantar reformas al sistema de seguridad social las cuales serán definidas por la comisión creada para el efecto. El análisis de dicha Comisión debe contemplar el estudio de los siguientes aspectos:

a) Extender la cobertura de servicios de atención a la familia del trabajador beneficiario de este sistema, para lo cual se estudiarán diferentes modalidades.

b) Definir la responsabilidad institucional de cada una de las entidades que conforman el sistema de seguridad social (Cajas de Previsión y Cajas de Compensación) para eliminar las duplicidades de los servicios de salud.

c) Separar los fondos asignados a salud de aquellos vinculados a los seguros económicos, de tal manera que permita, en el futuro, el manejo coherente de los servicios de salud.

d) Coordinar la prestación de los servicios de salud a nivel municipal, entre las entidades de la seguridad social y las del subsector oficial.

e) Descentralizar la prestación de servicios de las entidades de la seguridad social.

f) Contratar servicios con la infraestructura disponible, sea pública o privada, antes de tomar decisiones de ampliar la oferta hospitalaria propia.

g) Adoptar, por parte de estas entidades, el modelo de atención primaria de salud. Con ello se busca desarrollar un modelo preventivo en lugar del modelo esencialmente curativo que tienen actualmente los servicios de salud de las entidades de la seguridad social.

h) Crear sistemas que permitan a los asegurados escoger hospitales privados y públicos, a los cuales las entidades de seguridad social reembolsarán el costo del servicio.

2. Fortalecimiento de los servicios de salud en el nivel local

El propósito fundamental de este programa es extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios del primer nivel de atención donde se realiza la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, y donde se brinda la atención ambulatoria y la hospitalización de baja complejidad que se presta en los hospitales locales. Con este programa se beneficiará durante los próximos cuatro años, el 45% de la población más pobre, en especial aquella que reside en las comunidades en donde se desarrolla el programa de Hogares de Bienestar Infantil del ICBF.

El programa, que se ajustará al ordenamiento institucional descrito antes, consiste en el desarrollo de un nuevo modelo de atención primaria de salud en el cual un grupo de funcionarios se desplaza a trabajar en contacto directo con la comunidad para llevar a cabo acciones educativas, preventivas, de atención colectiva y domiciliaria, y de capacitación de activistas de salud y de organizaciones comunitarias. La unidad básica de atención del programa será la familia.

Con respecto al esquema actual de atención, la innovación central consiste en hacer que el personal de salud realice una activa labor domiciliaria y comunitaria. En el área rural, en donde ya se presta este tipo de atención, se buscará mejorar la calidad de la atención brindada por la promotora de salud, integrándola a un equipo interdisciplinario dirigido por un médico.

Con este modelo se busca prevenir la mayoría de las causas de enfermedad y muerte, de mayor ocurrencia entre la población de escasos recursos. Se realizarán acciones como: prevención y manejo precoz de las diarreas y las infecciones respiratorias; desparasitación masiva; control del crecimiento y desarrollo y vigilancia nutricional de los niños; vacunaciones; control prenatal; detección precoz de cáncer y otras enfermedades; educación para cambiar los hábitos de higiene personal y del ambiente domiciliario; y protección de la calidad del agua.

Para llevar a cabo el Plan Nacional de Atención Primaria, se ejecutarán las siguientes acciones:

i) Conformación, capacitación y consolidación de equipos de salud familiar y comunitaria.

Estos equipos estarán integrados por médicos, enferme- ras, profesionales del área social, promotores de saneamiento, auxiliares de enfermería y promotores de salud. Las direcciones locales de salud definirán, de acuerdo con las necesidades de salud y los recursos de cada municipio, el número, tamaño y composición de los equipos de salud y el número de familias

que cada uno de ellos debe atender3. La cobertura promedio por equipo, es decir su población asignada de manera permanente, puede variar entre 1.000 y 3.000 familias en el área urbana o entre 500y 1000 familias rurales, dependiendo de la composición del equipo.

Las funciones de estos equipos consistirán en: atención permanente en las escuelas, Hogares de Bienestar y demás espacios sociales que encuentre el equipo de salud dentro del área asignada. Con el apoyo de la comunidad, los equipos extramurales identificarán a las familias con mayores necesidades y riesgos, para programar las actividades de su atención, ya sea esta preventiva o curativa, y para ofrecer solución a los pacientes que requieran remisión para diagnóstico o tratamiento en el hospital. El médico, además de dirigir y participar en las funciones del equipo, deberá prestar servicios asistenciales de consulta en los Hogares de Bienestar, las escuelas, los colegios y, en forma concertada con la comunidad, en dispensarios comunales cuando ello sea necesario.

Una función adicional de este equipo es la identificación, capacitación y educación continua en salud a las organizaciones comunitarias, formales e informales, a los líderes y a los agentes de salud propios de la comunidad (parteras, boticarios, médicos tradicionales y otros).

ii) Identificación, selección y capacitación de voluntarios de la comunidad que actuarán como gestores de salud.

Los agentes primarios de salud serán personas voluntarias, especialmente jóvenes y mujeres, y otras personas que ya se encuentran apoyando la gestión de salud tales como parte ras, vigías, boticarios y otros, identificados y aceptados por la comunidad y el equipo de salud familiar y comunitaria. Los gestores recibirán capacitación y asesoría permanente del equipo institucional.

Se buscará que cada gestor tenga una cobertura cercana a 50 familias de su vecindario, en la zona urbana, 035 familias pobres en el área rural.

Sus funciones consistirán en: colaborar con el equipo extramural en la identificación de las familias de mayor riesgo y en la de los enfermos de su vecindario que requieran atención; promoción de los servicios del equipo extramural; educación sanitaria para el auto cuidado; atención de problemas elementales de salud y ambiente, y promoción de la participación comunitaria. Para motivar el trabajo voluntario de los gestores se crearán estímulos especiales que serán otorgados por las instituciones públicas y por las comunidades, con base en criterios que tomen en cuenta su rendimiento, antigüedad, eficiencia, creatividad y dedicación. En principio se han previsto acciones institucionales selectivas de capacitación, dotación y educación continua.

La comunidad, por su parte, para estimular el proceso podrá crear mecanismos de emulación y reconocimiento público, y otras distinciones para

3 Se pueden establecer varios tipos de equipo extramural: Una primera alternativa es un médico por cada tres grupos compuestos cada uno por una enfermera, un promotor de saneamiento y un promotor de salud. Dependiendo de los recursos, la población y el nivel de salud del municipio, se podrá diseñar otros equipos que estarán integrados por un médico, una auxiliar de enfermería y un promotor de saneamiento para la zona rural y por un médico, una enfermera profesional (o un profesional del área social) y un promotor de saneamiento o de salud, en la zona urbana.

los más destacados, de acuerdo con su historia y con su propia dinámica sociocultural.

iii) Promoción, conformación y desarrollo de Unidades Comunitarias de Salud y Ambiente.

Serán entes sociales constituidos por los gestores y otros voluntarios de la salud, y por individuos, familias y organizaciones comunitarias existentes, o que se conformen para el trabajo comunitario en salud. Podrán ser la parte especializada en salud de una organización comunitaria ya existente o que se organice con fines más amplios, tales como juntas de acción comunal, Consejos municipales de Rehabilitación del PNR o, asociaciones de padres de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

En promedio, se buscará organizar una unidad comunitaria por cada

1.000 familias urbanas o 525 rurales. Estas unidades serán capacitadas y asesoradas por los equipos de salud, y apoyadas permanentemente por los gestores.

Sus funciones serán de movilización social hacia la pro moción de la salud, resolución de problemas ambientales básicos, concertación local con las instituciones públicas y priva das, planeación de las acciones de salud en su barrio o vereda, y de control y veeduría de los equipos extramurales.

El proceso de organización y desarrollo del Plan de Atención Primaria se hará en las siguientes etapas:

1. Conformación de un comité nacional de coordinación del plan, con directivas del Ministerio y sus entidades sectoria les, el ICBF y agencias de cooperación técnica que se vinculen. Las funciones serían: concertar acciones, gestionar y orientar recursos y unificar criterios de acción. El comité estará apoyado por un equipo técnico nacional que facilitará la difusión del plan en todo el país, su perfeccionamiento, y brindará asesoría a las direcciones seccionales y a los municipios.

2. Identificación, por cada dirección municipal de salud, de las zonas de pobreza en donde se pondrá en marcha el plan; con base en esto y en los recursos disponibles, determinación del tipo y número de equipos extramurales que tendrá la localidad. La vinculación de éstos equipos se hará mediante contratos con las Direcciones Locales de Salud.

3. Inducción y capacitación de estos equipos por parte de las Direcciones Seccionales de Salud con el apoyo de las entidades académicas que forman recursos humanos de salud en cada región.

4. Realización, por parte de los equipos institucionales, de un diagnóstico de la situación de salud de la comunidad asignada, de los riesgos ambientales y de comportamiento que la afectan, de los recursos comunitarios disponibles y de los diferentes espacios educativos y laborales del área.

5. Identificación y capacitación de los gestores de salud, y conformación y capacitación de las unidades comunitarias.

6. Definición y desarrollo del plan de actividades en cada comunidad. El plan se hará con la participación de los gesto res y de las unidades comunitarias que ya estén organizadas.

Las metas propuestas del Plan de Atención Primaria para el período 1991-1994 son las siguientes:

- Iniciar el programa en 1991 en algunos municipios e ir ampliando la cobertura hasta alcanzar el 80% de la población pobre en 1994.

- Atender el 100% de los niños de los Hogares de Bienestar del ICBF.

- Capacitar y dotar a 50.700 gestores de salud: 18.000 urbanos y 32.800 rurales.

- Constituir, capacitar y dotar 3.000 equipos de salud familiar y comunitaria. 1.000 urbanos y 2.000 para la zona rural.

- Impulsar la conformación de por lo menos 3.000 Unidades Comunitarias de Salud y Ambiente; mínimo una por cada equipo institucional de salud.

- Conseguir que las autoridades municipales de todo el país, asuman la responsabilidad de la prestación de servicios de primer nivel a la población.

3. Desarrollo de los servicios de urgencias.

El Ministerio de Salud diseñará y pondrá en marcha un plan para la racionalización y fortalecimiento de los servicios de urgencias. El objetivo de corto plazo será mejorar la calidad de la atención, racionalizar la demanda y maximizar la utilización de los recursos y la infraestructura disponibles. Para la organización del plan se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

— Estructurar, desde el punto de vista institucional y administrativo, la red de urgencias.

A. Organización y administración de la red de urgencias

Se definirá la organización óptima de la red, según sea su nivel de complejidad. En cada uno de estas instancias se definirá el tipo de recurso humano, material y físico, así como los servicios de apoyo (laboratorio, bancos de sangre, y demás), que se requieran.

Los municipios deberán tener en cuenta, en la definición de la red, la posibilidad de asociarse para fortalecer conjuntamente un servicio local de urgencias ya existente, o crear uno nuevo estratégicamente situado, que satisfaga sus necesidades de atención y pueda integrarse a la red zonal o regional donde haya hospitales de referencia.

Por su parte, las Direcciones Seccionales de Salud, responsables del segundo y tercer nivel, deberán crear equipos técnicos responsables de su plan de urgencias, planificar y organizar las redes zonales y regionales, asesorar a los municipios y coordinar y supervisar el funcionamiento del régimen de referencia y contrarreferencia.

Parte esencial de la operación del sistema es el adecuado manejo administrativo. Para ello se diseñará y pondrá en operación un programa de gestión de los servicios que permita la disponibilidad permanente de suministros e insumos médicos y de algunos equipos, que faciliten la atención de urgencias las 24 horas del día.

La atención de urgencias en caso de emergencias y de sastres debe contemplar la coordinación más eficiente con los servicios de socorro, Defensa Civil y Cruz Roja, las cuales deben estar integradas con la red de urgencias.

Finalmente, se ajustará y fortalecerá el subsistema de información en lo relacionado con los eventos registrables en las urgencias, de tal manera que cada red pueda procesar y analizar sus datos y, dentro de un enfoque de

vigilancia epidemiológica, retroalimentar las decisiones administrativas que mantengan la calidad de los servicios.

B. Sistemas de comunicación y transporte

Son los elementos de apoyo que requiere la red para lograr la coordinación entre las instituciones y para lograr la respuesta oportuna que debe recibir el paciente.

Para ello se diseñará un plan de inversiones en radiocomunicaciones y transporte, que para los próximos cuatro años tiene un costo de US$31 millones que beneficiará principalmente a las grandes ciudades.

Se hará, así mismo una revisión, actualización y mejora miento de la infraestructura física, dotación y equipamiento tecnológico de las unidades de urgencia, para fortalecer la capacidad de respuesta de cada una de ellas.

C. Educación de la comunidad y actualización del personal de salud en el uso adecuado de los servicios de urgencias

Se desarrollará un programa de actualización y educación continúa del personal que labora en los servicios de urgencia con el fin de mejorar la calidad de la atención.

Así mismo se desarrollarán campañas promocionales y educativas dirigidas a la comunidad con el fin de impulsar la adecuada utilización de los servicios, en sus distintos niveles, y descongestionar las urgencias de consultas y casos que pueden ser atendidos en el hospital local. La promoción y divulgación debe articularse con las medidas de prevención de accidentes y con la participación ciudadana en los casos de emergencia.

Finalmente, se hará difusión sobre la reglamentación de normas y procedimientos del régimen de referencia y contrarreferencia de pacientes en relación con la operación de estas redes.

4. Desarrollo de recursos humanos

Se pondrá en marcha un programa de desarrollo del recurso humano que incluya la revisión curricular y la capacitación, actualización y educación continua del personal vinculado al sector.

Se impulsará la revisión y modernización de los contenidos curriculares de las escuelas y facultades de ciencias de la salud y de las carreras afines, para adecuar el aprestamiento y capacitación básica del recurso humano, técnico y profesional, a las necesidades actuales del sector. Con ello se dará énfasis a la formación para la promoción de la salud, la prevención, la atención primaria y las ciencias humanas y administrativas aplicadas a la salud.

Se fortalecerá la capacidad del Ministerio de Salud para el diseño y aplicación de un modelo de planificación en este campo, de tal manera que el volumen y calidad de los recursos que se formen, en pre y postgrado, respondan a las necesidades y características del sector y a la descentralización del país. Para ello, el Ministerio promoverá los estudios y las reformas que se requieran.

Para complementar las acciones mencionadas, se deberá promover la formación del recurso humano para la investigación. Con este propósito el

Ministerio concertará con las Universidades los cambios en los currículos académicos y pedagógicos, para articular la docencia, la asistencia y la investigación.

Se impulsarán programas de capacitación, actualización y educación continuada del personal actualmente vinculado a la prestación de servicios de salud, con el fin de mejorar la gestión y de la calidad de los servicios.

Los cursos y eventos necesarios se contratarán preferencialmente con las universidades y centros docentes superiores. Paralelamente se estudiará la transformación, en forma gradual, de las instituciones actualmente dependientes del Ministerio de Salud.

5. Optimización de la infraestructura hospitalaria

Se mejorará la calidad de los servicios que prestan las entidades del sector, mediante la ampliación, remodelación y mejoramiento de la dotación y la infraestructura de las instituciones. Los principales programas son:

A. Desarrollo de la infraestructura

Con el objeto de mejorar las construcciones, dotar las instituciones y terminar las obras inconclusas, se consolidará y ampliará el programa de cofinanciación para el desarrollo de la infraestructura de salud.

Mediante este mecanismo el Fondo Nacional Hospitalario apoya financieramente a los municipios ya los departamentos en el desarrollo de proyectos de construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura física hospitalaria. El Fondo de Cofinanciación es un mecanismo orientado a estimular el esfuerzo financiero de los municipios en la solución de los problemas de salud. Los recursos del Fondo de Cofinanciación constituyen un subsidio directo a las entidades territoriales más pobres. El monto del subsidio se define de acuerdo con la capacidad económica del municipio medida en términos de su nivel real de inversión.

Los aportes de la cofinanciación permitirán a los municipios más pobres, contar con un recurso básico para acceder a los créditos de la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER-.

La contrapartida local podrá estar representada en dinero, maquinaria, equipos o insumos que el municipio ofrezca para el desarrollo de la obra, así como los materiales y la mano de obra que la comunidad aporte. Otra posibilidad de aporte local está representada en el compromiso de la entidad territorial para desarrollar programas que mejoren la eficiencia y la gestión administrativa de sus instituciones de salud.

Mediante los mecanismos de cofinanciación se buscará terminar las obras inconclusas de 10 hospitales de segundo nivel de atención ubicados en Carmen de Bolívar en Bolívar; Miraflores, Garagoa y Soatá en Boyacá, Florencia, Valledupar, Montería, Riohacha, Ocaña y San José del Guaviare.

B. Dotación hospitalaria.

Comprende programas de renovación tecnológica, recuperación, y/o reubicación de equipos en diferentes áreas con un costo de $24.000 millones, en hospitales de segundo y tercer nivel. Este programa incluye el proyecto del

Centro Hospitalario Nacional que presta servicios de alta tecnología a la población pobre de la ciudad de Bogotá y de la región centro oriente del país. El costo total de este proyecto es de aproximada mente $50.000 millones (US$78 millones), de los cuales $28.600 se ejecutarán entre 1992 y 1994.

C. Mantenimiento

Con el propósito de descentralizar y transferir a los establecimientos de salud la función de mantenimiento de los equipos médico-hospitalarios, se conformará una red nacional de talleres de mantenimiento, integrada por talleres regionales localizados en áreas de fácil acceso y de mayor concentración de hospitales. Esta red estará complementada por un sistema de remisión de equipos desde el nivel local, y por un banco de partes y repuestos a través del cual se manejará la información y flujo de los equipos y repuestos.

Estos talleres se constituirán en unidades administrativas independientes del funcionamiento del hospital en donde se ubican, con patrimonio propio y autonomía operativa. Para garantizar su funcionamiento, los talleres podrán vender ser vicios de mantenimiento a las entidades públicas y privadas de su área.

El programa será financiado con recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, actualmente en negociación.

6. Medicamentos e insumos de salud

La política de medicamentos e insumos de salud tiene como propósito aumentar la disponibilidad y calidad de los medicamentos esenciales a precios razonables, promocionar su uso adecuado, así como mejorar la provisión de los insumos básicos en las unidades prestatarias de servicio.

Con el desarrollo de esta política se pretende cumplir los siguientes objetivos:

- Reorganizar el mercado farmacéutico a través del fomento a la comercialización de los medicamentos esencia les, bajo su denominación genérica, para lograr su disponibilidad a precios razonables y de óptima calidad.

- Apoyar la producción nacional de algunos insumos de salud de tecnología simple, previa evaluación de su factibilidad social y económica.

- Mejorar la disponibilidad de medicamentos esenciales, con el nombre genérico, y de los insumos de salud, en las unidades prestatarias de servicios en el primer nivel de atención.

- Informar y actualizar al personal médico y educar a los expendedores de medicamentos sobre el uso indicado de los medicamentos esenciales, y a la población en general sobre su uso adecuado, con el propósito de racionalizar la automedicación.

- Desarrollar un sistema de control de calidad efectivo que garantice la comercialización de productos de compro bada eficacia y baja toxicidad para su prescripción dentro de condiciones determinadas.

A. Reorganización del mercado farmacéutico

Se promoverá la comercialización de los medicamentos esenciales, identificados por su nombre genérico, a través de los programas de adquisición del sector público. La programación previa de las necesidades y la concertación con la industria farmacéutica, facilitará la disponibilidad de los medicamentos requeridos.

Con el fin de apoyar esta estrategia se establecerá un sistema de información de precios nacionales e internacionales, que permita el conocimiento permanente del mercado para determinar las formas más favorables de adquisición.

La ejecución de estas estrategias se adelantará mediante las siguientes actividades:

- Concertación de precios marco con la industria para las compras del sector público, con compras y entregas descentralizadas sobre pedidos a las instituciones de salud, a las boticas comunales y a las asociaciones de enfermos crónicos.

- Realización, por parte de asociaciones de hospitales, de licitaciones públicas internacionales para compras de medicamentos no disponibles en el mercado (críticos), o de aquellos que por su precio sea mejor importar.

- Con el objeto de reducir la protección para-arancelaria de la industria farmacéutica se eliminará el visto bueno que el Ministerio de Salud da a la licencia de importación y se adoptará el sistema de certificación internacional de calidad de la Organización Mundial de la Salud, para asumir como acreditado el insumo o producto a importar.

- Establecer la libertad de precios, una vez sean elimina das las restricciones administrativas y se promuevan acciones de competencia interna y externa.

B. Apoyo a la producción de insumos

Se apoyará4 la producción nacional de los insumos de salud que requieren tecnología de fabricación relativamente sencilla, y se estimulará la producción de aquellos que se fabrican actualmente en el país. Para ello, el Ministerio de Salud efectuará los estudios sobre la situación del mercado de insumos de salud, evaluará su factibilidad de producción y suscribirá convenios de cooperación técnica para la transferencia de tecnología. Así mismo, concertará con el Ministerio de Desarrollo el apoyo que requiera esta industria y determinará el tipo de empresas que se necesitan, para que pueda abordarse su producción en el mediano piazo.

C. Disponibilidad de medicamentos e insumos

A través del programa de boticas comunales, operadas por organizaciones comunitarias, se buscará aumentar la disponibilidad de medicamentos en el primer nivel de atención. En la actualidad se han creado 850 boticas y se tiene programado llegar a 3.900 en 1994, con una cobertura del 100% en las instituciones del sector.

D. Uso racional de los medicamentos

4 Se permitirá la compra directa por parte de las entidades públicas a productores nacionales, y se promoverán programas de cooperación internacional para el efecto.

Busca mejorar la información y educación a la población y a los prescriptores sobre el concepto de medicamento esencial y su uso adecuado. Se adelantarán las siguientes acciones:

a) Reforzar, en concertación con las facultades de medicina y las asociaciones médicas, la formación básica y la capa citación continua en farmacología.

b) Publicar y difundir el Formulario Terapéutico Nacional elaborado por el Ministerio de Salud.

c) Desarrollar campañas educativas a través de los medios masivos de comunicación, para informar a la población sobre los medicamentos esenciales, la utilización del nombre genérico y su uso adecuado.

d) Se crearán centros de información en los hospitales sobre el uso y la toxicidad de los medicamentos.

e) Diseño, publicación y distribución a las farmacias de un catálogo de equivalencias de denominaciones genéricas, de marcas registradas y precios.

E. Sistema para el control de calidad

Se diseñara y pondrá en marcha un sistema de control de calidad de los medicamentos e insumos de salud, alimentos y demás productos industriales que puedan ocasionar riesgos para la salud, de tal manera que se garantice su eficacia y baja toxicidad.

El sistema integrará las actividades de normatización, control y vigilancia que actualmente son ejecutadas por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud y, a nivel local, extenderá su acción, acreditando para ello, laboratorios públicos y privados.

El sistema buscará mecanismos adecuados par ejercer el control de una manera ágil y eficiente, sin generar trabas que se conviertan en barreras para- arancelarias, como sucede en la actualidad.

7. Investigación y desarrollo tecnológico

La política de investigación tiene como propósito promover y apoyar aquellas áreas que contribuyen al mejoramiento del nivel de salud de la población en las áreas que se relacionan con la ejecución del Plan de Salud. Para ello, la política tiene como objetivos:

- Identificar y apoyar las prioridades de investigación en el sector salud como instrumento de planeación y orientación nacional y regional.

- Impulsar el proceso de consolidación de la actividad científica y de las comunidades de investigadores en el sector.

- Promover la formación del recurso humano para la investigación.

El proceso de consolidación de la actividad científica se dará a través de la creación del Consejo de Ciencia y Tecnología en salud, en el que se definirán las prioridades de investigación del sector. La articulación con otros sectores se efectuará a través de la instancia superior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Estas instancias ya fueron creadas por Decreto 585 de febrero 26 de 1991.

En desarrollo de los decretos de la legislación vigente de Ciencia y Tecnología, que permite la asociación entre el sector público y privado para desarrollar en este campo, es necesario crear mecanismos que permitan

estimular la consolidación de las comunidades científicas, especialmente en las universidades, en lo que tiene que ver con el apoyo a proyectos específicos, la ampliación de la infraestructura y la creación de medios de publicación sólidos y reconocidos a nivel internacional.

Para incentivar la actividad investigativa, se promoverá la reglamentación y promulgación del Estatuto del Investigador que incluya incentivos como la creación de premios a las mejores investigaciones generadas y aplicadas en el sistema de salud.

S. Educación para la salud

Un elemento fundamental de la política de salud es la utilización de la comunicación social para incidir en los conocimientos, actitudes y prácticas que en materia de salud, nutrición y uso de medicamentos, tiene la comunidad y para actualizar, de manera rápida y eficaz, al personal del sector. Este programa reforzará las acciones educativas del equipo extramural de salud.

9. Nutrición

La prioridad de la política en esta materia será erradicar la desnutrición severa y disminuir los niveles de desnutrición leve encontrados en los grupos más pobres. Las mujeres gestantes y en período de lactancia y los niños menores de 7 años serán la población objetivo prioritaria. Para el cumplimiento de esta política se desarrollarán los siguientes programas:

A. Madres gestantes y lactantes y niños menores de 2 años Se pondrá en marcha un programa orientado a la atención nutricional y de salud de los niños menores de dos años y de las mujeres embarazadas y lactantes que no han tenido una cobertura significativa en el actual programa de Hogares de Bienestar.

Este programa busca reducir la deprivación nutricional en los primeros años de vida, cuando tiene efectos funcionales más severos. Este cuidado debe extenderse desde el período de la gestación para reducir en los niños las implicaciones de bajo peso al nacer y, en las madres, la mortalidad por complicaciones del embarazo, parto y post-parto.

La población objetivo del programa está constituida por 245.000 niños menores de dos años y 280.000 mujeres gestantes. Esta población se atenderá progresivamente hasta alcanzar en 1994, la cobertura total.

Para la atención de la población beneficiaria de este pro grama se pondrán en marcha diferentes modalidades de atención en hogares de tiempo parcial o total, dependiendo de la situación laboral de las madres y de la situación de desprotección de los menores.

Las comunidades, en donde se pondrá en marcha el pro grama, serán seleccionadas por el ICBF previa la realización, en la respectiva comunidad, del estudio de la situación nutricional de las madres embarazadas y lactantes y de los niños menores de dos años. Así mismo se hará un diagnóstico de la ocupación de las madres y un inventario de los recursos institucionales y de las organizaciones comunitarias existentes. Se dará prioridad a las comunidades que actualmente están organizadas con el programa de Hogares de Bienestar a fin de aprovechar su participación y motivación.

Las acciones directas con los menores de dos años incluyen: atención y control nutricional, acciones de estimulación temprana que propicien el desarrollo físico y social de los niños y prevención, control y vigilancia de las enfermedades que afectan su estado de salud mediante actividades de vacunación y vigilancia de su crecimiento y desarrollo.

Las madres comunitarias, en estrecha colaboración con los equipos de salud familiar y comunitaria del plan de atención primaria del Ministerio de Salud, realizarán las acciones previstas con los niños, detectando los mayores riesgos de enfermedad y desnutrición y remitiendo dicha población hacia los centros de atención de salud del nivel local, cuando el caso de enfermedad lo requiera.

La atención de las mujeres embarazadas y lactantes comprende las actividades de prevención y control del riesgo de sus enfermedades; complementación nutricional; educación sobre nutrición, atención y control del embarazo y del parto y post-parto; y control natal y lactancia. La atención de las madres y las acciones educativas serán desarrolladas por el equipo de salud familiar y comunitaria en colaboración con las organizaciones comunitarias.

Las madres de mayor riesgo nutricional, identificadas por los equipos extramurales, se remitirán a los centros y puestos de salud más cercanos en donde se les dará la atención médica necesaria y se les certificará su condición de beneficiaria del complemento alimentario consistente en bienestarina, arroz y aceite en proporciones que garanticen una adecuación nutricional del 30% de sus requerimientos diarios de nutrientes.

Cuando no existan centros o puestos de salud cercanos, la atención médica de las madres de mayor riesgo, estará a cargo del profesional del equipo de salud comunitaria y familiar del programa del Ministerio de Salud, para cuyo desarrollo preverá una mayor frecuencia de visitas a estas madres a fin de proporcionarles una adecuada atención, asegurando su cubrimiento como mínimo una vez por mes.

La distribución del complemento se hará a través de las asociaciones de padres de familia mediante el esquema operativo que actualmente se desarrolla con los Hogares de Bienestar. El certificado de beneficiaria expedido por el organismo de salud, será el mecanismo de control de distribución del complemento.

Una estrategia básica del programa será el fomento a la lactancia con programas de educación en forma directa, a través del personal de salud que realiza la atención de la madre durante el post-parto. Así mismo se desarrollarán campañas masivas, en forma continuada, a través de los diferentes medios de comunicación.

Vale la pena destacar que esta estrategia se fortalece a través de la aprobación, en la actual legislación laboral, de la extensión a tres meses de la licencia de maternidad.

B. Hogares de Bienestar

Se extenderá la cobertura del proyecto hogares de Bienestar del ICBF que ha demostrado ser una estrategia eficiente y a costos razonables para el

tratamiento oportuno y en forma masiva de la desnutrición infantil y para el desarrollo psicoafectivo del menor.

El proyecto alcanzará una capacidad de atención de 1.000.000 de menores entre 2 y años en 1 9945. La población de 6 a 7 años que es actualmente atendida en los Hogares de Bienestar será asumida progresivamente por el programa de "Grado 0" que impulsará el Ministerio de Educación. Para ello se establecerá, entre dicho Ministerio y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el proceso de transición de estos menores.

La calidad del servicio que prestan los Hogares de Bienestar se mejorará mediante la atención en salud de todos los menores beneficiarios del proyecto, a través de los equipos extramurales previstos en el programa de fortalecimiento de la atención primaria en salud.

Así mismo, se ha previsto la aplicación de los recursos del crédito externo con el Banco Mundial, del presupuesto Nacional y del ICBF, en aquellas áreas del programa operativamente más débiles como son:

- Préstamos a las madres comunitarias para la remodelación de las viviendas en las que son atendidos los niños. La meta es otorgar 76.000 créditos por un monto promedio de 6 salarios mínimos con una tasa de interés subsidiada.

- Capacitación integral de las madres comunitarias que contemple actividades de recreación, nutrición y salud. Así mismo se desarrollarán programas de capacitación dirigidos a las juntas administradoras y asociaciones de padres de familia.

C. Atención de la población escolar

Con el propósito de mejorar el rendimiento educativo de los escolares, se fortalecerá el programa de restaurantes escolares y se extenderá su cobertura a los escolares matriculados en las escuelas de primaria oficiales de áreas urbanas, rurales e indígenas más pobres del país. Este complemento alimentario será reforzado con hierro a fin de disminuir la alta incidencia de anemia que presenta esta población. El programa incluye un componente de educación nutricional que será desarrollado dentro del programa curricular establecido por el Ministerio de Educación.

Con el programa se alcanzará una capacidad de atención en 1994, de

2.000.000 de escolares entre 7 y 14 años en dos modalidades de atención, refrigerio reforzado para los escolares urbanos y almuerzo para los niños de escuelas rurales. Con este programa se busca suministrar el 40% de los requerimientos nutricionales diarios establecidos para este grupo de edad.

El programa será coordinado por el Ministerio de Educación, en estrecha colaboración con el ICBF. La ejecución estará a cargo de las asociaciones de padres de familia, las cuales serán las responsables del montaje, organización y funciona miento de los restaurantes escolares. Así mismo, se coordinarán con las autoridades del nivel local para que los municipios participen más activamente en su desarrollo.

5 Teniendo en cuenta que la política educativa incluye la creación del año "O", a partir de los seis años de edad, la población objetivo de este proyecto se reduce a 1.000.000 de niños entre los 2 y los 6 años.

D. Centros de atención integral al preescolar

En razón a la prioridad establecida por el Gobierno Nacional de destinar los recursos del ICBF a los grupos de población que se encuentran en situación de deterioro nutricional, es necesario liberar los recursos que hoy destina el Instituto para atender otros grupos de la población menos necesitados y vulnerables.

Con el propósito de aplicar el mecanismo operativo y financiero más apropiado, que garantice el desarrollo normal de los CAIP, se realizará un estudio que determine la mejor opción para el manejo y administración de dichos centros. Estas alternativas pueden ser la cesión de la administración de los CAIP a entidades como las Cajas de Compensación Familiar, organizaciones comunitarias o asociaciones de padres de familia y a los municipios, para que asuman el manejo técnico y financiero de los centros.

Se buscará, como apoyo al proceso de transformación de este programa, la promoción de microempresas asociativas de servicios tales como celaduría, suministro de alimentos, aseo. Las microempresas estarán conformadas por los trabajadores que actualmente ejecutan el servicio dentro del CAIP, a quienes se les ofrecerán facilidades crediticias y asistencia técnica. Estas acciones se harán a través de las entidades públicas y las fundaciones privadas que apoyan el plan nacional para el desarrollo de la microempresa en el país.

E. Otras acciones de nutrición

Los anteriores programas serán desarrollados por el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para lo cual se establecerán mecanismos claros de coordinación para la atención integral de la población beneficiaria

Con el propósito de consolidar institucionalmente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en función de las crecientes exigencias de los programas que desarrolla, se fortalecerán los procesos de planificación general, manejo de personal, evaluación de operaciones y resultados y la investigación básica y operacional de los principales problemas nutricionales que afectan a la población.

Igualmente con el propósito de mejorar la gestión empresarial en la producción de la Bienestarina, de acuerdo con los resultados del estudio que se adelanta con recursos del crédito del Banco Mundial, se contratará con empresas privadas, mixtas y/o asociativas que garanticen su eficiente producción y distribución a las diferentes localidades urbanas y rurales, en donde se realizan los programas de complementación alimentaría. El ICBF continuará subsidiando la distribución entre la población beneficiaria de sus programas.

Así mismo se mejorará y extenderá la cobertura del Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Alimentaría y Nutricional -SISVAN- a todos los municipios del país. Dicho sistema permite focalizar más eficientemente la acción y realizar el seguimiento del impacto de las acciones desarrolladas.

Igualmente, se suscribirán convenios con entidades privadas de beneficio social en las diferentes regiones del país en apoyo al desarrollo de los

programas del ICBF. Dichos contra tos incluirán elementos que permitan el control y evaluación de sus actividades.

IV. COSTOS DE LOS PROGRAMAS DE SALUD Y NUTRICION

El costo total entre 1991 y 1994 de los principales programas de salud y nutrición es de $969.000 millones, de los cuales $639.000 corresponden a inversión y $330.000 a funciona miento. El sector cuenta en la actualidad, para la prestación de servicios de salud y nutrición, con $726.000 millones los cuales se pueden reorientar a las prioridades definidas en este documento. El costo incremental de los programas asciende a $243.000 millones (cuadro 18)6.

El costo incremental se financiará de la siguiente manera: Presupuesto Nacional el 9.7% equivalente a $23.500 millones; el producto de la empresa de juegos el 54.7% ($132.900 millones); con crédito externo, a cargo de la Nación, el 32% ($78.000 millones) y, con rentas departamentales y municipales el 3,5% ($8.500 millones).

Este costo adicional de los programas de salud se originan en la mayor cobertura que se alcanzará con el programa de atención primaria. Dicho costo es de $132,879 millones, para los cuatro años. A partir de 1996, año en el cual se llegaría a la cobertura total de las familias en situación de pobreza, correspondiente al 45% de la población, se requerirá de recursos adicionales por año, de $40.000 millones.

Para la financiación completa del Plan de Salud, el Ministerio de Salud mejorará la administración y recaudo de las rentas que tiene disponible el sector, tales como las producidas por las loterías, licores, cerveza, registro y anotación.

Así mismo el Ministerio de Salud y la Empresa de Juegos ECOSALUD reglamentarán y pondrá en operación la explotación de diferentes modalidades de juegos de azar. Con el producido de estas rentas se financiará el programa de fortalecimiento de los servicios del primer nivel de atención.

Según cálculos preliminares la empresa le podría producir al sector cerca de $40.000 millones por año, descontando la sustitución que se presentará en los recursos producidos por las loterías y juegos actuales.

El costo de los principales programas de inversión a los cuales se destinarán $639.000 millones entre 1991 y 1994, son:

- Fortalecimiento de los servicios del primer nivel $308.700 millones de los cuales el sector cuenta con $175.800 millones.

- Modernización de la gestión hospitalaria con un costo de $17.100 millones.

- Hogares de Bienestar tendrá una inversión de $277.037 millones.

- Atención nutricional de los escolares alcanzará una inversión de

$36.184 millones.

- El plan de medicamentos requerirá inversiones por $7.000 millones, los cuales se destinarán en su mayor parte a financiar el programa de boticas comunales.

6 Todas las cifras en pesos de 1991.

Cuadro 18

Costos del Plan de Salud 1991-1994

(Millones de pesos de 1991)

Programas/Fuente

Financiamiento 1991 1992 1993 1994 Total Por financiar

Atención primaria

en salud Func. Invers. Func. Invers. Func. Invers. Func. Inveni. Func. Invers. Total Func. Invers. Total

Ecosalud 15.279 o :39.200 39.200 39.200 132.879 1:32.879 132.879 132.879

Cooperación

técnica 210 500 300 200 1.210 1.210

Total 23.167 1.485 61.779 3.050 92.699 1.900 123.558 1.145 301.173 7.580 308.753 132.879 132.879

Gestión Eficiente

Presupuesto nal. 260 1.564 300 1.564 300 1.561 300 4.949 905 5.854

Crédito externo

Total

260 o

1.564 4.656

4.956

1.564 5.959

6.259

1.561 656

956

4.949 11.271

12.176 11.271

17.125 o 11.271

11.271 11.271

11.271

Control enfermedades

tropicales

Presupuesto na!. 4.532 3.409 5.371 4.019 6.376 4.391 7.580 5.269 23.859 17.088 40.947 7.127 3.500 10.627

Total 4.532 3.409 5,371 4.019 6.376 4.391 7.580 5.269 23.859 17.093 40.952 7.127 3.500 10.627

Medicamentos

Presupuesto nal. 720 2.928 2.503 586 6.737 6,737 3.000 3.000

Cooperación técnica 187 85 28 4 304 304

Total o 907 3.013 2.531 590 7.041 7.041 :1.000 3.000

Optimización

infraestructura

Presupuesto nal. 9.496 10.798 12.307 14.044 46.645 46.645 8.661 8.661

Recursos mpales.

y deptales. 1.312 2.025 2.510 !!.650 8.497 8.497 8.497 8.497

Cantinuación Cuadro 18

Programas/Fuente

Financiamiento 1991 1992 1993 1994 Total Por financiar

Atención primaria

en salud Func. Invers. Func. Invers. Func. Invers. Func. Invers. Func. Invers. Total Func. Invers. Total

Crédito externo 2.588 20.180 30.557 19.226 72.551 72.551 66.780 66.780

Total 13.396 33.033 45.374 35.920 127.693 127.693 83.938 83.938

Nutrición

Crédito externo 4.659 3.829 3.335 3.622 15.445 15.445

Recursos propios 96.493 110.401 119.119 119.518 445.531 445.531

Total 101.152 114.230 122.454 123.140 460.976 460.976

Descentralización

Presupuesto nal. 332 328 660 660 660 660

Crédito externo 195 315 510 510

Total 195 315

Medios masivos - 332 328 1.170 1.170 660 660

Cultura de la salud

Presupuesto nal. 300 350

350

350

1.350

1.350

Total 300 350

Investigación y 350 350 1.350 1.350

desarrollo

Presupuesto nal. 854 940

1.040

1.150

3.984

3.984

568

568

Total 854 o 940 1.040 1.150 3.984 3.984 568 568

Presupue:-;to nal. 8.092 16.054 17.279 21.885 43.057 22.823 69.029 22.972 137.457 83.739 221.196 7.127 16.389 23.516

Recursos mpales.

y deptalcs. o 1.312 o 2.025 o 2.510 o 2.650 o 8.497 8.497 o 8.497 8.497

Crédito externo o 7.442 o 28.980 o 39.851 o 23.504 o 99.777 99.777 o 78.051 78.051

Recursos propios o 96.493 o 110.401 O 119.119 O 119.518 O 445.531 445.531 o o o

Cooperación técnica o 397 o 58G o 328 o 204 o 1.514 1.514 o o o

Usuarios 4.fi88 o 12.235 o 18.352 o 24.470 o 59.645 o 59.645 o o o

Ecosalud 15.279 o 39.200 o 39.200 o 39.200 O 132.879 O 132.879 132.879 o 132.879

GIIA/\ TOTAL 27.959 121.698 68.714 163.876 100.609 184.631 132.699 168.848 329.981 639.058 969.039 140.006 102.937 242.943

- Los Fondos de Cofinanciación de proyectos de infraestructura y dotación hospitalaria ascenderá a $49.500 millones. De estos recursos, $8.500 millones son aportes departa mentales y municipales.

- El programa de actualización tecnológica, tendrá un costo de $34.700 millones de pesos. Incluye el costo del Centro Hospitalario Nacional por

$28.600 millones.

- El programa de urgencias y radiocomunicaciones tiene un costo de

$19.000 millones.

- Los proyectos de mantenimiento tendrán un costo total de $60.400 millones de pesos y su ejecución se hará entre 1992 y 1998. En el período 1991-1994 el programa ejecutará $24.500 millones.

- El programa de investigación y desarrollo tecnológico tendrá un costo de $4.000 millones.

V. RECOMENDACIONES

El CONPES aprobó en su sesión 649 las siguientes recomendaciones:

1. Aprobar las políticas y los programas prioritarios de salud, descritos en el presente documento.

2. Solicitar al Ministerio de Salud la preparación de proyectos de Decreto que reglamenten la Ley 10 de 1990, en forma consistente con las políticas descritas. Esta reglamentación se hará específicamente sobre los siguientes aspectos:

a. Establecer el régimen de contratación, por parte de los fondos locales y seccionales de salud, de la prestación de los servicios de salud con las instituciones públicas y privadas.

b. Establecer el reglamento tarifario para la contratación de los servicios de salud, según costos estándar. En él se definirá la responsabilidad de las direcciones seccionales y locales de salud para la fijación de las tarifas de los servicios que están bajo su responsabilidad.

c. Reglamentar los criterios de distribución de los recursos nacionales al interior de cada departamento, de acuerdo con las necesidades en materia de salud, la capacidad económica y la eficiencia de la gestión.

d. Reglamentar el artículo 2 de la Ley 10 de 1990, sobre la atención obligatoria de urgencias, especialmente en lo relativo a su financiación.

e. Reglamentar la distribución del producido de la Empresa de Juegos ECOSALUD, que recibirán los fondos loca les de salud, para apoyar el programa de fortalecimiento de los servicios del primer nivel de atención.

f. Reglamentar, en coordinación con el ICBF, las normas sobre la organización y funcionamiento del sistema nacional de Bienestar Familiar.

3. Solicitar al Ministerio de Salud la preparación de proyectos de ley, que amplíen o modifiquen el alcance de la Ley 10 de 1990, en los siguientes aspectos:

a. Reestructurar el Fondo Nacional Hospitalario en entidad financiera para el apoyo de la infraestructura física y el equipamiento hospitalario, dando énfasis en la descentralización de sus servicios.

b. Reestructurar el Instituto Nacional de Salud, concentrando su función en investigación biomédica y en la red nacional de laboratorios.

c. Separar la función de producción de vacunas y otros insumos que produce el Instituto Nacional de Salud, asignándoselos a empresas existentes o a nuevas empresas, previo estudio de factibilidad económica y social.

d. Crear un sistema para el control de calidad y vigilancia de medicamentos, alimentos, vacunas, drogas y cosméticos. Para este propósito se definirían las funciones de las diferentes entidades que actualmente desarrollan acciones en este campo.

e. Simplificar las normas para la importación de medicamentos, especialmente de los críticos y los esenciales.

f. Promover la adquisición de los medicamentos incluidos en el listado de medicamentos esenciales, bajo su nombre genérico, por parte de las entidades del sector público.

4. Solicitar al Ministerio de Salud, a la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República y al Departamento Nacional de Planeación:

a. Definir el esquema de operación y el cronograma de actividades para la puesta en marcha del proceso de descentralización del sector, de tal manera que se realice en forma ordenada. El plan incluye:

- Creación de las Direcciones Seccionales y Locales de salud.

- Organización de los Fondos Seccionales y Locales de Salud.

- Transformación de las unidades prestadoras de servicios en instituciones con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa.

- Elaboración de los estudios laborales y jurídicos que se requieren para iniciar el proceso de descentralización en cada Departamento.

5. Solicitar al Ministerio de Salud ejecutar las siguientes acciones:

a. Asesorar a las Direcciones Seccionales y Locales de Salud en el diseño

de:

- Sistemas de control de la calidad y facturación de los servicios.

- Sistemas de incentivos que premien la eficiencia y eficacia de los

servicios.

- Tarifas para los servicios hospitalarios y ambulatorios.

- Metodologías y criterios para la clasificación socioeconómica de los usuarios y su identificación.

- Metodologías para la conformación de los equipos de salud familiar y comunitario y para la definición de su ámbito de acción.

- Procedimientos para selección de las áreas de intervención del programa de fortalecimiento de los servicios del nivel local.

- b. Desarrollar las normas técnicas y administrativas que regularán los regímenes de información, planeación, inversión, referencia y contrarreferencia y los demás que con templa la Ley 10 de 1990.

- c. Definir y poner en marcha el programa de modernización de la gestión de las entidades de salud.

- d. Establecer los criterios que utilizarán las Direcciones Seccionales y Locales de Salud, para la asignación de los recursos de inversión, de acuerdo con las prioridades definidas en este documento.

- e. Establecer los mecanismos de coordinación con el ICBF para la prestación de servicios de salud en los Hogares de Bienestar y demás programas de nutrición.

- f. Extender el programa de boticas comunales y hacer el seguimiento permanente de su ejecución.

- g. Promover la reestructuración y modernización curricular de los programas de formación de recursos huma nos en salud, acorde con las políticas definidas en este documento.

- h. Extender, en colaboración con el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el DANE y el DNP, la aplicación del Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Alimentaría y Nutricional -SIS VAN-.

- i. Definir y poner en marcha el plan de desarrollo del recurso humano en salud.

- j. Trasladar la ejecución de los programas de capacitación a las universidades e instituciones de educación superior que se considere pertinente.

- k. Definir y poner en operación, a la mayor brevedad posible, los juegos de suerte y azar que explotará la Empresa de Juegos ECOSALUD.

- 1. Estudiar la situación laboral del sector y el impacto de las normas sobre carrera administrativa, recientemente aprobadas.

- m. Presentar, con el DNP, informes semestrales sobre el avance y ejecución de este plan.

6. Solicitar a los Ministerios de Salud, de Trabajo y Seguridad Social y Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación y a los demás miembros de la Comisión Preparatoria para la estructuración del Seguro Nacional de Salud, desarrollar las siguientes acciones:

- a. Diseñar y poner en marcha el modelo público de medicina prepagada, que incluya el diseño de sistemas de control y de clasificación de los usuarios.

- b. Preparar el proyecto de ley correspondiente.

7. Solicitar a los Ministerios de Trabajo, Salud, Hacienda, al DNP y a los demás miembros de la Comisión para la Reforma de la Seguridad Social tener en cuenta los lineamientos esbozados en este documento, de tal manera que las recomendaciones que se formulen permitan el manejo coordinado de los servicios de salud.

8. Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- a. Concentrar sus esfuerzos y recursos a la atención de la población en situación de desprotección y de mayor riesgo nutricional, específicamente los menores de 6 años, los escolares y las mujeres embarazadas yen período de lactancia en las zonas más pobres del país.

- b. Establecer el proceso de transferencia a las entidades pertinentes de los programas de atención de ancianos, indígenas y de microempresas.

- c. Diseñar, en coordinación con las entidades pertinentes, esquemas institucionales más eficientes que permitan atender a los ancianos y a los indígenas.

- d. Desarrollar, probar y ajustar modelos de Hogares de Bienestar para la atención de los menores de dos años.

- e. Desarrollar con el Ministerio de Salud, la programación conjunta de acciones de salud y nutrición, especialmente para la atención de las mujeres embarazadas y en período de lactancia.

- f. Ajustar el programa de restaurantes escolares con almuerzo en las escuelas rurales y refrigerio reforzado para los escolares urbanos y coordinar su ejecución con el Ministerio de Educación.

- g. Coordinar con el Ministerio de Educación el proceso de transición de los niños de 6 años, que actualmente asisten a los programas del ICBF, al programa "Grado O" que impulsará ese Ministerio.

- h. Desarrollar los estudios básicos necesarios para definir las alternativas de financiación y administración del programa de centros de atención integral al preescolar y preparar los proyectos de ley que se requieran.

- i. Desvincular del Instituto la producción de Bienestarina asignándola a empresas privadas, mixtas y/o asociativas, y presentar los proyectos de ley que se requieran.

-j. Establecer el sistema de información administrativo y de seguimiento y evaluación de impacto de los proyectos y acciones que desarrolle.

- k. Establecer mecanismos de coordinación con las Organizaciones no Gubernamentales para lograr su efectiva participación en los diferentes programas de atención a la población más pobre.

-1. Estudiar y preparar un proyecto de municipalización de las funciones que desarrolla, en el cual el nivel nacional fija las políticas y diseña un sistema de transferencias.

- m. Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y con el ISS, el SENA y las Cajas de Compensación, mecanismos de control de recaudo que permitan reducir la evasión en los aportes.

9. Solicitar al Ministerio de Desarrollo y al Ministerio de Salud:

- a. Establecer con la industria farmacéutica, parámetros y rangos de precios para las compras de medicamentos por parte de las entidades del sector público y su adquisición y distribución en forma separada y descentralizada.

- b. Crear un sistema de información de precios nacionales e internacionales de medicamentos que oriente las decisiones de adquisición.

- c. Establecer la libertad de precios, una vez sean eliminadas las restricciones administrativas y promover acciones de competencia interna y externa.

- d. Estudiar y desarrollar los mecanismos para apoyar a la industria nacional para la producción de insumos de salud, previo estudio de su factibilidad económica y social.

10. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y a los Ministerios de Hacienda y Salud:

- a. Establecer los criterios de distribución de los recursos nacionales entre los entes territoriales.

- b. Reglamentar los criterios de distribución de los recursos nacionales al interior de cada departamento, de acuerdo con las necesidades en materia de salud, la capacidad económica y la eficiencia de la gestión.

- e. Definir y poner en operación, a la mayor brevedad posible, los juegos de suerte y azar que explotará la empresa de juegos ECOSALUD.

- d. Reglamentar los Fondos de Cofinanciación para los proyectos de inversión.

- e. Ajustar el Presupuesto del Ministerio de Salud y de las entidades adscritas, a las prioridades descritas en este documento.

11. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones y al Ministerio de Salud:

- a. Desarrollar un programa nacional permanente de información pública y divulgación sobre las acciones prioritarias de salud.

- b. Reglamentar la publicidad de medicamentos esenciales y genéricos.

12. Solicitar al DNP y al Ministerio de Hacienda, definir los mecanismos de financiación requeridos para el desarrollo de las acciones de este plan.

INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Vivienda Social

Cerca de la tercera parte de los hogares colombianos aún carece de condiciones adecuadas en sus viviendas. El déficit habitacional ha persistido en parte debido a las políticas de vivienda que se caracterizaron, hasta el inmediato pasado, por la centralización de la actividad pública en desmedro de los municipios; el escaso estímulo a la participación del sector privado; los sistemas estatales ineficientes de construcción y financiación directa de las viviendas; y la incapacidad para atender los estratos bajos de la población.

Para superar estas limitantes, el Plan de Vivienda Social propone un esquema de reorientación de recursos del presupuesto nacional que incentiva la participación de los municipios, las organizaciones populares de vivienda y el sector privado en la provisión de vivienda social, a través del otorgamiento de subsidios directos a la demanda de las familias de menores ingresos. Con ello, se reducen los altos costos asociados a la construcción y financiación de viviendas por parte del Estado central, y se concentran los subsidios en la población urbana con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos y los habitantes rurales con activos productivos inferiores a 70 salarios mínimos.

Con este programa se promoverá la construcción y financiación de

539.000 soluciones urbanas y rurales por parte del sector privado y las administraciones locales. El 28% de las soluciones atenderán hogares con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos mensuales y el 44% a familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos.

1. DIAGNOSTICO

1. Déficit habitacional

En el país 1.700.000 hogares, el 33% del total, habitan en condiciones insatisfactorias en términos de espacio, dotación de servicios y calidad de estructura7.

Tal como se muestra en el cuadro 1, en las últimas dos décadas, el déficit de vivienda ha revestido características diferentes en las zonas urbanas y rurales. Los centros urbanos registran una mayor incidencia del hacinamiento, pues en ellos más de 600.000 hogares no disponen de espacio adecuado. La carencia en servicios y saneamiento básico, por el contrario, es mucho más notable en las pequeñas poblaciones y las zonas rurales. Cerca de 700.000 hogares, más del 45% de los hogares del campo, no cuentan con conexión adecuada a los

7 Los hogares hacinados son aquellos en los cuales habitan 3 o más personas por cuarto. Los hogares con déficit de servicios son aquellos a los que les falta al menos uno de los servicios de acueducto, sanitario, alcantarillado y red eléctrica. El déficit de estructura se refiere a la calidad de las paredes y pisos de la vivienda.

servicios básicos8. A su vez, las limitaciones en la estructura de la vivienda sólo explican el 7% del déficit y se concentra en las ciudades mayores.

8 El déficit de vivienda en lo referente a servicios, resulta de un procesamiento de los datos del censo de 1985 y por tanto difiere en metodología de los datos utilizados para cuantificar las carencias de agua potable.

Cuadro 1

Evolución del déficit cualitativo de vivienda

1973-1985

Tipo

de carencia

1973

1985 Crecmto.

73-85 Crecmto.

Anual

% %

SOLO HACINAMIENTO 537.571 611.335 13.7 1.1

Cabecera 431.055 454.715 5.5 0.5

Resto 106.516 156.620 47.0 3.9

SOLO SERVICIOS 531.633 638.249 20.1 1.7

Cabecera 111.709 160.573 43.7 3.5

Resto 419.924 477.676 13.8 1.1

SOLO ESTRUCTURA 43.041 27.814 -35.4 -2.9

Cabecera 41.981 26.269 -37.4 -3.1

Resto 1.060 1.545 45.8 3.8

HACINAMIENTO SERVICIOS 530.390 297.782 -43.9 -3.7

Cabecera 90.306 80.182 -11.2 -0.9

Resto 440.084 217.600 -50.6 -4.2

HACINAMIENTO- ESTRUCTURA

33.208

28.756

-13.4

-1.1

Cabecera 32.027 27.703 --13.5 -1.1

Resto 1.181 1.053 -10.8 -0.9

SERVICIOS-ESTRUCTURA 55.331 56.078 1.4 0.1

Cabecera 45.330 49.668 9.6 0.8

Resto 10.001 6.410 -35.9 -3.0

HACINAMIENTO - SERVICIO

ESTRUCTURA

76.149

59.094

-22.4

-1.9

Cabecera 57.422 53.871 -6.2 -0.5

Resto 18.727 6'.223 -72.1 -6.0

Total hogares con déficit 1.807.323 1.719.108 -4.9 -0.4

Cabecera 809.830 852.981 5.3 0.4

Resto 997.493 866.127 --13.2 -1.1

% Hogares con déficit 52.5 33.2

Cabecera 37.0 23.7

Resto 79.4 54.8

Fuente: Alvaro Pachón y A-,ociados, cálculos DNP.

La proporción de hogares deficitarios es mayor en la Costa Atlántica, la Amazonía y los departamentos de menor desarrollo de la Costa Pacífica (cuadro 2), regiones en las que el 50% de los hogares son deficitarios, principalmente en dotación de servicios básicos. Se destaca el elevado déficit del Chocó donde el 70% de los hogares presentan carencias en sus viviendas. El déficit habitacional se redujo considerablemente en las últimas dos décadas, como lo muestra el hecho de que la proporción de hogares con algún tipo de carencia descendió del 52% al 33%. Sin embargo, a este déficit se adicionarán en los próximos años las demandas de un enorme crecimiento del número de hogares, derivado del cambio en la estructura de edades de la población. En el período 1991-1994 cerca de 600.000 hogares se constituirán en las poblaciones mayores de

15.000 habitantes y 200.000 más en las poblaciones menores y áreas rurales, lo cual exigirá un ajuste en la política para atender eficientemente las crecientes necesidades habitacionales.

Se han identificado razones de oferta y demanda para explicar el déficit, cuya importancia difiere entre los centros urbanos y las áreas rurales.

En las ciudades el déficit está asociado con limitaciones de la demanda de los estratos de bajos ingresos y dificultades de oferta derivadas del sistema de garantías crediticias, insuficiencia de servicios públicos y dificultades en la regulación estatal del mercado de tierras.

Las familias de ingresos inferiores a 4 salarios mínimos, enfrentan restricciones para habitar viviendas adecuadas. Por un lado, la inestabilidad de sus ingresos y su bajo nivel de ahorro no les permite ofrecer garantías adecuadas al sistema financiero formal y restringen en consecuencia su capacidad de endeudamiento de largo plazo. A su vez, la ausencia de titulación de las viviendas de esta población, le impide ofrecer garantías adecuadas al sistema hipotecario para mejorar sus casas.

Debido a los riesgos involucrados, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, que en los últimos años han canalizado cerca del 40% del ahorro financiero, han sido renuentes a atender hogares con ingresos inferiores a 4

salarios mínimos mensuales. Aunque las autoridades monetarias reiterada mente establecieron rangos de colocación obligatorios en vivienda social, algunas de estas entidades financieras prefirieron sufragar la multas o financiar viviendas con precio cercanos al tope máximo de los rangos obligatorios. Esta situación, originada en las dificultades de los hogares más pobres para ofrecer adecuadas garantías desestímulo a los constructores privados a construir viviendas populares.

Además de las restricciones del mercado privado formal, las viviendas ofrecidas por parte del Estado no atendieron las demandas de estas familias distrayendo recursos hacia la financiación de estratos que podrían haber accedido al mercado formal.

Finalmente, las deficiencias del sistema de tributación para captar la valorización del suelo urbano, producto de la acción estatal o la inversión de la comunidad, han posibilitado la permanencia de los suelos urbanos y suburbanos por fuera del mercado, en espera de acrecentar el valor de los predios.

Para obtener sus viviendas, estas familias han debido recurrir a la urbanización al margen de las normas municipales en lo que respecta a dotación de servicios y licencias de construcción, es decir, a urbanizaciones piratas y zonas de riesgo9, que constituyen sus únicas opciones de compra. Este tipo de poblamiento tiene un alto costo social. Además del sacrificio social que significa acceder a vivienda sin los beneficios del mercado formal, las ciudades se han visto forzadas a dotar de servicios públicos y equipamiento urbano a zonas pobladas antitécnicamente, incurriendo en sobrecostos10.

En el sector rural, el acceso al crédito formal es un impedimento menor para la obtención de un espacio habitable y las carencias se centran en los servicios públicos, especialmente el agua potable y la disposición de excretas.

2. Diagnóstico institucional

A. Entidades centrales

En general, la inversión pública en vivienda en el pasado estuvo caracterizada por su inconveniente concentración en el nivel nacional; la utilización de un sistema ineficiente de asignación de subsidios a la oferta; y beneficios reducidos entre la población más pobre. Estas características se derivaron del tipo de actividad desarrollada por las entidades que históricamente estuvieron a cargo del sector.

a. Instituto de Crédito Territorial

9 Según la ONADE, en el país se requiere relocalizar por problemas de riesgo 200.000 viviendas en las que habita cerca de 1 millón de habitantes.

10 Estos sobrecostos son originados por la localización de los asentamientos en suelos antitécnicos, con cotas altas, altos niveles freáticos y alejados de las redes preexistentes. Igualmente exigen extensiones excesivas de la malla vial o cuantiosas inversiones para aminorar los riesgos. Por ejemplo, la dotación de infraestructura en el Distrito de Agua Blanca, según cálculos de la Oficina de Planeación de Cali costó tres veces m de lo que habría costado si el asentamiento se hubiese producido en terrenos aptos para su urbanización.

El ICT fue el establecimiento público del orden nacional a través de cual se canalizó la inversión pública en vivienda, sustituyendo la iniciativa municipal y determinando, al mar gen de las decisiones locales, el sentido de crecimiento de las ciudades. De manera paradójica, esta entidad se constituyó en el principal urbanizador pirata del país, adelantado numerosos programas sin la obtención de licencias y sin considerar los planes de expansión de las empresas de servicios públicos. El centralismo de la política de vivienda repercutió igualmente en una baja calidad de la vivienda y la repetición de estereotipos de vivienda sin considerar las características culturales y climáticas de las diferentes regiones.

El ICT contrató directamente la construcción de viviendas y concedió créditos de largo plazo a los compradores con tasas de interés negativas en términos reales. Este sistema permitió la transferencia indebida de recursos a los constructores, permitió la edificación con baja calidad y estableció un sistema de subsidios indirectos de escaso beneficio social y alta mente ineficiente.

Los subsidios indirectos otorgados por el ICT a través de las tasas de interés representaron cerca del 32% del valor de los préstamos. Sin embargo, considerando los gastos de recuperación de cartera y el no pago por parte de los usuarios (el 80% de las obligaciones hipotecarias se encontraba en mora en diciembre de 1990), los subsidios realmente concedidos ascendieron al 75% del valor de los préstamos.

Las deficiencias de esta política de asignación de subsidios se expresaron en los mecanismos de adjudicación, los cuales no eran transparentes y posibilitaban la entrega de viviendas sin considerar adecuadamente el esfuerzo de ahorro de los beneficiarios. Adicionalmente, la oferta de vivienda en general no alcanzó a descender hasta las familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos, puesto que el ICT no desarrolló de manera amplia programas de lotes con unidad básica. Así mismo, la baja calidad de las viviendas construidas y el sistema no transparente de adjudicaciones, estimuló a los usuarios a no pagar sus obligaciones y esperar la condonación de sus deudas.

El intento de realizar una política masiva de vivienda social con el sistema tradicional, como el plan de "casa sin cuota inicial", precipitó la quiebra de la entidad, mostrando que la contratación de la construcción, la selección de los beneficiarios por mecanismos no transparentes, el desestímulo al ahorro previo de los adjudicatarios y los subsidios a través de tasas de interés, no son prácticas viables para atender a la población de bajos recursos por parte del Estado central.

En efecto, el ICT utilizó recursos del presupuesto nacional que en los últimos 15 años ascendieron a $274.000 millones de 1991 y $218.000 millones de inversiones forzosas y voluntarias del sector financiero11. El Instituto acumuló un considerable inventario de terrenos que en la actualidad alcanzan un valor de $40.000 millones12 y concedió préstamos hipotecarios que al finalizar 1991 tendrán un saldo cercano a los $160.000 millones. En

11 Estas inversiones impusieron una carga al sistema financiero que se tradujo un incremento del margen de intermediación.

12 En la actualidad el ICT dispone de 18 millones de metros cuadrados de tierra disponible para construcción.

conclusión, el ICT recibió $492.000 millones y sólo dispone de activos por poco más de $200.000 millones, el remanente se destinó a gastos de funcionamiento, viviendas construidas y no incorporadas a cartera para su cobro, pérdidas en la construcción de viviendas y no imputación de costos.

Pese a las permanentes transferencias del presupuesto nacional y la baja tasa de los bonos de sector financiero (21% efectivo anual), la entidad es insolvente y debe realizar sus activos para cancelar los pasivos. El valor presente de la cartera asciende a sólo $60.000 millones, en tanto que el valor presente de la deuda con el sector financiero alcanza los $58.000 millones. Esta situación por sí sola insostenible, se agrava drásticamente al considerar que el funcionamiento del instituto se financia con la recuperación de la cartera.

b. Caja Agraria

La Caja Agraria, dentro de un programa de capitalización por parte del Gobierno Nacional, recibió desde 1985 el equivalente a 0.8 puntos del impuesto a las importaciones, de los cuales el 50% fue orientado a vivienda rural. La amplitud del programa de vivienda no permitió la focalización de los préstamos en la población más pobre del campo y no ofreció el énfasis necesario a los programas de saneamiento básico, pro visión de agua potable y tratamiento de excretas que constituyen el componente fundamental del déficit de vivienda rural. A su vez, la no reinversión en programas de vivienda de los rendimientos de los préstamos realizados con los aportes estatales, disminuyó el impacto de la transferencia presupuestal.

e. Otras entidades

El Estado central cuenta además con otras entidades descentralizadas que no reciben transferencias del presupuesto para desarrollar su actividad en vivienda. Estas entidades son:

- El Banco Central Hipotecario que actúa como intermediario financiero. El banco acometió con poco éxito financiero el desarrollo directo de programas de renovación urbana y planes de vivienda de interés social.

- El Fondo Nacional de Ahorro que maneja las cesantías de los empleados públicos. En los últimos 4 años esta entidad ha tenido un proceso de ajuste institucional que le ha permitido mejorar sustancialmente su capacidad de gestión en el cobro de los aportes de las entidades, desembolso de créditos y cesantías y vinculación del sector privado a la construcción de sus proyectos.

- La Caja de Vivienda Militar, es una entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Defensa. El origen de sus recursos proviene del ahorro de los miembros de las Fuerzas Arma das y las recuperaciones de cartera. La colocación de sus recursos entre oficiales y suboficiales en mayor proporción que sus aportes, la enfrenta en la actualidad a una gran volumen de demanda insatisfecha, fundamentalmente de los mili tares de menor rango.

B. Entidades locales

La centralización en el orden nacional de la inversión pública en vivienda inhibió la iniciativa municipal para desarrollar programas de vivienda y propició

crecimientos de los centros urbanos que desconocieron las particularidades de cada ciudad, y que no se adecuaron a los planes de desarrollo y a los programas de expansión de las vías y los servicios públicos. Incluso el ICT, como se anotó, construyó sin licencia, en suelos inapropiados y desarrolló barrios en terrenos sin servicios o en zonas de riesgo.

En algunas ciudades se crearon Cajas o Fondos municipales de vivienda con escasa capacidad de inversión y ejecución. En la actualidad funcionan 24 entidades municipales de vivienda, de las cuales 7 fueron creadas entre 1989 y 1991. Estas entidades han tenido como fuente principal de financiación el presupuesto municipal. Sin embargo, algunas han desarrollado sistemas incipientes de captación de ahorro de los futuros adjudicatarios. Pese a la disposición que desde 1936 obligaba a los municipios a asignar el 5% de sus ingresos corrientes a la financiación de vivienda popular, el cumplimiento de esta norma ha sido escaso y los aportes de los municipios a sus Fondos de Vivienda no han superado el 2% de los ingresos corrientes.

Los Fondos de Vivienda están repitiendo el esquema del ICT en la construcción y otorgamiento de préstamos subsidia dos a través de las tasas de interés, lo que podría limitar el impacto social del gasto municipal en vivienda. Como el antiguo ICT, los Fondos Municipales presentan sobrecostos en la contratación, una inequitativa asignación de subsidios y perdidas financieras. Estas últimas se ocultan con los aportes presupuestales de los municipios.

II. OBJETIVO Y ESTRATEGIAS

El objetivo del Plan de Vivienda Social es facilitar el acceso a soluciones de vivienda por parte de los hogares que no pueden procurárselas en el mercado formal por sus limitaciones de ingreso y ahorro.

Para cumplir este objetivo el Plan utilizará las siguientes estrategias:

- Subsidiar la demanda de vivienda de los hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos.

- Involucrar activamente al sector privado en la provisión de vivienda para los hogares descritos.

- Descentralizar la construcción y financiación de vivienda social.

Estas estrategias permitirán la construcción, mejora miento, titulación, ampliación y saneamiento de 539.000 viviendas. 443.000 en los centros urbanos y 96.000 en las zonas rurales entre 1991 y 1994.

III. POLITICAS DE VIVIENDA SOCIAL

1. Política institucional

La incapacidad de la anterior política para llegar a los estratos bajos, las ineficiencias que mostró la construcción y financiación centralizada de vivienda y la quiebra del ICT llevaron al gobierno a plantear una nueva política de vivienda social, cuyas bases fueron desarrolladas en la Ley 03 de 199113.

13 La Ley 03 de 1991 fue presentada por el gobierno nacional siguiendo los lineamientos establecidos por el CONPES en septiembre de 1990 ("Programa de Vivienda Social"). La ley ha tenido desarrollos

El Plan de Vivienda Social se propone ampliar la participación de las entidades y niveles territoriales que contribuyen en la producción y financiación de vivienda de popular. Para ello se coordinarán acciones para el otorgamiento de subsidios; fomento o ejecución de programas; asistencia técnica y promoción de la organización social; y financiación de la vivienda social.

La nueva estructura del sistema de vivienda social busca evitar la duplicación de funciones, estimular la participación del sector privado, focalizar en los estratos más pobres los subsidios, avanzar en la descentralización del manejo de los programas de vivienda de interés social y ofrecer apoyo a los municipios para el cumplimiento de las funciones que le han sido transferidas en materia de vivienda y ordenamiento urbano o que no han desarrollado en forma eficiente en el pasado.

A. Entidades nacionales

A nivel nacional, el responsable de la política de Vivienda Social será el INURBE14, la cual determina las siguientes funciones para esta entidad: coordinar el sistema de vivienda de interés social; manejar los recursos del presupuesto nacional que se le entreguen con destino a subsidios directos; y apoyar a las organizaciones de vivienda y entidades municipales relacionadas con vivienda social y reforma urbana, en la realización de sus programas y en la optimización de su gestión. Estas funciones reemplazan las preexistentes relacionadas con la construcción directa de los planes habitacionales y la concesión de créditos hipotecarios para su compra.

El INURBE adelantará la nueva política delegando al sector privado o comunitario las funciones que estos desarrollan más eficientemente y con menores costos. Se han identificado un conjunto de actividades que por sus características tendrían menor costo y mayor eficiencia al ser manejadas por el sector privado: recepción, calificación de solicitudes y entrega de subsidios; venta de terrenos o su canje por deudas con el sector financiero; venta de cartera con descuento a sus propios deudores o a entidades especializadas en manejo de hipotecas.

Para adelantar las funciones relacionadas con la asistencia a las entidades municipales y organizaciones populares de vivienda, el INURBE mejorará la calidad y disminuirá el tamaño de su planta de personal. Esta asistencia tendrá como objetivo mejorar la gestión de los fondos municipales de vivienda para que estos incrementen la calidad y eficiencia de sus programas de vivienda y contribuyan ala aplicación de los instrumentos de reforma urbana.

El apoyo a los municipios tendrá como objetivo lograr un manejo independiente por parte de las entidades territoriales de sus programas de vivienda. En ese sentido las actividades de asesoría del INURBE se concentrarán en el fortalecimiento institucional de las diversas instancias regionales para que éstas a su vez adquieran capacidad ejecutiva para administrar la nueva política.

mediante los decretos 599, 959 y 1167 de 1990. A su vez, las Juntas Directivas de la Caja Agraria y el INURBE han elaborado los acuerdos necesarios para instrumentar la nueva política.

14 Conforme a la Ley 03 de 1991 o Ley de Vivienda de Interés Social.

En el diseño del nuevo Instituto es necesario considerar las restricciones financieras. Para no presionar al presupuesto nacional, el gasto en funcionamiento del INURBE deberá reducirse sustancialmente hasta lograr en el mediano plazo, un equilibrio entre el flujo de recuperaciones de cartera y venta de otros activos y el pago de pasivos al sector financiero.

Este nivel deberá permitir que cada regional cuente con un equipo básico y de alta calidad especializado en el fortalecimiento institucional de las entidades municipales y la asistencia a las organizaciones populares de vivienda. El INURBE apoyará la elaboración de términos de referencia y apertura y calificación de licitaciones de diseños, anteproyectos, proyectos definitivos y ejecución de obras. Adicionalmente se apoyarán los procesos de sistematización, racionalización de plan tas de personal e instrumentación de tecnologías modernas de gestión.

Como complemento a la labor del Instituto, el SENA prestará asistencia técnica a los procesos comunitarios de construcción. Esta entidad adicionalmente desarrollará con el apoyo de las Naciones Unidas-Hábitat, un programa de transferencia de tecnología orientado a comunidades organizadas y constructores privados.

Las otras entidades centrales también reordenarán sus funciones. El Banco Central Hipotecario abandonará sus funciones de promotor directo de programas de construcción, concentrándose en la financiación de la compraventa de vivienda usada y programas de reajuste de tierras e integración inmobiliaria. El Fondo Nacional como lo ha venido realizando, continuará su ajuste institucional. La Caja de Vivienda Militar abandonará paulatinamente sus funciones de constructor, otorgando préstamos para que sus afiliados adquieran soluciones en proyectos del sector privado. Igualmente, reacomodará su política de préstamos hasta hacer proporcional el porcentaje de aportes de cada categoría (agentes, suboficiales y oficiales) con su participación en la cartera.

La Financiera de Desarrollo Territorial habilitará sus líneas de crédito para atender la demanda de los municipios en planes integrales de mejoramiento de zonas subnormales y la dotación de servicios a lotes que hayan sido elegidos para poder ser adquiridos con el subsidio. En las zonas rurales la FINDETER aportará recursos complementarios a los subsidios que otorgue la Caja Agraria para programas colectivos de saneamiento básico (dotación de agua potable y disposición de excretas).

B. Administraciones locales

La gestión de programas y la determinación de las zonas destinadas a vivienda de interés social serán exclusiva responsabilidad de los municipios. El subsidio nacional de vivienda privilegiará a los hogares que hagan parte de planes de reubicación en zonas de riesgo y que cuenten con aporte municipal.

Los fondos municipales de vivienda de interés social y reforma urbana constituirán el instrumento para la ejecución de la política de vivienda a nivel municipal y para la implementación de la reforma urbana, utilizando los recursos municipales y los subsidios nacionales de modo coherente con los planes de desarrollo local.

Complementariamente, los subsidios que otorgue el INURBE para planes municipales estarán condicionados a partir de 1992 a planes de ajuste institucional de los fondos municipales. En particular estas entidades deberán mejorar sus sistemas de contratación con el sector privado, adecuar sus plantas de personal, desarrollar sistemas de adjudicación de las viviendas trasparentes, y mejorar sustancialmente la recuperación de cartera.

2. Política de subsidios directos

En contraste con las anteriores políticas, orientadas a suministrar las viviendas por el Gobierno central ya financiar su compra con bajas tasas de interés, la política de gasto social en vivienda del actual Gobierno, consiste en subsidiar directamente la demanda de las familias con menores ingresos para la adquisición de soluciones de vivienda provistas por el sector privado, los municipios y la comunidad organizada15.

Con esta nueva orientación, el gasto público en vivienda aumenta su impacto social. La entrega directa al usuario del subsidio para que este lo emplee en la adquisición de una solución de vivienda por el elegida y la eliminación del enorme gasto burocrático que significaba el anterior sistema de construcción directa y cobro de la cartera, permitirá que los recursos presupuestales beneficien a un mayor número de hogares. Igualmente, la nueva política de subsidios directos elimina las transferencias a los deudores morosos, atrae el ahorro privado y estimula la cofinanciación de los programas por parte de las organizaciones populares de vivienda y los hogares beneficiarios, al tiempo que promueve el aporte de subsidios complementarios por parte de los municipios.

Así mismo, con la asignación de subsidios directos a la demanda se incentiva el esfuerzo de las familias, aumentando la transparencia en las adjudicaciones y concentrando el subsidio en las familias de menores ingresos.

A su vez, la capacidad de elección por parte de las familias de su vivienda en el mercado, permite aumentar el bienestar social respecto a una situación donde el Estado determina un producto específico.

Finalmente, el subsidio, al complementar el ahorro de los hogares, aumenta la disponibilidad de cuota inicial y alienta al sector financiero a prestar a familias que, por sus ingresos, resultaban excluidas. Esto permitirá canalizar un volumen importante del ahorro privado que permanecía al margen de la financiación de la vivienda popular.

La política se estructura en forma diferenciada para los mercados de familias con ingresos mensuales entre 2 y 4 salarios mínimos y aquellas con remuneraciones inferiores a 2 salarios mínimos mensuales. En las poblaciones menores de 15.000 habitantes y en las zonas rurales los subsidios serán otorgados a las familias que, además del requisito anterior, no dispongan de activos por un valor mayor a 70 salarios mínimos.

Los subsidios nacionales serán otorgados por el INURBE, las Cajas de Compensación y la Caja Agraria, con recursos del presupuesto provenientes

15 Las bases de esta política fueron determinadas por el CONPES y desarrolladas posteriormente por la Ley 03 o Ley de Vivienda Social y sus decretos reglamentarios.

del IVA al cemento, la sobretasa a las importaciones y con una porción de sus recaudos por nóminas, en el caso de las Cajas de Compensación.

Como se muestra en el capítulo final del plan de desarrollo, buena parte de los logros en la reducción de la pobreza estarán sustentados en la capacidad de focalizar estos subsidios en la población más pobre.

A. Subsidio individual

El subsidio individual cobijará fundamentalmente a las familias con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos, que corresponde a soluciones de vivienda entre 135 y 50 salarios mínimos, nivel por debajo del cual los constructores privados y las corporaciones de ahorro y vivienda difícilmente descenderán en el mediano plazo. El subsidio para este rango de precio de las viviendas será de 12 salarios mínimos, lo que significará una participación del 24% en las soluciones más económicas, alcanzando el 80% de la cuota inicial.

El subsidio individual mejorará la relación deuda- garantía de los préstamos, eliminando las trabas para que el sector privado financie vivienda de bajo costo. Las corporaciones de ahorro y vivienda exigen un exceso de garantía sobre el valor del crédito de aproximadamente un 30%, lo cual para los estratos bajos es de difícil cumplimiento. Con el subsidio aumenta el valor de las garantías ofrecidas por las familias, permitiendo su acceso al crédito.

Para acceder al subsidio, el hogar potencialmente beneficiario debe contar con un ahorro monetario previo o cesantías acumuladas por un valor no inferior al 5% de la vivienda a que aspira. Los subsidios se entregan a las familias que, para un mismo precio de vivienda, dispongan de mayor ahorro previo. Como en cada momento habrá familias con menor proporción de ahorro, el mecanismo permite que los hogares continúen su ahorro hasta ubicarse en la cabeza de las listas y obtener el subsidio. Con este procedimiento se elimina el azar y los criterios subjetivos en la adjudicación de subsidio, al tiempo que se premia el esfuerzo de las familias.

La familia, al recibir el subsidio, elige en el mercado una vivienda nueva, la cual no debe tener un precio superior a 135 salarios mínimos y debe cumplir unos requisitos mínimos de legalidad y acceso a los servicios públicos.

Para garantizar que el subsidio se focalice en la población objetivos y no se desvíe hacia gastos diferentes a la provisión de vivienda, la entrega del subsidio se hará al vendedor, previa presentación de la escritura registrada, en donde conste el valor de la vivienda. Este control será complementado con una verificación posterior y por muestreo de las condiciones de la vivienda y del solicitante.

Este programa de subsidios requerirá adaptaciones e iniciativas del sector financiero y constructor. Las instituciones financieras deberán complementar los subsidios con créditos de largo plazo y explorar modalidades novedosas de garantías. Los constructores deberán aumentar su eficiencia para llegar a la población de menores recursos con productos de bajo precio y calidades superiores a las actuales.

B. Subsidio colectivo

El subsidio colectivo es aquel que se entrega a las familias cuando lo solicitan de manera organizada dentro de un plan de autogestión de la

construcción de sus viviendas. Esta modalidad de subsidio fue creada para subsanar las dificultades que, incluso en presencia de un subsidio directo, enfrentan las familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos para acceder al sistema formal de crédito. De esta manera se logra focalizar el subsidio en el estrato más bajo de la población.

Este subsidio se concentra en soluciones de vivienda con precio igual o inferior a 50 salarios mínimos que, en las ciudades mayores, corresponde a lotes con servicios y un espacio construido. Este tope se impone para llegar a la población más pobre, cuyas alternativas actuales las constituyen la urbanización pirata y los procesos "colectivos" de invasión de lotes sin servicios.

El subsidio colectivo también podrá destinarse a programas masivos de mejoramiento y titulación. Con la titulación se posibilita la formalización de la propiedad. Con los programas de mejoramiento se logran atenuar las carencias de los asentamientos subnormales.

El subsidio colectivo reconoce la amplia difusión que ha logrado la organización de comunidades para obtener soluciones de vivienda, algunas veces con apoyo municipal. El subsidio nacional apoya estas iniciativas facilitando la provisión organizada de vivienda. Para obtener el subsidio la comunidad organizada debe realizar un esfuerzo complementario expresado en ahorro previo, terrenos o su disposición a aportar trabajo colectivo.

El monto del subsidio en planes colectivos de construcción de nuevas soluciones será de 15 salarios mínimos, que representan por lo menos el 30% del valor de la solución. Si a este porcentaje se le adiciona el trabajo y el ahorro previo, las familias dependerán en una baja proporción del crédito.

Como en el subsidio individual, tendrán mayor posibilidad de acceder a los subsidios colectivos aquellas organizaciones que para un mismo valor de solución realicen aportes superiores, favoreciendo la transparencia y estimulando el aporte municipal.

Los subsidios se entregan al final del proceso constructivo y, como en el subsidio individual, previa presentación por parte de cada familia de la escritura registrada. Cuando el subsidio nacional se entrega para planes colectivos promocionados por los municipios, estos deberán aportar recursos complementarios y mejorar su gestión. Se fomenta así la activa participación de las municipalidades en la solución de los problemas de vivienda de sus habitantes, como parte integral de los planes de desarrollo.

C. Subsidio rural

En las zonas rurales y los pequeños poblados las carencias en materia de espacio y estabilidad de las construcciones son menos importantes que en las zonas urbanas. El déficit de los asentamientos rurales se centra en las condiciones sanitarias de las viviendas. Igualmente, existe una alta asociación entre las condiciones de pobreza de los pequeños municipios y las dificultades de saneamiento básico. La escasa posibilidad de disponer de agua potable, la baja cobertura de pozos sépticos y otras facilidades de saneamiento de las viviendas, constituyen los principales factores que afectan las viviendas rurales y de los pequeños municipios.

Las familias rurales perciben un ingreso inestable y raramente mensualizado; a su vez no disponen de capacidad de ahorro monetario, puesto que sus recursos se encuentran invertidos en sus pequeñas propiedades o en sus sitios de habitación, lo cual se constata al observar que el 74% de los hogares rurales son propietarios de su vivienda.

El programa de subsidios a la vivienda rural, que en general sigue el esquema del programa urbano en cuanto a los procesos individuales y colectivos, participación de la comunidad organizada y premio a los subsidios municipales complementarios, dispone de tres componentes adicionales para focalizar los recursos que, por las características del campo, es más difícil de asegurar.

En primer lugar, en el caso de los productores agropecuarios, se limita el valor de sus activos productivos a no más de 70 salarios mínimos. En segunda instancia se concentra el 50% de los subsidios en procesos de saneamiento básico y, finalmente, se otorga preferencia a las solicitudes de subsidios provenientes de las regiones con mayor índice de pobreza.

El saneamiento básico incluye la provisión de tazas sanitarias, pozos sépticos y filtros de agua para las casas aisladas. Cuando las condiciones técnicas lo permitan los subsidios apoyarán programas colectivos de acueductos rurales que cuenten con al menos un 20% de aporte del municipio o los fondos de cofinanciación del DRI, PNR, o departamentos y un mínimo de 5% de aporte en dinero o trabajo de los beneficia nos. Los programas elegibles para subsidio en esta área serán evaluados con la metodología elaborada por el DRI para el programa de saneamiento básico rural.

El programa de subsidios para saneamiento básico de viviendas rurales contará con el apoyo del personal de los Servicios Seccionales de Salud, quienes han acumulado una valiosa experiencia en la organización comunitaria. El AT-PAS coordinará con los CORPES y los entes territoriales, un pro grama de estudios de preinversión para que la Caja Agraria declare su elegibilidad16.

IV. METAS Y RECURSOS

En los próximos 4 años el programa de vivienda proveerá 539.000 soluciones de vivienda. En las zonas urbanas se construirán 354.000 soluciones nuevas y se mejorarán 89.000 viviendas en estructura, espacio y tenencia legal. En las áreas rurales, con recursos del presupuesto nacional, se sanearán 56.000 viviendas, se mejorará la estructura o ampliarán 33.000 viviendas y se permitirá la construcción de 5.500 nuevas viviendas (cuadro 3).

Del total de soluciones, el 72% beneficiarán a la población con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos. El 44% beneficiarán a la población con ingresos menores a 2 salarios mínimos y el 28% a las familias con ingresos entre 2 y salarios mínimos.

Los recursos del programa de vivienda urbana provendrán de ahorros canalizados por el sector privado, transferencias del presupuesto nacional y municipal, aportes de las Cajas de Compensación Familiar y el esfuerzo de las familias (cuadros 4 y 5).

16 Los lineamientos de la participación de la Caja Agraria en el programa de saneamiento básico se encuentran descritos en el programa de agua potable.

Del sector privado se estiman desembolsos, a través de las CAV, de

$1.624.000 millones de 1991, de los cuales alrededor del 22% se destinarán a vivienda de interés social. Los recursos de subsidio nacional provendrán de las transferencias presupuestales al INURBE ($69.000 millones) y a la Caja Agraria ($58.000 millones); y cerca de 0.5 puntos de los 4 que reciben de las nóminas las Cajas de Compensación Familiar ($52.000 millones). Por su parte, los municipios, las organizaciones comunitarias y las familias efectuarán aportes complementarios cercanos a $117.000 millones.

El Fondo Nacional de Ahorro y la Caja de Vivienda Militar contribuirán con recursos que alcanzarán los $170.000 millones en los próximos cuatro años.

En el cuadro 6 y gráfico 1 se presenta la distribución de los hogares beneficiarios por subsidios nacionales. Se destaca la mayor participación (58%) de la población con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos, especialmente en las zonas rurales donde el nivel de ingresos es inferior al de las zonas urbanas.

V. RECOMENDACIONES, ACCIONES INSTITUCIONALES INMEDIATAS

El 21 de septiembre de 1990 el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el Programa de Vivienda Social con las siguientes recomendaciones17.

A. Solicitar a los Ministerios de Desarrollo Económico, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura presentar a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que permita:

1. Autorizar al Gobierno Nacional a otorgar subsidios directos e indirectos a las familias que adquieran soluciones de vivienda de interés social, complementarios de la cuota inicial y del crédito hipotecario que reciban de instituciones privadas y públicas.

2. Redefinir las funciones del Instituto de Crédito Territorial asignándole las siguientes:

17 Documento UDU-DIVIV 2.484.

a. Canalizar subsidios familiares de vivienda hacia pro gramas de desarrollo progresivo que adelanten las entidades públicas locales y las organizaciones populares de vivienda;

b. Canalizar subsidios familiares de vivienda para la población rural a través de la Caja Agraria;

c. Otorgar subsidios a los compradores de viviendas de interés social que tomen crédito con entidades privadas y certifiquen ahorro previo;

d. Promover programas locales, urbanos y rurales, de construcción de vivienda de interés social;

e. Promover la utilización de los instrumentos de reforma urbana y adelantar el saneamiento legal con la posibilidad de subsidiar los gastos que esto demande;

f. Otorgar crédito a municipios y a entidades públicas locales, organizaciones populares de vivienda y entidades ejecutoras a través de intermediarios financieros o con garantías bancarias, y con cargo a recursos de crédito externo o interno;

La adopción de sus nuevas funciones se hará gradualmente durante un período de transición en el que se concluyan las obras iniciadas hasta 1990.

3. Autorizar al ICT vender su cartera con descuento, preferencialmente a los propios deudores.

4. Eliminar las actuales funciones del ICT relacionadas con la compra de terrenos, la contratación de obras y la financiación con garantías hipotecarias individuales.

5. Prorrogar la cesión del IVA al cemento al Instituto de Crédito Territorial con posterioridad a 1993 y estipular que estos recursos se utilizarán exclusivamente como transferencias y subsidios a entidades locales.

6. Otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reorganizar la planta de personal del ICT de acuerdo con sus nuevas funciones.

7. Derogar el artículo 59 de la Ley Novena de 1989 y modificar el 44 de la misma ley de tal forma que las condiciones de amortización de los créditos complementarios de los subsidios sean determinados por la Junta Monetaria.

8. Redefinir las funciones del Banco Central Hipotecario para suspender la ejecución directa de proyectos y dedicarse primordialmente a la promoción del reciclaje urbano mediante la financiación hipotecaria de proyectos de remodelación, ampliación, subdivisión, integración inmobiliaria, reajuste de tierras, rehabilitación de inquilinatos, compra venta de vivienda usada, y programas urbanos de interés especial.

9. Modificar la Ley 130 de 1985, para permitir a los fondos municipales de vivienda otorgar subsidios y créditos en las condiciones que encuentren adecuadas a su situación financiera. Así mismo, determinar que para efectos del cálculo de la obligación municipal de invertir en estos fondos el 5% de sus rentas ordinarias, se incluirá en las mismas las transferencias del IVA.

B. Solicitar a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Seguridad Social presentar a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que permita:

Establecer el traslado por 5 años del equivalente a un punto de los cuatro que por concepto de aportes patronales reciben las Cajas de Compensación Familiar, hacia el Instituto de Crédito Territorial para ser utilizado exclusivamente como subsidio familiar de vivienda. De esa obligación se excluirá la Caja Agraria en su condición de Caja de Compensación del sector primario.

C. Como complemento de la financiación del programa, el Gobierno Nacional apropiará un monto de recursos igual a la contribución de las Cajas de Compensación Familiar. Dentro de esa suma se incluirá el valor del IVA al cemento, el crédito externo que se contrate con la banca multilateral y los recursos ordinarios de la Nación.

D. Autorizar al Departamento Nacional de Planeación para iniciar los trámites de contratación de un crédito externo hasta por un monto de US$55 millones, con destino al programa de vivienda social.

E. Solicitar a la Junta Monetaria que dentro del nuevo plan de vivienda se expidan las resoluciones necesarias para:

1. Establecer las colocaciones obligatorias, tasas de interés y demás condiciones financieras previstas en este documento para las corporaciones de ahorro y vivienda.

2. Establecer topes a los montos individuales de crédito en todos los tramos de colocación.

3. Autorizar a las corporaciones de ahorro y vivienda a establecer cuentas de ahorro especiales destinadas a la postulación al subsidio directo y al pago de la cuota inicial.

4. Congelar a partir del 1º de enero de 1991 las inversiones forzosas y voluntarias que el sistema financiero realiza en el ICT y refinanciar la deuda vigente a 10 años, con 5 de gracia a capital e intereses y tasa de interés del 20% anual. Así mismo, permitir que el servicio de esta deuda sea atendido con la cartera y los terrenos comerciales del Instituto. Con el objeto de adelantar estas acciones, la entidad llevará a cabo un cuidadoso inventario de las tierras de su propiedad.

5. Establecer el reglamento especial de colocaciones del Banco Central Hipotecario para dedicarlo a la financiación del reciclaje urbano.

F. Solicitar a la Junta Directiva del ICT la entrega en fiducia a entidades financieras del manejo de la cartera y los terrenos comerciales, con la finalidad de atender o comprar anticipadamente la deuda con el sector financiero y asegurador.

G. Solicitar a la Junta Directiva de FINDETER la creación de una línea de crédito para financiar los programas de urbanización integral para vivienda de interés social de desarrollo progresivo.

H. Destinar a la Caja Agraria recursos del presupuesto nacional, provenientes de crédito externo, hasta el equivalente al 0.4% del valor de las importaciones gravables, con destino a la otorgación de subsidios a la compra, construcción, mejoramiento y saneamiento básico de vivienda rural, incluyendo los programas en cabeceras de los municipios con población inferior a los

12.000 habitantes ya través del Fondo de Vivienda Rural. Con el objeto de evitar la demora en la iniciación de esos programas, en el caso de retrasos en los desembolsos de crédito, los recursos ordinarios de presupuesto nacional financiarán los proyectos de vivienda rural, hasta por $2,500 millones durante 1991.

1. Solicitar al Ministerio de Agricultura que, asesorado por la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, reestructure el funcionamiento del Fondo de Vivienda Rural, en particular en lo referente a la separación contable de los recursos y recuperaciones del Fondo del resto de las actividades de la Caja, los mecanismos de adjudicación de los préstamos individuales y los destinados a la cofinanciación de los planes municipales y empresariales, y los instrumentos y acuerdos interinstitucionales necesarios para brindar la necesaria asesoría técnica.

INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Agua potable y alcantarillado

Con excepción de algunas cuencas hidrográficas, el país tiene suficiente agua para atender las necesidades de sus habitantes. Sin embargo, las dificultades de orden técnico y financiero y la pobre gestión de los responsables de llevar este recurso a nivel domiciliario, han significado atrasos importantes en las coberturas, con consecuencias negativas para la salud y la calidad de vida de la población.

El plan de Gobierno busca dotar al sector de los recursos, mecanismos e instituciones necesarios para eliminar los cuellos de botella y generalizar el acceso al agua potable a la población en el contexto de la descentralización.

Este capítulo presenta los antecedentes, fundamentos y objetivos del Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado para desarrollar en el presente Gobierno y recomienda acciones para su desempeño. En la primera parte, se realiza un diagnóstico del sector de agua potable y alcantarillado, que consiste en un recuento de la evolución de las coberturas desde 1973, y una evaluación de los avances de la reforma institucional y el desempeño del Programa de Ajuste del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, PAS.

En la segunda parte se plantean los objetivos del plan de desarrollo y se describen las políticas, los programas y los costos para alcanzar las metas propuestas. Finalmente, se recomiendan las acciones necesarias para poner en marcha el programa.

I. DIAGNOSTICO

1. Coberturas

En un país con altas tasas de crecimiento demográfico como el nuestro, atender la población con los servicios de agua potable y alcantarillado representa un reto de grandes pro porciones. Las expansiones para cubrir los nuevos asentamientos en las áreas urbanas, los costos de la reposición de los sistemas, la debilidad institucional y la escasa capacidad de pago de las familias causan múltiples dificultades.

En 1973, la cobertura del país en acueducto era del 51% y en alcantarillado del 38%. Entre esta fecha y 1985, se realiza ron inversiones por

$ 1.400 millones de dólares de 1990, que permitieron alcanzar coberturas de

57% y 47% en acueducto y alcantarillado respectivamente18. Estas cifras muestran el esfuerzo necesario para aumentar el acceso al servicio, por el elevado costo unitario de dotación, los costos asociados a la reposición de los sistemas depreciados y las inversiones requeridas para cubrir el crecimiento de la población. Al respecto, se debe mencionar que entre los dos censos, la población se incrementó en cerca de 7 millones de habitantes.

A partir de 1985 se han destinado cerca de 990 millones de dólares adicionales al sector, con lo cual los niveles de cobertura probablemente se sitúan en cerca del 66% para acueducto y en 51% para alcantarillado (cuadro 1).

Cuadro 1

Coberturas de Acueducto y Alcantarillado por viviendas conectadas

(porcentajes)

Población 1985

Acued.

Alcant.

Población 1990

Acued.

Alcant.

4 Grandes ciudades 7.986.049 89.3 82.0 8.946.790 94.0 86.9

Departamentos

Región Centro Orient.e

Boyacá 1.209.719 39.5 29.8 1.316.101 44.7 31.7

Cundinamarca 1.521.707 47.8 34.5 1.738.534 73.5 46.5

Santander 1.511.392 60.4 52.3 1.668.699 66.5 53.4

Norte de Santander 913.491 51.4 48.8 993.823 54.2 48.5

Huila 693.712 54.6 39.4 796.425 64.5 43.0

Tolima 1.142.220 48.2 38.4 1.242.666 52.4 39.4

Región Occidente

Antioquia 2.636.244 44.9 35.4 2.868.074 58.1 41.2

Caldas 883.024 55.8 51.9 960.677 66.2 55.3

Risaralda 652.872 58.0 58.5 717.297 75.7 65.0

Quindío 392.208 74.4 70.0 422.519 87.2 74.3

Chocó 313.567 16.7 10.5 337.801 22.7 13.5

Valle 1.624.354 60.8 53.1 1.732.718 84.9 64.2

Cauca 857.751 37.6 24.7 933.181 42.9 27.0

Nariño 1.085.172 39.2 24.8 1.245.845 39.5 24.4

Costa Atlántica

Córdoba 1.013.247 29.4 9.6 1.163.271 31.6 11.5

Sucre 561.648 37.0 26.2 626.208 39.3 26.7

Magdalena 890.934 35.0 13.4 974.057 47.0 19.9

Bolívar 1.288.995 37.5 19.7 1.437.162 44.2 23.1

Atlántico 554.428 59.9 34.3 633.428 81.5 45.0

Guajira 299.995 42.9 14.5 361.494 59.9 24.5

Cesar 699.811 45.6 22.3 811.273 45.9 22.5

Amazonia y Orinoquia

Meta 474.846 43.9 35.5 571.225 43.8 33.3

Caquetá 264.507 36.6 32.4 292.037 40.5 33.1

Territorios Nacionales 591.714 36.7 17.7 692.644 37.1 18.1

Total menores 1'000.000 22.076.758 46.4 34.5 24.537.160 56.1 38.4

Total Nacional 30.062.807 57.8 47.1 33.483.950 66.2 51.4

Fuente:

Población: DANE censo 1985. Versión ajustada 1989

Media

54.3%

36.9%

Coberturas: Sistema de Información Municipal Desv. Est. 17.1% 16.7%

SISMUN-DANE.

Estos niveles de cubrimiento no son satisfactorios: cerca de 11 millones de personas carecen del servicio domiciliario de acueducto yl6 millones no cuentan con conexión al alcantarillado. Esta cobertura es baja en comparación con la de otros países. Según los patrones internacionales, y de acuerdo con su ingreso per cápita, Colombia debería contar con una cobertura de por lo menos el 73% en agua potable y 55% en alcantarillado.

A pesar de las inversiones realizadas en la provisión de agua, no se han logrado mejoras sustanciales en su calidad. Al finalizar el decenio pasado, sólo el 52% de los sistemas poseían algún tipo de tratamiento. Este hecho, unido a los bajos índices de cobertura, incide negativamente en la mortalidad infantil

de las zonas más pobres del país, manifiesto en enteritis y otras enfermedades diarreicas en los niños menores de 4 años19.

El consumo promedio de agua en Colombia en aquellos hogares que disponen de conexión domiciliaria, es de alrededor de 200 litros/habitante/día, que resulta elevado según las normas nacionales y patrones internacionales de consumo20. Este es un resultado de la pobre gestión institucional y la desordenada política tarifaría durante la era Insfopal, cuando se indujeron bajas coberturas c altos consumos.

Adicionalmente, el país registra un elevado índice de pérdidas de agua en los sistemas, estimado en cerca del 50%, debido al mal mantenimiento y a la pobre administración de los mismos.

Por otra parte, existen ineficiencias importantes en las inversiones del sector, que se traducen en coberturas bajas, a pesar de que el país destina más de 0.4% del Producto Interno Bruto a inversión, porcentaje comparable al de otros países en desarrollo21.

Los niveles y calidad del servicio son diferentes para los distintos municipios. Las tres mayores ciudades (Santafé de Bogotá, Cali y Medellín) alcanzan una cobertura cercana al 94%, con una adecuada calidad y frecuencia del agua consumida y con acceso a un sistema de alcantarillado para el 87% de la población. En las demás ciudades las coberturas son menores: 81% en acueducto y 62% en alcantarillado. Esta situación se agrava en la zona rural, donde se atiende con agua potable a un 24% de la población y a un 8% con alcantarillado.

La especulación con el agua en zonas deprimidas del país, que no cuentan con un servicio regular, lleva con frecuencia a que las personas de menores ingresos paguen las tarifas más altas. Así, mientras en Santafé de Bogotá el precio por metro cúbico en el estrato 6 para el rango de consumo suntuario es de $184, en Barranquilla, además de que el agua se transporta utilizando medios que afectan negativamente su calidad, su costo para una familia de la zona sur oriental es superior a los $3.000.

Las disparidades regionales son enormes: Cundinamarca, Valle, Atlántico y los departamentos del eje cafetero presentan coberturas muy por encima de la media nacional. Un segundo grupo conformado por Santander, Norte de Santander, Huila, Tolima, Antioquia y la Guajira, se ubica alrededor del promedio. Los departamentos de las zonas tradicionalmente más pobres, y algunas de reciente colonización, como los demás departamentos de la costa, los antiguos Territorios Nacionales, Boyacá, Chocó, Cauca, Nariño, Meta y Caquetá, tienen una cobertura mucho menor.

La situación de coberturas es la resultante, entre otros factores, de la evolución demográfica al interior de las zonas pobladas. El proceso de

19 La encuesta nacional sobre conocimientos y actitudes prácticas en salud que realizó el Ministerio de Salud entre 1986 1989, muestra que del total de mujeres en el rango de edades entre los 15 y los 59 años, con hijos menores de 5 años, únicamente el 65% contaba con servicio de agua dentro de la vivienda y sólo el 64% disponía de servicio sanitario dentro de la misma. Adicionalmente, para esta población que comprende cerca de 6.6 millones de mujeres, el 35% recibía el agua sin tratamiento alguno.

20 Las dotaciones de norma van desde los 150 a los 200 litros/habitante/día.

21 Fuente: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, "Safe Water 2000", Consulta de Nueva Delhi, septiembre de 1990.

urbanización no solo incrementó las demandas por conexiones domiciliarias, sino que obligó a recurrir a nuevas fuentes de abastecimiento en algunas ciudades, generalmente en cuencas hidrográficas diferentes y más distantes. Hubo que emprender proyectos complejos con largas conducciones, o túneles, los cuales requirieron importantes esfuerzos financieros locales y nacionales, como sucedió en Santafé de Bogotá (Chingaza), Medellín (Rió grande) y en otras ciudades. Situación similar se presenta con las importantes inversiones requeridas para el saneamiento ambiental de los cuerpos de agua donde vierten los sistemas.

Estos fenómenos requerirán un tratamiento especial dentro del programa de Gobierno. Varias de las ciudades del país tienen dificultades técnicas y financieras para expandir sus sistemas de acueducto y alcantarillado y llegar a condiciones aceptables de saneamiento dentro de los parámetros de la autonomía local. La demanda que presiona estas inversiones proviene principalmente de los estratos bajos, con lo cual frecuentemente se desborda la capacidad de generación local de recursos para el financiamiento de las expansiones. Adicionalmente, en muchos casos, la debilidad administrativa es un obstáculo principal para atender esta demanda.

En resumen, en Colombia se presenta un atraso importante en la dotación de acueductos y alcantarillados y marca das diferencias entre regiones y ciudades, con graves consecuencias sobre la salud y la calidad de la vida de la población. Para alcanzar niveles adecuados de cobertura se requiere un enorme esfuerzo por parte de las administraciones locales y del Gobierno central, que está justificado por la gran importancia del agua potable y el alcantarillado ambiental para millones de personas.

2. Diagnóstico institucional

A. Antecedentes

El análisis de las instituciones que han atendido el problema del agua, muestra la inestabilidad que ha vivido el sector dentro de la organización político administrativa del país. Muchas son las entidades que se han encargado del tema, siempre en forma transitoria, debido a la falta de correspondencia entre la naturaleza del problema sectorial y las funciones de los ministerios que se han encargado de ellas. Recientemente, con el necesario pero rápido proceso de descentralización y la liquidación del sistema Insfopal, se ha creado un vacío institucional que afecta la operación y las inversiones en la mayor parte de los acueductos del país.

Desde finales del siglo pasado, la mayoría de los acueductos y alcantarillados fueron construidos por particulares. Tales eran los casos de Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga. Algunos municipios apoyaron a las empresas y, esporádica mente, la Nación y los departamentos actuaban en las localidades.

En 1936 se creó la Sección Especial de Acueductos, en el Ministerio de Obras Públicas, con el objeto de supervisar la ejecución de las obras, formular planes y programas de infraestructura sanitaria y establecer normas sobre

abastecimiento de agua potable22. Posteriormente, en 1940 fue creado el Fondo de Fomento Municipal, adscrito al Ministerio de Hacienda, como entidad financiera para realizar inversiones en infraestructura municipal23. Este Fondo, sin embargo, tuvo problemas en la colocación de recursos debido a su falta de capacidad técnica y al incumplimiento por parte de los municipios. Bajo estas circunstancias, en 1.950 se transformó en el Instituto de Fomento Municipal, Insfopal, con la responsabilidad de impulsar los proyectos en el sector y superar así las limitaciones que tenía el ente financiero24.

El Insfopal era responsable de elaborar diseños, supervisar obras, llevar estadísticas y adquirir materiales y equipos. Tenía oficinas en las capitales de los departamentos con directores nombrados por el nivel central y cofinanciaba obras con los municipios. En 1.955 se integró en una sola entidad con el Instituto de Crédito Territorial y el Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico25. La nueva institución denominada Corporación Nacional de Servicios Públicos tenía, entre otras, la facultad de fijar tarifas para los servicios de acueducto y alcantarillado. Sin embargo, los múltiples problemas operativos que enfrentó, obligaron a que el Insfopal se independizara nuevamente26 y se adscribiera al entonces Ministerio de Fomento, hoy de Desarrollo27.

En el período 1.950 - 1.957 los municipios más grandes iniciaron un proceso autónomo de descentralización. Se con formaron empresas públicas municipales que se encargaron de la prestación de los servicios domiciliarios más importantes. Tal fue el caso de Bogotá, Medellín y varios municipios de la zona cafetera. En algunas ciudades medianas se crearon sociedades administradoras del servicio de acueducto y alcantarillado. Ciertos departamentos, ante la carencia de recursos de sus municipios, fundaron sociedades que cubrieron las necesidades en todo su territorio (Acuavalle creada en 1959, y Acuantioquia en 1960).

El Insfopal, en los años 60, se dedicó a la construcción de acueductos y participó en su mantenimiento y explotación. Posteriormente absorbió las sociedades de acueducto y alcantarillado, ante la centralización del manejo de los impuestos y los recursos para inversión.

En 1968 el Insfopal se adscribió al Ministerio de Salud, extendiendo su responsabilidad hasta la ejecución de obras y administración de los servicios28. Ese mismo año se creó el Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud, INPES, hoy Instituto Nacional de Salud, y el Programa de Saneamiento Básico Rural, con el fin de dotar de agua potable y adecuada disposición de excretas a poblaciones con menos de 2.500 habitantes29.

En 1974, se ampliaron los sectores bajo responsabilidad del Insfopal incluyendo mataderos, aseo público y disposición de basuras. Se le otorgaron nuevas facultades como el control normativo, la asesoría y vigilancia de los

22 Ley 65.

23 Decreto 503.

24 Decreto 289.

25 Decreto 2956.

26 Decreto 94 de 1957.

27 Decreto 270 de 1957.

28 Decreto 3178.

29 Decreto 470 de 1968.

organismos encarga dos y, transitoriamente, la administración y operación de estos servicios.

Posteriormente, la administración López desconcentró en las oficinas regionales del Insfopal (las Empos) la ejecución de obras, pero mantuvo el poder de decisión y dirección en el nivel central30. El Instituto dejó de ser organismo ejecutor de obras y se concentró en la financiación de programas y en la asesoría, coordinación, control y vigilancia de las Empos y las Acuas, quienes se encargaron de la construcción, administración y operación de los sistemas. En la práctica, el Instituto continuó ejerciendo las funciones que no podían asumir aquellas entidades adscritas, por sus limitaciones institucionales.

Desde 1975, hasta su liquidación, el Insfopal continuó bajo una estructura institucional que cobijaba 40 entidades comerciales e industriales del Estado del nivel nacional pero del ámbito territorial. El INS, desde el nivel central, cubrió el área rural atendiendo cerca de 2500 comunidades y 250 cabe ceras municipales. Los recursos se dirigían directamente a la comunidad para la cofinanciación de proyectos, en donde ésta aportaba la mano de obra o algunos materiales, y se encargaba de su administración a través de Juntas Administradoras Locales31.

A mediados de los años ochenta, las limitaciones físicas, financieras y administrativas del Insfopal condujeron a una crisis en la estructura institucional del sector. Los entes a su cargo, las EMPOS, tenían como característica común su débil desempeño financiero y operativo. Los resultados fueron evidentes: cerca del 50% del agua producida no se facturaba, los proyectos se sobredimensionaban y se prestaba poca atención a la aplicación de tecnologías de bajo costo ya la rehabilitación de la infraestructura existente. La excesiva influencia política en las decisiones internas de las empresas y la fuerza del centralismo impidió la adopción de medidas necesarias, pero impopulares, como la recuperación de costos mediante tarifas y el establecimiento de tamaños adecuados de las plantas de personal.

El mapa institucional del sector varió sustancialmente en 1987. Se suprimió el INSFOPAL y se delegó en los municipios la responsabilidad del sector32. Además, se transfirieron las EMPOS y las oficinas del INS a los departamentos, y se trasladó la división de saneamiento básico rural, al nuevo ente rector del sector: la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Obras Públicas y Transporte33. El control de la calidad del agua permaneció a cargo del Ministerio de Salud.

La normatización técnica y el manejo del sistema de información fueron asignados al Ministerio de Obras. La planificación sectorial quedó a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Se suprimió el Fondo Financiero de

30 Decreto 2804 de 1975.

31 En los municipios y departamentos los servicios de agua potable y alcantarillado urbanos estaban administrados por 34 empresas del sistema INSFOPAL (12 de carácter municipal y 22 departamentales), 3 sistemas ACUAS (Acuavalle, Acuagirardot y Acuantioquia) y, el resto por empresas públicas municipales. Las oficinas seccionales del INS atendían 22 departamentos y las intendencias y comisarías.

32 Decreto 77 de 1987.

33 Esta dirección está adscrita a la Secretaría Técnica del MOPT, la que a su vez depende del Viceministro.

Desarrollo Urbano y, en su reemplazo, se creó la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER S.A., adscrita al Ministerio de Hacienda.

Con el propósito de fortalecer el sector, se lanzó el Plan de Ajuste del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (PAS), que consiste de un conjunto de acciones integradas alrededor de un programa de crédito dirigido a los entes territoriales con criterios de eficiencia34.

Junto al PAS se creó un programa de asistencia técnica, el AT-PAS35, adscrito al DNP. Este grupo asesor, coordinado en el nivel nacional, da soporte a las funciones de asistencia a las regiones a través de las unidades técnicas de los CORPES y opera en las oficinas de Planeación Departamental.

B. Evaluación de la situación actual

El proceso de descentralización, iniciado en 1987, encaminado a establecer una administración más racional del sector, donde las decisiones se tomen en el nivel local, ha sido prolongado, errático y ha tenido un alto costo, en gran parte por la ausencia de una orientación nacional. En el momento de iniciarse esta reforma, la mayoría de los municipios y departamentos no poseían la capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir las responsabilidades que se les transfirieron.

En el nivel central, los mecanismos creados para guiar y controlar la gestión de las instituciones departamentales y municipales han sido muy débiles. La Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Obras no ha logrado apoyar a las regiones en su desarrollo institucional. La FINDETER sólo inició los desembolsos del PAS hacia finales de 1990, dejando prácticamente todo el crédito por desembolsar36. Por su parte, el Ministerio de Salud no ha logrado desempeñar adecuadamente la única función que la reforma le dejó: el control a la calidad del agua. Adicionalmente la legislación descentralista no contempló mecanismos ni entidades encargadas de la vigilancia y el control a la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado.

En síntesis, resulta imprescindible crear las condiciones que permitan garantizar una adecuada prestación de los ser vicios por parte de los departamentos y municipios. Se concluye también de este diagnóstico institucional, que el país requiere de una superintendencia de servicios públicos domiciliarios, y de una entidad del orden nacional que oriente los procesos de planeación, asistencia técnica y desarrollo institucional y que además se encargue de la regulación sectorial.

34 Las condicionalidades para acceder a los recursos del PAS son: (i) Diseños eficientes desde el punto de vista económico, (ii) Adopción de mecanismos de recuperación de inversiones que minimicen el subsidio a los consumos y (iii) el diseño de mecanismos idóneos para la administración, operación y mantenimiento de los sistemas.

35 Programa de Asistencia Técnica al Plan de Ajuste del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, el DNP, el FONADE, los CORPES y la Financiera de Desarrollo Territorial, financiado con los recursos del crédito sectorial del PAS.

36 Ante la desarticulación del sector y con carácter transitorio, se creó la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico, ente coordinador de la estrategia institucional del sector que vincula a los CORPES en sus decisiones, a la Junta Nacional de Tarifas, al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Salud, a la Federación Colombiana de Municipios y antes de la creación de FINDETER al BCH.

La historia muestra que el manejo del agua potable es de carácter multisectorial. La visión institucional sesgada al crédito (Minhacienda), a la salubridad (Minsalud), a las obras públicas (Minobras), no permite integrar los complejos y variados elementos que lo caracterizan.

II. OBJETIVOS

Como se vió en los anteriormente, Colombia registra niveles muy bajos de cobertura en agua potable y alcantarillado, y un vacío institucional que amenaza cualquier intento por lograr metas satisfactorias. Ello también ha comprometido la posibilidad de sostener el proceso de descentralización en que el país está empeñado.

Así las cosas, los objetivos del Plan de Desarrollo para el sector de agua potable y alcantarillado para el período 199 1- 1994 son:

1. Reestructurar las instituciones del sector en línea con la política de descentralización, definiendo además las responsabilidades de los niveles nacional y regional. Se mantendrá la responsabilidad de la ejecución y administración en el nivel municipal fortalecerán las funciones de asistencia, regulación, planeación y control a nivel regional y nacional.

2. Aumentar, en el período 90-94, las coberturas promedio nacionales de agua potable y alcantarillado del 66% al 76% en acueducto y del 51% al 57% en alcantarillado. Ello significa llevar los servicios de acueducto a casi 6 millones de habitantes y de alcantarillado a 4 millones, y alcanzar niveles de coberturas acordes con los patrones internacionales.

Los esfuerzos en cobertura se discriminan de la siguiente manera: (Ver Cuadro 2).

3. En cuanto a la calidad del agua, el objetivo es aumentar su potabilidad del 50% hasta un 100%, de tal forma que toda el agua entregada a la comunidad por los sistemas de acueducto sea potable.

4. Diseñar un plan estratégico de saneamiento para los sistemas de aguas servidas de las grandes ciudades, y comen zar las primeras acciones, usando tecnologías eficientes y sostenibles en el largo plazo.

III. POLITICAS Y PROGRAMAS

1. Desarrollo institucional

En este campo la política consiste en crear y consolidar las instituciones del sector a nivel nacional, regional y local, en el contexto de la constitución del presente año y de la política de descentralización. En particular, en las entidades locales se buscará la racionalización de sus estructuras administrativas, de tal forma que el número de empleados por cada 1.000 suscriptores sea como máximo 537.

En el nivel Nacional se ubicarán las funciones de planificación, regulación, normatización, asistencia, vigilancia y control sectoriales. Entre las primeras se incluye el diseño y puesta en marcha de estrategias financieras e

37 Actualmente estos índices son: Barranquilla 12 empl/1000 suscriptores, Cali 3.5, Bogotá 3.96.

institucionales para el logro de las metas nacionales de cobertura y calidad en la prestación de este servicio, en coordinación con los entes planificadores de los niveles locales (municipales, departa mentales y regionales).

La importancia y dimensión del sector, así como la experiencia pasada, llevan a proponer, además de la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ordenada por la nueva Constitución, un ente especializado que reemplace y complemente las funciones de la actual Dirección de Agua Potable del Ministerio de Obras Públicas, que se encargue de las labores de regulación sectorial.

Por lo anterior se creará la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, adscrita a la Presidencia de la República, tal como lo ordena la nueva carta, cuyas principales funciones son las siguientes:

- Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas y políticas establecidas por el Gobierno Nacional a través del ente regulador.

- Vigilancia de la gestión de los entes administradores de los servicios y de los contratos de concesión otorgados por los municipios a los administradores.

- Controlar y sancionar a los entes administradores que incumplan con las normas establecidas por el ente regulador.

Complementa la organización institucional del sector la creación de una institución, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, encargada de coordinar la planificación sectorial, de la regulación sectorial, la normatización y la puesta en marcha de estrategias nacionales en desarrollo del sector de agua potable y alcantarillado.

Con esta alternativa se evita que el sector dependa nuevamente de una estructura especializada en asuntos no afines, lo cual ha demostrado su ineficiencia. Adicionalmente, con viene adscribir esta entidad al DNP porque este Departamento ha adquirido experiencia en el sector con la dirección del AT/PAS, y está en capacidad de garantizar la coordinación interinstitucional.

Las funciones del nuevo ente son:

- Diseño y puesta en marcha del esquema regulatorio sectorial.

- Establecer los parámetros con los que los municipios fijarán las tarifas, elaborarán los planes de expansión de los sistemas y celebrarán los contratos de concesión de los servicios.

- Asistencia al nivel regional en la administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado, mediante el des arrollo de modelos de gestión, y en la generación de proyectos de inversión.

Planificación sectorial.

- Desarrollo y mantenimiento del sistema integrado de información sectorial.

- Planeación, normatización y coordinación del desarrollo tecnológico sectorial y la investigación.

- Adelantar programas especiales encaminados al uso eficiente del

agua.

Las funciones de asesoría en los aspectos institucionales se encuentran

ya adscritas al DNP a través del AT/PAS, que se encarga además de preparar solicitudes de crédito para preinversión e inversión. El actual AT-PAS sería, en la práctica, el mecanismo de transición al nuevo diseño institucional regulatorio.

Los Consejos Regionales de Planificación, además de sus propias labores planificadoras y de coordinación de la inversión regional, asumirán tareas de asistencia sectorial al nivel departamental y coordinarán, en conjunto con el DNP, la puesta en marcha de las entidades sectoriales en los departamentos de su jurisdicción.

Sobre los Departamentos recaerá la responsabilidad de asistir y asesorar al nivel local municipal. Cuando los municipios no estén en capacidad de administrar los sistemas o ejecutar las inversiones, podrán delegar en los departamentos estas funciones. Bajo este esquema, tendrán entonces las siguientes funciones:

- Planificar el sector a nivel departamental, en coordinación con los municipios y los CORPES.

- Asistir en los aspectos técnicos e institucionales a los municipios.

- Cofinanciar con recursos propios y del crédito las inversiones sectoriales en su área territorial.

- Apoyar a los municipios que los soliciten en la administración, operación y mantenimiento en aquellas funciones que, por economías de escala, no se justifica realizar a nivel local.

En el nivel municipal se establecerán y consolidarán entes especializados autónomos38 que, por concesión, prestarán los servicios de acueducto y alcantarillado, independientemente de su carácter público o privado. Los esquemas administrativos corresponderán al tamaño del municipio y a la complejidad técnica del sistema. Sus funciones serán las siguientes:

- Planificar la prestación del servicio en las áreas urbana y rural, en coordinación con los demás niveles de planificación.

- Administrar, operar y mantener los servicios.

- Preparar, financiar y ejecutar los proyectos.

38 Juntas de servicios públicos, secretarías de servicios, empresas de servicios. Se pretende que sean entes autónomos e independientes, pero no necesariamente autárquicos.

En las zonas rurales se promoverá la participación de la comunidad, favoreciendo organizaciones asociativas y cooperativas.

La política buscará también ampliar el espacio a la participación privada

como herramienta para mejorar la gestión.

2. Programa de asistencia técnica y desarrollo institucional

Para llevar a cabo el proceso de ajuste institucional es necesario fortalecer el AT-PAS, dimensionándolo de acuerdo con los requerimientos de asistencia técnica de las regiones en preinversión, inversión y desarrollo institucional.

La vigencia del AT-PAS se prolongará hasta la constitución del nuevo ente regulador y su cobertura se extenderá a todo el país. Los consultores de este programa tendrán la tarea de desarrollar las alternativas institucionales que se recomendarán a los niveles seccional y local. Estos modelos permitirán, al finalizar el cuatrenio, que cada sistema de agua potable y alcantarillado del país cuente con una estructura administrativa idónea.

El costo del programa asciende a 2.4 millones de dólares y será ejecutado por el DNP, FONADE, FINDETER, los CORPES y el Ministerio de Salud. Los recursos provienen del crédito sectorial del PAS con el Banco Mundial, FONADE y los CORPES y contarán con el apoyo del PNUD (cuadro 3).

El programa de desarrollo institucional, que es responsabilidad de los departamentos, estará apoyado por el AT-PAS, quien se encargará del diseño e implantación de estructuras institucionales adecuadas para asesorar a los Municipios. Para ello se estima que se requieren 4 millones de dólares adicionales. El financiamiento se hará a través de los recursos del crédito de FINDETER, el programa de subsidios y los fondos del FONADE.

3. Apoyo financiero

Para lograr las metas propuestas, además de las reformas institucionales, se requiere aplicar recursos suficientes con herramientas financieras adecuadas. La Nación, a través de FINDETER, otorgará créditos a aquellos proyectos que maximicen la generación interna de ahorro. De esta forma, se garantiza el buen funcionamiento de los sistemas y se posibilitan posteriores aumentos de cobertura.

Las inversiones en el sector deben cumplir los criterios de costo mínimo. Se debe mostrar la viabilidad administrativa para manejar el sistema con entidades que no superen los 5 trabajadores por cada mil conexiones, y se dará prioridad a los proyectos de rehabilitación, potabilización y control de pérdidas.

Aquellas localidades beneficiarias de recursos de la Nación deberán adoptar un sistema tarifario con las siguientes características: (i) Independencia financiera y tarifaría entre servicios. (u) El subsidio se limitará a los consumos básicos, es decir hasta los 20 m en los grupos de menores recursos económicos. (iii) En todos los casos, la tarifa promedio debe cubrir los costos de operación y mantenimiento. Se establecerá el porcentaje de los costos de inversión que se deben recuperar por medio de la tarifa según el

tamaño y nivel de ingresos del municipio. (iv) La parte del servicio de la deuda no cubierta por la generación interna será servida con recursos locales. (y) Las tarifas deben reflejar, por lo menos en el consumo suntuario, el costo incremental promedio de largo plazo, para dar una señal clara del costo real del recurso en cada localidad.

Cuando, después de cumplir con los requisitos técnicos y financieros, un municipio no pueda adelantar la construcción del acueducto con sus recursos y los de crédito, la Nación asignará recursos de cofinanciación con el propósito de lograr las coberturas deseadas. Para su control la entidad beneficia ria deberá adoptar planes de desempeño, supervisados por FINDETER, el ente regulador y el AT-PAS.

A. Programas de crédito

Utilizando los recursos de las transferencias del Impuesto al Valor Agregado y las rentas propias, los municipios, apoyados por los departamentos, podrán apalancar crédito por cerca de 283 millones de dólares durante el cuatrenio, para realizar inversiones en acueductos y alcantarillado en las zonas urbanas39. Cerca del 50% de los recursos de este programa provienen del crédito PAS contratado con el Banco Mundial, 15% de los entes territoriales, 12% de los intermediarios financieros, 20% de la Nación y el resto de una donación del gobierno Neerlandés.

La Nación, a través del AT-PAS, o la entidad que se cree, prestará la asistencia a los entes locales en el proceso de generación de proyectos, dentro de los requerimientos arriba establecidos, para que la totalidad de los recursos sea desembolsada antes de finalizar 1994.

B. Programa de Cofinanciación

39 No incluye las 4 grandes ciudades.

Se transferirán recursos del Presupuesto Nacional en los casos especiales de proyectos que, por su complejidad técnica, y aún después de aplicar criterios de costo mínimo, tengan costos unitarios excepcionalmente altos. Para acceder a estos recursos se deberá demostrar que la capacidad de apalanca miento conjunta del municipio y la empresa operadora está agotada, una vez ésta haya adoptado un plan de ajuste institucional. El apoyo financiero de los departamentos deberá complementar las acciones del nivel nacional.

Puesto que los recursos destinados a estas transferencias directas son limitados, se considerará la rentabilidad social y económica de los proyectos.

Los recursos del presupuesto se destinarán a subsidios directos a los sistemas, con el fin de no crear condiciones financieras dispersas.

a) Programa de cofinanciación a las ciudades intermedias: Como se mencionó en el diagnóstico, varias ciudades del país con altas tasas de crecimiento tienen limitaciones financieras para expandir sus acueductos. Este programa dirigirá $ 48 millones de dólares en recursos no reembolsables que, complementados con los créditos, los recursos municipales, departamentales y la generación interna de las empresas, permitirán elevar las coberturas hasta el promedio de este rango de ciudades.

Por las condiciones técnicas de sus sistemas, Cúcuta, Pasto, Villavicencio, Buenaventura, Sincelejo, Cartago, Tumaco, Tunja, Florencia, Riohacha, San Andrés y Quibdó, entre otras, son candidatas al subsidio.

b) Programa de cofinanciación para el resto de la zona urbana: Para ciudades con menos de 100 mil habitantes también se establecerá un fondo de cofinanciación. Para acceder a estos fondos se tendrán en cuenta los mismos principios.

A este programa se destinarán $30 millones de dólares, el cual tendrá una cobertura de cerca de 450 cabeceras municipales que comprenden más de 4 millones de habitantes.

4. Programa de saneamiento básico rural

Para atender las áreas rurales, los municipios y los departamentos revitalizarán el programa de saneamiento básico rural. Esta modalidad de gestión combina fondos de los municipios y los departamentos con recursos comunitarios (en materiales y mano de obra) para la financiación y ejecución de los proyectos. Los sistemas se administrarán por intermedio de juntas administradoras locales.

Para adelantar el programa de saneamiento, los departamentos y municipios programarán, dentro de sus presupuestos, los recursos requeridos para complementar aquellos de la comunidad. Estos programas contarán con los recursos de crédito de FINDETER, el Fondo DRI, el PNR y la Caja Agraria.

Dentro del programa de vivienda de interés social de la Caja Agraria, la Nación aportará a la entidad cerca de $16.000 millones al año. La Caja destinará, prioritariamente estos recursos a saneamiento básico40. Se recomienda que el 50% se concentre en esta área. El déficit de vivienda rural

40 Tal como lo recomendó por el CONPES Documento No. 2520 de marzo 19 de 1990.

es cualitativo y dentro de las carencias identificadas, más del 80% corresponde a deficiencias en las condiciones sanitarias.

Además de los recursos que apliquen el PNR y la Caja Agraria, el Fondo DRI destinará recursos por cerca de 36 millones de dólares para el saneamiento básico rural.

5. Programa de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos

Una de las limitantes de los sistemas de acueducto para lograr una adecuada calidad del agua es la carencia de personal técnico capacitado. Para suplir esta deficiencia, se implementará un programa de capacitación donde participen entidades públicas y privadas.

Este programa, que cuesta aproximadamente 0.5 millones de dólares al año, financiados con recursos del préstamo del Banco Mundial, será administrado por la nueva entidad rectora del sector. Esta contratará con base en costos por estudiante atendido. Los cursos serán dictados por el SENA, la ESAP, las Universidades y entes privados como el Cenagua y Acodal.

El programa hará énfasis en las áreas de operación de plantas de tratamiento, control de fugas, operación y mantenimiento de pozos e interventoría de obras. Durante su ejecución, se capacitarán cerca de 3600 funcionarios entre fontaneros, operadores de plantas de tratamiento y demás personal técnico. Los recursos provienen de crédito del BIRF/ PAS.

6. Programa de Preinversión

En los últimos años las inversiones del sector han estado represadas debido a la lenta generación de proyectos que cumplan con los criterios de eficiencia requeridos. Con frecuencia, las deficiencias en los diseños implican grandes sobrecostos y demoras en las inversiones.

Por lo anterior se llevará a cabo un programa cuyo costo se estima en

38 millones de dólares, que garantizará un flujo adecuado de estudios y diseños dentro de parámetros de calidad. El AT-PAS será el responsable de la coordinación de este programa, el cual será ejecutado por FONADE, los CORPES, el Plan Nacional de Rehabilitación y FINDETER.

Los fondos provenientes del PNR, los CORPES y una porción de los recursos no reembolsables de FONADE se destinarán a los municipios menores y de más bajos ingresos.

7. Programa de Calidad del Agua

Los nuevos proyectos y sistemas que se construyan deberán garantizar que la calidad del agua cumpla con los parámetros sanitarios establecidos.

Estimativos preliminares indican que cerca del 12% de los recursos canalizados hacia el sector, casi $100 millones de dólares, se destinarán a tratar el agua en los diferentes sistemas. Estos recursos provendrán de crédito externo directo a las grandes ciudades, y de créditos de FINDETER al resto de comunidades.

La acción institucional en este campo estará estrecha mente asociada a la canalización de los recursos de crédito y subsidios. Todas las entidades que reciban algún tipo de apoyo financiero del gobierno central deberán comprometerse a proveer el agua bajo condiciones aceptables de calidad. Para ello FINDETER, establecerá un sistema de condicionalidades que se controlará con planes de desempeño.

S. Programa de Calidad Ambiental

Aunque la prioridad de las inversiones se otorga a la disponibilidad de agua potable, las inversiones del sector deben reducir la generación de efectos ambientales negativos. En este sentido, los proyectos de agua potable que se ejecuten estarán acompañados de soluciones concretas para aminorar los efectos ambientales negativos que puedan generar.

Dentro del programa de calidad ambiental se estudiará la concesión de las garantías de la Nación a créditos externos a los municipios para adelantar las primeras etapas de los proyectos de saneamiento de las ciudades de Santafé de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Cúcuta.

Un requisito para que el gobierno apoye los programas de saneamiento será la elaboración de estudios integrales de impacto ambiental que permita seleccionar el mejor proyecto desde las perspectivas financiera, económica y ambiental

9. Programa de Prevención, Control y Erradicación del cólera

Dentro del plan de agua potable y saneamiento básico, el Gobierno Nacional diseñará y pondrá en marcha un plan especial para atender en el mediano plazo uno de los principales factores de riesgo de propagación del cólera, como son las condiciones de acceso al agua potable y la disposición de excretas. Este plan, cuya operación será similar a la del fondo de cofinanciación de acueductos, tiene un costo cercano a los $14 mil millones y atenderá prioritariamente todos los municipios de la Costa Pacífica colombiana y de la frontera sur del país.

IV. PLAN FINANCIERO

Los recursos necesarios para llevar a cabo este programa, ascienden a $ 930 millones de dólares, de los cuales $883 millones corresponden a gastos de inversión, $38 millones a diseños y estudios, $ 5.4 millones al programa de desarrollo institucional, $ 2.4 millones a fortalecer el programa de asistencia técnica y $1.5 millones para el programa de capacitación (cuadro 3).

La inversión se financiará de la siguiente manera:

- Las cuatro grandes ciudades realizarán inversiones por $4 15.7 millones de dólares, combinando la generación interna con los recursos de crédito externo directo. (Cuadro 4)

- Las otras capitales de departamento y las ciudades con más de 100 mil habitantes invertirán $142 millones de dólares. En el resto de las cabeceras municipales las inversiones ascenderán a los $172 millones de dólares. Estas serán finan ciadas en un 70% por el crédito sectorial del Banco Mundial (PAS), el 20% con los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional y el restante 10% con la contrapartida local (cuadro 5).

- La zona rural contará con recursos para inversiones por $152 millones de dólares, de los cuales $ 36 millones de dólares provienen del crédito del Fondo DRI con la banca multilateral, $ 57 millones de dólares del programa de saneamiento básico de la Caja Agraria41, $36 millones de dólares del crédito PAS y los $ 23 millones de dólares restantes de contra partidas locales.

41 Estos recursos forman parte del programa de subsidios de vivienda de interés social.

- Para financiar los gastos del subprograma de preinversión se cuenta con recursos de FONADE, FINDETER, los CORPES y las Empresas de las 4 grandes ciudades.

- La asistencia técnica y el programa de capacitación, están financiados con recursos del crédito PAS-BM.

V. RECOMENDACIONES Y ACCIONES INSTITUCIONALES

En su reunión 649, el Consejo Nacional de Política Económica y Social acogió las siguientes recomendaciones

1. Solicitar a los Ministerios de Salud y Obras Públicas y al DNP, a través de la Comisión Nacional de Agua Potable y Sanea miento Básico, la preparación de un proyecto de ley que cree una entidad encargada de la coordinación del sector y dé directrices para la administración sectorial a nivel departa mental y local.

2. Solicitar al Ministerio de Hacienda ya! DNP adicionar en el presupuesto de 1991 e incluir en el de 1992, los recursos necesarios para iniciar el programa de cofinanciación.

3. Encargar al DNP y a Findeter, la elaboración del reglamento del programa de cofinanciación, de acuerdo con los lineamientos expuestos en este documento. Aquellos recursos des tinados a calidad del agua, serán definidos en conjunto con Minsalud.

4. Solicitar a los gobernadores, CORPES, DRI, DNP y Caja Agraria tomar las medidas para reiniciar, bajo la coordinación del AT-PAS, el Programa de Saneamiento Básico Rural con el apoyo de la División de Saneamiento Básico Rural del MOPT.

5. Solicitar al AT/PAS iniciar el programa de capacitación expuesto en el documento.

6. Solicitar al ATIPAS coordinar con FONADE, FINDETER y los CORPES, la ejecución del Programa de Preinversión con los criterios establecidos en este documento.

7. Solicitar al DNP, para que, en coordinación con los municipios, corporaciones regionales, y el INDERENA, emprendan los estudios y acciones para sanear las aguas servidas en las ciudades mencionadas en el documento.

8. Solicitar al Ministerio de Hacienda las modificaciones normativas necesarias para incluir al Ministro de Salud en la Junta Directiva de Findeter.

INFRAESTRUCTURA FISICA

Presentación

La apertura y modernización de la economía colombiana no podían limitarse a modificar las reglas de juego para los agentes económicos, cambiar la estructura de los mercados y desarrollar sistemas, instituciones y finanzas para impulsar la extensión de la salud, la educación y la vivienda. En presencia de una infraestructura física limitada, inoperante y obsoleta, correspondiente a un país atrasado y de espaldas al mundo exterior, los cambios mencionados resultarían insuficientes. Por esto es necesario romper los cuellos de botella en el campo de la infraestructura física, redefiniendo el papel del Estado y el de los agentes privados y elevando sustancialmente la inversión.

En estas materias, es indispensable recapitular dos desarrollos con fuerza legal ocurridos en los primeros meses de gobierno, que ilustran una nueva concepción del proceso de modernización. Nos referimos a la expedición del estatuto para las telecomunicaciones y al desarrollo de una nueva estructura portuaria, ambos dirigidos a facilitar las acciones de los ciudadanos, en el marco de la internacionalización de la economía.

En primer término, el Decreto Ley 1900 de 1990 cambió de manera definitiva el ordenamiento general de las telecomunicaciones y de las potestades del Estado en relación con su planeación, regulación y control, así como el régimen de derechos y deberes de los operadores y de los usuarios. La estructura cerrada, centralista y excesivamente estatizada, que rezagó al país de innovaciones tecnológicas tales como la telefonía celular, la telemática y los servicios de valor agregado, ha sido remplazada por una más acorde con las nuevas necesidades, dirigida a reducir costos y beneficiar a los consumido res. El decreto mencionado abrió mecanismos para otorgar concesiones privadas en todos los nuevos servicios y en la telefonía nacional, incluyendo la posibilidad de crear competencia efectiva a la empresa estatal Telecom. Paralelamente, el Decreto Ley 1901 de 1990, que estructuró un nuevo Ministerio de Comunicaciones, determinó el papel del Estado en la planificación y control del sector. Estas reformas, en proceso de desarrollo, permitirán que el país cuente con una oferta de servicios de comunicaciones verdaderamente acorde con una economía moderna y capaz de competir en los mercados internacionales, al término de esta administración.

En segundo lugar, en el área de puertos las reformas han sido verdaderamente importantes. El país se hallaba sitiado, desde sus propias costas, por una empresa ineficiente, con un poder monopólico suficiente para impedir el desarrollo y la modernización del comercio exterior. Exportar e importar en Colombia era cada vez más difícil y costoso, en buena parte por su régimen portuario. Así se evitó la ampliación de la producción y el empleo de miles de colombianos. La Ley 1 de 1991, o Estatuto Portuario, reformó en forma global esa situación. Se ordenó la liquidación de la empresa COLPUERTOS para crear a cambio, entidades portuarias de servicio público, en las cuales tendrán preponderancia las regiones y los agentes privados. Estas sociedades contarán con un régimen propicio para el desarrollo y crecimiento

de actividades portuarias que involucren tecnologías y procedimientos avanzados en el manejo de la carga, contratando con terceros de forma que puedan realizar en forma ágil sus actividades. La disminución de costos, el aumento de la eficiencia y competitividad derivadas de estos cambios será una contribución de primer orden para el desarrollo económico del país.

Estas reformas legales son un ejemplo del papel que asumirán el Estado y los particulares frente a las cuantiosas inversiones necesarias para desarrollar una infraestructura moderna para el transporte, el riego, las comunicaciones y la energía. En particular, se presentan problemas de inversión especial mente agudos en el transporte y la adecuación de tierras.

Las inversiones en estas áreas son prioritarias por sus efectos benéficos sobre todos los sectores, a causa de sus externalidades. El impacto de las nuevas carreteras a los puertos, por ejemplo, reduce los costos de todas las firmas, agrícolas, industriales y mineras, y posibilita el desarrollo de nuevos negocios al conectar los mercados domésticos con los externos.

Las inversiones estatales en carreteras y otros modos de transporte se orientarán, con preferencia, a conectar al país con los mercados del exterior, de una manera racional y lógica con el aumento de las corrientes de comercio. Para ello se trabajará en un Plan Vial de la Apertura, la rehabilitación de las vías férreas y la recuperación del río Magdalena.

El Plan Vial plantea un marco de inversiones para los próximos 10 años, y establece claramente la prioridad de los proyectos en los próximos cuatro. Este plan de inversiones indica la fuente de recursos para su ejecución y los profundos cambios institucionales necesarios para su desarrollo. La Nación construirá y mantendrá una red de troncales y transversales, cuyo tráfico y orientación tendrá prioridad en las acciones del nivel central. Los departamentos y municipios, por su parte, atenderán las vías que corresponden a sus áreas de jurisdicción.

El plan férreo plantea el monto de inversiones y los tramos que deben ser rehabilitados, en especial en el Magdalena, el Centro y el Pacífico. Las instituciones de regulación y el mantenimiento de la red será responsabilidad del Estado. El sector privado, por su parte, ofrecerá el servicio público de transporte de carga operando de forma competitiva a través de empresas autónomas, que pagarán por el uso de vías. Inicialmente, el Estado podrá apoyar la iniciativa privada con el aporte de equipos y la concesión de la infraestructura férrea. De esa forma, el país volverá a contar con un servicio férroviario eficiente y moderno.

El otro gran grupo de inversiones en infraestructura atacará el pobrísimo estado actual de las tierras, cuya escasa adecuación y mantenimiento es uno de los mayores obstáculos que limita las posibilidades de crecimiento y apertura. Colombia dejó de realizar obras de riego y drenaje desde hace muchos años, cuando sus instituciones se rezagaron y, en consecuencia, se perdió la posibilidad de realizar un importantísimo salto en el campo de la productividad agrícola. Así como en el pasado ésta fue una fuente indiscutible de aumento en los salarios rurales, que contribuyeron a mejorar la distribución del ingreso del país, en el futuro ella servirá para afianzar la paz y la convivencia, por medio de aumentos en la producción y el ingreso rural. Por ello, este plan de desarrollo presenta un ambicioso programa decenal de

inversiones en adecuación de tierras superior a los mil millones de dólares, junto con los cambios institucionales necesarios para llevarlos a cabo.

Este capítulo consta de tres secciones donde se detallan los programas de carreteras, trenes y riego. Ellos complementan las reformas de comunicaciones, puertos y aduanas, y se enmarcan dentro de la estrategia global de modernización que propone la Revolución Pacífica que ha emprendido este Gobierno.

INFRAESTRUCTURA FISICA

Plan vial de la Apertura

La modernización e internacionalización de la economía colombiana busca y requiere un aparato productivo eficiente, con productos competitivos y recursos suficientemente móviles para ser utilizados en forma óptima. La competitividad de los productos depende, en parte, de la eficiencia interna de las empresas para transformar sus insumos con la mejor productividad. Pero también depende, y en una forma importante, de la eficiencia global del sistema económico que permite coordinar y localizar adecuadamente los factores de producción y los productos finales. El sistema de transporte juega aquí un papel trascendental. Con empresas interna mente eficientes pero sin infraestructura adecuada para la movilización de su producción, el modelo de apertura puede enfrentar dificultades insalvables. Por tal razón, para llevar adelante la apertura económica es necesario modernizar y adecuar la red de carreteras del país, dentro del marco de descentralización administrativa del Estado. La escasa disponibilidad de recursos y la inadecuada estructura institucional que induce a su ineficiente utilización podrían atentar contra el logro de tales propósitos. Por lo tanto, es necesario reformar el marco institucional responsable de dichas acciones y contar con fuentes adicionales de financiación.

Este capítulo presenta el Plan vial de la apertura. La primera sección examina brevemente la historia de la red vial nacional y el proceso que condujo a debilitar los entes locales ejecutores de obras públicas y saturar la capacidad central de ejecución. La segunda sección examina el sistema actual de carreteras y las limitaciones de las instituciones que lo sopor tan. La tercera sección desarrolla los fundamentos de un nuevo esquema institucional para eliminar las ineficiencias actuales. Esta nueva estructura cumplirá con los requerimientos mínimos de la infraestructura vial del Plan de Desarrollo que se plasman en la cuarta sección. La quinta sección presenta las limitaciones financieras del Ministerio y el esquema de ingresos y egresos necesario para dar soporte a esta importante área de desarrollo. El documento culmina con las recomendaciones.

1. HISTORIA DE LA CONFORMACION DE UN SISTEMA VIAL INEFICIENTE

Al comienzo del presente siglo, los caminos de herradura, los ferrocarriles y la navegación fluvial eran aún los principales medios de transporte. En 1905, siendo presidente el General Rafael Reyes, se creó el Ministerio de Obras Públicas, el cual expidió las normas para la construcción de las primeras carreteras nacionales. En 1914 se contaba ya con cerca de 600 km de vías aisladas, siendo la más importante, la aún inconclusa, carretera Central del Norte.

La introducción del automóvil, impulsó la construcción de carreteras que, inicialmente, sólo buscaron la comunicación de algunos municipios con sus centros regionales. Aun que en 1930 había 5.700km de carreteras, estas vías no constituían una red integral. La comunicación con el resto del mundo se hacía principalmente por el río Magdalena.

Para organizar el desarrollo acelerado del sistema, el Gobierno Central creó el Consejo Nacional de Vías de Comunicación, el cual preparó el primer Plan de Carreteras Nacionales, aprobado por medio de la Ley 88 de 1931. Desde aquel entonces, se asignó la construcción de vías regionales al Gobierno Central. La presión ejercida por los departamentos para la construcción de obras regionales determinó la atomización de los recursos disponibles y la iniciación de multiplicidad de proyectos. Hasta ese año, el Congreso había aprobado más de 500 leyes sobre construcción y nacionalización de carreteras.

En 1948 la misión Currie encontró que, por supuesto, las regiones del país estaban aún desconectadas. Como resultado, se conformó un plan nacional para integrar el sistema, aprobado en la Ley de Transportes de 1949.

Esta ley asignó al menos el 12% de las rentas corrientes a las carreteras, de los cuales el 30% iba a la red troncal y el resto a vías departamentales. El Gobierno Central continuó a cargo de las carreteras departamentales, y como resultado, se atomizaron los recursos escasos. En aquel año se incluyó en el presupuesto nacional más de una centena de proyectos. Desde entonces, la ejecución de los proyectos se prolonga excesivamente, presentándose demoras de más de 10 años.

Para solucionar los problemas de interconexión, y dada la falta de recursos, se introdujo en 1954 el cobro del peaje. En 1960 se interconectó parcialmente la red. Para completar el sistema, en este mismo año se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales -FNCV- encargado de construir los caminos de penetración. De esta manera se continuó concentrando en el Gobierno Central la mayor parte de las carreteras del país, incluyendo vías locales.

Para aumentar los recursos, en 1966 se creó la Dirección Nacional de Valorización, como dependencia del Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, su contribución a los ingresos ha sido mínima por operar desde el nivel central. En 1967 se introdujo la financiación de carreteras mediante un impuesto de demostración específica, y se creó el Fondo Vial Nacional -FVN-, financiado con el impuesto a los combustibles. Además, el Ministerio de Obras ha contado con

Esta ley asignó al menos el 12% de las rentas corrientes a las carreteras, de los cuales el 30% iba a la red troncal y el resto a vías departamentales. El Gobierno Central continuó a cargo de las carreteras departamentales, y como resultado, se atomizaron los recursos escasos. En aquel año se incluyó en el presupuesto nacional más de una centena de proyectos. Desde entonces, la ejecución de los proyectos se prolonga excesivamente, presentándose demoras de más de 10 años.

Para solucionar los problemas de interconexión, y dada la falta de recursos, se introdujo en 1954 el cobro del peaje. En 1960 se interconectó parcialmente la red. Para completar el sistema, en este mismo año se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales -FNCV- encargado de construir los caminos de penetración. De esta manera se continuó concentrando en el Gobierno Central la mayor parte de las carreteras del país, incluyendo vías locales.

Para aumentar los recursos, en 1966 se creó la Dirección Nacional de Valorización, como dependencia del Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, su contribución a los ingresos ha sido mínima por operar desde el nivel central.

En 1967 se introdujo la financiación de carreteras mediante un impuesto de demostración específica, y se creó el Fondo Vial Nacional -FVN-, financiado con el impuesto a los combustibles. Además, el Ministerio de Obras ha contado con recursos provenientes de la banca multilateral. A pesar de los recursos totales del Fondo Vial Nacional aumentaron sustantivamente durante los últimos 10 años, las deficiencias institucionales no han permitido terminar muchos proyectos. Por ejemplo, en dicho período, los pagos en el programa de pavimentación presentan un crecimiento promedio anual de 19%, mientras que la red pavimentada sólo aumento en un 1.5%. (Ver gráficas 1 y 2).

Los departamentos y municipios han adelantado la construcción y mantenimiento de apenas cerca de la mitad de las vías regionales. Como consecuencia, el fortalecimiento del centralismo tuvo una doble expresión. De una parte se debilitaron técnica, financiera y administrativamente los entes loca les ejecutores de obras y las regiones desatendieron el desarrollo de las vías que les correspondían, esperando que lo hiciera el Gobierno Central. Esto indujo un aumento en las demandas regionales hacia el nivel central. Hoy existen cerca de 1.500 leyes de nacionalización de vías. Esta situación obligó a atomizar aún más los recursos y a mantener una excesiva planta de personal para el mantenimiento de las carreteras.

La centralización de las carreteras, además de saturar la capacidad del Ministerio, le impide administrar las vías fluviales, los inmuebles, parques y monumentos de la Nación, y definir las políticas de suministro de agua potable y sanea miento básico. Aún más grave, el Ministerio no planifica el transporte en forma integral.

En conclusión, la estructura centralizada no se adapta al desarrollo dinámico de la red y genera una rigidez en la definición y ejecución de los proyectos. El marcado centralismo volvió inflexible la programación de los proyectos e indujo asignaciones de responsabilidad no correspondientes con el tipo de vía. Esto debilitó la capacidad operativa y financiera de los entes locales e impidió atender tanto las necesidades nacionales como las regionales, atomizando los recursos de inversión e impidiendo la conformación de redes eficientes.

II. SITUACION ACTUAL

En esta sección se analizan las condiciones físicas y operativas del sistema de carreteras; la estructura institucional y administrativa para su manejo; y, por último, la capacidad financiera del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

En la actualidad el país cuenta con una extensa red de carreteras, con diferentes características y niveles de servicio (medida la calidad de la vía en

términos de velocidad, maniobrabilidad y utilización). El sistema actual esta a cargo del Ministerio de Obras y de las Secretarías de Obras Públicas departamentales y municipales. La actual red conecta los principales centros regionales entre sí y los municipios con las zonas agrícolas.

La totalidad de las carreteras existentes alcanza una longitud aproximada de 100 mil kilómetros. De acuerdo con las características de diseño y los volúmenes de tráfico actuales, las vías se clasifican en troncales, secundarias y de penetración o veredales. La conformación de la red y sus respectivos costos promedio se presentan en el Cuadro 1.

El Ministerio de Obras atiende cerca de 56 mil kilómetros. El Fondo Vial Nacional tiene a su cargo la red troncal y el 55% de la red secundaria (20 mil km). Por su parte, Caminos Vecinales atiende el 52% de los caminos de penetración (30 mil km) y el resto está a cargo de los departamentos y municipios.

1. Características físicas y operativas

La localización en la zona Andina de los principales centros de producción y consumo, unida a la compleja topografía del país, definieron un sistema de carreteras con características difíciles. De acuerdo con el diseño y trazado, el 47% del sistema vial recorre terreno montañoso y escarpado, el 34

% terreno plano y el 19% ondulado. Por la dificultad del terreno, las vías de la red troncal con altísimo tráfico tienen especificaciones correspondientes a vías de segundo orden. Una misma troncal está constituida por tramos con diferentes condiciones de diseño.

La red atendida por el Fondo Vial Nacional tiene cerca de 10 mil kilómetros pavimentados (39%) y más de 15 mil en afirmado (6 1%). En el Cuadro 2 se clasifican las vías pavimentadas según el volumen y el tipo de tráfico.

Los volúmenes superiores a 4000 vehículos diarios corresponden a tráfico urbano en las vías de acceso a las ciudades, donde la congestión obstaculiza el tráfico de larga distancia. Por ejemplo en Pereira, Ibagué, Girardot, Popayán y Bello entre otras, se crean cuellos de botella que reducen notablemente la velocidad. En las zonas rurales, estas carreteras cuentan con

suficiente capacidad de tráfico para los próximos 10 años42. No obstante, los volúmenes de tráfico justifican mejorar sus condiciones de operación.

El volumen de tráfico es el mejor indicador para determinar la asignación futura de vías nacionales y regionales. Actualmente, el 65% de la red pavimentada tiene un tráfico promedio diario inferior a 2000 vehículos, el cual es, en su mayoría, de carácter local o regional y por lo tanto, no debería estar a cargo del Fondo Vial Nacional. De otra parte, los 15 mil kilómetros de carreteras en afirmado, atendidas por el Fondo Vial Nacional, corresponden a vías de segundo y tercer orden. En el Cuadro 3 se presentan los volúmenes de tráfico que demuestran esta situación.

Esta clasificación muestra que cerca del 75% de las vías no pavimentadas a cargo del Fondo Vial Nacional tienen muy bajo tráfico (menos de 250 vehículos/día) y son de interés estrictamente local.

De otra parte, las vías de penetración se construyen con radios de curvatura pequeños y pendientes fuertes correspondientes a especificaciones mínimas de diseño. Sus niveles de tráfico, generalmente, son inferiores a 100 vehículos por día.

42 Estudio de Transporte y Comercio Internacional. Consultores en Ingeniería y Planeación Ltda. DNP- FONADE. Bogotá, octubre de 1990.

En síntesis, las características físicas y operativas de la red de carreteras a cargo del MOPT muestran que un 90% de las vías son de carácter regional y deberían ser manejadas por los entes territoriales. Por otra parte, el 10% restante son vías de interés nacional y requiere mejoramientos en sus especificaciones.

2. Aspectos institucionales y administrativos

Para la ejecución de proyectos a cargo de la Nación, el Fondo Vial Nacional cuenta con 26 Distritos de Obras Públicas y el Fondo de Caminos Vecinales con 26 regionales. Estas entidades ejecutan directamente obras menores de construcción y mantenimiento de la red.

Cada Distrito del MOPT tienen a su cargo en promedio 1.000 km de carreteras. Sin embargo, la planta de personal de cada uno no corresponde a la red a su cargo. El personal para conservación asciende a 1,482 empleados públicos y 6,627 trabajadores oficiales.

Para el mantenimiento rutinario el MOPT contrata a 333 microempresas asociativas, las cuales atienden 55 km cada una, que en total equivale al 17,900 Km (70% de la red). En 1990 se pagó a las microempresas cerca de

$210.000 por kilómetro mantenido, equivalentes a la cuarta parte del costo de su ejecución directa por los Distritos. Las microempresas habrían inducido un ahorro sustancial de costos silos Distritos hubieran descontado estas actividades de su presupuesto, pero no lo han hecho.

Por su parte, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales cuenta con cerca de 780 empleados públicos y 1520 trabaja- dores oficiales. En promedio atiende 19 km por trabajador. Este índice es 5.3 veces mayor que el del Fondo Vial, lo cual es especialmente significativo dada la mayor dificultad de su tarea. En general, dado su menor tamaño, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales cumple su labor en forma m eficiente que el Ministerio.

Internamente dentro del Ministerio de Obras, existe una gran dispersión de las responsabilidades y una duplicidad frecuente de esfuerzos. No existe coordinación entre las diferentes dependencias, lo cual obstaculiza su gestión. Los sistemas contables son deficientes y los controles de los proyectos escasos. La programación que se efectúa en el MOPT es fundamentalmente de tipo financiero, que deja a un lado la de orden físico y no está vinculada al ritmo de ejecución de los proyectos. La información es manejada fundamentalmente a nivel de contratos, no existiendo mecanismos automáticos para su consolidación por proyectos. Los estudios de preinversión no son una actividad de la Oficina de Planeación. Estos son seleccionados y ejecutados por la Dirección de Carreteras, la cual tiene la función de ejecutar los proyectos, dándoles un carácter puntual y dificultando la programación integral de los modos.

La capacidad de inversión del Ministerio de Obras se ve afectada por el manejo de los recursos realizado por la Tesorería General de la Nación. El Fondo Vial Nacional y Caminos Vecinales sufren los efectos de las restricciones fiscales, lo cual ha perjudicado y retrasado la ejecución de los proyectos.

El rezago presupuestal, o sea la diferencia entre las apropiaciones y los pagos efectivos, ha hecho que los contratistas deban financiar las obras

mientras reciben el pago de Tesorería. Estos retrasos elevan el costo de los proyectos y dificultan el cumplimiento de las metas.

Así mismo, el exagerado número de trámites para la contratación y pago de las obras entorpece el desarrollo de los proyectos. De acuerdo con el estatuto de contratación y los sistemas de control interno de las entidades, el proceso puede incluir hasta 42 pasos, tomando más de 250 días. Por su parte, el trámite de cuentas de proveedores requiere 40 pasos, y el pago de las actas de obra exige 23 pasos, lo cual puede tomar más de tres meses.

Aún sise tuviera disponibilidad presupuestal para toda la obra, el proceso licitatorio, de contratación, pago y liquidación puede demorar tres años, así la ejecución de la obra dure un año.

3. Fuentes y usos de los recursos del MOPT

El Ministerio de Obras Públicas y Transporte paga la inversión en carreteras, el servicio de la deuda y parte importante de su funcionamiento con recursos de presupuesto nacional, recaudo de peaje, crédito externo y, en menor escala, con otros aportes provenientes de convenios y cofinanciación.

La porción del presupuesto nacional destinada a carrete ras, $165.000 millones en 1991, es distribuida entre el Fondo Vial Nacional (86%) y Caminos Vecinales (14%). Los recursos propios generados, principalmente, por el cobro del peaje, ascienden en 1991 a cerca de $45,000 millones. Los recursos provenientes del crédito externo se estiman en cerca de $40.000 millones. Por su parte, los aportes de cofinanciación ascienden, en 1991, a $1.600 millones.

Durante los últimos años, también se han destinado recursos de presupuesto nacional distintos a los que se originaban por concepto del impuesto a los combustibles y transferencias de ECOPETROL para apoyar programas prioritarios del Gobierno Nacional. Entre 1987 y 1991 se destinaron cerca de $150.000 millones (pesos de 1991) para estos fines.

El excesivo tamaño y centralismo del Ministerio han producido serias deficiencias en la asignación del gasto. Durante los últimos 10 años sólo el 60% de los ingresos ha sido utilizado en el pago directo de construcción y mejoramiento de carreteras y vías fluviales. En el mismo período, el servicio de la deuda demandó el 10% de los ingresos, mientras los gastos de funcionamiento de los distritos y regionales y otros gastos de administración el 30%.

La velocidad de absorción de recursos externos por parte de los Fondos ha sido mayor que la de la generación de recursos internos, incrementado el servicio de la deuda anual. En 1991 el 20% de los ingresos totales se tienen que destinar a su servicio. De otra parte, los gastos de funcionamiento de las dos entidades suman $22.000 millones en 1991, cerca del 10% de los ingresos totales. Como resultado, el 65% del total se puede destinar a pagos de inversión en carreteras y el 5% a vías y puertos fluviales. La situación es peor si se analiza el efecto sobre los recursos de inversión provenientes del presupuesto nacional. De estos recursos, sólo el 56% se destina a pagos directos de inversión.

Estas limitaciones han conducido a una gran ineficiencia en la ejecución de los proyectos. El Fondo Vial Nacional se encuentra adelantando 122

proyectos a través de 193 contra tos de obra y 120 de interventoría, cuyo costo estimado para ser terminados es de aproximadamente US$ 700 millones. Aún sin iniciar nuevos proyectos, la terminación de los actuales tomaría cuatro años. Iniciando nuevos proyectos, como el país lo requiere, una buena fracción de estos no se concluiría en el presente siglo.

III. RESTRUCTIJRACION DEL ESQUEMA INSTITUCIONAL

Los requerimientos de infraestructura de transporte como instrumento básico para el programa de apertura eco nómica y la ejecución del plan de inversiones en carreteras durante el período 1991-2000, exigen modificaciones de fondo en la estructura institucional en el sector transporte. La estrategia está dirigida a aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos y a redefinir las responsabilidades -de la nación, los departamentos y los municipios- en la administración y ejecución de los proyectos.

La mejora en la eficiencia se concentra básicamente en la disminución de los costos de conservación yen la redefinición de responsabilidades de los distintos niveles del Estado, en la administración, conservación y construcción de la red de carreteras.

La experiencia de las microempresas asociativas demuestra que el mantenimiento rutinario puede adelantarse en forma más eficiente por contrato, que a través de los Distritos de Obras Públicas. Según el Informe Final de la Misión INGE ROUTE, es posible reducir los costos de mantenimiento de los Distritos hasta en un 70%, los cuales serían del orden de $4.1 millones/Km en carreteras troncales y $2.8 millones/Km en carreteras secundarias, representando una reducción inicial del 50%. Se estima que de esta manera se puede generar un ahorro de $ 360.000 millones en el período 1991-2000.

Dado que las actividades de mantenimiento se contrata rían, no son necesarios los actuales Distritos de Obras Públicas y Regionales del Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Por lo tanto, los gastos recurrentes de administración también se pueden reducir, liberando recursos adicionales para inversión por $ 162.000 millones, una vez descontados los gastos de liquidación de personal en las unidades regionales. Los con tratos de conservación serían realizados a nivel nacional por el MOPT y a nivel regional por los departamentos.

En materia institucional, además de los cambios descritos, es necesario definir las responsabilidades en los diferentes niveles del Estado. En primer término, las carreteras verdaderamente nacionales (con tráficos superiores a 1.500 vehículos diarios y dentro de las redes nacionales) deben continuar a cargo del Fondo Vial Nacional, independizando su administración dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Lo anterior para permitir que el MOPT se convierta en planificador y supervisor de las actividades del sector transporte. De otra parte, es necesario separar del Ministerio de Obras las Nacionales y de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En segundo término, la construcción, mejoramiento y mantenimiento de las vías regionales y caminos de penetración estarán a cargo de los departamentos. Estos recibirán recursos de un Fondo alimentado con recursos

del presupuesto nacional y créditos externos. La distribución de estos recursos tendrá en cuenta indicadores de población, área y cubrimiento de la infraestructura existente. Las posibilidades de construcción adicional de obras regionales serán mayores si son apoyadas con recursos propios de los entes regionales, entre los cuales puede incluirse el peaje y la valorización. Adicionalmente, los departamentos podrán contar con crédito de entidades de financiamiento del orden nacional.

En tercer término, los municipios cofinanciarán e inducirán inversiones de los departamentos en el área de su jurisdicción. Adicionalmente, con sus propios recursos y con crédito podrán ejecutar obras viales de cáracter municipal.

Como parte de las mejoras en la eficiencia de la inversión es necesario garantizar medios apropiados para la agilización del desarrollo de los proyectos. Por lo tanto, deben simplificarse las normas para la contratación, así como los procedimientos de licitación y trámites presupuestales. De igual manera, la oportuna asignación de recursos de Tesorería permitirá reducir costos financieros y ajustarse a la programación física.

IV. RED VIAL OBJETIVO PARA EL AÑO 2000

La reorientación del modelo de desarrollo debe representar cambios de consideración en la estructura del sistema vial del país. Como parte de la modernización de la infraestructura de los diferentes modos de transporte, es necesario mejorar las condiciones de operación de la red troncal y construir variantes en ciudades para evitar los puntos críticos de con gestión. Por otra parte, es necesario adecuar las redes secundaria y de caminos de penetración, de forma que se integre el país y se reduzcan los costos de transporte de productos agrícolas a los centros de consumo.

La red principal que debe estar totalmente integrada y tener mejores y más homogéneas especificaciones, es la que comunica a las principales zonas de producción y consumo entre si, y a estas con los puertos y con los países vecinos. Los objetivos básicos utilizados en la definición de la red troncal son: minimizar los costos de operación y el tiempo de viaje de los vehículos de carga.

Un elemento importante en la definición de la red principal es el volumen de tráfico, el cual permite determinar las especificaciones de las principales vías. Las carreteras cuyo tráfico estimado en el año 2000 supere los 1.500 vehículos diarios, con una participación de tráfico pesado mayor al 15%, se definen como vías troncales y transversales principales y, en conjunto, constituyen lo que se denomina la red vial objetivo, que señala las metas de construcción para toda la década.

La red objetivo para el año 2000, definida con los criterios anteriores se presenta en el mapa 1. Ella incluye dos corredores troncales que empiezan en la frontera con el Ecuador y terminan en los puertos de la Costa Atlántica. Estos, atraviesan el país en dirección sur-norte y aprovechan en la mayor parte de su trazado, la topografía plana de los valles del Cauca y Magdalena. Igualmente, en un amplio sector de su recorrido existen el modo férreo y es

posible la navegación fluvial, por lo que se facilita el desarrollo de sistemas de transporte multimodal e intermodal.

Las troncales del Magdalena y Cauca se integran entre sí por medio de las transversales. Entre ellas se destacan la vía entre Bogotá y el puerto de Buenaventura, la transversal entre Bosconia y Carmen de Bolívar en la Costa Atlántica, y el acceso al puerto de Tumaco. La salida hacia el Chocó no está contemplada por estar sujeta a la definición de la localización de un tercer puerto en la Costa Pacífica. Una descripción detallada de los corredores se encuentra en el anexo 1.

La red objetivo, una vez completa, tendrá una longitud de 6.300 km aproximadamente43. Esto implica la construcción durante la presente década de 1.000 km de vías y la mejora miento de 3.770 km. Así mismo, la totalidad de la red requiere un adecuado mantenimiento con el fin de evitar costosos programas de rehabilitación. Como consecuencia, se estima que durante la presente década son necesarios cerca de $1.4 billones (US$2.230 millones) para adelantar las obras correspondientes a la red troncal principal.

Por otra parte, en la actualidad, la red de carreteras regionales tiene una longitud de 96.000 km, y se divide en vías secundarias (46.000 km) y de penetración (50.000 km). Los requerimientos mínimos de construcción de vías secundarias nuevas se estiman en 1.500 km en los próximos 10 años. Adicionalmente, se precisa pavimentar 4.400 km de dicha red. La construcción de caminos vecinales también se deberá continuar en forma importante. Cerca de 2.580 km de esos caminos serán construidos hasta el año 2000. A las necesidades de financiamiento para adelantar estas obras del ámbito regional deben adicionarse los gastos de mantenimiento. En total serán necesarios a los menos $2.1 billones (US $3.350 millones) para vías secundarias y caminos vecinales. En el cuadro 4 se indican las metas físicas anuales requeridas para alcanzar los objetivos propuestos.

Con base en los costos estándar44, se calcula que durante los próximos

10 años se requieren cerca de $3.5 billones (US$5.500 millones) para adelantar todas las obras que hoy están a cargo del MOPT. A con las mejoras en los niveles de eficiencia planteadas en el capítulo anterior, los ingresos calculados resultan insuficientes para cubrir los requerimientos.

Se calcularon recursos para inversión en carreteras, en el período 1991- 2000, del orden de $1.9 billones (US$3.030 millones), suponiendo un crecimiento de los ingresos actuales del 4% anual y del saldo de la deuda en 5% anual debido al financiamiento ya contratado. Por lo tanto, queda un faltante por financiar de $1.6 billones (US$2.500 millones), lo que indica que, en las actuales condiciones, sólo se cubriría el 55% de los requerimientos. Con las mejoras de eficiencia derivadas de la contratación del mantenimiento y la redefinición de funciones, se obtendrían $0.7 billones (US$1.040 millones), Por lo tanto, el faltante neto sería del orden de $0.9 billones (US$1.360 millones). En la gráfico 3 se comparan los recursos calculados con los montos requeridos para financiar la infraestructura física aquí planteada.

V. PLAN DE INVERSIONES 1991-1994

Dentro de la red objetivo definida para alcanzarse en los próximos 10 años, se han establecido obras prioritarias que deberán ser acometidas en el período entre 1991 y 1994 (ver mapa 2). Las prioridades son los corredores hacia las costas y la terminación de las obras inconclusas.

43 Ver "Colombia Vial Año 2000", MOPT-1986; Rodolfo Segovia, "Las Carreteras de la Apertura", FEDESARROLLO, 1990; "Infraestructura para la modernización de la economía", Congreso Nacional de Ingeniería, noviembre de 1990.

44 Determinados en condiciones normales de eficiencia

Cuadro 4 Metas fisicas anuales

Carreteras secundarias y caminos vecinales

Tipo de proyecto Carreteras secundarias Caminos vecinales

Construcción Pavimentación Mantenimiento

100 km

400 km

19.000 km

260 km

15.500 km

Gráfico 3

Proyección de ingresos y requerimientos del Fondo Vial Nacionaly del Fondo Nacional de Caminos Vecinales

MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1991

600

500

400

300

200

1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000

A OS

La comunicación con los puertos se ha fijado como meta inmediata de inversión. Hacia la Costa Atlántica, se terminará la Troncal del Magdalena Medio, para la cual se destinarán $37.000 millones, y la transversal Bosconia - Carmen de Bolívar, incluyendo la construcción de un puente sobre el río Magdalena con un costo aproximado de $16.300 millones. Como complemento, se mejorarán las vías existentes en los corredores de transporte identificados. Por otra parte, se dará inicio al proyecto de la variante del Porce y se terminará la vía Medellín - Turbo, esta última con un costo de $30.000 millones.

Hacia los puertos del Pacífico, tendrán especial importancia el mejoramiento de la comunicación entre Buga y Buenaventura y la terminación de las variantes del eje cafetero (La Romelia - El Pollo, Chinchiná y Santa Rosa) y las de Ibagué, Girardot y Palmira entre otras. Se dará acceso definitivo al puerto de Tumaco con la terminación de la vía Pasto - Tumaco con una inversión de $12.600 millones.

Adicionalmente, se mejoraran las condiciones de tráfico en el Valle del Cauca con la construcción de un par vial entre Cali y La Virginia. Estas obras contarán con la participación financiera del Departamento del Valle del Cauca. Dentro del corredor del Magdalena, se terminará la construcción de la vía Mocoa - Pitalito, que integrará la zona del Putumayo con el centro del país.

Las necesidades de mantenimiento para el período ascienden a 2.000 km en la red troncal. En total, se ejecutarán obras de recuperación de la estructura del pavimento, a un costo de $108.000 millones.

El programa de inversión en la red troncal para el período se muestra en el cuadro 5. Estos proyectos cubren 4.500 km aproximadamente y tienen un costo estimado de $524.000 millones, de los cuales $298.000 millones están cubiertos a través de los ingresos calculados para el Fondo Vial Nacional, y

$126.000 son requerimientos adicionales. Por lo tanto, aún si se avanza rápidamente en las reformas dirigidas a elevar la eficiencia, sin recursos extraordinarios no será posible terminar los proyectos actualmente en ejecución ni iniciar las vías necesarias para el programa de modernización de la economía. Una descripción más detallada de los proyectos se puede ver en el anexo 2.

(Cantinuación cuadro 5)

Valor Asignación Faltant.e

Total a partir

Can-et.era 1991 1992 1993 1994 de 1995

Variante de Chínchiná 2.867 830 2.037

Conexiones variantes 6.897 2.300 4.597

La Romelia-El Pollo 5.276 560 1.571 3.145

6- TRANSVERSAL DEL CARIBE 15.170 910 4.487 5.071 4.702

Variante del Mamonal 6.000 1.819 2.519 1.662

Cartagena-Barranquilla 2.630 710 1.920

Barranquilla-Santa Marta 2.880 1.455 1.425

Santa Marta-Riohacha 2.340 1.213 1.127

Riohacha-Paraguachón 1.320 200 1.120

7- TRANSVERSAL CARMEN DE BOLIVAR-BOSCONIA

17.654

2.819

5.850

6.709

2276

Bosconia-Plato 5.357 1.232 1.945 2.179

Carmen-Zambrano 4.797 1.587 2.449 761

Puente Plato 7.500 1.455 3.769 2276

8- TRANSVERSAL MEDELLIN-CUUJfA

31.628

3.754

4.793

8.893

5.055

9.871

Medellin-Cisneros 2.876 1.100 1.776

Cisneros-Puerto Berrío 12.671 738 800 2.000 9.871

B/bermeja-Bucaramanga 7.200 1.145 3.000 3.055

Bucaramanga-Cúcuta 8.881 2.654 1.134 5.093

9- TRANSVERSAL

MEDELLIN-BOGCYI'A

86.078

4.331

7.513

12.807

32.197

29.231

Bogotá-Mosquera 2.534 289 500 900 845

Mosquera-Villeta 3.669 578 1.111 1.000 981

Villeta-Honda 1.037 289 748

Variante de Villeta 2.900 2.900

El Vmo-La Vega-Puente Hila 3.176 976 1.089 1.111

Puente Hila-Villeta 5.162 2.200 1.705 1.257

Tobiagrande-Puerto Salgar 60.000 3.139 27.630 29231

Puerto Trimúo-Medellin 7.600 2.359 2.500 2.741

10- VlLLAVICENCIO- BUENAVEN1URA

50.238

6.165

11.399

16.805

15.868

Bogotá-Villavicencio 13.253 1.407 4.023 4.395 3.428

Bogotá-Girardot 4.513 456 2.063 1.400 595

Girardot-lbagué 8.985 592 2.115 2.676 3.602

lbagué-La Línea 10.650 4.000 6.650

La Línea-La Paila

Buga-B/ventura y 3.035 803 410 1.822

Cali-Loboguerrero 9.802 2.908 2.789 2.511 1.594

12- TRANSVERSAL

TUMACO-MOCOA 14.053 6.424 7.628

Tumaco-El Diviso 4.796 2.043 2.753

El Diviso-La Verbena 9.257 4.381 4.876

Total 577.246 64.135 118.051 145.595 146.155 104.045

Los contratos que actualmente ejecuta el Fondo Vial Nacional en las vías regionales serán terminados. Estos tienen un costo aproximado de $110.000 millones y corresponden, principalmente, a la pavimentación de vías secundarias. En caminos de penetración se terminará la ejecución del crédito con el Banco Mundial con apoyo adicional de recursos del presupuesto nacional.

VI. ESQUEMA FINANCIERO

El faltante para inversión en obras nacionales ejecutadas por el MOPT, identificado en el capítulo 4, asciende a $1.6billones (US$2.500 millones), como se aprecia en el cuadro 6. Estas necesidades se pueden cubrir a través de la mejora en la eficiencia en la ejecución de la inversión (US$1.040 millones) y la consecución de recursos extraordinarios. A pesar del esfuerzo institucional propuesto para aumentar la eficiencia, el cubrimiento de los requerimientos asciende a sólo el 73%. El faltante neto estimado para alcanzar las metas propuestas es de $917.000 millones (US$1.460 millones). Se requiere, por lo tanto, dotar al sector de recursos extraordinarios para alcanzar los requerimientos (ver gráfico 4 y cuadro 7).

El CONPES ha discutido la reasignación de recursos actualmente utilizados en el subsidio a las exportaciones para apoyar la construcción de vías de la apertura. Estos recursos se estiman en el período 1992-2000 en

$630.000 millones (US$1.000 millones).

Para cubrir el faltante para adelantar la red de vías regionales, estimado en $225.000 millones, se requiere un aumento de los actuales recursos destinados a vías en un 10%, lo cual podría provenir del cobro por usos de las carreteras, el aumento de los impuestos existentes y/o la redistribución de otras fuentes.

La distribución por fuentes y usos de los recursos disponibles para el período 1991-1994, se indica en el cuadro 8. Se observa que el 40% del total de los recursos de presupuesto nacional que actualmente se asigna a carreteras se destinarán a los proyectos regionales, mientras que la red nacional se financiará con el 10% de los recursos actuales de presupuesto nacional, la redistribución de fuentes, el peaje y crédito externo.

VII. RECOMENDACIONES

El CONPES, en su sesión 545, aprobó las siguientes recomendaciones:

1. Aprobarla red vial señalada en el presente documento como la red objetivo a desarrollar en el período 1991-2000 y adoptar el programa de inversiones en carreteras y los proyectos señalados en el cuadro 5 como programa vial para el período 1991-1994.

2. Solicitar al Ministerio de Obras y Públicas y Transporte la preparación de un proyecto ley en donde se defina la nueva estructura institucional del sector vial. Con ella se buscará la entrega de la responsabilidad de las carreteras regionales a los departamentos y la modificación de las entidades involucra das. Esta ley incluirá la reestructuración del Fondo Vial Nacional, del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, y la reubicación del Fondo de Inmuebles Nacionales y de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico. También, con las regiones, planeará la desaparición de los actuales Distritos y las regionales de caminos vecinales y su consolidación en las secretarías departamentales.

3. En esta ley se incluirán las fuentes de ingresos requeridos para la financiación de vías.

4. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte revisará los aspectos legales de los estatutos de contratación y presupuesto, y las normas de procedimiento interno de las entidades, con el fin de agilizar la ejecución de los proyectos viales, garantizando la colocación de recursos y el pago oportuno de las obras. Debe proveerse mecanismos para la contratación ágil de obras de emergencia y de conservación.

5. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación estudiarán los mecanismos de distribución en los departamentos de los recursos de presupuesto nacional para atender los requerimientos de construcción, mejoramiento y mantenimiento de vías secundarias. La distribución de las rentas a las regiones se efectuará con base en parámetros técnicos, que tengan en cuenta el cumplimiento de las metas físicas y la eficiencia en la aplicación de los recursos.

ANEXO 1

Descripción detallada de la Red Troncal

Sistema sur-norte

1. Troncal de occidente

Empieza en el puente de Rumichaca en la frontera con el Ecuador, y atraviesa al país hasta los puertos de Barranquilla en la Costa Atlántica. Tiene una longitud de 1.498 km y como nodos principales las ciudades de Pasto, Popayán, Cali, Cartago, Medellín, Carreto, Cartagena y Barranquilla. Actual mente se encuentra a nivel de pavimento y sus especificaciones varían a lo largo de su trazado. El tráfico promedio estimado en el corredor es de 2.500 vehículos día.

2. Troncal del Magdalena

Hace parte del principal corredor de transporte del país, pues en una gran parte de su longitud se encuentran los modos fluvial, férreo y de carreteras. Por tal razón, en él se pueden aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de estos modos y desarrollar un sistema de transporte multimodal. El corredor empieza en el puente sobre el río San Miguel en la frontera con el Ecuador y termina en la Costa Atlántica (Ye de Ciénaga), recorriendo por terreno plano en un 90% de su trazado. Tiene una longitud de 1395 km, y sus nodos principales son Mocoa, Neiva, Puerto Salgar, Puerto Triunfo, Puerto Berrío, San Alberto y Santa Marta. Actualmente, 897 km están pavimentados, 430 km en construcción y 68 km están a nivel de afirmado con especificaciones mínimas. Las características geométricas son prácticamente homogéneas, encontrándose principalmente diferencias en los anchos a lo largo del trayecto. El tráfico promedio diario estimado en el corredor es de 2.000 vehículos.

3. Troncal central

Empieza en Bogotá y termina en San Alberto (Cesar), en el corredor del Magdalena. Tiene una longitud de 472 km. Sus principales nodos son Bogotá, Bucaramanga y San Alberto. En la actualidad 413 km están pavimentados y 54 km en construcción. Las especificaciones no son homogéneas, encontrándose sectores con fuertes pendientes y bajos radios de curvatura.

4. Troncal de Urabá

Este corredor se localiza entre Medellín y el puerto de Turbo en el Golfo de Urabá. Tiene una longitud de 354 km, y sus características varían a lo largo de su trazado, encontrándose sectores de muy bajas especificaciones. En la actualidad tiene 123 km pavimentados y 231 km en construcción y mejora miento. Se estima un tráfico en el año 2000 de 1.500 vehículos diarios en esta vía.

5. Troncal del Eje Cafetero

La troncal del Eje Cafetero se desprende de la de occidente en Cartago, y atraviesa los departamentos de Risaralda y Caldas, conectándose nuevamente en La Pintada (Antioquia). Se caracteriza por un trazado montañoso y un nivel de tráfico elevado (mayor a 3.000 vehículos por día). Tiene una longitud de 107 km, de los cuales 25 km están en construcción. En los próximos años serán construidos 36 km adicionales (variantes a Pereira, Santa Rosa y Chinchiná).

Sistema oriente-occidente

6. Transversal del Caribe

Este corredor une en el extremo norte el corredor occidental y del Magdalena. Su principal función es integrar a los puertos marítimos de la Costa Atlántica, y a ellos con Venezuela. Los principales nodos son Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha y Paraguachón. Tiene una longitud de 415 km y está en su totalidad a nivel de pavimento. Sus especificaciones difieren a lo largo de la vía, especialmente en el ancho de su calzada.

7. Transversal Carmen - Bosconia

Esta transversal conecta las troncales occidental y del Magdalena, facilitando el transporte de productos de importación y exportación del centro del país, tiene una longitud de 162 km. En la actualidad tiene 75 km pavimentados y 87 km en mejoramiento.

S. Transversal Medellín - Cúcuta

Esta transversal parte del corredor de occidente en Medellín, y atraviesa los corredores del Magdalena y la troncal central en Puerto Berrío y Bucaramanga respectivamente. Utiliza parte del corredor del Magdalena (90 km). Integra la zona occidental y central con Venezuela. Sus principales nodos son Medellín, Puerto Berrío, Barrancabermeja, Bucaramanga y Cúcuta. Tiene una longitud de 526 km, de los cuales 224 km no están pavimentados. Su trazado es heterogéneo, se encuentran sectores con muy bajas especificaciones.

9. Transversal Medellín - Bogotá

Esta comunicación une a los dos centros más importantes del país. Parte de su recorrido hace parte del corredor del Magdalena (83 km). Tiene una longitud de 411 km y sus especificaciones cambian en forma notoria a lo largo de su trayectoria. Los principales nodos son Medellín, Puerto Triunfo, Puerto Salgar y Bogotá.

10. Transversal Villavicencio - Buenaventura

En el sentido oriente-occidente, este corredor es el más importante por el volumen de carga que se moviliza. En este corredor tiene posibilidad de operar los modos férreo y carretero. Sus principales nodos son Villavicencio, Bogotá, Ibagué, Pereira, Cartago y el puerto de Buenaventura. Tiene una

longitud de 568 km y sus características cambian considerable mente en todo su trazado, encontrándose graves cuellos de botella en los pasos por las zonas urbanas y al atravesar la cordillera central. Su recorrido utiliza parte de la troncal de occidente (65 km) y del Magdalena (37 km). La comunicación con la capital del Valle se efectúa a través de la carretera Cali - Lobo guerrero.

11. Transversal Huila - Cauca

Une los corredores de occidente y del Magdalena y permite comunicar a una vasta región con los puertos del Pacífico. Tiene una longitud de 150 km y sus especificaciones son bajas. En la actualidad hay 40 km a nivel de pavimento y 110 km en afirmado.

12. Corredor Tumaco - Mocoa

Este corredor comunica en el extremo sur del país a los corredores de occidente y del Magdalena, y a estos con el puerto de Tumaco. Actualmente las especificaciones son bastante bajas, tiene sectores con fuertes pendientes y radios de curvatura pequeños. Su longitud es de 439 km, de los cuales 214 km están pavimentados y 225 km en afirmado. Los principales nodos son Tumaco, Pasto y Mocoa.

ANEXO 2

Descripción de los principales proyectos de inversión período 1991-1994

1. Troncal de occidente Construcción de la variante del Porce

Durante el cuatrenio se iniciará la construcción de la variante del Porce, para evitar el tramo montañoso Medellín - Santa Rosa de Osos - Yaruma!, del corredor Medellín - Carta gena. La nueva vía, de 228 km, se diseño con una velocidad media de operación de 60 km/hora, permitiendo disminuir el tiempo de viaje entre Medellín y Caucasia de 5 horas a 2.5 horas y un 20% los costos de operación de los vehículos de carga con respecto a la carretera existente. Para la construcción de esta variante se requieren $56.500 millones, los cuales incluyen la construcción del puente sobre el río Cauca en Caucasia.

Construcción par vial Cali - La Virginia

Se ampliará la capacidad de! tramo La Paila - Buga de la troncal de occidente de 150 km. Esta vía también hace parte de la transversal Villavicencio - Buenaventura. Tiene un tráfico promedio superior a 6.500 vehículos por día, del cual el 35% corresponde a camiones. La construcción de la segunda calzada permite reducir el alto nivel de congestión que se presenta en la actualidad en esta vía, facilitando el transporte de productos de comercio

exterior. Este proyecto contará con participación financiera del departamento del Valle. El costo de construcción asciende a $15.000 millones.

2. Troncal del Magdalena

Construcción de la troncal del Magdalena Medio

En el período 1991-1994 se terminará la construcción de la carretera Puente Puerto Triunfo - San Alberto de 290 km, para permitir la comunicación de Bogotá con Santa Marta a lo largo de un trazado predominantemente plano. Así, el recorrido en terreno montañoso se disminuye de cerca del 40% a un 15%, el viaje por carretera de 24 horas a menos de 20 y los costos de operación de los vehículos de carga un 20%. La terminación del proyecto, iniciado hace 6 años, requiere $37.000 millones, con los cuales se construirá el afirmado faltante (30%), se terminará la pavimentación y se construirán 14 puentes, entre los cuales se destaca el del río Sogamoso con 650 metros. Esta vía permitirá, adicionalmente, reducir el tiempo de viaje entre Medellín y Bucaramanga de 17 horas a 5.5 horas.

Construcción de la carretera Mocoa - Pitalito

Se terminará la construcción de la carretera Mocoa - Pitalito, la cual tiene una longitud de 128 km. Esta carretera facilitará el acceso al Ecuador y al puerto de Tumaco desde el interior del país. El costo de terminación de las obras se estima en $7.800 millones.

3. Troncal central

Pavimentación Chiquinquirá - Barbosa

Se terminará la pavimentación de la carretera Chiquinquirá - Barbosa, la cual acorta el recorrido entre Bogotá y Bucaramanga en 70 km y disminuye el tiempo de viaje entre estas dos ciudades de 12 a 10 horas. Su costo es de

$3.600 millones.

4. Troncal de Urabá

Se terminará la rectificación y pavimentación del tramo Santa Fe de Antioquia - Chigorodó de 231 km, completando la carretera al mar desde Medellín. Esta vía permitirá el uso de la zona de Urabá como puerto alterno para el noroccidente del país. Las obras faltantes tienen un costo de $44.000 millones.

5. Troncal del Eje Cafetero

Se terminará la pavimentación de las variantes Chinchiná - La Manuela e Irra - La Felisa, de 25 km, con un costo de $3.800 millones. También se construirán las variantes de Pereira (La Romelia - El Pollo), Santa Rosa y Chinchiná, con sus interconexiones, con una longitud de 36 Km y un costo de

$20.100 millones. Este conjunto de obras permitirá reducir sustancialmente la

congestión en esta troncal, y mejorará la integración de la zona cafetera con la troncal de occidente.

6. Transversal del Caribe

Se mejorarán 280 km de la carretera entre Cartagena y Riohacha, correspondientes al 70% de la longitud total de esta vía. Las obras incluyen la recuperación de la estructura del pavimento y tienen un costo de $13.800 millones. Esta vía facilita la integración entre los puertos marítimos y el interior del país.

7. Transversal Bosconia - Carmen de Bolívar

Se terminará el mejoramiento de la transversal Bosconia - Plato - Carmen de Bolívar de 140 km. Las obras faltantes corresponden a la pavimentación del 54% de la longitud y la construcción de un puente sobre el río Magdalena de 1.500 m, con un costo estimado de $16.300 millones.

S. Transversal Medellín - Cúcuta

Se terminará la pavimentación de la carretera Medellín - Puerto Berrío de 156 km, permitiendo el desarrollo de este puerto fluvial como punto de transferencia intermodal. También se continuará el mejoramiento de la carretera Barrancabermeja - Cúcuta, la cual es el eje de integración con Venezuela. El costo de las obras previstas se estima en $40.000 millones.

9. Transversal Medellín - Bogotá

Construcción de la carretera Tobiagrande - Puerto Salgar

Se iniciará la construcción de la carretera Tobiagrande - Puerto Salgar, como complemento de la transversal Bogotá - Medellín y acceso a la troncal del Magdalena. La comunicación entre Bogotá y Puerto Salgar se efectúa en la actualidad a través de la vía Facatativa - Villeta - Honda, lo cual tiene una velocidad media de operación de 40 km/hora y un volumen de tráfico de 2.500 vehículos por día. La carretera a construir tiene una longitud de 74 km y acorta el recorrido en 42 km, el tiempo de viaje en una hora y los costos de operación de los vehículos de carga en 25%. El costo de inversión se estima en $60.000 millones, e incluye la construcción de 19 puentes y 11 túneles cortos.

10. Transversal Villavicencio - Buenaventura

Se mejorarán 400 km de esta vía, a un costo de $40.000 millones, prestándose especial atención al tramo Buga - Buenaventura de 119 km, dada la importancia de este sector para el transporte de productos de comercio exterior.

12. Transversal Tumaco - Mocoa

Mejoramiento Tumaco - Pasto

Se terminará el mejoramiento del sector Pasto - Tumaco, para permitir el desarrollo de este puerto. Esta vía tiene una longitud de 296 km de los cuales 202 km se encuentran pavimentados en 94 km se ejecutan actualmente obras de rectificación y pavimentación, cuyo costo asciende a $14.700 millones. La pavimentación del tramo faltante, entre La Verbena y El Diviso, reduce de 14 a 11.5 horas el tiempo de viaje.

Mejoramiento Pasto - Mocoa

Esta vía complementa la vía Mocoa - Pitalito, este corredor vial permite una reducción de 3 horas en el viaje de Bogotá ala frontera con el Ecuador en Rumichaca, e integra una vasta zona a la economía nacional. Las obras en esta transversal contemplan la construcción de la variante San Francisco - Mocoa (40 km) y mejoramiento del tramo Pasto - San Fran cisco (65 km). Estas obras tienen un costo estimado de $25.000.

INFRAESTRUCTURA FISICA

Rehabilitación de la Red Férrea Nacional

En este capítulo se describe el Plan de Rehabilitación de la Red Férrea Nacional. En la primera sección, se hace un recuento histórico de la evolución de los ferrocarriles en Colombia. La segunda sección presenta el Plan de Rehabilitación, con la definición de sus prioridades y acciones. En la tercera, se hace un análisis financiero de Ferrovías y se formulan los criterios que harían viable económicamente el sistema de transporte ferroviario.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS FERROCARRILES

La primera idea de un ferrocarril en Colombia fue sugerida por el Libertador Simón Bolivar, quien planteó la posibilidad de unir los océanos Atlántico y Pacifico por este modo de transporte. Por ley de julio de 1850 se ordenó la construcción del ferrocarril trans-ístmico en Panamá, primera obra ferroviaria del país, que se construyó en los diez años siguientes1.

En la segunda mitad del siglo XIX, Colombia tuvo una preferencia marcada por los ferrocarriles con relación a otros modos de comunicación. A partir de 1870, comenzó la construcción de vías férreas de pequeña longitud, destinadas fundamentalmente a conectar algunas ciudades con vías fluviales o con los puertos para facilitar el comercio exterior. Al igual que en el resto de países de América, la construcción de los ferrocarriles fue realizada casi en su totalidad con capital foráneo.

La red férrea se expandió más rápidamente desde finales del siglo: de

236 km construidos hasta 1885, se pasó a 875 en 1910, y a 2.700 km en 1930. La expansión de la red puede apreciarse mejor al compararla con la red de carreteras del país para ese entonces, que era de 5.743 km, 2.642 de los cuales eran vías nacionales. Elemento destacado de la organización institucional hasta mediados del siglo fue la propiedad de las líneas por las regiones.

En los últimos cuarenta años, se presentaron grandes cambios institucionales y el posterior declive de la actividad ferroviaria. Desde 1954 el transporte férreo se nacionalizó. Se creó la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, para reemplazar a los ferrocarriles departamentales en la administración de la red. La incorporación de las diferentes y aisladas redes a la nueva empresa se realizó sin mayores cambios en sus ya deficientes condiciones físicas, operativas y administrativas previas. Adicionalmente, se incorporó a la empresa la totalidad de los trabajadores del Ferrocarril del Atlántico, haciéndose cargo de todo el pasivo social causado hasta ese momento. Estos trabajadores más tarde formaron el Sindicato de Trabajado res del Ferrocarril.

1 Arias de Greiff, Gustavo. La Mula de Hierro. Carlos Valencia Editores. Bogotá, 1986.

En 1961 se inauguró el ferrocarril del Atlántico, y con él se logran integrar las líneas dispersas construidas en el último siglo, uniendo entre sí las ciudades principales y los puertos de Buenaventura y Santa Marta. En ese momento, cuando alcanza su máxima longitud, la red llegó a tener 3.431 kilómetros. Después comenzó su decadencia. En 1972 se presentó el desbordamiento del río Cauca que destruyó el ferrocarril que comunicaba Medellín con el Pacífico, y a su vez, separó las redes del Atlántico y la del Pacífico.

Hasta ese entonces, el ferrocarril desempeñaba un papel relativamente importante en el desarrollo económico del país. Para 1974, alcanzó volúmenes de operación cercanos a los 3 millones de toneladas que representaban el 12% del total de la carga movilizada.

A partir de 1975, se hizo evidente en los Ferrocarriles Nacionales una aguda crisis financiera originada en problemas de índole laboral, administrativo, técnico, operativo y financiero. La carga prestacional con que nació la empresa, la rigidez del manejo laboral, atada por múltiples leyes y convenciones colectivas, el sobredimensionamiento y mala distribución de la planta de personal y el alto porcentaje de pensiona dos respecto al personal activo, originaron unos altos costos que absorbieron un gran porcentaje de los

recursos, en desmejora de las inversiones y conservación en la red férrea. De otra parte, los criterios de explotación de la red no tuvieron en cuenta elementos de rentabilidad, por lo que se operaron líneas improductivas, creando subsidios cruzados en la operación. Todo esto, unido a la falta de políticas integrales de transporte y al exceso de funciones que desempeñaba la empresa, incrementó sustancialmente sus costos operativos frente a los bajos recaudos por la prestación del servicio. La consecuencia obvia fue un déficit operativo considerable y creciente.

Esta situación motivó continuos esfuerzos por parte del Estado para superar los problemas financieros. En 1982, se expidió la Ley 30, que cedió el 10% del impuesto a los combustibles con destino al mejoramiento y extensión de la red férrea. En el mismo año se vinculó el Banco Mundial2 para financiar el Plan de Rehabilitación (Séptimo Programa de Ferrocarriles). A pesar de este apoyo, la crisis continuó, el programa no pudo desarrollarse y el plan de inversiones previsto se paralizó. Los recursos de contrapartida fueron desviados para cubrir el déficit operativo, gastos administrativos y el servicio de la deuda; se incrementaron las pérdidas y se generó un mayor deterioro en las vías y equipo.

2 A través del crédito 2090-CO.

Ya en 1989 los ferrocarriles movilizaban apenas 852.000 toneladas, tres veces menos de lo transportado en 1974 y sólo el 4% del total de la carga del país.

En octubre de 1986, tras analizar la situación financiera de la empresa el gobierno determinó reexaminar la viabilidad económica del transporte férreo. Este estudio, tras evaluar los costos globales de tres alternativas de acción, determinó que no era deseable continuar operando el sistema férreo en tales condiciones3. Lo conveniente, para evitar el cierre definitivo, sería rehabilitarlo para lograr su operación eficiente, atendiendo la experiencia de la mayoría de países que han reestructurado su sistema férreo, especializando su operación en la movilización de grandes volúmenes a largas distancias (gráneles y carga homogénea).

Ante esta situación, la primera tarea consistió en modificar la estructura institucional del sistema férreo, bajo patrones de eficiencia y rentabilidad4. Se liquidó la Empresa Ferro carriles Nacionales de Colombia y se definió el nuevo esquema institucional. Se creó un Fondo de Pasivo Social para atender las obligaciones prestacionales5; se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas - Ferrovías-, empresa industrial y comercial del Estado encargada de la administración, control y mantenimiento de la red férrea; y se autorizó la creación de empresas de transporte ferroviario de carácter mixto o enteramente privado, para la explotación y comercialización del sistema.

La liquidación de la Empresa Ferrocarriles de Colombia deberá estar concluida para julio 18 de 1992. A finales de 1990, de los 7.000 empleados se habían retirado 1.724 empleados (1.247 durante 1989 y 477 durante 1990). Para facilitar y agilizar el proceso de liquidación, el gobierno nacional solicitó facultades extraordinarias para modificar el régimen de pensiones e indemnizaciones. En virtud de éstas, se estableció un régimen preferencial para la liquidación del personal6. Se estima que con la aplicación de estos decretos, de los 5.276 empleados que conformaban la planta de la empresa a 1º de enero de 1991, se liquiden 4.745 durante 1991 y 531 durante 1992. De cumplirse esta programación, el costo total estimado de la liquidación ascenderá a $2.1190.7 mi1lo de pesos de 1991 (anexo 1).

El Fondo de Pasivo Social7 está asumiendo gradualmente sus funciones y se espera que para comienzos de 1992, una vez tenga su planta de personal provista, asuma la totalidad de las mismas. Durante 1989 y 1990 la atención de los compromisos prestacionales de los pensionados se hizo a través de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación y se ha ido transfiriendo gradualmente al Fondo de Pasivo Social. En la actualidad, el Fondo atiende 40.000 personas, de las cuales 15.209 reciben pensión (12.078 pensionados y 3.131 familiares con derecho de pensión) y el resto únicamente tiene derecho a servicio médico. Para finales de 1991 la población a atender será de 46.900 personas y tendrán derecho a pensión 17.870 personas. El Fondo estará financiado por una parte, con los recursos provenientes de la

3 Concluido en julio de 1987.

4 Con la Ley 21 de 1988 y los decretos de facultades.

5 A partir de la expedición de los decretos 1586 a 1591 de 1989.

6 Decretos 895 y 1651 de 1991.

7 Creado en julio de 1989 mediante el Decreto 1591.

venta de los activos que le sean transferidos con ocasión de la liquidación de Ferrocarril les Nacionales y, por otra parte, con recursos del presupuesto de la nación que le sean apropiados para su funcionamiento.

Para la operación de las líneas del corredor del Atlántico se constituyó la Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario -STF- con un aporte estatal del 51% consistente en equipo de transporte. La transferencia de los equipos y la operación de la línea, que hoy realiza la empresa Ferrocarriles, se hará gradualmente. Se estima que para comienzos de 1992 se habrán transferido la totalidad de los equipos y la STF asumirá la operación de la línea del Atlántico.

La continuación del proceso de recuperación de los ferrocarriles requiere colocar en condiciones operativas eficientes la red férrea nacional. En tal sentido, Ferrovías8 ha diseñado un Plan de Rehabilitación para ser ejecutado entre 1991 y 1995, con el objeto de mejorar las condiciones de operación de la red existente. Este plan es el objeto de análisis de este documento.

El costo estimado del programa diseñado por la empresa asciende a US$338 millones, incluidos los costos financieros durante su ejecución. El plan será parcialmente financiado con recursos de presupuesto nacional, que se estiman en US$173 millones. El faltante se financiará con la contratación de un crédito externo por US$165 millones. Las siguientes secciones analizan las características del plan y la viabilidad de su financiación.

II. EL PROYECTO DE REHABILITACION DE LA RED FERREA

1. La definición de líneas prioritarias de rehabilitación

La reconstrucción de los ferrocarriles en Colombia ocurre en momentos en que este modo de transporte está siendo reestructurado en muchas partes del mundo. Su supervivencia se asocia con trenes de alta velocidad para pasajeros, en Japón y Europa, y con movimiento masivo de carga homogénea en varios países del mundo. Este será el criterio que va a guiar la renovación de los ferrocarriles en Colombia. Sólo las líneas rentables, asociadas al movimiento de productos determinados, van a reconstruirse. Además, su operación va a ser manejada por los usuarios, asociados con el Estado en empresas mixtas o privadas.

Por otra parte, la modernización de los ferrocarriles es consistente con el proceso de apertura económica. Esta modernización tiene por objeto reducir costos operativos, de forma que se disminuyan los fletes y se aumente la competitividad de nuestros productos en el mercado internacional. Por ejemplo, la posibilidad de exportar el potencial carbonifero del Cesar depende de la rehabilitación de la red férrea. Es necesario contar con un ferrocarril en adecuadas condiciones de operación para movilizar la carga desde las minas hasta los puertos, que se localizarán en las zonas definidas por el CONPES9.

Como se ha anotado, el proceso de rehabilitación del modo férreo, debe orientarse a atender las líneas rentables y que muevan carga con vocación

8 Como se tenía previsto en el Documento CONPES DNP-2.459-UNIF.

9 Véase documentos CONPES-DNP

- 2504. Definición de zonas para exportación de carbones del Cesar.

- 2550. Plan de expansión portuario.

ferroviaria, es decir, grandes volúmenes a grandes distancias10. De acuerdo con la definición de las políticas para la operación y funcionamiento del sistema férreo nacional11 las inversiones a efectuar por el gobierno nacional deberán estar dirigidas a garantizar su rentabilidad. Los proyectos específicos de rehabilitación serán evaluados progresivamente, para garantizar la viabilidad de su operación, así como la rentabilidad de las inversiones.

Para efectos de determinar la viabilidad del programa, se realizó un análisis de cada uno de los proyectos, para establecer con base en la combinación de diferentes parámetros, las prioridades de inversión de la red (por línea).

El primer parámetro utilizado fue comparar el ingreso necesario para cubrir los costos de operación de la red ferroviaria con el ingreso que se requeriría para cubrir los mismos costos en la red vial (incluyendo costos de rehabilitación y mejoramiento de la vía)12. Asimismo, se determinó el costo equivalente por vagón, para cubrir los costos de operación asociados a cada una de las líneas. Las líneas con un costo equivalente por vagón igual o inferior al costo de operación de la carretera por vehículo conforman el conjunto de líneas rentables. Ellas constituyen, por consiguiente, la red prioritaria del Plan de Rehabilitación.

Otro parámetro utilizado para establecer la prioridad de la inversión dentro del Plan está relacionado con los costos de rehabilitación y operación asociados a cada línea, y con su longitud y movilización de carga esperada. De esta manera se obtiene un indicador en términos de pesos/tonelada- kilómetro.

En el cuadro 1 se presentan los resultados de este análisis, del cual se establece el siguiente orden de prioridad:

10 Para productos como el carbón, los fertilizantes, el café, los cereales y los contenedores, el transporte por ferrocarril es el sistema m adecuado.

11 Establecido en el Decreto 1587 de 1989.

12 Este valor corresponde al peaje sombra, es decir al valor de los costos asociados a la conservación de la red vial. Esta cifra se determinó con base en los costos teóricos de rehabilitación y mantenimiento, distribuidos por tipo de vehículo y de acuerdo con los volúmenes de tráfico existentes en la red con peaje.

Departamento Nacional de Planeación Red Férrea Nacional

Programa de Rehabilitación

L I N E A LONG. Km.

Santo Morfo - Gamarra 36 4

Gamarra - Puerto Solgor 40t5

Puerto Salgar - Bogotá 200

Puerto Barrio - M•d•llin 187

809of¿ - L,nguazoqu• r ro

La Cara - B,l,ncito 181

Yumbo - Bu,novenluro 15 8

Tofo 1 1.606

Es de gran importancia señalar que la rehabilitación de cada una de las líneas de la red prioritaria está sujeta a la creación de las sociedades transportadoras.

La primera línea (Santa Marta-Gamarra) se convierte en prioritaria por los grandes volúmenes de carbón que serán movilizados desde el Cesar. Con este objeto FERROVIAS celebró un contrato de operación y uso de la línea con la firma DRUMMOND.

Las siguientes tres líneas (Gamarra-Puerto Salgar, Puerto Salgar-Bogotá y Puerto Berrío-Medellín) hacen parte del corredor del Atlántico que comunica los principales centros internos de producción y consumo con el mar Caribe. Además del carbón, se movilizarán por estas líneas cereales, café, fertilizantes, papel, hierro-chatarra, derivados del petróleo y cargas contenerizadas. Estos productos han representado históricamente cerca del 70% de la carga movilizada por ferrocarril (gráfico 1). Estas líneas serán operadas por la Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario -STF.SA-.

En segundo lugar está la recuperación de la línea La Caro-Belencito, que supone la atracción de la carga hoy trans portada por carretera (hierro, cemento, etc.) hacia el ferrocarril. El mejoramiento de las condiciones de la línea permite proveer a la zona industrial de Boyacá de un modo eficiente de transporte. Adicionalmente, permite ahorrar los costos causados por el grave daño a la carretera. Recientemente, la empresa Acerías Paz de Río contrató un estudio para evaluar la factibilidad de constituir una sociedad operadora. La línea Bogotá-Lenguazaque permitirá transportar el carbón de Boyacá y Cundinamarca hacia los puertos del Atlántico.

Finalmente, la rehabilitación de la línea Yumbo- Buenaventura mejorará la comunicación entre la zona industrial del Valle del Cauca con el principal puerto del país y facilitará la movilización de productos como azúcar y café. Dadas las dificultades geológicas de la zona, el ferrocarril se convierte en el modo alterno en el momento de cierre de la carretera Buga-Buenaventura.

Este ordenamiento no excluye la posibilidad de rehabilitar otras líneas en el futuro. Por ejemplo, en la actualidad el CORPES de Occidente realiza un estudio para estimar la carga potencial en el corredor Medellín-Cartago- Buenaventura. De acuerdo con los resultados de este estudio se puede evaluar la prioridad de la rehabilitación de los otros sectores de la línea del Pacífico (Arauca-Zarzal y Zarzal-Yumbo), cuya rehabilitación ha sido solicitada por empresarios de la región, quienes han manifestado su interés de conformar una sociedad operadora. De igual forma, este proyecto recibirá el apoyo de la Nación a través de diferentes mecanismos que actualmente se están evaluando.

Una vez definidas las líneas principales y su orden de prioridad, se establecieron las metas físicas anuales y el monto de las inversiones requeridas para la ejecución del Plan de Rehabilitación. El detalle del Plan se presenta en los cuadros 2 y 3.

2. Descripción del Plan de Rehabilitación

1. Características físicas del Plan

El Plan tiene como objetivo rehabilitar 1.606 km de vías férreas, entre 1991 y 1995. Los trabajos se dirigirán a recuperar la infraestructura y mejorar la

superestructura13. De otra parte, se modernizarán los sistemas de comunicaciones y señalización, y se repararán las estaciones y bodegas.

a. Obras de infraestructura

Las acciones estarán dirigidas a cuatro elementos fundamentales: plataforma, obras de drenaje, obras de contención y estabilización de taludes.

13 La infraestructura está conformada por la plataforma, obras de drenaje, puentes, obras de contención, etc. Incluye también las estaciones, edificios y los sistemas de señalización y control de tráfico. Por su parte, la superestructura comprende la banca de la vía, las traviesas, fijaciones y el riel.

De otra parte, se adelantará la rehabilitación de puentes, así como la reparación de edificios y estaciones para la atención y control del tráfico ferroviario.

b. Obras de superestructura

Por sus características topográficas y el volumen potencial de carga, se prevé la renovación del riel en la línea Santa Marta-Puerto Salgar (770 km), con perfil de 90 libras por yarda y la colocación de traviesas de concreto. Con el mejora miento de las especificaciones de esta línea, se prevé un incremento en la velocidad de operación (hasta 70km/hora) y en su capacidad y, por lo tanto, un mejoramiento grande del nivel del servicio.

Las otras líneas tienen limitaciones de capacidad y operación debido a su topografía. No obstante, cambios en las características de los rieles (perfil 75 lb/yda) y renovación de las traviesas de madera permitirán aumentar la velocidad de operación actual de 20 km/hora a 45 km/hora, y con ello el nivel de servicio de la red.

Para la adecuación de toda la banca se prevé riego de balasto triturado, elevación, nivelación y alineación de la vía.

c. Sistemas de comunicaciones y señalización

Se prevé la sustitución y ampliación total del equipo y red de comunicaciones que funciona en los centros de control y estaciones y la adquisición de equipos de radio. Para la señalización se adquirirán equipos que simplifiquen el manejo y permitan una mayor explotación de la vía.

d. Mantenimiento extraordinario

Debido al deterioro de la vía se adelantará un programa de emergencia para buscar una operación satisfactoria de la red, mientras es rehabilitada, y para atender posibles emergencias o accidentes. El costo será de US$ 12 millones.

2. Costos y financiación del Plan

El valor del Plan de Rehabilitación, incluyendo gastos de importación y los costos financieros durante su ejecución, se estima en US$ 338 millones. De esta suma US$ 266.5 millones se dedicarán a rehabilitar la infraestructura, superestructura y equipos (cuadro 4). Para el sistema de comunicaciones y señalización se destinarán US$38.4 millones. Se utilizarán otros US$ 12 millones para el mantenimiento extraordinario. Los U$$2 1 millones restantes estarán asociados con los costos financieros durante la ejecución del proyecto. Por tipo de recursos, la composición del programa es la siguiente:

Monto total US$ 338 millones

Recursos de crédito US$ 165 millones (49%)

Recursos locales de inversión US$ 106 millones (31%)

Recursos locales para gastos

financieros y de importación US$ 67 millones (20%)

El crédito externo por US$ 165 millones cubriría gastos importados por 105 millones y gastos locales por 60 millones.

En el cuadro 5 se presenta la composición detallada del crédito. En el cuadro 6 se muestran los desembolsos y el servicio de la deuda con las siguientes condiciones14.

Prestatario Proveedores internacionales

Plazo 10 años

Período de gracia 4 años

Tasa de interés 8%

El pago de intereses y amortizaciones se realizará con recursos provenientes del presupuesto nacional.

14 El programa de inversiones aquí presentado, así como la ejecución del mismo se basa en el cálculo de un crédito con unas condiciones de plazo, interés y período de gracia estimadas. Es importante anotar que el programa definitivo está sujeto a las condiciones reales que se pacten para el crédito a contratar.

III. ANÁLISIS FINANCIERO DEL PROGRAMA

1. Las condiciones financieras de FERROVIAS

La operación financiera de FERROVIAS, desarrollando el programa de rehabilitación descrito, cobrando peajes competitivos y recibiendo de la Nación recursos equivalentes al 15% del impuesto a los combustibles, es viable. La Empresa tendrá una situación equilibrada hasta 1995 y después se obtendrá superávit razonable (ver cuadro 6).

Al comienzo, sus ingresos estarán constituidos por los recursos de crédito y por recursos del presupuesto nacional equivalentes al 15% del impuesto a los combustibles, que se dedicarán en su mayoría al Programa de Rehabilitación que terminará en 1995.

Posteriormente, de forma gradual mejorará la obtención de recursos financieros al recibir ingresos operativos por concepto de peajes y al contar con los recursos del presupuesto nacional, atenderá el servicio de la deuda. La venta de servicios ascenderá a $ 1.400 millones en 1993, y crecerá sostenidamente a cerca de $ 6.000 millones en el año 2001.

Los recursos del presupuesto nacional equivalentes al 10% del impuesto a los combustibles serán la base del apoyo estatal a la Empresa desde 1991 al año 2002. Después de ese año, cuando termine el pago del servicio de la deuda, FERROVIAS será autosuficiente. Además de lo anterior, entre 1992 y 1996, FERROVIAS recibirá adicionalmente el equivalente al 5% del tributo mencionado para apoyar el programa de rehabilitación.

En síntesis, se busca que la empresa sea viable en términos operativos y que con sus recursos financie las expansiones adicionales y mejoras de las líneas rehabilitadas. Sin embargo, los costos del programa no serán recuperados por medio de tarifas.

Los gastos de funcionamiento y otros gastos operativos, una vez se alcance el nivel óptimo de la red se mantendrán en un 40% de los ingresos.

Este porcentaje será una meta que deberá mantenerse para conservar la eficiencia de la empresa y evitar un descalabro como el de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

2. Criterios para la viabilidad económica del sistema férreo

Las inversiones que efectuará el gobierno en la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura férrea deben estar respaldadas por una gestión eficiente que garantice la rentabilidad de las inversiones y la prestación adecuada del servicio a los usuarios.

De otra parte, la ejecución del programa de rehabilitación exige una labor de control sobre los costos operacionales y de funcionamiento para que

estos correspondan a las metas planteadas. Los criterios básicos que permitirían cumplir estos objetivos se resumen a continuación:

-Volumen de carga. De acuerdo con el análisis de costos, altos volúmenes de carga garantizan la rentabilidad del sistema. Por tal razón, la Empresa debería operar solamente en aquellos sectores que movilizan volúmenes importantes de carga y minimiza los costos de operación de la red. Las líneas que se rehabiliten deben contar con la carga potencial que justifique su viabilidad financiera.

-El Plan de rehabilitación. Su ejecución se desarrollará secuencialmente, de acuerdo a los parámetros descritos atrás y con un seguimiento cuidadoso de su desarrollo. En cada año se evaluarán las ejecuciones de los tramos faltantes de acuerdo con la viabilidad financiera de cada línea. De existir la intención por parte de una sociedad operadora de usar una línea especifica, se podrá adelantar su rehabilitación, siempre y cuando ésta sea rentable para FERROVIAS.

-Inversiones. La construcción o rehabilitación de nuevos tramos de la red debe ser analizada desde el punto de vista de su rentabilidad y ser comparada con los modos alternos, evaluando las alternativas para las transferencias entre modos.

-Plan de emergencia. La ejecución de los trabajos que actualmente desarrolla FERROVIAS dentro del plan de emergencia, debe ser concordante con el Plan de rehabilitación. Por ello, debe dirigirse hacia las líneas que movilizan los mayores volúmenes de carga, evitando que se destinen recursos a líneas no prioritarias. Apenas marginalmente, deben efectuarse gas tos para preservar la existencia de líneas de utilidad dedica das al transporte de pasajeros, y las que tengan un potencial en el mediano plazo para la movilización de carga.

-Recursos del Presupuesto Nacional. Dado que FERROVIAS es una empresa industrial y comercial del Estado, en el futuro deberá cubrir sus gastos de operación y funcionamiento con rentas propias. Una vez terminado el Plan de Rehabilitación propuesto, la asignación de recursos de Presupuesto Nacional decrecerá con el incremento en las rentas propias. Los recursos del Presupuesto Nacional deben estar dirigidos prioritariamente al pago del servicio de la deuda del crédito que se contrate para este plan. Cuando sea viable la rehabilitación de una línea diferente a las presentadas en este documento, se estudiará la posibilidad de volver a asignar recursos de Presupuesto Nacional.

-Actividades propias. Las actividades en que FERROVIAS debe concentrar su acción corresponden al control de tráfico. El mantenimiento y extensión de la red, así como otras actividades requeridas por el servicio (como el suministro de combustibles, los talleres, las balasteras, etc.), deberán ser contratadas con particulares.

-Equipos. Con el fin de promover la creación y desarrollo de las empresas de transporte ferroviario, los Ferrocarriles Nacionales en liquidación deberán transferir, mediante venta o arriendo a las empresas transportadoras, las locomotoras y vagones. FERROVIAS exclusivamente deberá contar con el equipo requerido para el control y mantenimiento de la red.

-Derecho al uso de vía. FERROVIAS podrá ofrecer la explotación de las líneas contemplando diferentes formas legales (concesión, licitación, contrato de explotación, prepago de tarifas, permisos, etc.), si se garantiza su rehabilitación.

-Peajes. El peaje debe asegurar la viabilidad de la empresa, permitiendo un superávit en términos operativos y en aquellas inversiones que mejoren o expandan la red rehabilitada.

IV. RECOMENDACIONES

El CONPES, en su reunión 645 de febrero 21 de 1991 aprobó las siguientes recomendaciones:

1- Autorizar la Garantía de la Nación a la operación de crédito externo hasta por US$ 165 millones, que proyecta celebrar la Empresa Colombiana de Vías Férreas con destino al Plan de Rehabilitación de la Red Férrea Nacional, sujeto a las especificaciones técnicas y los requisitos financieros enunciados en el presente documento. El Ministerio de Hacienda definirá las características, términos y condiciones de las contra garantías requeridas para asegurar el pago del servicio de la deuda.

2- La Empresa Colombiana de Vías Férreas deberá suscribir un plan de desempeño con el CONFIS, de acuerdo a las condiciones para el otorgamiento de la Garantía de la Nación definidas en el Documento DNP-2.498-J. La Empresa Colombiana de Vías Férreas deberá mantener la viabilidad financiera y técnica partiendo de los criterios expuestos en el presente documento.

3- La Empresa Colombiana de Vías Férreas deberá adoptar el criterio de desarrollo progresivo para la ejecución del Plan de Rehabilitación, de acuerdo con los criterios atrás esbozados. Si existe la intención por parte de una sociedad operadora de usar una línea específica, se podrá adelantar su rehabilitación, siempre y cuando esta sea rentable para la empresa.

4- Solicitar a todas las entidades del gobierno involucra das en la puesta en marcha del Plan de Rehabilitación de los ferrocarriles su apoyo decidido al mismo, ya que definidos el programa de inversiones en la red férrea nacional y los lineamientos generales de política ferroviaria, están dadas las condiciones básicas para el cabal desarrollo del proceso. Es necesario por tanto consolidar a Ferrovías, a la Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario y al Fondo de Pasivo Social para poder acelerar el proceso de liquidación de los ferrocarriles, el cual debe estar terminado enjulio de 1992 por mandato legal.

5- Con el objeto de precisar los cálculos de costos y el diseño de un sistema tarifario, FERROVIAS y el DNP contratarán un estudio con una firma especializada.

6- El Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Departamento Nacional de Planeación deberán preparar, para su presentación al CONIPES en febrero de 1992, un informe del desarrollo del plan.

7- Se recomienda al Ministerio de Obras Públicas y Transporte y al Ministerio de Hacienda llevar a cabo las decisiones institucionales y financieras que permitan el manejo eficaz del Fondo de Pasivo Social.

INFRAESTRUCTURA FISICA

Adecuación de Tierras 1991-2000

El presente capítulo contiene el programa de adecuación de tierras con riego y drenaje como elemento esencial de la política agrícola de largo plazo. Las tres primeras secciones analizan la importancia de la adecuación de tierras de acuerdo con la experiencia histórica del país y de otras latitudes y evalúa los limitantes que han impedido una eficiente inversión en riego y drenaje. La sección cuarta presenta los lineamientos de política, sus metas, estrategias e instrumentos, enfatizando la nueva configuración institucional requerida para llevar adelante el programa. La sección quinta presenta la estrategia financiera.

1. IMPORTANCIA DE LA ADECUACION DE TIERRAS

La adecuación de tierras se ha convertido en un área de extrema importancia en el desarrollo agrícola. En el pasado, el riego fue considerado como un elemento protector en el sector, que daba seguridad contra un abastecimiento inadecuado del agua. Sin embargo, después de la llamada "Revolución Verde" en los años sesenta, la inversión en adecuación de tierras ha cambiado su papel protector, convirtiéndose en un insumo necesario para el desarrollo de las nuevas variedades agrícolas, las cuales presentan una alta dependencia del suministro suficiente y oportuno de agua.

La inversión en riego contribuye de varias formas al crecimiento de la producción agrícola: (i) expande el área arable permitiendo la ampliación de la frontera agrícola; (u) utiliza intensivamente la superficie, aumentando el área total efectiva; y (iii) usa más variedades modernas e insumos, propiciando la diversificación de cultivos y la adopción de nuevas variedades en áreas donde las condiciones de precipitación no son suficientes para su desarrollo.

La inversión en riego presenta un sinnúmero de beneficios. Genera empleos directos e indirectos, por el uso más intensivo de la tierra y mayor utilización de mano de obra; por ejemplo, en el futuro distrito del Ariari el empleo directo que se generará en 35.000 ha., beneficiadas será de 10.000 personas. El riego también presenta un reconocido efecto en el ingreso de los productores; según un estudio realizado por el Ministerio de Agricultura en zonas de reforma agraria15, el ingreso de los productores en tierras regadas es aproximadamente 4 veces más alto que en agricultura de secano. Adicionalmente, la inversión en riego reduce la inestabilidad en los precios al productor y al consumidor. Esto es de suma importancia si se tiene en cuenta que la variabilidad de la producción y el consumo de alimentos básicos en

15 Evaluación del Desarrollo de Asentamientos de Reforma Agraria. IICA/ Miguel Diago, 1989.

Colombia, se dobló en la década de los ochenta16. Finalmente, y de gran importancia para el país, el riego disminuye el efecto de las heladas sobre los cultivos.

La inversión en adecuación de tierras en Colombia des empeña un papel significativo debido a la relativa escasez de suelos con vocación agropecuaria. Según la FAO, únicamente el 3.6% del territorio nacional es mecanizable, comparado con un promedio de 6.5% en Latinoamérica. Esto indica que Colombia es uno de los países del continente con menor porcentaje de suelos adecuados para la producción con moderna tecnología mecánica. En realidad, las comparaciones internacionales indican que, con la disponibilidad de fuerza de trabajo en el campo, Colombia es uno de los países de América Latina con mayor escasez relativa de tierras. Como se observa en el gráfico 1, la relación tierra/trabajo en Colombia es menor que en la mayoría de los países latinoamericanos.

La dotación relativa de recursos para la agricultura tiene una enorme importancia para definir el tipo de inversiones que dinamizan el crecimiento. Los países más ricos en tierra y con menor fuerza de trabajo tienden a invertir más en maquinaria que ahorra trabajo. Los países más escasos en tierra deberían tender a invertir más en el mejoramiento de sus tierras, lo cual resulta, por demás, intensivo en el uso de mano de obra. El primer tipo de inversiones tipifica el desarrollo agrícola de los Estados Unidos, Australia y

16 El coeficiente de variación de la producción y el consumo de los alimentos básicos para la década de los setenta fue 4.8 y respectivamente. En la década de los ochenta estos coeficientes pasaron a ser 9,4 y 8.7.

Argentina. El segundo es más característico de los países Asiáticos. Colombia, con su dotación de recursos, está más cerca de estos últimos que de los primeros. La inversión en adecuación de tierras es, pues, un desarrollo natural desde el punto de vista del largo plazo.

La inversión en obras de adecuación de tierras es también de gran importancia por la heterogeneidad de suelos y de condiciones climáticas. La precipitación en el país se presenta en cantidades variables en las distintas regiones; además, su intensidad, duración y distribución en el tiempo, no siempre corresponden a las necesidades hídricas de los cultivos durante sus etapas de desarrollo. También se observan, con frecuencia, situaciones extremas de escasez o de exceso de agua que ocasionan pérdidas parciales y aún totales de los cultivos.

II. EL RIEGO EN PERSPECTIVA HISTORICA E INTERNACIONAL

En 1986, la superficie total con riego en el mundo era de 227.5 millones de hectáreas, de las cuales 15.1 millones se encontraban en Latinoamérica, un 6.6% del total. La infraestructura de riego en Latinoamérica está muy concentrada:

México con más de la tercera parte (40%); Brasil 17%; Chile 9%; Perú 9%; Cuba 6%; Ecuador 4% y el 15% restante se encuentra distribuido en los otros 17 países. Colombia contribuye con menos del 3%.

Durante el período 1970-1986, la superficie irrigada en el mundo se expandió a una tasa del 2.3% por año. Latinoamérica creció a un ritmo semejante. Cuando la diversificación se convirtió en uno de los objetivos de la región, el riego fue el principal instrumento para alcanzarla. A pesar del crecimiento durante los años setenta, Latinoamérica tuvo una fuerte caída en la expansión del área irrigada en la última década. Después de tener aumentos del 3.6 y 2.4 por ciento durante los dos quinquenios de los setenta, el crecimiento prácticamente desapareció en la década de los ochenta, cuando llegó apenas al 0.36% anual.

Colombia ha seguido esta tendencia regional. Durante el período 1945- 1990 la incorporación de tierras ala producción con riego y drenaje tuvo un incremento promedio anual de 4.2%. Aumentó aceleradamente hasta final de los años sesenta, pero su crecimiento comenzó a declinar considerablemente en las últimas dos décadas (véase gráfico 2)17.

Se aprecia que el período de mayor actividad en la construcción de obras de adecuación de tierras en el país correspondió al decenio de los sesenta,

17 Un análisis de esta gráfica permite determinar los valores promedios de crecimiento anual, así: 1945-1960, 3.1%; 1961-1970, 6.6%; 1971-1980, 3.2% y 1981- 1990, 1.5%.

coincidiendo con la iniciación de proyectos por el INCORA, mientras el período de mayor estancamiento ocurrió en el decenio 1981-1990. El escaso crecimiento en el último período se mantuvo casi exclusiva mente por las inversiones del sector privado, ya que el sector público concentró sus esfuerzos en la rehabilitación, complementación y ampliación de distritos.

Contrastando con el creciente descuido en la inversión de adecuación de tierras, Colombia se encuentra en un estado privilegiado en cuanto a las posibilidades de inversión, cuando se le compara con la mayoría de los demás países:

(i) Por ocupar el cuarto lugar en el mundo en disponibilidad de agua por unidad de superficie18 y por la riqueza en suelos, Colombia posee un gran potencial de áreas irrigables. Por el contrario, la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo de Asia y América Latina, cuentan con escasas posibilidades de expandir su área irrigable, limitando su inversión a la rehabilitación de sus sistemas;

(ii) el costo por hectárea de nuevos sistemas de riego en nuestro país se encuentra por debajo del de países con limitada expansión potencial de área irrigable. Mientras el costo por hectárea en Colombia se encuentra alrededor de US$ 2.500, en Brasil es de US$ 6.000; México, US$ 10.000; India, US$3.500; y China, US$ 3.600. En los países del Sur del Sahara el costo por hectárea está alcanzando niveles por encima de US$15.000.

18 Según el Balance Hídrico Mundial y Recursos Hidráulicos en la Tierra elaborado por la UNESCO en 1979, Colombia ocupa el cuarto lugar en el mundo en rendimientos específicos de agua superficial, con 59 litros/seg. por Km después de la Unión Soviética, Canadá y Brasil.

1. Potencial para el desarrollo de una agricultura bajo riego y drenaje

De acuerdo con el Estudio Nacional de Aguas las tierras19, del país que podrían ser susceptibles de obras de riego, drenaje y protección contra inundaciones ascienden a 6.6 millones de hectáreas, casi la mitad (45.8%) de los 14.4 millones de hectáreas con vocación agrícola. De esta superficie, solamente el 11.4 % (750.473 ha.) cuenta con este tipo de obras20 (cuadro 1). La escasez de riego resulta mucho mas considerable en la Costa Atlántica, la región con mayor potencial para la agricultura exportadora. En comparación con otros países de Amé rica Latina, Colombia posee un bajo porcentaje de tierras arables adecuadas con riego como se aprecia en el gráfico 3.

Contrastando con la escasa inversión, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo considerable en estudiar proyectos de adecuación de tierras, existiendo algo más de un millón de hectáreas con estudios de prefactibilidad, factibilidad o diseños (cuadro 2 y mapas 1 y 2), los cuales en su mayoría se encuentran en la Costa Atlántica (68%).

2. Evolución de la inversión pública y privada

La inversión pública en riego creció en los años sesenta con la construcción de nuevos distritos, descendió sustancialmente en los setentas y volvió a aumentar en los ochentas pero concentrándose en la rehabilitación,

19 Elaborado para el DNP en 1984.

20 El 62% de las cuales ha sido construido por el sector privado.

complementación y ampliación de los distritos construidos en el pasado21 (gráfico 4). Como consecuencia, en las dos décadas anteriores el área con riego y drenaje se estancó casi completamente (gráfico 5).

Por otro lado, el sector privado ha adecuado una mayor superficie de tierras (463.019 hectáreas), con mayor énfasis en obras de riego en relación con las de drenaje; sin embargo, una porción importante de ésta sólo cuenta con obras de captación y distribución sencillas, ubicadas, en su mayoría, en los departamentos del Meta y Cesar y en la intendencia del Casanare y se destinan, con preferencia, a los cultivos de arroz, palma africana y, en menor medida, a la soya. Las áreas cubiertas con infraestructura de riego y drenaje con diseños y obras civiles más complejas y costosas, se destinan predominantemente a productos de exportación como caña de azúcar, banano, flores y más recientemente frutales.

En síntesis, de 6.6 millones de habitantes susceptibles de ser habilitadas con riego y drenaje, solo el 11.4% (750.473 ha.) ha sido adecuado y el 62% de ellas corresponden al sector privado. Esta situación obedece principalmente a que en este sector, la inversión en su mayoría es de sistemas individua les, caracterizada por obras de menor complejidad técnica y de más rápida ejecución, sin que ello indique haber alcanzado una escala óptima de aprovechamiento. En general, sistemas colectivos con una mayor complejidad técnica aprovechan economías de escala en la utilización del agua, lo que conduce a un uso más racional de este recurso.

21 La construcción de 10 distritos se realizó entre 1890 y 1958 por varias entidades; 15 se construyeron entre 1963 y 1973, por el INCORA y sólo uno fue iniciado por el HIMAT en 1980.

Cuadro 2

Proyectos de adecuación de tierras que podrían hacer parte de las inversiones 1991-2000

50.600 Se prevé financiación por

3. Evolución de las instituciones públicas de adecuación de tierras

Desde el siglo pasado, múltiples entidades han estado a cargo de la adecuación de tierras en el país, sin una consistencia en las políticas y prioridades de la inversión. Los primeros proyectos de riego y drenaje de importancia, y que aún se encuentran en operación (Distritos Prado de Sevilla), fueron construidos por la United Fruit Company en la zona bananera de Santa Marta a finales del siglo pasado, para irrigar cerca de 40.000 ha. Curiosamente, este proyecto ha sido el más grande construido en la historia del país.

Mapal

Localización de los proyectos de adecuación de tierras del sector público, con diseños o estudios de factibilidad

( F) Con Fa et i bi lido d

l

Sontole de Bo90IÓ OC ,1991

Mapa2

Localización de los proyectos de adecuación de tierras del sector público, con estudios de prefactibilidad

o identificados

Ploto ( P)

Mogo" oui( 1)

--F hdlllo (P)

•·----- ----~----'-'vl11mbo--Ponedua (1)

f 1

+ ~•

..r.,.P 6, r P l • ,,..\_ ,r==-'.-·'-

Lo Mol a n ,a ( P ) ---------,'----+--■11'

:, :\_:\_:\_:\_:\_:\_:\_:\_-[! 1¡1d( ,<rl

\ Catohnnbo (P)

1v0Sardina ta {fil)

Cotlra ( Pj Llano {P

potota {P)

.. chic■( 1)

loca -• la1 lllwJ•r■• ( P J ---+ +--

100Jacinto. MajogHI (P) ,-.--+---

Popayot (P)------t---- -,,...,.-----

111110 O lo, .. ( P) ---4---,,=-..--.,---+----,- ... ==\_.

;1,1.,c:Q I i;:• e p, ------+-----+--1'-

a,1ch al ( 1 ) -------1------>..-..>-.--,<-..+------+--+'P VICHAOA

Ouoea ,/ o [ P) --------+----1----.l..--1------1 -/.+-/. :::,C

Pochq• loro ( P )------'...,.---- 1-----=--- --------+-----------= +-

1, ?! : Con Pr•foctibilidad.

( I): ld•ntificado,. O. N P. • tJ D A

Santofe' de B09otó DC., 1991

En 193622, se otorgó la responsabilidad al Ministerio de Economía Nacional de realizar los estudios y obras de riego y drenaje, por lo cual inició la construcción de los distritos La Ramada y Fúquene-Cucunubá en Cundinamarca; Firavitoba en Boyacá, que hace parte del distrito Alto Chicamocha; y el canal Bugalagrande en el Valle del Cauca.

En los años cuarenta, el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico ELECTRAGUAS construyó los distritos de riego y drenaje Samacá en Boyacá y Río Recio en el Tolima, el de drenaje del Alto Chicamocha en Boyacá y las obras del Canal Gualanday en el Tolima. A finales de esta década, la Caja Agraria inició la construcción de los sistemas de riego y drenaje de Coello23 y Saldaña y la ampliación del distrito de Río Recio.

22 Mediante la Ley 107.

23 Ampliación del Canal Gualanday iniciado por ELECTRAGUAS.

En 1961, se le asignó al INCORA24 el estudio, promoción y realización de obras para protección contra inundaciones, riego, drenaje y regulación de caudales, con el propósito de adecuar la tierra a formas más eficientes de explotación y, así mismo, modificar la estructura de la propiedad rural.

Con la creación de este Instituto, se le dio un gran impulso a las inversiones en obras de adecuación de tierras: entre 1963 y 1972, el INCORA emprendió la construcción de 15 nuevos proyectos en 8 departamentos. No obstante, en muchos de ellos primó el concepto de redistribución de tierras, lo que en buena medida ocasionó posteriores inversiones en rehabilitación, complementación y ampliación por el HIMAT25.

En 197626, y para propiciar la separación técnica y administrativa de reforma agraria de la adecuación de tierras, se transformó el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología en el HIMAT, el cual recibió del INCORA la responsabilidad de la adecuación de tierras, la conclusión de los distritos iniciados por ese instituto y la administración de las obras en operación (ver mapa 3).

Al comienzo de los años ochenta, los proyectos de adecuación de tierras acusaban varias dificultades. La mayoría de los distritos iniciados por los organismos oficiales anterior mente citados (ver cuadro 4) no habían sido terminados por la falta de recursos de inversión. El mal estado de los distritos generó cierta resistencia por parte de los usuarios al pago de tarifas por servicios que consideraban deficientes, lo que con dujo al deterioro progresivo de las obras, equipos e instalaciones. Todo esto, debido a la ausencia de una política adecuada de recobro de la inversión y de tarifas de agua, sumado a la falta de un esquema institucional sostenible. Es por esto que la acción del HIMAT en la última década ha estado concentrada principalmente en mejorar estos distritos.

En los años ochenta se crearon la mayoría de las Corporaciones Autónomas Regionales para promover el desarrollo económico y social de las regiones, mediante el aprovecha miento sostenible de los recursos naturales. Por estar cerca de las comunidades, estas entidades iniciaron proyectos de riego en diferentes zonas del territorio nacional (ver cuadro 3 y mapa 4)27.

En síntesis, la ejecución de obras de adecuación de tierras ha estado sujeta a una gran dispersión e inestabilidad institucional. Ello ha tenido implicaciones en el diseño, eficiencia y sostenibilidad de los proyectos.

24 Con la expedición de la Ley 135 de 1961.

25 Banco Mundial, HIMAT, Objectives, Indicators and Performance 1989.

26 Mediante Decreto Ley No. 132.

27 En 1958, la CVC inició la construcción del proyecto Roldanillo-La Unión-Toro en el Valle del Cauca.

Mapa3

Localización de distritos de adecuación de tierras construidos por el sector público

SontofÍ dt otd OC., 1991

Cuadro 3

Distritos de adecuación de tierras del sector público en ejecución parcial

Areapor Entidad Tipo de Benef.

Distrito Localiz. a cargo obras inicialm. (ha.) Observaciones

Alto Chicamocha

Río Prado Boyacá

Tolima HIMAT

HIMAT Riego

RyD 900

600 Se terminó la construcción de la presa de La Copa.

Obras terminadas en un sec-

Guamo

Tolima

CORTOLIMA

RyD

2.000 tor del Distrito.

Primera etapa de un total de

Pindal-Maracaibo

Tolima

CORTOLIMA

RyD

3.000 8.000 ha.

Se inició canal principal

La Ramada Cundinamarca CAR RyD 7.500 Obras en 1.500 ha. de un

Bojacá

Cundinamarca

CAR

RyD

1.100 total de 13.700 ha. nuevas y rehabilitación de 6.000 ha.

Primera etapa de 3.800 ha.

Ubaté

Sistema Jerez Cundinamarca

Guajira CAR

CORPO- RyD

RyD 3.200

500 En construcción presa El Hato y dos bocatomas.

Primera etapa de un total de

Río Pamplonita

Norte de S. GUAJIRA CORPONOR

DyPI

3.000 1.300 ha.

Obras en la parte baja inun-

dable que cubre un área

total de 6.600 ha.

Total 21.800

(\*) R y D: riego y drenaje; D y PI: drenaje y portección contra inundaciones.

Fuente: HIMATyDEPAC-DNP.

Cuadro 4

Grandes distriros de adecuación de tierras en operación construidos por el secror público

Localización Año de Entidad Adminis- Tipo de Area beneficiada (ha.)

Distrito Iniciación de la obra que lo construyó trado por obras

1/ Riego y

drenaje Drenaje Total

A. COSTA 41.351 93.022 134.373

Repelón Atlántico 1968 Incora Himat RyD 2.100 250 2.350

Santa Lucía Atlántico 1969 Incora Himat RyD 1.000 1.000

Manatí Atlántico 1972 Incora Himat DyPI 21.268 21.268

Cercté-Lorica Córdoba 1964 Incora Himat DyPI 44.300 44.300

La Doctrina Córdoba 1964 lncora Himat RyD 1.732 1.732

Mocarí Córdoba 1964 Incora Himat RyD 4.100 2.739 6.839

María La Baja Bolívar 1965 Incora Himat RyD 6.429 2.861 9.290

Prado Sevilla Magdalena 1890 United Fruit Himat RyD 25.990 21.604 47.594

B. CENTRO ORIENTE 79.467 33.443 112.910

Alto Chicamocha 2/ Boyacá 1943 Electraguas Himat Drenaje 7.030 7.030

Firavitoba Boyacá 1939 Min. Econom. 3/ Himat Drenaje 1.318 1.318

Samacá Boyacá 1943 Electraguas Himat RyD 1.533 738 2.271

San Rafael Boyacá 1973 Incora Himat RyD 583 583

Lebrija Santander 1968 lncora Himat RyD 1.457 7.241 8.698

Fúquene-Cucun ubá Cundinamarca 1939 Min. Econom. 3/ CAR DyPI 15.000 15.000

La Ramada Cundinamarca 1938 Min. Econom. 3/ CAR RyD 6.000 6.000

El Juncal Huila 1966 Incora Himat RyD 2.977 123 3.100

El Porvenir Huila 1965 Incora Himat RyD 241 115 356

San Alfonso Huila 1968 Incora Himat RyD 1.137 8 1.145

A.brego Norte de S. 1964 Incora Himat RyD 1.100 1.100

Zulia Norte de S. 1963 lncora Himat RyD 10.519 10.519

Saldaña Tolima 1949 Caja Agraria Usuarios RyD 14.049 14.049

(Continúr,)...

(Cuadro4- Cvntinuaci6nJ

Localización Aft.o de Entidad Adnrln:is- Tipo de Area beneficiada (ha.)

Distrito Iniciación de la obra que lo

construyó trado por obras

1/ Riegoy

drenaje Drenaje Total

Coello Tolirna 1950 Caja Agraria Usuarios RyD 25.897 1.870 27.767

Río Prado 4/ Tolima 1980 Himat Himat RyD 3.600 3.600

Río Recio Tolirna 1945 Electraguas

y Caja Agraria Usuarios RyD 10.374 10.374

C. OCCIDENTE 10.700 o 10.700

Roldanillo-La

Unión-Toro Valle 1!)58 cvc Usuarios 9.500 9.500

Canal B/grande Valle 1940 Min. Econorn. 3/ Usuarios RyD 1.200 l.200

D. ORINOQUIA 1.400 o 1.400

Módulos Reticulares Ca.sanare 1977 M.0.P.T. Himat RyD 1.400 1.400

E.AMAZONIA

Sibundoy Putumayo

1968

lncora

Himat

DyPI o 5.419

fi.419 5.419

fi.419

F. MINIDISTRITOS Todo el país HJH:3-1!l!l0 Himat lJsuarios Peq. Irrig\_ 22.652 22.652

Total 155.570 131.884 287.454

l / R y D: riegoy drenaje; Dy PI: drenajey protección contra inunrlaciones; Peq. Irrig.: pequeña irrigación.

2/ Actualmente éstey el de Firavitoba constituyen un solo dislrito.

3/ A r.ravés del Departamento de Agua.<;y Meteoro logia, existente entonces.

4/ Aún e halla en proceso de construcción.

Documento DNP-2, 121-UEA. Programa de Adecuación de Tierras. Rogot.á, junio 17 de 1984y Subdirección de Adecuación de Tierras del Himat.

Mapa4

Localización de distritos de adecuación de tierras del sector público en ejecución parcial

Sontofé de B09otÓ OC.1 J99t

III. HACIA UNA EFICIENTE INVERSION EN RIEGO Y DRENAJE: PRINCIPALES LIMITANTES

1. Limitantes institucionales

A causa del escaso acercamiento del HIMAT y las Corporaciones Regionales con las comunidades beneficiarias, esas instituciones se han convertido en ejecutoras y no han realizado una función de promoción y racionalización de la inversión.

De otro lado, tanto el HIMAT como las Corporaciones Regionales han venido desarrollando proyectos de diferente magnitud, sin una especialización por tamaño de proyecto para aprovechar las ventajas comparativas de cada institución. No ha existido tampoco una adecuada metodología para priorizar las inversiones.

Las Corporaciones Regionales, por estar cerca a las comunidades, pueden captar de una manera más directa la demanda por riego. Es por esto que algunas han venido asumiendo la responsabilidad de ejecutar obras de mediano y pequeño tamaño en su jurisdicción. Sin embargo, su capacidad de ejecución se ha visto limitada por restricción de recursos y por falta de una política adecuada de tarifas y de recuperación de las inversiones.

Adicionalmente, las Corporaciones Regionales, con pocas excepciones28, no ejercen una eficiente función de supervisión y control de la expansión del riego privado. En ocasiones, esto causa efectos adversos sobre el medio ambiente, los suelos y la sostenibilidad del aprovechamiento del agua.

Existen problemas en el esquema institucional vigente para poder lograr una planificación, normatización y asistencia técnica al sector. La coordinación y racionalización es particularmente débil en distritos de mayor escala. El Ministerio de Agricultura no cuenta con una División de Aguas que se encargue de dar las orientaciones necesarias en adecuación de tierras. Además, las instituciones ejecutoras de obras de adecuación de tierras están adscritas a órganos centrales diferentes: las Corporaciones Regionales al Departamento Nacional de Planeación y el HIMAT al Ministerio de Agricultura.

En el caso del riego por iniciativa privada, el Gobierno no ha adoptado políticas orientadas a incentivar este tipo de inversión. Las líneas de crédito diseñadas con este propósito han tenido cobertura muy limitada (cuadro 5). Asimismo, la ausencia de regulaciones ha inducido a que esas inversiones se hayan desarrollado en su mayoría de una manera desorganizada y dispersa y con serias consecuencias ambientales. En muchas ocasiones, las obras de adecuación de tierras acometidas por los particulares no cuentan con la asistencia técnica necesaria para la concepción, estudio, diseño y ejecución de las mismas, debido principalmente a que el Gobierno no dispone ni fomenta este tipo de servicio técnico especializado a los particulares.

2. Participación de los usuarios

28 Como excepción, en el Valle del Cauca, las obras de adecuación de tierras del sector privado se han desarrollado en general con buenas especificaciones técnicas debido al apropiado control que realiza la CVC.

En el pasado, la concepción, estudio y desarrollo de las obras de adecuación de tierras fueron determinados por el gobierno central, sin tener en cuenta el posible interés de la comunidad beneficiaria. Ello excluyó a los usuarios de la participación en las decisiones e hizo en ocasiones, que obstaculizaran o no facilitaran su ejecución y desarrollo. No ha existido el suficiente acercamiento a las comunidades, con el fin de informarles las características y bondades de los proyectos y para obtener de éstas el apoyo necesario antes, durante y después de su realización, así como para comprometerlas con el pago de las inversiones. Esto ha tenido un impacto negativo sobre el funcionamiento de los proyectos, la recuperación de la inversión y la operación y mantenimiento de los distritos.

El énfasis esencialmente redistributivo en la construcción de distritos de riego por el INCORA estuvo, infortunadamente, acompañado de serias deficiencias en la concepción y el diseño de los proyectos. Paradójicamente, esto no permitió un acercamiento a la comunidad29.

La entrega de la administración a las asociaciones de usuarios de distritos públicos se ha visto obstaculizada por los altos subsidios prevalecientes en los más ineficientes, principalmente en aquellos en que la captación del agua es por bombeo y los de sólo drenaje30. Algunos distritos como Repelón, Manatí, Santa Lucía, La Doctrina, Sibundoy y Lebrija requieren

29 Banco Mundial, "HIMAT, Objectives, Indicators and Performance", 1989.

30 En el período 1982-1988, el subsidio otorgado por el Estado a las

tarifas representó el 77% del valor total del costo de administración, operación y conservación de los distritos. Actualmente, el HIMAT ha delegado la administración de 4 de los 26 distritos bajo su cargo, y subsidia los costos de los restantes así: 63% de los de riego por gravedad, 76% de los de riego por bombeo y 91% de los de drenaje

subsidios permanentes por parte del Estado, por sus fallas de concepción y por haberse realizado bajo políticas inadecuadas de inversión.

3. Consideraciones financieras

Para riego público, el principal limitante financiero ha sido la escasez de recursos propios para la inversión, debido principalmente a la baja recuperación de las inversiones. Los recaudos del INCORA sólo empezaron a cobrarse a partir de 1978 en 9 de los 15 distritos, aunque liquidándose por el valor en libros y con tasas de interés muy bajas. El HIMAT aún no ha iniciado el cobro de las inversiones realizadas por él.

Las obras de adecuación de tierras de las Corporaciones Regionales, como parte de sus múltiples funciones, han estado limitadas por su disponibilidad de recursos.

Adicionalmente, la inexistencia de financiación a los beneficiarios de las inversiones del Estado, no ha permitido que las entidades dispongan de recursos suficientes.

Por otro lado, el riego privado ha estado limitado funda mentalmente por restricciones financieras. Las líneas de crédito existentes para inversiones en riego privado no se ajustan a las condiciones de cuantías y de plazos que requieren estos proyectos. En consecuencia, la mayor parte de los créditos se ha destinado a proyectos individuales que ocupan áreas relativamente pequeñas, mientras los créditos asociativos han sido escasos.

4. Limitantes técnicos

La mayoría de los distritos de riego en Latinoamérica han sido diseñados sin una flexibilidad suficiente que permita ofertas variables de agua, para facilitar el establecimiento de cultivos diferentes a los inicialmente programados, cuando ello sea necesario31.

En Colombia, por limitaciones de recursos, ningún distrito dispone de un sistema eficiente de medición de los cauda les suministrados a los usuarios en forma individual. Esto conduce a una inadecuada utilización del agua y a que se hagan facturaciones irreales de los respectivos consumos.

Además existen problemas con los servicios de apoyo a la producción, tales como actividades de investigación y la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica a los usuarios. Estos son escasos, no obstante haberse contemplado en los préstamos suscritos entre el HIMAT y el Banco Mundial en 1982 y 1986.

Así mismo, en los distritos no se realiza un seguimiento y evaluación de los resultados técnicos y económicos obtenidos en los procesos productivos, que permita mejorar los sistemas individuales o colectivos de producción32.

5. Problemas ambientales

31 ORE, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo, 1990.

32 18. Esta situación es crítica en los distritos de riego en pequeña escala, donde la inexistencia de un sistema de seguimiento y evaluación permanente ha impedido conocer los cambios en los patrones de uso del suelo y su impacto sobre la productividad y el ingreso de los usuarios.

La deforestación y el mal uso de los suelos han originado el deterioro de las cuencas hidrográficas, agudizando la disminución de los caudales de estiaje de las fuentes de agua para riego y arrastrando materiales sólidos en los períodos lluviosos. Ello ocasiona una pérdida de capacidad en los canales y altos costos de mantenimiento por la mayor remoción de sedimentos. Así mismo, el uso inadecuado del agua ha tenido incidencia en el deterioro de los suelos por erosión, salinización y lavado de nutrientes.

6. Síntesis

En resumen, los esquemas institucional y financiero limitan seriamente la inversión amplia y eficiente en adecuación de tierras. En el caso de riego por iniciativa pública, la mayor barrera es institucional, la cual, por el alejamiento de los usuarios, no ha permitido mejores diseños, y una mayor recuperación de las inversiones. Por su parte, en el riego por iniciativa privada, el limitante básico ha sido la carencia de una política financiera. Las líneas de crédito no se han ajustado a la demanda y sus condiciones no han sido las apropiadas para este tipo de proyectos. Además, la falta de regulaciones claras para el riego privado ha ocasionado problemas ambientales.

IV. LINEAMIENTOS DE POLITICA

La inversión pública y privada en proyectos de adecuación de tierras constituye un instrumento importante para contribuir a la modernización de la producción agropecuaria. El riego, el drenaje y la protección contra inundaciones permiten aumentar la productividad y la eficiencia y estabilizar los ingresos de los productores y la oferta de productos para los mercados interno y externo. Es por esto, que la inversión en riego y drenaje le suministra al sector agrícola la flexibilidad que requiere para hacerle frente a la competencia internacional.

La intensificación y la mayor eficiencia en el uso de las tierras cultivadas en Colombia es el siguiente objetivo del desarrollo agrícola del país. Para la incorporación efectiva del sector agrícola en el proceso de internacionalización de la economía, el Estado debe reanudar la inversión en nuevos distritos de adecuación de tierras, suspendida por más de una década. De otra manera, la expansión de la frontera agrícola comprometería tierras con una vocación diferente, como la forestal y ocasionaría grandes problemas ambientales.

1. El papel del Estado en la inversión en adecuación de tierras

La iniciativa privada en la inversión en adecuación de tierras es de vital importancia para el desarrollo de una agricultura eficiente. En algunos sistemas de riego, particular mente los de aprovechamiento de agua subterránea, el incentivo de rentabilidad privada es suficiente para lograr una colocación eficiente de los recursos. Sin embargo, en otros sistemas, en especial con aquellos que benefician a varios usuarios y que se caracterizan por un suministro de agua superficial, el Estado debe asumir un papel de liderazgo ya que en general el sector privado no posee los recursos, ni los medios para

agrupar un número suficiente de personas para desarrollar un sistema. En otras palabras, sin la acción Estatal se estarían desaprovechando las economías de escala y aglomeración, debido a las dificultades de una acción de grupo. Cuando por falta de coordinación entre los posibles beneficiarios de un distrito de riego, éste no se llega a realizar, todos quedan en una situación desventajosa comparada con la que proporciona el riego.

Complementariamente, debido a las realidades de los mercados financieros y al tamaño de algunos proyectos, el Estado debe asumir o respaldar los créditos necesarios para poder llevarlos a cabo. La consecución de crédito por parte del sector privado es difícil, pues la mayoría de los proyectos de gran tamaño superan los US$ 30 millones.

Por lo tanto, la inversión en adecuación de tierras debe ser promovida y desarrollada conjuntamente por los sectores público y privado. El Estado tomará la iniciativa en la promoción de las obras de riego y drenaje logrando una más amplia participación comunitaria, teniendo en cuenta que éstas pasarán siempre a ser manejadas directamente por los usuarios y que son ellos quienes pagarán finalmente la inversión. Al mismo tiempo, el sector privado podrá dirigir la ejecución de algunos sistemas, accediendo a servicios que le pueda prestar el Estado, como la asistencia en la interventoría, contratación, etc.

Las acciones del Estado tendrán una intensidad variable según el tamaño de los proyectos por realizar. Los estudios de pre o factibilidad serán promocionados por los organismos del Estado con el objeto de incentivar estas inversiones33. Además, el Estado será el promotor, ejecutor y financiador de las inversiones que se efectúen conjuntamente con las comunidades, mediante la identificación de proyectos, elaboración de estudios, ejecución de obras, organización de los usuarios y capacitación y asistencia técnica. La posible existencia de subsidios dependerá del tamaño de los usuarios, siendo positivo para los más pequeños.

Por otro lado, el Estado proveerá crédito individual y asociativo para incentivar la inversión de iniciativa privada. Adicionalmente, y conjuntamente con el sector privado, dedicará recursos a la investigación y asistencia técnica en tecnologías de riego.

2. Metas físicas y financieras

Para lograr los objetivos expuestos anteriormente, el Gobierno adelantará un Programa Decenal de Adecuación de Tierras (1991-2000) cuyo costo total se estima en US$ 1.061 millones. Con estos recursos se adecuarán alrededor de 535.500 hectáreas, superficie que representa el doble de lo adecuado por el sector público en toda su historia, y el 8.1% del potencial con que cuenta el país. El Gobierno obtendrá y canalizará los recursos financieros (internos y de la banca multilateral o bajo la modalidad "llave en mano"), para la contratación de estudios y obras y para que éstas se ejecuten de acuerdo con las normas técnicas (ver cuadro 6).

33 Para estos proyectos, el sector privado podrá acudir al Estado por servicios específicos en cualquier etapa de su desarrollo, o simple mente podrá realizarlos directamente, ajustándose a las especificaciones técnicas exigidas por aquel.

A. Proyectos de gran tamaño

El HIMAT promoverá y ejecutará los proyectos de adecuación de tierras de gran tamaño, involucrando a la comunidad beneficiaria en todas sus etapas. En desarrollo del Programa Decenal de Adecuación de Tierras, 1991-2000 realizará, entre otros, obras en cinco proyectos que cubren una extensión de 74.900 ha., con un costo estimado de US$ 199 millones, de los cuales el 47% se invertirá en el período 199 1-1994 (cuadro 6). Estos proyectos son: Alto Chicamocha (Boyacá); Guamo (Tolima); Nechí-San Jacinto (Sucre, Bolívar y Antioquia); Ariari (Meta); Río Pamplonita (Norte de Santander).

Además, el HIMAT realizará las acciones necesarias para financiar y ejecutar los proyectos adicionales de gran tamaño, que sean seleccionados con

base en los criterios mencionados posteriormente, y que hacen parte de las 243.900 habitantes de la categoría "Por definir" que se incluye en el cuadro 6.

B. Proyectos de mediano tamaño y pequeña irrigación

Las Corporaciones Regionales promoverán y ejecutarán este tipo de proyectos. La iniciativa del sector privado, en particular la de las asociaciones de usuarios, definirá la gestión institucional requerida para adelantar estas obras. En algunos casos, las Corporaciones realizarán todas las etapas del proyecto: estudios, diseños, ejecución y puesta en marcha, mientras en otros prestarán solamente asesoría al sector privado en algunas de estas etapas. Dentro de la categoría de Proyectos de mediano tamaño ya se encuentran definidos distritos sobre un área estimada en 11.300 hectáreas, por un valor de US$ 4.7 millones, de los cuales el 91% se ejecutará entre 1991 y 1994. Los proyectos son: Pindal-Maracaibo (Tolima), Sistema Jerez (Guajira), Bojacá y Ubaté (Cundinamarca).

Durante 6 años, contados a partir de 1991, se ejecutará el Programa de pequeña irrigación con un costo de US$ 197 millones, de los cuales US$

78.2 millones son financiados por el Banco Mundial34. Se beneficiarán 43.000 familias de 850 proyectos en 60.000 hectáreas, para un tamaño promedio de 70 hectáreas por comunidad; en cada proyecto se recuperará en promedio el 50% del costo de las obras. Este subsidio se justifica por las características de los beneficiarios, quienes serán en su mayoría campesinos de escasos recursos. Una porción importante de estos fondos financiará obras en zonas apropiadas de la región Andina.

Este programa será gradualmente asumido por las Corporaciones Regionales con el objetivo de fortalecerlas para que asuman la responsabilidad en este tipo de proyectos. Donde no existan Corporaciones Regionales, el HIMAT continuará desarrollando proyectos de mediano y pequeño tamaño.

C. Rehabilitación, complementación y ampliación de distritos

Entre 1991 y 1994 se ha programado invertir a través del HIMAT US$

125 millones para terminar las obras de riego y drenaje contempladas en el Programa de Rehabilitación, complementación y ampliación de distritos construidos por el Estado35, los cuales ya cuentan con financiación asegurada. De otra parte, la CAR está rehabilitando y ampliando el distrito de La Ramada con un préstamo del BID.

3. Estrategias e instrumentos

A. Riego y drenaje de iniciativa privada

Para incentivar la inversión privada en infraestructura de riego y drenaje, FINAGRO diseñará una línea especial de crédito para financiar los

34 Crédito 3113-CO.

35 El costo total de la fase II de este Programa, iniciado en 1986, asciende a US$ 173.9 millones, de los cuales US$ 114.0 millones son aporta dos por el Banco Mundial para financiar la rehabilitación de 7 distritos a cargo del HIMAT, el desarrollo de un programa de rehabilitación en Armero y el inicio de un programa piloto de riego en pequeña escala.

estudios, los diseños y la construcción de proyectos individuales y asociativos, que se adecuen a los flujos de inversión y beneficios; de manera similar FONADE podrá financiar los estudios de preinversión. El HIMAT, el INDERENA y las Corporaciones Regionales prestarán la aseso ría jurídica necesaria para conformar las asociaciones y para obtener las concesiones para el uso del agua; estas mismas entidades podrán suministrar asistencia técnica en la identificación de los proyectos, la contratación de los estudios y diseños, la evaluación privada y la construcción de las obras36.

Los inversionistas privados podrán solicitar cooperación técnica internacional a través del HIMAT para las diferentes fases de desarrollo de sus proyectos; en esta entidad se centralizará este servicio.

B. Riego y drenaje de iniciativa pública

Para alcanzar los objetivos expuestos, se ha diseñado una estrategia para seleccionar proyectos de inversión económica y socialmente rentables dentro de un nuevo esquema institucional: recuperar las inversiones reales, estableciendo subsidios transparentes solo en aquellos casos donde se considere necesario; diseñar y aplicar una política clara de tarifas; ampliar la intervención de los usuarios en el proceso de identificación y ejecución de proyectos y en la administración, operación y mantenimiento de los distritos de riego y drenaje; recuperar y conservar las cuencas hidrográficas abastecido ras y ofrecer a los beneficiarios acceso al crédito y a la tecnología para asegurar el flujo programado de beneficios de los proyectos.

a. Esquema institucional

El principal cambio institucional que se requiere en los organismos del Estado, es pasar del modelo de simple ejecutor, que ha existido tanto en el HIMAT como en las Corporaciones Regionales, hacia un modelo de promotor de las inversiones, lo cual implica un mayor acercamiento a las comunidades beneficiarias, buscando su participación activa en todas las etapas, desde la identificación hasta la administración de los proyectos. De esta manera, el Estado será el catalizador, en el proceso de inversión comunitaria, buscando siempre lograr el máximo bienestar de la sociedad. En el nivel nacional el HIMAT será el encargado de promover y construir los proyectos de gran tamaño. En las regiones, las Corporaciones promoverán y construirán los proyectos de pequeña y mediana escala. Los instrumentos financieros para hacer posibles las inversiones serán un Fondo Nacional manejado por una comisión -que se describe más adelante- y a nivel regional una serie de Fondos Regi3nales con una estructura semejante.

Se creará la Comisión del Fondo Nacional para la Adecuación de Tierras, integrada por: el Director General del HIMAT, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario del DNP, un representante de las Corporaciones Regionales y los Subdirectores de Producción y Presupuesto del Ministerio de Agricultura, contando con la secretaría técnica del HIMAT. Esta Comisión velará por el buen uso de los recursos del Fondo Nacional y establecerá el marco regulador para

36 El costo de este servicio será reglamentado por las instituciones correspondientes.

el manejo del mismo y de los Fondos Regionales de Adecuación de Tierras que se crearán en las Corporaciones Regionales, de acuerdo con las políticas dictadas por el Ministerio de Agricultura. Igualmente, se crearán las Comisiones Regionales para la Adecuación de Tierras las cuales orientarán las inversiones de los Fondos Regionales. Estarán compuestas por representantes del HIMAT, las Corporaciones Regionales, las Secretarías de Agricultura, CORPES y representantes de los gremios y asociaciones de usuarios.

Se fortalecerá el Ministerio de Agricultura para que sea éste el que dicte y haga seguimiento de las políticas generales que sobre adecuación de tierras adopte el Gobierno Nacional; así mismo, el Ministerio fijará las tarifas que sobre riego y drenaje deban aplicarse. Tanto el HIMAT como las Corporaciones Regionales deberán acoger las políticas generales y las decisiones que adopte el Ministerio de Agricultura.

Adicionalmente, y con el propósito de dar apoyo al Ministerio en la definición de dichas políticas y de proponer acciones para el aprovechamiento de los recursos hídricos en general, se creará un Comité Asesor de Riego y Drenaje, del cual harán parte representantes de la División de Navegación y Puertos del MOPT, el DNP, el HIMAT, FINAGRO, las Corporaciones Regionales, los usuarios y los gremios agrícolas.

La identificación de los proyectos y la elaboración de los estudios de pre o factibilidad serán de responsabilidad del HIMAT o de las Corporaciones Regionales, según el caso, y podrán ser financiadas por FONADE. En todos los casos se procederá a informar a los futuros usuarios sobre las posibilidades de realizar los proyectos y obtener de ellos su efectiva participación.

La participación de la comunidad en el proceso de des arrollo de los proyectos se hará a través de Comités Técnicos, constituidos por profesionales especializados contratados por la comunidad. El Comité Técnico tendrá derecho a veto en la toma de decisiones de las entidades sobre adjudicación de contratos de sus proyectos.

El HIMAT y las Corporaciones Regionales diseñarán y pondrán en práctica un sistema de información que servirá de base para realizar los ajustes en los planes de cultivo y en los costos de administración de los distritos, así como lograr el seguimiento y evaluación de resultados de los proyectos de adecuación de tierras.

El HIMAT, las Corporaciones Regionales y el INDERENA velarán porque los proyectos de riego liderados por el sector privado sean diseñados y construidos con especificaciones técnicas adecuadas que garanticen el mejor aprovechamiento y conservación del recurso agua y suelo de las micro cuencas.

b. Selección y priorización de proyectos

El HIMAT realizará un estudio por cuencas hidrográficas de tercer orden, como se definieron en el Estudio Nacional de Aguas, para determinar perfiles de nuevos proyectos en las tres categorías de tamaño antes mencionadas. Esto servirá de base para la iniciación del proceso de determinación de alter nativas en adecuación de tierras y de identificación de los posibles proyectos.

La inversión promovida por el Estado en adecuación de tierras se orientará sólo a proyectos económica y socialmente rentable y con criterios de

equidad social. Una vez compro bada su viabilidad técnica y económica, para la selección de los proyectos se tendrá en cuenta la rentabilidad social; su localización estratégica respecto a los puertos de exportación y los centros de consumo; la generación de empleo y particularmente, el grado de interés que en su ejecución manifiesten las comunidades beneficiadas. También tendrán prioridad para la ejecución de proyectos aquellas zonas donde predomina la pequeña y mediana propiedad.

La priorización de los proyectos del Programa de Adecuación de Tierras estará dada por el mayor o menor interés que en su realización manifieste la respectiva comunidad beneficiaria. Para determinar este orden de prioridades, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. El HIMAT y las Corporaciones Regionales, con el apoyo técnico del PNR, conformarán equipos de profesionales en ciencias sociales (comunicadores, sociólogos, etc.) y efectuarán la promoción de los proyectos en las distintas áreas donde se construirán.

2. Esta promoción debe implicar contactos directos con los posibles usuarios de las obras, a quienes se dará la suficiente ilustración sobre las características de las mismas, los beneficios esperados, sus costos estimados, su probable financiación y demás aspectos relacionados con el proyecto.

3. El Gobierno apoyará la conformación de la respectiva Asociación de Usuarios para que una vez tenga la personería jurídica, se convierta en el interlocutor válido de los beneficia nos. Así, la comunidad podrá expresar por medio de una carta de intención su aceptación del proyecto y su participación en todas las etapas de la ejecución (diseños, contratación, construcción y puesta en marcha) y su compromiso de efectuar el pago de los costos correspondientes. Así mismo, el Estado se comprometerá a cumplir con sus responsabilidades específicas en las diferentes etapas del proyecto.

e. Nuevos recursos para la inversión de riego a nivel regional.

Se creará, como fuente de recursos propios para las Corporaciones Regionales, una tasa sobre el uso del agua. Estas instituciones podrán fijar los valores correspondientes y su cobertura, de acuerdo con las políticas generales y deberán destinar los recaudos a la inversión en nuevas obras de adecuación de tierras. Se destinará una parte del impuesto predial en las áreas rurales, establecido en proporción directa al uso potencial del agua, de acuerdo con la respectiva Corporación. Los factores técnicos que definirán esta proporción se determinarán posteriormente. El diseño de estos recursos será responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Agricultura y será incorporado en la nueva Ley de reforma institucional del manejo de los recursos naturales y del ambiente.

Estos recursos alimentarán los Fondos Regionales, los cuales también recibirán la recuperación de sus inversiones, de acuerdo con las normas dictadas por la Comisión del Fondo Nacional para la Adecuación de Tierras.

d. Recuperación de las inversiones

Como las normas sobre esta materia datan de mediados de los años sesenta, es necesario expedir unas nuevas reglas que contemplen la actualización del sistema de recaudos de acuerdo con la evolución de los

precios generales de la economía y que asegure la recuperación real de las inversiones efectuadas. Para esto, se diseñarán e incorporarán en la Ley Marco de Adecuación de Tierras, mecanismos ágiles que les permitan a las instituciones del Estado recuperar las inversiones.

No obstante, los usuarios de medianos y grandes distritos de adecuación de tierras podrán acceder a un subsidio relativo al costo de las obras cuando estas beneficien predios de pequeño tamaño. Este subsidio se otorgará a usuarios de reducido patrimonio y/o ubicados en zonas de mayor pobreza relativa. Estos criterios serán reglamentados por el Ministerio de Agricultura.

Para lograr el pago del costo de las obras de adecuación de tierras por parte de los beneficiarios que se rehúsen a ello, se buscará que la ley autorice al Gobierno la recuperación de las inversiones mediante mecanismos coercitivos.

Para facilitar a los usuarios el pago de las inversiones realizadas por las instituciones del Estado, FINAGRO diseñará una línea de crédito que permita hacerlo antes, durante y después de la ejecución de las obras. Esta línea tendrá en cuenta el tamaño de los predios y el tiempo que tardará el productor en recibir los beneficios incrementales obtenidos con los proyectos de adecuación de tierras. También, se permitirá realizar pagos de las inversiones con tierras beneficiadas.

e. Política de tarifas

La política de tarifas se orientará a lograr la autosuficiencia de los distritos para financiar los costos de administración, operación y conservación de las obras y la reposición de los equipos. Para los proyectos ya construidos, se logrará esta autosuficiencia en el próximo quinquenio. Sin embargo, dada la escasa posibilidad de que algunos distritos (entre los que se encuentran Repelón, Santa Lucía, Manatí, La Doctrina, Lebrija y Sibundoy) alcancen su autosuficiencia financiera, debido a que fueron concebidos en forma equivocada, el HIMAT y el Departamento Nacional de Planeación efectuarán un estudio para lograr una definición sobre su futuro.

Se armonizarán los sistemas de tarifas que aplican el HIMAT y las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con las pautas que dicte el Ministerio de Agricultura. En la facturación de dichos costos se buscará que la tarifa volumétrica tenga un mayor peso que la fija, para propiciar el uso más racional del agua.

f. Participación de los usuarios

El HIMAT y las Corporaciones Regionales entregarán la administración de los distritos existentes a los usuarios, mediante contratos de delegación que garanticen el manejo técnico y financiero adecuado de las obras, equipos y elementos, tomando como base las experiencias alcanzadas en los distritos de Coello, Saldaña, Río Recio y Roldanillo-La Unión- Toro y en pequeños sistemas de riego. Los nuevos proyectos serán administrados directamente por los usuarios una vez concluidas las obras. El HIMAT y las Corporaciones Regionales capacitarán a las Asociaciones de Usuarios y se diseñarán sistemas de administración financiera, contabilidad e ingenie ría, de obligatoria aplicación en los distritos, cualquiera que sea su tamaño.

El Gobierno promoverá la creación de una Federación de Asociaciones de Usuarios que sirva de interlocutor entre éste y los beneficiarios. Su presidente hará parte del Comité Asesor de Riego y Drenaje.

Para incentivar la participación de las comunidades en la ejecución de obras de adecuación de tierras y su responsabilidad en la financiación de las mismas, se considerará su afectación por Reforma Agraria en la siguiente forma. En aquellos casos en los que no se recupere la inversión, los predios podrán ser afectados. En donde no exista subsidio, los predios no estarán sujetos a programas de Reforma Agraria durante el período de recuperación de los créditos. Esto se justifica además por la política de recuperación total de la inversión por parte del Estado. Con este fin, el Gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley reglamentando la relación entre inversiones en riego y reforma agraria.

3. Otras consideraciones de orden general

a. Consideraciones técnicas

El diseño de las obras de infraestructura de riego debe realizarse con la flexibilidad suficiente para permitir un suministro variable de aguay evitar rigideces técnicas como las que actualmente se presentan en algunos distritos de riego. Esta flexibilidad inducida permitirá cambiar la utilización del suelo y el plan de cultivos propuesto, al modificarse las condiciones de mercado, o de otra naturaleza, durante la vida útil del proyecto37.

El ente administrador de los distritos de riego deberá iniciar un proceso de instalación de dispositivos permanentes para medir los caudales de agua suministrados a los predios de los usuarios.

b. Conservación y manejo de cuencas hidrográficas

Dado que las acciones de conservación y manejo de las cuencas hidrográficas abastecedoras inciden favorablemente sobre los costos de operación y mantenimiento de los distritos, los estudios de los proyectos de adecuación de tierras deben contemplar el impacto ambiental de las obras y la cuantificación de las inversiones requeridas para financiar dichas acciones. Para cada proyecto, se estudiará la viabilidad de incorporar, al menos parcialmente, estas inversiones como parte del costo. Estas acciones deberán estar coordinadas por el INDERENA y las Corporaciones Regionales.

e. Calamidades Hidrológicas

Con el apoyo de la cooperación técnica internacional, el Gobierno está elaborando un estudio para identificar y priori- zar las zonas de alto riesgo por desbordamiento de cuerpos de agua. Así mismo, con base en este estudio, se seleccionarán las regiones del país donde sea necesario establecer centros de

37 Tradicionalmente, el diseño de las obras (canales, estructuras y equipos) obedece a un plan de utilización de la tierra que refleja una situación futura óptima en el empleo de los recursos y por lo tanto los parámetros de diseño de las obras guardan relación con los requerimientos de agua de los cultivos seleccionados. Durante el desarrollo y maduración de los proyectos se encuentra que la situación esperada rara vez se ajusta a la realidad; por consiguiente, en los proyectos nuevos deberá darse la flexibilidad necesaria para que éstos se adapten a escenarios cambiantes.

maquinaria para prevenir las emergencias que se puedan presentar. En este sentido se trabajará coordinadamente con la Oficina de Atención de Desastres de la Presidencia de la República.

d. Investigación y transferencia de tecnología

Para estimular el aprovechamiento adecuado de los recursos de aguas y suelos en los distritos, en el Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuaria38 se incluirán actividades de investigación y transferencia de tecnología en riego y drenaje. El ICA, en asocio con el HIMAT y las Corporaciones Regionales, montará ensayos pilotos demostrativos para explorar alternativas viables de producción, mediante la investigación del comportamiento agro económico de cultivos (tradicionales o introducidos) bajo condiciones controladas de humedad del suelo.

Complementariamente, se promoverá la formación de grupos privados de asistencia técnica en riego que presten este servicio a los productores. FINAGRO podrá financiar este servicio. De igual forma se obtendrán recursos de los Fondos de Fomento de las Federaciones de productores para reforzar tales acciones.

V. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES EN ADECUACION DE TIERRAS

Para financiar los 1.061 millones de dólares propuestos para el programa de inversiones en adecuación de tierras en los próximos 10 años, es necesario contar con recursos provenientes de diferentes fuentes: a) crédito externo; b) recuperación de inversiones; c) tasas al uso del agua; d) otros recursos por definir (ver cuadro 7). Estos recursos están orientados a la capitalización de los Fondos Nacional y Regionales para la Adecuación de Tierras, los cuales al final del Plan estarían en condiciones de funcionar como fondos rotatorios debido a que la inversión en adecuación de tierras se recuperaría en un alto porcentaje.

1. Fondo Nacional y Fondos Regionales de Adecuación de Tierras

Dada la reorientación del tipo de acción del Estado en la adecuación de tierras, el instrumento fundamental para llevar adelante este programa es el desarrollo y consolidación de Fondos de Adecuación de Tierras a nivel nacional y regional. Los ingresos del Fondo Nacional serán, inicialmente, créditos externos y recursos de origen presupuestal para su capitalización y, posteriormente, la recuperación de inversiones. Los Fondos regionales tendrán recursos de crédito -incluyendo los del Fondo Nacional-, aportes locales y, de especial importancia para su sostenibilidad en el largo plazo, recuperación de inversiones.

El cuadro 7 muestra una estimación de los diferentes recursos que habría disponibles para la inversión y el balance neto que iría al Fondo de Adecuación de Tierras (Nacional y Regionales). Para una meta de inversión de aproximadamente sus 1.061 millones en la década de los noventa y distribuidos como lo muestra el cuadro 7, el Fondo lograría una capitalización

38 En el capítulo correspondiente a Ciencia y Tecnología Agropecuaria se desarrolla lo relativo a este Programa.

suficiente que le permitiría una flexibilidad de recursos para la futura inversión en riego y drenaje.

2. Crédito externo

Como primera medida, el HIMAT terminará de ejecutar los préstamos con el Banco Mundial39 por US$ 114 y US$78.2 millones, respectivamente. El segundo de ellos, que se destina a pequeña irrigación, comienza a ser ejecutado en este año. Actualmente se está iniciando la gestión de un crédito con el mismo Banco (Fase IV) y otro con el BID, los cuales, en principio, podrían ser de US$ 125 millones y US$ 300 millones, que entrarían en 1993. Adicionalmente, el Gobierno se encuentra negociando créditos con los Gobiernos del Japón y de Italia para los proyectos del Ariari y del Alto Chicamocha, por una cuantía de US$ 48.6 y US$ 30.6 millones.

Adicionalmente, para los años 1992 y 1993 se propone una contrapartida anual de aproximadamente US$ 30.0 millones del Presupuesto Nacional. Después de 1993 esta contrapartida provendrá del Fondo de Adecuación de Tierras.

3. Recuperación de inversiones

Dado que la política de recuperación de inversiones ya se ha empezado a poner en práctica, la recuperación esperada de las inversiones del pasado reciente y las futuras, crecerán de $US 2.6 millones en 1992, a niveles cercanos a los US$ 50 millones en el año 2.000. Esta política de recuperación de inversiones le da el carácter de rotatorio al Fondo Nacional de Adecuación

39 Nos. 2667-CO y 3113-CO.

de Tierras, lo cual le permitirá una continuidad en el programa futuro de inversiones.

4. Tasa al uso del agua

Con el objetivo de fortalecer el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y sus homólogos regionales, se diseñará una tasa al uso del agua. Suponiendo un nivel de la tasa de $6.000 por hectárea por año, el cual podría gravar inicialmente a una superficie de 1 millón de hectáreas40, equivaldría a recursos de aproximadamente $US 10 millones anuales. Estos recursos se incrementarían con el tiempo al irse aumentando el área gravable la cual se situaría cerca del área con potencial para obras de riego.

5. Otros recursos

El programa requiere de recursos adicionales cuyo monto se especifica en el cuadro 7. Parte de estos recursos provendrá de la reasignación presupuestal de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, y otra parte de recursos generales del presupuesto. Su oportuna consecución estará a cargo del DNP y el Ministerio de Agricultura.

VI. IMPACTO DEL PROGRAMA DE ADECUAClON DE TIERRAS EN LA PRODUCCION AGRI COLA Y EL RESTO DE LA ECONOMIA

Este programa de inversión en adecuación de tierras tendrá un impacto significativo en el crecimiento del sector agrícola, y de la economía en general. Una función de producción estimada del comportamiento de este sector en los últimos 20 años, claramente demuestra la magnitud de este impacto. Si se ejecuta el programa de adecuación de tierras propuesto, y se suponen tendencias similares a las de los últimos 5 años en cuanto a adopción de nueva tecnología, consumo de fertilizantes y expansión del área cultivada, el crecimiento del sector agrícola en los próximos 10 años sería aproximadamente el doble de la situación con la tendencia actual de inversión en adecuación de tierras (ver gráfico 6). Esta estimación del impacto en el crecimiento del sector constituye, no obstante, una cota inferior al esperado, pues existiría un efecto adicional causado por un cambio esperado hacia una agricultura de mayor valor y una mejora en la oferta y calidad de la mano de obra.

40 Esta área equivale a una sexta parte del área con potencial para obras de adecuación de tierras en el país.

7. In(PIB) = 2.32 + 0.213In (FERT) + 0.38In(AREA)+0.37in(IRR)

(2.7) (5.9) (32) (5.7)

R2 = 0.98 D.W.=1.6

donde: PIB = el valor agregado del sector agrícola excluyendo café FERT = toneladas de consumo de fertilizantes

AREA = área agrícola, excluyendo café IRR = área neta con riego

La variable Área Cultivada con Variedades Modernas fue excluida por problemas de multicolinearidad.

La inversión en el sector agropecuario tiene, además, un efecto importante en el crecimiento de la economía del país.

Como se discute en el capítulo final del Plan del Desarrollo, el fortalecimiento de la inversión privada en riego y drenaje aumenta el potencial productivo de la agricultura que, al aumentar su competitividad, aumenta las exportaciones y disminuye el costo de los alimentos para consumo interno. Con ello, el crecimiento global de la economía y el empleo se dinamiza considerablemente.

VII. RECOMENDACIONES Y MEDIDAS INSTITUCIONALES

En su reunión del 27 de junio de 1991, el CONPES aprobó las siguientes recomendaciones:

1. Recomendar a las juntas directivas del HIMAT y Corporaciones Regionales incorporar los lineamientos y políticas del presente capítulo en la adopción de sus planes de adecuación de tierras.

2. Solicitar al Ministerio de Agricultura y al Departamento Nacional de Planeación la elaboración de un proyecto de Ley sobre inversión en adecuación de tierras, que considere, entre otros aspectos: (i) la reforma institucional requerida; (u) la creación de nuevos recursos propios para el HIMAT y las Corporaciones Regionales; (iii) la actualización de las normas sobre la recuperación, en términos reales, de las inversiones realizadas por el Estado en proyectos de adecuación de tierras; (iv) la especificación de las formas de participación de los usuarios en todas las etapas de los proyectos; (y) la constitución de los Fondos para permitir canalizar recursos propios hacia la inversión en adecuación de tierras y (vi) la afectabilidad de los predios con futuras inversiones en adecuación de tierras con fines de reforma agraria.

3. Aprobar la capitalización del Fondo Nacional para adecuación de tierras en US $300 millones, por medio de un préstamo con el BID por esta cuantía, el cual estará en cabeza del Gobierno e ingresará en 1993. Este estará sujeto a que su recuperación se destine a nuevas inversiones.

4. Solicitar al HIMAT y al Departamento Nacional de Planeación una propuesta sobre alternativas de solución para aquellos distritos que actualmente gozan de altos subsidios de parte del Gobierno debido a sus malas especificaciones técnicas.

5. Solicitar al Ministerio de Agricultura la creación del Comité Asesor de Política de Adecuación de Tierras.

6. Solicitar al Ministerio de Agricultura el diseño de las líneas de crédito propuestas en este documento para riego público y privado y la presentación de éstas a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

7. Crear una línea de crédito en FONADE para financiar estudios de proyectos de adecuación de tierras por iniciativa pública y privada.

Ciencia y Tecnología

La modernización de la sociedad colombiana requiere del fortalecimiento de la capacidad científica en las áreas básicas y sociales, y del avance de los procesos de innovación tecnológica. Para acrecentar su productividad y mejorar su calidad, condiciones fundamentales de la competitividad de los sectores productivos, debe desarrollarse una política activa de ciencia y tecnología.

La nueva política operará en dos frentes principales: el apoyo generalizado a los procesos de modernización tecnológica e innovación creativa en todos los sectores de la economía, y el fortalecimiento de la capacidad científica del país, particularmente en áreas estratégicas que permitan el des arrollo de nuevas tecnologías en el mediano y largo plazo.

El capítulo presenta un apretado diagnóstico de la situación de la ciencia y la tecnología en Colombia. A continuación se plantean los objetivos, criterios, estrategias e instrumentos que orientarán las actividades del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y sus Programas Nacionales. Finalmente, se incluyen los aspectos relacionados con el financiamiento para estas actividades.

I. DIAGNOSTICO

1. Ciencia y Tecnología: instituciones y planes de desarrollo

En Colombia, los planes de desarrollo económico y social son instrumentos relativamente recientes. Aún más novedosas son las políticas explícitas de Ciencia y Tecnología en dichos planes. Ello, sin embargo, no significa que la preocupación por el avance de la Ciencia sea un fenómeno reciente. El país ha desarrollado, paso a paso, instituciones e ideas que paulatinamente se han incorporado a la vida nacional.

A partir de la década de los treinta se crearon el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Centro de Investigaciones del Café -CENICAFE-, que agruparon núcleos de trabajo sistemático de investigación en los campos geográfico y agrícola. En 1942, se creó el Instituto Caro y Cuervo, dedicado a investigar, cultivar y difundir estudios lingüísticos, filológicos, literarios y bibliográficos. Por esta misma época surgieron el Instituto Etnológico Nacional (1941) y el Instituto Colombiano de Antropología -ICAN--- (1952), consagrados a esclarecer e interpretar los sucesos simbólicos y los eventos relacionados con grupos y minorías étnicas del país.

La creación del ICETEX y el Departamento Nacional de Estadística - DANE- se inscribieron en el contexto económico y social que se desarrolló a partir de la década de los cincuentas. A finales de esa misma década se estableció el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- como entidad responsable de la calificación de obreros y técnicos medios para operar las plantas y talleres. Igualmente en este período se fundaron el Instituto de Asuntos Nucleares -IAN- (1955), y el Instituto de Investigaciones Tecnológicas -ITT- (1957).

La modernización del Estado en la década de los sesenta trajo consigo el surgimiento de una amplia gama de entidades. Colciencias se creó en 1968 como un Fondo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas orientado a fortalecer los diferentes centros de investigación adscritos a las universidades públicas y privadas. En ese año surgieron también, o adquirieron nueva categoría institucional, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto de los Recursos Naturales no Renovables, la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios -VECOL---, el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico- Mineras -INGEOMINAS-, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto Colombiano de Hidrología, Metereología y Adecuación de Tierras -HIMAT-, el Instituto Nacional de Investigaciones Marinas -Invernar-, entre otros.

Durante las últimas dos décadas se han creado institutos y centros de investigación y desarrollo científico, con objetivos más especializados, como el Instituto de Inmunología del Hospital San Juan de Dios, el Laboratorio de Investigaciones de la Química del Café, el Centro de Investigaciones Biológicas, el Centro Internacional de Agricultura Tropical, el Instituto Colombiano del Petróleo y el Centro Internacional de Física. También se han establecido nuevos centros de investigación en las ciencias sociales, tales como FEDESARROLLO, el CINEP, el Instituto SER y la Corporación Centro Regional de Población, la Fundación para la Educación Superior, todas estas entidades sin

ánimo de lucro. Surgió asimismo en este período, la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia.

La creación y multiplicación de estas entidades de investigación ocurre en forma paralela al desarrollo de las universidades y sus centros de investigación, después de los años cincuenta. Los desafíos planteados por este proceso se manifestaron, posteriormente, en los planes de desarrollo.

Una política de Ciencia y Tecnología se incluyó en forma explícita, por primera vez, en el Plan de Integración Nacional, formulado a finales de la década del setenta. Se consideró que el desarrollo científico y tecnológico podría contribuir a elevar la productividad, la competitividad internacional y la eficiencia en la utilización de recursos y, en general, a aumentar el bienestar de la población. Como objetivos generales se identificaron la aplicación de la ciencia y la tecnología al fortalecimiento del sector productivo y su vinculación con los programas de desarrollo del país. Como estrategias, se plantearon el fortalecimiento de la capacidad del sector productivo para evaluar, seleccionar, negociar y asimilar la tecnología; el fomento a la transferencia y la difusión de tecnología; la vinculación de los programas de desarrollo científico- tecnológico con los programas de desarrollo social y, el fortalecimiento selectivo de la infraestructura nacional en ciencia y tecnología.

Los componentes de la estrategia se reunieron en dos programas. El primero se concibió como apoyo a la infraestructura nacional en ciencia y tecnología, la formación de recursos humanos, la capacitación de investigadores y fortalecimiento del sistema nacional de información, dando priori dad a centros especializados en agricultura, recursos energéticos,

recursos marinos y salud. El segundo programa estaba orientado al desarrollo científico-tecnológico en tres áreas prioritarias de interés nacional: las necesidades socio- económicas básicas; la utilización y preservación de recursos naturales; y el desarrollo científico-tecnológico en sectores de la producción.

Más adelante, el Plan de Cambio con Equidad también incorporó explícitamente una política de ciencia y tecnología. Cambiando el énfasis tecnológico del plan anterior, atribuyó a la actividad científica un rol más importante como factor de desarrollo nacional. En el capítulo sobre política educativa se diseñaron acciones para proteger el talento colombiano y fortalecer la comunidad científica. Para ello, el Plan propuso fortalecer las universidades, los institutos y centros especializados de investigación, delegando en ellos investigaciones y consultorías sobre proyectos de desarrollo.

La política de Ciencia y Tecnología estuvo ausente en la formulación del Plan de Economía Social del anterior Gobierno. Sin embargo, en los dos últimos años, se desarrolla ron actividades muy importantes, tales como la formulación de la Política Nacional de Ciencia y Tecnología 1988-1992; la realización del Foro Nacional de Política de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo; la declaración del Año Nacional de la Ciencia y la Tecnología (1988- 1989) y la creación de la Misión de Ciencia y Tecnología. La política allí definida, pretendió apoyar las estrategias de crecimiento económico y de desarrollo social y, a la vez, consolidar las bases institucionales para un fortalecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología.

De este recorrido histórico, se pueden extraer algunas conclusiones:

1. El país ha visto, en forma paralela al rápido crecimiento de su sistema universitario, un desarrollo espontáneo de numerosas instituciones, con diversas responsabilidades. A pesar de existir un buen número de instituciones de la ciencia y la tecnología, con diferentes modelos institucionales, su articulación es muy débil y su integración escasa. El sistema es aún pequeño, heterogéneo, desvinculado de los usuarios, y exhibe un enorme grado de informalidad.

2. La incorporación explícita de la dimensión científica y tecnológica en la Planeación Nacional es reciente y presenta aún un carácter muy débil y variable. Los planteamientos de política científica y tecnológica no han logrado hasta ahora un lugar destacado en los planes de desarrollo. En los distintos planes, el énfasis ha variado de la transferencia de tecnología al apoyo al sector educativo. Las líneas de política no han tenido continuidad, ni mucho menos persistencia.

El desafío que enfrenta el nuevo Plan de Desarrollo es doble. Partiendo de la infraestructura institucional existente, constituir -o formalizar- una verdadera red de vinculación y coordinación del sistema científico nacional, con el fin de provocar un desencadenamiento de acciones dirigidas hacia el crecimiento sostenido y al mejoramiento permanente de la capacidad científica y tecnológica. Segundo, impulsar una modalidad de desarrollo económico y social donde la capacidad científica y tecnológica tenga oportunidades de desarrollo y de obtención de resultados concretos.

2. Los indicadores recientes de Ciencia y Tecnología

El estancamiento de la productividad industrial en la década de los ochenta y el descenso de la productividad global de todos los sectores de la economía urbana, son indicativos del agotamiento de las posibilidades del crecimiento basado en la incorporación no calificada de maquinaria y trabajo, así como del escaso esfuerzo para involucrar el avance tecnológico en la producción nacional1.

El estancamiento de la productividad en los últimos años constituye el m serio problema para retomar la senda de crecimiento y transformación estructural del país. Dicho estancamiento ha incidido determinantemente en el lento crecimiento del país, en su progresivo enclaustramiento internacional, y en la agudeza de su conflicto social. La apertura de la economía y el fortalecimiento de la infraestructura física y humana serán pilares fundamentales para reemprender el avance productivo. La mayor parte de analistas del desarrollo coincide en que el impulso a la producción y uso del conocimiento con fines productivos constituye un elemento insustituible en las más exitosas experiencias de des arrollo. El cambio técnico y su amplia difusión deben tener una contribución creciente al desarrollo de los países. Mayor productividad y cambio técnico impulsarán la modernización del aparato productivo y suscitarán la reinserción de Colombia en el escenario internacional.

La incorporación de bienes de capital modernos a la producción urbano- industrial ha tenido poco dinamismo en el curso de la década, y los giros por servicios técnicos se mantuvieron estancados, correspondiéndole al sector industrial un porcentaje ínfimo comparado con su participación en el PIB2.

Una comparación de indicadores relacionados con la inversión en ciencia y tecnología se presenta en el cuadro 1, que incluye los cinco países de América Latina con mayor PIB en la pasada década. La situación de Colombia resulta clara mente desventajosa al registrar los gastos en ciencia y tecnología por habitante más bajos, la menor proporción de personal dedicado a tales actividades y el menor número de patentes concedidas por habitante. Como resultado global, el gasto en ciencia y tecnología como proporción del PIB ascendía al 0.1 %, notablemente inferior al de los demás países.

La otra cara de esta realidad es la señalada por la Misión de Ciencia y Tecnología, la cual puso de manifiesto la existencia de grupos con algún grado de desarrollo, capaces de producir investigación relevante, pero relativamente aislados entre sí y del resto de la sociedad. Estos grupos existen no sólo en las universidades e institutos de investigación. También han sido organizadas por distintos gremios como los cafeteros, los azucareros, los cultivadores de palma, las industrias del plástico y del acero, entre otros.

1 Banco Mundial. Industrial Competition and Peiformance, Washington, 1990, y Juan Luis Londoño, La Ciencia y Tecnología en el Nuevo Plan de Desarrollo, Ponencia ante la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia, Bogotá, noviembre, 1990.

2 La tasa de crecimiento de las importaciones de bienes de capital entre 1980 y 1987 fue de -1.1%. Ver, MEN-DNP-FONADE, Misión de Ciencia y Tecnología, tomo II, Bogotá, octubre 1990, y, Banco de la República, Oficina de Cambios.

La investigación también comienza a abrirse espacios en el sector industrial. Entre 1984 y 1990 Colciencias financió más de un centenar de proyectos de tipo industrial, por un monto cercano a 3.000 millones en pesos de 1990. Varios de ellos fueron realizados en asocio entre empresas y universidades, con lo cual comienza a romperse el aislamiento tradicional de los investigadores universitarios.

A pesar de la existencia de grupos de investigación, estos no se han integrado a las necesidades del país. Carecen de mecanismos de información modernos, de espacios de comunicación con los sectores productivos y la sociedad civil, de programas de capacitación de investigadores, y de apoyo para el análisis prospectivo que oriente la investigación. Estas condiciones han determinado un alto flujo de investigadores colombianos hacia el extranjero. Para asegurar el vínculo con los sectores productivos se requiere, además, la definición de políticas de propiedad intelectual y mecanismos eficientes para su ejecución, así como medios y esquemas organizativos eficaces de normalización, metrología y control de calidad.

De esta forma, la etapa inicial de formación de la capacidad investigativa en el país -iniciada en la segunda mitad de los sesenta-, está ya suficientemente adelantada y urge iniciar la siguiente, en la cual el esfuerzo se oriente a integrar a los grupos en una comunidad científica, internacionalmente reconocida, con nexos entre ellos y con el resto de la sociedad. Con tal integración, podrán tener una incidencia real sobre el desarrollo del país y servir de apoyo a la incorporación de innovaciones en los procesos productivos.

II. LA POLITICA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

Reversar el estancamiento de la productividad exige de una acción decidida en tres frentes relacionados con la Ciencia y la Tecnología. Primero, una reforma del propio sistema institucional de Ciencia y Tecnología que permita la acción eficaz en los anteriores campos. Segundo, el fortalecimiento de la capacidad nacional de creación de conocimiento. Y tercero, un acercamiento de la Universidad y de los institutos de investigación con los sectores productivos.

1. Objetivo central

Para atender los problemas indicados en el diagnóstico se ha propuesto como objetivo central de la política articular, organizar y potenciar las labores de ciencia y tecnología en el país, con el fin de incrementar sustancialmente su contribución al cambio económico, político, social y cultural de Colombia. Para ello se ha iniciado una modificación en las estructuras de las actividades científicas y tecnológicas, orientada a configurar un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología sólido, estable, eficiente y flexible, que articule sus programas de acción a las necesidades presentes y futuras del país y a los objetivos de la planeación global.

La política para el logro de este objetivo se sintetiza en las siguientes estrategias:

1. Fortalecer la capacidad institucional para el desarrollo de ciencia y tecnología, de tal manera que responda a los objetivos, estrategias y políticas del Plan y le abra nuevas posibilidades al desarrollo futuro del país.

2. Facilitar la introducción de innovaciones tecnológicas con una mayor articulación entre investigadores y sector productivo en el contexto de la internacionalización de la economía.

3. Incorporar la ciencia y la creatividad al desarrollo integral del país, con la decidida participación tanto del sector público como del privado.

4. Comprender mejor los procesos educativos, sociales y culturales del

país.

La intervención del Estado se orientará a generar los cambios necesarios

en el entorno institucional y a crear condiciones favorables para lograr una participación creciente del sector privado en el desarrollo de la política de ciencia y tecnología.

Esta política se apoyará en una estrategia cuyos componentes son: el financiamiento de la investigación y de otras actividades de ciencia y tecnología; la descentralización de las actividades de desarrollo del conocimiento; la apertura eco nómica, como forma de acelerar los procesos de innovación y estimular una relación mas estrecha entre los sectores productivos y las redes y núcleos de investigadores; la asociación entre los sectores público y privado para emprendimientos de ciencia y tecnología; un alto grado de flexibilidad legal, y la participación de los investigadores y el sector privado en la dirección de la política de ciencia y tecnología.

2. El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, creado en febrero de 1991, se constituye en el punto de partida de un proceso en el cual el Estado establece condiciones institucionales favorables para estructurar una política consistente de mediano y largo plazo, orientada a la consolidación de núcleos y redes científicas, al desarrollo cultural del país, ya aumentar la productividad y competitividad de los productos colombianos en las condiciones impuestas por el proceso de apertura.

En este nuevo sistema, Colciencias queda adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con el claro propósito de interrelacionar estrechamente el desarrollo de la ciencia y la tecnología con la planeación del desarrollo económico y social, en un escenario intersectorial, interregional y, desde el punto de vista del funcionamiento del Estado, interministerial. Colciencias asegura la integridad del sistema, desconcentrado y regionalizado, con la función de secretaría técnica y administrativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología es un mecanismo diseñado para articular las actividades de ciencia y tecnología3. Es abierto y flexible, y está constituido fundamentalmente por programas y estrategias.

El Sistema se estructuró mediante la creación del Consejo Nacional, que actuando bajo la dirección del CONPES, definirá las políticas globales del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En él participan los ministerios de Educación, Desarrollo y Agricultura, las universidades públicas y privadas, las Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología y representantes de los investigadores y del sector privado. También asistirán los demás ministros, con voz y voto, cuando se consideren pro gramas que atañen a sus dependencias. Del Consejo Nacional dependen diversos Consejos de Programa y Comisiones Regionales (gráfica 1) quienes estarán a cargo del impulso y financiación de los proyectos. De esta forma, los investigado res se encontrarán en estrecho contacto con los sectores productivos y sociales, con los organismos de decisiones sectoriales y con las regiones.

3 Decreto 585 de febrero 26 de 1991.

La reforma institucional ha sido complementada con un conjunto de decretos que flexibilizan notablemente la acción del Estado, al definir nuevas modalidades de asociación entre el sector público y privado, y de contratación para los estable cimientos públicos que ejecuten actividades científicas y tecnológicas. La nueva legislación se inscribe dentro de la política del gobierno de comprometer en gran escala la participación del sector privado y de las regiones en la realización de las tareas fundamentales del desarrollo nacional.

3. Actividades permanentes de ciencia y tecnología

1. Consolidación de redes y núcleos de investigación y desarrollo: Se orientará a crear las redes que propicien la interacción e información científica especializada entre los investigadores y los procesos de avance del conocimiento, así como el acceso de las unidades productivas, las entidades públicas y, en general, la sociedad civil, a fuentes de información sobre los últimos desarrollos científicos y las opciones de avances y adquisición tecnológicos.

2. Formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología: Busca la formación y actualización permanente de investigadores y auxiliares para el trabajo investigativo. Se impulsará la vinculación de colombianos a postgrados en Colombia y en el exterior, con nuevas modalidades de participación del sector privado y las empresas del país. Se apoyarán los cursos y pasantías de industriales e investigadores, y se buscará un balance adecuado entre la formación en el país y en el exterior. Colciencias hará parte del proyecto que al respecto lidera la Presidencia de la República, con la cooperación del Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación.

3. Comunicación y difusión: Se encamina a generar y coordinar procesos de comunicación para democratizar y favorecer la comprensión y apropiación de la ciencia y la tecnología como parte integrante de la cultura nacional.

4. Apertura científica internacional: Se trata de ligar la cooperación internacional a la modernización de los sectores productivos, convalidar la actividad científica nacional mediante la confrontación internacional, e igualmente establecer programas y proyectos de investigación conjunta con otros países.

5. Regionalización: Proyecta los programas nacionales en los espacios regionales, involucra las prioridades regionales a los planes nacionales de ciencia y tecnología, y orienta la consecución y asignación de recursos en las regiones.

6. Prospectiva científica y tecnológica: Se propone la investigación prospectiva sobre las tendencias y escenarios del quehacer científico y tecnológico, con el fin de orientar las políticas y estrategias para su desarrollo.

III. PROGRAMAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología4 está conformado por programas nacionales, entendidos como "un ámbito de preocupaciones científicas y tecnológicas estructurado por objetivos, metas y tareas fundamentales, que se materializa en proyectos y otras actividades complementarias que realizarán entidades públicas o privadas, organizaciones comunitarias o personas naturales"5.

Las características comunes a todos los Programas Nacionales son las siguientes:

a) Corresponde a cada consejo de programa la definición de las políticas sectoriales de ciencia y tecnología, la selección de proyectos específicos y la asignación de recursos entre ellos. Los consejos serán abiertos para vincular las diferentes ramas del sector público, los investigadores y al sector privado. Cuando ello sea posible, el consejo será presidido por el ministro de la rama más afín.

b) Los consejos están integrados por el Jefe del DNP o su delegado, el Director de Colciencias o su delegado, uno o más investigadores, miembros del sector privado y las demás personas que determine el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología6.

c) Las entidades ejecutoras pueden constituir fondos especiales para la administración de los proyectos. Tendrán, adicionalmente, la facultad de asociarse, de celebrar contra tos, convenios especiales de cooperación y contratos de administración de proyectos7.

d) La función de secretaría técnica y administrativa de cada programa será ejercida conjuntamente por los ministerios o entidades que determine el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y por Colciencias.

El Decreto 585 incluyó los siguientes programas: a) Ciencias Básicas; b) Ciencias Sociales y Humanas; c) Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad; d) Ciencia y Tecnología Agropecuaria; e) Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat; f) Estudios Científicos de la Educación, y g) Ciencia y Tecnología de la Salud. El presente documento recomienda la creación adicional de los siguientes programas: Ciencia y Tecnologías del Mar; Telecomunicaciones, Informática y Electrónica; Biotecnología, Ciencia y Tecnologías para la energía y la minería. Las líneas básicas de cada programa se describen a continuación.

A. Programa de desarrollo tecnológico industrial y calidad

El objetivo central consiste en lograr que la industria manufacturera colombiana compita con éxito en los merca dos interno y externo. Para el logro de este objetivo el empresario se verá obligado a emprender innovaciones en productos y en procesos8. El avance en unos y otros implica el acceso a diferentes formas de tecnología, para facilitar un mayor ritmo de innovación en los procesos productivos. Con este fin, se han diseñado tres áreas inmediatas de trabajo:

4 Decreto 585 de febrero de 1991.

5 Artículo 5°. del decreto 585 de 1990.

6 Decreto 585 Art. 9.

7 De acuerdo con los decretos 393 y 591 de 1991.

8 Se hace referencia, entre otros, a procesos de producción, gerenciales y comercialización.

1. Normalización, metrología, control y certificación de calidad

El mejoramiento de la calidad de los insumos y los pro ductos, condición para el aumento de la competitividad en los mercados externo e interno, tiene como requisito mínimo la aplicación de normas técnicas, la cuantificación y precisión de los procesos y productos de acuerdo a normas y medidas internacionalmente aceptadas, y la certificación de calidad.

La actividad gubernamental se ha caracterizado por un mayor énfasis en el control que en la aplicación y promoción de normas. El sector privado, con poca vocación exportadora y ante las laxas exigencias del consumidor interno, poco ha contribuido al desarrollo de la normalización y el control de calidad.

En la actualidad existen múltiples entidades públicas que desempeñan estas funciones bajo sistemas dispersos, que han llevado con frecuencia a la descoordinación y duplicidad de funciones alrededor del Ministerio de Desarrollo9, el Ministerio de Salud10, el Ministerio de Agricultura11 y otros Ministerios con funciones en el campo de la normalización técnica. En particular, la actual estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio dificulta, en el contexto de internacionalización de la economía, la difusión de las prácticas de normalización y calidad.

Crear las condiciones institucionales para un desarrollo coherente de normalización, metrología y certificación, de acreditación de laboratorios y entes certificadores privados, oficialización y otorgamiento de sellos de calidad, con la agilidad y eficiencia que demanda el proceso de apertura, requiere de la creación de un ente descentralizado del orden nacional (con posible adscripción al Ministerio de Desarrollo), que desempeñe las funciones de normalización, metrología y certificación en la forma expuesta.

2. Propiedad intelectual

La protección de la propiedad industrial, derechos de autor y otras protecciones especiales, es requisito para arraigar sobre bases sólidas un sistema de investigación y desarrollo como factor decisivo para el progreso tecnológico y para atraer nuevos capitales del exterior.

Las diferentes funciones relacionadas con la propiedad intelectual están a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio (Propiedad Industrial), el Banco de la República (Servicios Técnicos), el Ministerio de Desarrollo y el Ministerio de Gobierno (Derechos de Autor). El país requiere con urgencia modernizar y articular el sistema de propiedad intelectual con el fin de garantizar el registro, evaluación y aprobación de diferentes modalidades de propiedad industrial, y la asesoría e información a empresarios, investigadores e inventores, para lo cual es necesaria la creación de un instituto adscrito al

9 A través del Consejo Nacional de Normas y Calidades, la Superin tendencia de Industria y Comercio y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, ICONTEC.

10 Por medio de la Comisión para la Reglamentación de la Ley Sanitaria (CORELS) y el Instituto Nacional de Salud.

11 Mediante el ICA, IDEMA y la Bolsa Agropecuaria.

Ministerio de Desarrollo Económico, que desempeñe eficientemente las funciones descritas12.

A nivel jurídico, el derecho de patentes se rige por la Ley 410 de 1971, y el decreto 1190 de 1978, relativo ala decisión 85 de 1974 del Acuerdo de Cartagena, haciéndose necesario promover la modernización de la Ley sobre propiedad industrial, de acuerdo a las nuevas características que le imprime la apertura económica al país13. El gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley para revisar y modernizar todo el régimen de propiedad intelectual y ponerlo al día con las corrientes de inversión extranjera y la protección debida a nuestros innovadores.

3. Prestación de servicios tecnológicos

La modernización de los procesos productivos, y el mejoramiento de la calidad de los productos, no solamente requieren de una decidida iniciativa empresarial, sino también de una compleja red de instituciones públicas y privadas que sirvan de soporte para el logro de estos propósitos.

Con su cobertura nacional y su infraestructura de "Centros Fijos", el SENA se puede constituir en soporte de la modernización de la industria manufacturera mediante la prestación de servicios tecnológicos. Para ello14, en un esquema descentralizado, el SENA podrá asociarse temporal o permanentemente con el sector privado.

Dentro de los servicios tecnológicos prioritarios se incluyen la normalización y metrología, la propiedad intelectual, los sistemas de información, las redes de laboratorios de pruebas y ensayos, la asistencia técnica, los contratos de asociación con fines de investigación y desarrollo, la capacitación y la relocalización de recursos humanos.

El SENA está en capacidad de prestar o contribuir, complementariamente con otras entidades públicas o privadas, a la prestación de los servicios mencionados. Para el logro de estos objetivos en el corto y mediano plazo, se requiere en primera instancia de una política de descentralización administrativa de los centros, dándoles autonomía y reorganizando los de tal forma, que puedan ofrecer con la calidad requerida este tipo de servicios15.

En perspectiva, la investigación y el desarrollo tecnológico industrial se debe interrelacionar con la creación de una red descentralizada de centros de investigación y desarrollo tecnológico y calidad, con carácter subsectorial, con la participación del SENA, la universidad y el sector privado.

El programa buscará optimizar la utilización de la infraestructura universitaria existente en materia de servicios tecnológicos, tradicionalmente

12 La División de Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio no fomenta el conocimiento de las patentes, carece de criterios técnicos en los exámenes de las solicitudes, carece de un banco de datos y servicios de información, no tiene adecuadas instalaciones físicas y demora el tramite de marcas y patentes en promedio más de tres años. Ver Ministerio de Desarrollo, Fortalecimiento de la Propiedad Industrial en Colombia, Bogotá, enero 28 de 1991.

13 Ver Ricardo Seidel Da Fonseca, Bases Para la Formulación de un Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico para el Sector Industrial. Informe Misión de Consultoría, diciembre 1990.

14 En virtud de la Reforma de Ciencia y Tecnología de febrero de 1991.

15 La reestructuración de los centros del SENA, jurídicamente pueden tener como soporte los decretos de Ciencia y Tecnología, expedidos en febrero del presente año y en especial, los decretos 393, 591 y 585.

desarticulada del aparato productivo. La Reforma de Ciencia y Tecnología16 constituye un marco legal para que la universidad pública pueda, en un contexto de descentralización administrativa, contratar directamente con el sector privado la comercialización de servicios tecnológicos y emprender acciones conducentes a la modernización de su dotación.

Se integrarán valiosos esfuerzos del sector privado en materia de investigación y desarrollo, procurando su complementación y la aplicación eficiente de recursos provenientes de la cooperación técnica internacional. La información sobre opciones de adquisición tecnológica es un servicio imprescindible para el empresario en el marco de la apertura. El Programa diseñará, con auspicios de las CE, una red de información con cobertura nacional, bajo la forma de una corporación de carácter privado, que entrará a operar a fina les de 1992. La Corporación agrupará ala universidad, centros de investigación y al sector empresarial.

El Ministerio de Desarrollo orientará el programa y compartirá la secretaría técnica con Colciencias.

B. Programa de ciencia y tecnología agropecuaria

El programa fomentará la investigación de alternativas de menor y más eficiente utilización de insumos artificiales, menor costo de producción, adaptación a los ecosistemas tropicales y de montaña, y eficiencia en el aprovechamiento de recursos locales. Se buscará un desarrollo ecológicamente sostenible. La investigación se orientará a satisfacer las necesidades del sistema agroalimentario del país y de la exportación. Se impulsará la investigación sobre técnicas apropiadas de poscosecha y procesamiento agroindustrial, biotecnología, control integrado de plagas y enfermedades y nuevos sistemas de producción.

C. Programa de ciencias del medio ambiente y el hábitat

El programa está orientado a la investigación sobre el funcionamiento de los ecosistemas, las relaciones hombre- medio ambiente desde el punto de vista de los asentamientos humanos, las pequeñas poblaciones y las dimensiones de lo urbano y lo industrial. También permitirá ampliar el conocimiento de los recursos naturales y las formas de protegerlos o explotarlos racionalmente. Todo ello como elementos indispensables para un aprovechamiento económico y un desarrollo social sostenibles en el largo plazo. El programa canalizará los aportes en dinero o en especie que la comunidad internacional suministre al país en la tarea conjunta de conservación del medio ambiente.

D. Programa de ciencia y tecnología del mar

El propósito general del programa, inspirado en el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología del Mar, es lograr un conocimiento con criterio

16 Decretos 393 y 591 de 1991.

oceanográfico e interdisciplinario de nuestros mares y sus recursos faunísticos, florísticos y mineros, con el objeto de garantizar su aprovechamiento económico y su adecuada explotación. Se impulsará la naciente integración entre los centros de investigación existentes, las universidades y el sector productivo como una de las estrategias para que el país pueda aumentar su capacidad productiva.

E. Programa de ciencia y tecnología de energía y minería

El programa se orientará al desarrollo de tecnologías que permitan el ahorro de energía y su uso eficiente, así como a la utilización de fuentes no convencionales. Por la vía de la investigación, se impulsará la mayor participación del carbón dentro del balance energético nacional y el desarrollo de la carbo química.

Las líneas de investigación propuestas se diferenciarán tajantemente de los estudios descriptivos o de preinversión y funcionarán en estrecha coordinación con las entidades nacionales responsables del manejo y suministro de los recursos energéticos, y con las universidades, a través de los convenios suscritos por Colciencias con Carbocol para la constitución del FONIC, con Isa en representación del sector eléctrico, con el Instituto de Asuntos Nucleares y con ECOPETROL Instituto Colombiano del Petróleo.

El programa también impulsará acciones de investigación que permitan el desarrollo tecnológico y económico de la minería no energética, mejorando los métodos de prospección y explotación. Se buscará coordinar las acciones de las entidades del Estado y de los particulares en la búsqueda del fortalecimiento científico.

F. Programa de ciencias sociales y humanas

El objeto principal del programa es impulsar la investigación que conduzca a la comprensión en todos sus aspectos de la sociedad colombiana, de sus formas de comportamiento, de sus especificidades, de su historia, de su modernización, y de su inserción en la economía mundial. En este proceso inter disciplinario por naturaleza, las ciencias sociales y humanas tienen la misión de actuar como articuladoras y analistas críticas de las capacidades reales de los colombianos. El pro grama impulsará el fortalecimiento de las disciplinas y el conocimiento científico de los procesos y tendencias de cambio de la realidad socio-cultural, económica y tecnológica de la sociedad.

G. Programa de ciencia y tecnología de la salud

Este programa se orienta a promover la investigación científica y tecnológica -desde la investigación básica biomédica hasta los programas de salud y sanidad comunitaria-, con especial énfasis en la investigación teórica, preventiva y curativa de las enfermedades que ocasionan las mayores tasas de mortalidad, morbilidad e incapacidad. Tarea importante será organizar la participación y colaboración de todas las instancias gubernamentales, institutos de investigación, universidades y empresas privadas que trabajan en salud.

H. Programa de estudios científicos de la educación

Aparte de su aún insuficiente cobertura, el principal problema de la educación colombiana es su deficiente calidad. Por ello se impulsarán investigaciones tendientes a la mejora de la calidad de la educación y del impacto social que ella logre. Con esta mira, se fortalecerá la comunidad científica en educación y se dará apoyo a investigaciones que profundicen en la pedagogía, en el entorno social de los procesos educativos y en la relación entre educación y desarrollo.

I. Programa de ciencias básicas

El principio sobre el cual reposa la convergencia entre el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el proceso de apertura y modernización de la sociedad colombiana es que la inserción mundial de nuestra economía debe apoyarse en el conocimiento como fuente principal de ventajas competitivas. La mejora en la calidad de vida y en la competitividad de la industria no pueden lograrse sólo gracias a la compra de tecnología. Las industrias de punta de hoy, como la biotecnología, los nuevos materiales, la informática o la electrónica, y aún las verdaderas innovaciones en las industrias manufactureras clásicas requieren antes que todo de excelentes conocimientos en biología, química, física y matemáticas. De ahí la importancia estratégica del programa de ciencias básicas orientado a consolidar los núcleos de investigadores capaces de seguir el ritmo de los últimos desarrollos del conocimiento y a facilitar el encadenamiento entre ciencia básica-ciencia aplicada - desarrollo tecnológico e innovación.

J. Programa de electrónica, telecomunicaciones e informática

Está orientado a desarrollar estas tecnologías de punta, que se inspiran en los mismos procesos lógicos, y cuyo avance se encuentra íntimamente ligado. El programa impulsará áreas estratégicas tales como la microelectrónica, las telecomunicaciones, la informática, el control y la automatización industrial, con el fin de apoyar la modernización de todas las actividades económicas y sociales del país.

Este programa canalizará recursos de Colciencias y de los fondos que para tal fin destinen las empresas del sector y el fondo de telecomunicaciones, de acuerdo con los parámetros de la Ley 29 de 1990.

K. Programa de biotecnología

Este programa se orientará a crear la capacidad científica nacional para el dominio y el desarrollo de la nueva biotecnología, a promover desarrollos biotecnológicos en productos y procesos seleccionados para reforzar o generar las ventajas comparativas de la producción nacional, a fomentar la aplicación al desarrollo de sistemas de producción de bajo y eficiente consumo de insumos artificiales y de combustibles fósiles.

IV. FINANCIAMIENTO

Se han tenido en cuenta dos criterios para orientar la asignación específica de los recursos entre las distintas actividades de ciencia y tecnología:

1) La organización del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en programas, de acuerdo con el decreto ley 29 de 1991.

2) La "Matriz de áreas prioritarias" que forma parte del marco de referencia del crédito acordado por el Gobierno Nacional con el BID en Diciembre de 199017.

La matriz fue organizada sectorialmente dentro de las negociaciones que condujeron a la firma de los contratos de préstamo. El sistema organiza básicamente las mismas actividades que estructura la matriz a través de sus programas. Sin embargo, se hace necesario adicionar a los recursos del BID fondos complementarios de otras fuentes para cubrir aquellas actividades de los programas que el crédito mencionado no financia.

A. Crédito BID

En diciembre de 1990 el Gobierno suscribió los contratos de préstamo para adelantar el Programa de Ciencia y Tecnología-Segunda Etapa (BID II). La entidad coordinadora del programa es Colciencias.

Se trata, en conjunto, de un préstamo con garantía de la nación por valor de US $40 millones de dólares que se complementan con una contrapartida local de US $26.7 millones, para un total de US $66.7 millones. El Programa BID II consta de 5 componentes:

17 Programa nacional de investigación científica y desarrollo tecnológico, Etapa LI, contratos de préstamo 588/OC-CO y 835/SF-CO.

588/OC-CO y 835/SF-CO.

La suscripción del contrato y los términos del programa fueron autorizados por el CONPES en octubre de 1989 (Documento DNP 44 9-UDS).

B. Los programas del Sistema de Ciencia y Tecnología

Además de contar con la financiación BID-II en los pro gramas pertinentes, el Artículo 4 de la Ley 29/1990 establece que el Conpes "determinará en cada vigencia fiscal, a pro puesta de Colciencias, las entidades descentralizadas que deberán destinar recursos y su cuantía, para actividades de investigación y desarrollo tecnológico". Creado el Sistema de Ciencia y Tecnología, instalado el Consejo Nacional y los Consejos de Programa, las entidades ejecutoras de cada uno de los programas del Sistema de Ciencia y Tecnología podrán constituir fondos especiales o cuentas; cada fondo podrá administrar los recursos de uno o varios proyectos18.

C. Los recursos disponibles

Los recursos destinados al financiamiento de actividades científicas y tecnológicas ascenderían, para el período 199 1- 1994 a los montos siguientes:

1. Crédito BID (incluyendo contrapartida) US$ 66.7 millones

2. Ley 29/1990 (Artículos 4o. y 7o.) US$ 10.3 millones

3. 10% de recursos de cooperación técnica internacional US$ 25.0 millones19

4. Otros recursos20 US$ 24.0 millones

El gasto público total en ciencia y tecnología podría alcanzar entonces un monto de 116 millones de dólares, que constituye el esfuerzo financiero mas alto realizado por el país en toda su historia, y que quintuplica el gasto de cada uno de los anteriores cuatrienios. Se espera que su ejecución tenga un alto efecto multiplicador sobre los recursos que el sector privado asigna a investigación y desarrollo.

V. RECOMENDACIONES Y MEDIDAS INSTITUCIONALES

El CONPES aprobó en su reunión 653, del 12 de julio de 1991, las siguientes recomendaciones:

1) Proponer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología la creación de los nuevos programas presentados en este documento.

2) Convocar el Consejo de Ciencia y Tecnología. Los consejos de cada programa serán convocados dentro de los 45 días siguientes a su integración por parte del Consejo Nacional.

3) Solicitar a los Consejos de Programa la formulación de sus planes de actividades de ciencia y tecnología, incluyendo los aportes de las entidades estatales21, para la puesta en marcha de proyectos, dentro de 90 días siguientes a la fecha de su primera reunión.

18 De acuerdo con el Artículo 14 del Decreto 585/1991.

19 Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura se encuentra tramitando con el Banco Mundial un crédito de 70 millones de dólares para transferencia de tecnología agropecuaria.

20 Inicialmente previstos para el Fondo de Modernización Económica, eliminado por la nueva Constitución. Estos recursos provendrán del presupuesto.

21 De acuerdo con el Decreto Ley 29/1991.

4) Aprobar el esquema global de financiamiento de la ciencia y la tecnología presentado en este documento. Se solicita a Colciencias iniciar, con el apoyo del DNP, el cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas en la distribución de fondos de las entidades públicas para ciencia y tecnología. Se propone, además, que al menos 10% de los recursos de la cooperación técnica internacional se destinen a actividades de ciencia y tecnología.

5) Solicitar al Ministerio de Desarrollo22 presentar una propuesta al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología sobre la asignación de sus recursos para desarrollo tecnológico entre los programas nacionales relevantes del sistema de Ciencia y Tecnología.

6) Presentar al Congreso Nacional en la próxima legislatura un proyecto de reforma institucional tendiente a racionalizar las actividades de normalización, metrológía y certificación. Se propondrá un esquema de privatización de dichas funciones, con supervisión estatal y teniendo en cuenta las particularidades que al respecto se presentan en el sector salud y en el agropecuario. El proyecto contemplará los cambios en adscripción que sean necesarios y propondrá la creación de un ente que cumpla con las funciones pertinentes. Igualmente, el Gobierno Nacional deberá presentar un proyecto de ley para eliminar la dispersión institucional existente en materia de propiedad intelectual23, creando un instituto que al menos integre las oficinas de Derechos de Autor y de Propiedad Industrial.

7) Solicitar al SENA que, sin afectar los programas de aprendizaje, oriente los Centros Fijos a la prestación de servicios tecnológicos en coordinación (asociación) con las universidades y el sector privado24. Un perfil de tales actividades deberá ser presentado al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

8) Con el objeto de impulsar la consolidación de la capacidad científica nacional, se recomienda preparar e iniciar en el primer semestre de 1992 el proyecto Red Nacional de Investigadores, a través del cual se manejará una base de información sobre investigadores, núcleos de avance del conocimiento y sus relaciones; un esquema de becas complementarias de investigación, y un conjunto de actividades que mantengan el vínculo de los científicos colombianos del exterior con los grupos nacionales de investigación, como política adicional a las de atracción de científicos al país.

9) Encargar al DNP y a la Presidencia de la República la elaboración de un documento para el CONPES que precise la nueva estrategia de promoción de estudiantes de Postgrado en el exterior, con la participación del Sector Privado.

10) Culminar la reestructuración y definición de planta global de Colciencias, de manera que le sea posible ejercer con la calidad y agilidad requeridas las nuevas funciones que han sido delegadas legalmente25 y por su situación como secretaría técnica y administrativa del Consejo Nacional y de algunos de los consejos de programa.

22 Artículos 23 y 24, Ley 7 de 1990.

23 Los costos para la elaboración de tales proyectos de ley serán financiados con fondos del programa BID-II Etapa y del Fondo de Modernización Económica.

24 Utilizando como apoyo los decretos 393 y 591 de 1991.

25 La Ley 29 y el decreto 585.

Medio Ambiente

Este capítulo presenta la Política Ambiental para Colombia en el período 1991-94, como parte integral del Plan de Desarrollo. El documento incluye dos grandes capítulos. En el primero se hace un diagnóstico de los recursos ambientales en Colombia, sus potencialidades y limitaciones. En el segundo se presentan los lineamientos básicos de política: objetivos, instrumentos institucionales y financieros y estrategias por áreas y sectores.

1. ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO AMBIENTAL

En esta sección se diagnostica el estado de los recursos naturales del país y sus potencialidades, se analizan algunas implicaciones ambientales del patrón de desarrollo colombiano, se examina el alcance y causas de la degradación de los recursos naturales, y se evalúa la capacidad reguladora del Estado en materia ambiental.

1. Los recursos: riqueza biológica y ecosistémica

La naturaleza del sistema ambiental colombiano, se caracteriza por su alta diversidad y complejidad biológica, geográfica, geológica, edáfica, climática, cultural, étnica, socioeconómica y ecosistémica. Los elementos fundamentales que determinan estas condiciones son: su posición geográfica, su historia geológica y la presencia de los Andes que, al atravesar de sur a norte el territorio nacional, propicia la formación de seis grandes unidades o regiones naturales: la Región Andina, la Caribe, la Orinoquía, la Amazonía, los Valles Interandinos y la del Pacifico.

A. Biodiversidad26 y productividad biológica

Colombia cuenta con menos del 1% de la superficie emergida de la tierra pero reúne aproximadamente el 10% de todas las especies animales y vegetales, aspecto que la ubica como uno de los países de más alta diversidad en especies por unidad de área a nivel mundial: el segundo país en número total de especies, después de Brasil.

En Colombia existen aproximadamente 55.000 especies de plantas, un tercio de las cuales son endémicas; se encuentra en el tercer lugar a nivel mundial en número de vertebrados; posee el 8% de las especies de mamíferos, el 18% de las aves y el 10% de los insectos. Además de esta enorme biodiversidad, los ecosistemas colombianos se caracterizan en su mayoría por su fragilidad, alta productividad biológica y su significado cultural.

26 Riqueza genética, de especies y de ecosistemas.

Por contar con estos recursos biológicos, principalmente en áreas de suelos sin vocación agrícola27, se hace aún más injustificable su destrucción.

B. Recursos hídricos e hidrobiológicos

Las áreas marinas de mayor importancia biológica se encuentran ubicadas en la zona costera e insular del país; su característica fundamental es la amplitud de la interacción entre los biociclos terrestre y marino, su alta productividad y diversidad. Ejemplos de estos ecosistemas son los arrecifes

27 Amazonia, Bosque Alto Andino, Páramos, Chocó biogeográfico, Sierra Nevada de Santa Marta, entre otros.

coralinos, las "praderas" submarinas y los manglares, considerados las áreas sumergidas de mayor biodiversidad y productividad del planeta28.

Colombia ocupa el cuarto lugar en el mundo en disponibilidad de agua por unidad de superficie (59 it/seg./km después de la Unión Soviética, Canadá y Brasil29. Por otra parte son de gran valor los recursos hídricos e hidrobiológicos continentales con que cuenta el país. Colombia dispone de 2'680.000 hectáreas de lagos, lagunas, embalses, ciénagas y pantanos, y con

720.000 cauces cuya longitud fluvial es de 15.519 kilómetros, navegables en un 47%. Los cuerpos de aguas lénticas (o de flujo lento), como los ubicados en la Depresión Momposina, la Ciénaga de Zapatoza y la Ciénaga Grande de Santa Marta, son particularmente valiosos para la pesca artesanal del río Magdalena30.

C. Suelos

La complejidad y el dinamismo de los procesos biológicos, climáticos y geomorfodinámicos, que durante milenios han venido moldeando el paisaje nacional, se refleja en la enorme diversidad de suelos con que cuenta el país31. Los suelos de la Amazonia y el Pacífico, en la gran mayo ría de los casos, presentan limitantes químicos y climáticos que no permiten una producción que pueda competir eficientemente con los sistemas agrícolas de la Región Andina. Las ventajas comparativas para el uso de estos suelos están en la producción de bienes basados en la diversidad del bosque, utilizando

tecnologías que no los alteren de manera significativa.

Los suelos de la Orinoquía, que en la generalidad de los casos mantienen ecosistemas de sabana natural, con limitantes químicos más o menos severos son suelos que -por su topografía, buenas propiedades físicas y régimen climático-, permiten la aplicación de ciertas tecnologías para una eficaz explotación agrícola.

Por su parte, los altos niveles de fertilidad y las condiciones climáticas favorables de los suelos de los Valles Interandinos y de algunas áreas de la Costa Atlántica, combinados con tecnologías de altos insumos, variedades de alto rendimiento y riego, hacen posible un desarrollo comparable al de las zonas agrícolas mas productivas del trópico.

Los suelos de ladera de la Zona Andina son especialmente susceptibles al deterioro por erosión y deben ser objeto de un cuidadoso manejo. Aunque existen en los Andes suelos de alta fertilidad y productividad, hay otros que - por sus condiciones ecológicas, su papel regulador y captador de agua- sólo tienen vocación protectora.

2. Desarrollo y medio ambiente

28 Actualmente, entre las áreas de santuarios y parques nacionales a cargo del INDERENA, se encuentran seis lugares en la Costa Atlántica y tres en la Costa Pacifica que representan en buena parte las características antes mencionadas.

29 UNESCO. Balance hídrico mundial y recursos hidráulicos de la tierra. 1979.

30 La pesca artesanal con aguas continentales genera 100.000 empleos y las dos terceras partes de la pesca nacional; el 87% de la pesca artesanal continental proviene de las ciénagas.

31 En Colombia existen todos los órdenes de suelo, de acuerdo con la octava aproximación del sistema de clasificación de suelos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Los indicadores convencionales muestran mejorías importantes en el nivel de vida de los colombianos durante los últimos 50 años. Pero tan rápido ritmo de desarrollo no se hizo sin enormes costos ambientales. Para atender los rápidos cambios en las relaciones sociales y económicas del país, se hizo uso intensivo de los recursos naturales. Los sectores agropecuario, de obras públicas, industrial, minero y energético, utilizaron los recursos naturales y del ambiente en muchos casos sin considerar, o considerando parcialmente, la sostenibilidad de sus actividades. En ocasiones se adoptaron tecnologías y sistemas de producción inadecuados, que des mejoraron la calidad del ambiente. Es así como la causa más importante de deterioro de los suelos en Colombia es la aplicación de tecnologías contrarias a su verdadera potencialidad.

Podría decirse que, años atrás, no había razones evidentes para prever que la degradación de los abundantes recursos del país causaría una disminución apreciable de la oferta ambiental y que esto podría llegar a limitar nuestro crecimiento económico y social.

Colombia registra, en forma paralela a su dinámico crecimiento económico y social, un deterioro ambiental particularmente preocupante. Los patrones desordenados de ocupación del territorio han causado la deforestación de ecosistemas frágiles; el deterioro de islas y archipiélagos; el fraccionamiento de ecosistemas; la urbanización de tierras agrícolas; la contaminación de las aguas, la atmósfera y los suelos. La tala de los bosques y el mal uso de las tierras han traído como consecuencia, la degradación de los mejores suelos del país; la sedimentación de cuerpos de agua; la disminución de la vida útil de puertos y embalses; las alteraciones en el caudal y la calidad de las fuentes de agua; los deslizamientos; y la pérdida importante de recursos biológicos. El acelerado crecimiento urbano también ha sido ambientalmente cos toso. La incidencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales en los centros urbanos ha aumentado y los problemas de salud relacionados con el deterioro del ambiente son cada vez más graves.

Para evitar que el deterioro ambiental se convierta en factor limitante del rápido proceso de desarrollo económico y social, se requiere entonces un revolcón ambiental de enormes dimensiones. Con él se busca integrar a todos los sectores de la producción, el Estado, la empresa privada y a la sociedad en general, en el uso y desarrollo de nuevos recursos y tecnologías para garantizar la sostenibilidad de los procesos productivos; asegurar la conservación de los ecosistemas y las obras que se han emprendido para alcanzar el actual nivel de desarrollo; mantener y mejorar las condiciones ambientales; y garantizar el crecimiento económico y social del país.

3. Degradación de los recursos naturales

Los recursos naturales han registrado un rápido proceso de deterioro. En esta sección se describen la magnitud y causas de la deforestación, la degradación de suelos, la contaminación de los recursos hídricos y del aire, además de los problemas de ruido.

A. Deforestación

El recurso forestal de Colombia se ha deteriorado de manera considerable32. Una tercera parte de la cobertura forestal del país ha sido ya eliminada33. La pérdida de los bosques ha sido causada básicamente por la colonización, la utilización de leña con fines energéticos y la expansión de la industria forestal. La deforestación desencadena, entre otros, la pérdida de la biodiversidad y las alteraciones de los sistemas hídricos.

a. Pérdida de la biodiversidad

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza clasificó a Colombia como una de las más altas prioridades de conservación del planeta. De acuerdo con esta organización, la lista de especies de plantas amenazadas en Colombia abarca cerca de 1.000 especies y la lista roja (no actualizada) del INDERENA señala que 24 especies de aves y de mamíferos se encuentran en peligro de extinción.

Además del valor intrínseco y económico de las especies, la estructura y viabilidad de los ecosistemas depende de su diversidad biológica. Los bosques tropicales son fuente de recursos genéticos de gran valor para la agricultura y la industria. La pérdida de estos recursos es más grave aún si se considera que solo una pequeña parte de ellos ha sido identificada, y que una parte bastante menor ha sido estudiada en su potencial valor económico y ecológico.

b. Alteración de sistemas hídricos

La erosión causada por la deforestación arrastra cantidades apreciables de suelo hacia corrientes superficiales continentales y zonas marinas. Esto induce la sedimentación de embalses, la salinización y muerte de manglares, la obstrucción de los sistemas de ciénagas, la disminución de la profundidad de los canales y los ríos navegables, la pérdida de estabilidad de los mismos, las inundaciones en zonas agrícolas y el deterioro de distritos de riego.

Por su capacidad de captar y retener agua, los páramos y el Bosque Alto Andino son importantes reguladores de cauda les. La destrucción de estas formaciones vegetales ha ocurrido principalmente por la ampliación de la frontera agrícola y ganadera y esto ha alterado el equilibrio dinámico del sistema hídrico nacional.

B. Degradación de suelos

Por la evolución de los procesos de erosión, acidificación, compactación y salinización, los suelos del país registran preocupantes tendencias de degradación.

a. Erosión

32 Aunque no existe consenso en cuanto al área desforestada anual mente en el país ni sus tendencias actuales; los estimativos se encuentran en el rango de las 360.000 a las 600.000 hectáreas anuales, que en cualquier caso se encuentran entre los m rápidos del mundo.

33 Colombia tiene un área de 114.7 millones de hectáreas de las cuales el 68% son suelos con aptitud forestal y sólo el 46% de ellos está cubierto por bosques, concentrados principalmente en la Amazonía.

La deforestación, el desarrollo de cultivos limpios (des provistos de cobertura vegetal), el uso inadecuado de herbicidas y de ciertas herramientas en zonas de ladera, el sobre pastoreo, las quemas y las prácticas inconvenientes de preparación de suelos, aceleran el proceso de erosión. Igualmente erosivas son las construcciones de obras civiles y el desarrollo de asentamientos humanos en áreas inadecuadas, sin las previsiones para mitigar su impacto ambiental.

Actualmente el 49% del territorio colombiano presenta algún grado de erosión antrópica34. En la zona Andina, donde reside cerca del 70% de la población y donde se concentran las áreas agrícolas que más aportan a la economía del país, el 86% de las tierras presenta algún grado de erosión.

Además de causar pérdidas en la fertilidad de los suelos, la erosión genera otras externalidades negativas de tipo ambiental, como son la contaminación de cuerpos de agua con partículas de suelo, la sedimentación y la alteración de los procesos hidrobiológicos.

b. Acidificación

La acidificación de suelos tiene dos causas: la aplicación excesiva de fertilizantes acidificantes y el uso agrícola de tierras con vocación forestal en zonas de bosque húmedo tropical. La primera es particularmente grave en las regiones cafeteras, donde se reemplazó el sistema tradicional de producción de café -que es un modelo sostenible-, y se adoptó la tecnología del cultivo de café a plena exposición solar que demanda un alto uso de fertilizantes acidificantes. La segunda causa se presenta principalmente en las zonas de colonización de la Amazonía. En estas áreas, después de la tala, se genera un rápido proceso de acidificación y pérdida de fertilidad que conduce, después de uno o dos ciclos de cultivo, a desarrollar ganaderías extensivas de bajo rendimiento, que contribuyen a su vez a acelerar el proceso de erosión y compactación del suelo.

c. Compactación y salinización

La salinización y la compactación de suelos se desarrollan principalmente en las zonas agrícolas más fértiles y tecnifica das del país. La compactación proviene del uso de implementos agrícolas inadecuados, el sobre laboreo y el sobre pastoreo de los suelos y tiene como consecuencia la pérdida de su capacidad productiva, por la interrupción del drenaje y las deficientes condiciones de aireación. De los 15.000 tractores agrícolas que actualmente existen en Colombia, menos de 700 utilizan implementos adecuados para el laboreo35. Los problemas de compactación son particularmente severos en el Valle del Cauca, el Tolima y el Cesar.

El 10% de las tierras fértiles, que han sido objeto de obras de riego y drenaje, presentan hoy problemas de salinización por el inadecuado manejo de las aguas. La principal consecuencia de la salinización es la disminución de los niveles de fertilidad y, en casos severos, la total improductividad. La recuperación de estos suelos está sujeta a costosas inversiones.

34 Por erosión antrópica se entiende aquella causada por el hombre, a diferencia de la erosión geológica, causada por las fuerzas de la naturaleza.

35 De acuerdo con FENALCE.

C. Contaminación de recursos hídricos

Las principales causas de la contaminación de aguas continentales y oceánicas en Colombia son la descarga de residuos industriales y domésticos, los derrames de hidrocarburos, los residuos de la actividad agropecuaria, y la erosión de los suelos ocasionada por la minería.

a. Residuos industriales y aguas residuales

El 85% de las industrias vierte sus efluentes contaminantes en las aguas continentales y marinas del país. El 40% vierte sus desechos a la cuenca del río Magdalena, el 34.5% a la cuenca del río Cauca. A su vez, el río Bogotá es el cuerpo de agua más contaminado de Colombia.

Por otra parte, menos del 4% de los municipios de Colombia tratan sus aguas residuales antes de entregarlas a las fuentes receptoras. Con excepción de Bucaramanga, ninguna de las ciudades grandes cuenta con plantas para ese propósito. El uso de detergentes no-biodegradables y de otras sustancias hace aún más difícil y costosa la solución al problema de la contaminación orgánica en los centros urbanos.

b. Contaminación petrolera

En el oleoducto Caño Limón-Coveñas se reportaron 165 siniestros entre 1986 y abril de 1991, donde se regaron 660.411 barriles, y se dejaron de producir 49'909.750 barriles36. Los ecosistemas más afectados por los derrames de petróleo han sido los sistemas hídricos del Valle Medio del Magdalena (especialmente la Ciénaga de Zapatosa), la cuenca del Cata tumbo y el alto Arauca.

c. Actividad agropecuaria

Las formas inadecuadas de explotación agrícola y la agricultura en zonas no aptas, aceleran los procesos erosivos, que disminuyen la capacidad productiva de los suelos, aceleran la sedimentación y afectan los procesos de productividad hidrobiológica. La colonización a expensas de áreas sin vocación agrícola, es un importante factor de deterioro de ecosistemas frágiles y/o estratégicos.

Algunas actividades agrícolas contribuyen a la contaminación orgánica de cuerpos de agua a través de la descarga de materiales como la pulpa y las mieles del café, la cascarilla de arroz y los residuos de producción de aceite de palma africana.

El uso excesivo de fertilizantes promueve su incorporación a las fuentes de agua, induciendo la proliferación de plantas acuáticas (eutroficación), inhibiendo el desarrollo normal de la fauna e imposibilitando el uso de esas fuentes para otros fines.

El uso inadecuado de agroquímicos es, además, causa importante de problemas de salud. En la mayoría de los casos, la intoxicación por pesticidas está asociada con el mal manejo de los equipos de fumigación aérea y terrestre y la utilización de productos peligrosos para la salud humana y el

36 Si estima que el petróleo regado y el dejado de producir representó pérdidas por US$4 12'OOO.OOO.

ambiente. De acuerdo con el Perfil Ambiental de Colombia, entre 1978 y 1989, se atendieron anualmente 618 casos de intoxicación por pesticidas, el 14% de los cuales fueron fatales (63 muertes/ año). Aunque en el país se ha restringido el uso de algunos agroquímicos ya prohibidos en otros países, aún se usa un buen número de ellos.

d. Minería

Algunos desarrollos mineros han ocasionado impactos negativos sobre el componente hídrico, biológico, geosférico y sobre la salud humana. La minería del oro y las esmeraldas, la pequeña y mediana minería de carbón y la extracción de grava y arena de los cauces, son las actividades de mayor impacto negativo sobre la estabilidad de las cuencas, por descargar grandes volúmenes de suelo sobre los ríos.

El efecto de la minería de oro es particularmente grave en el área del Chocó Biogeográfico. La devastación causada alcanza a 1.000 hectáreas anuales. Dadas las tendencias actuales, el problema se podría duplicar en 10 años37. Las minas del Chocó vierten diariamente a los cauces 4.400 toneladas de sólidos, y una carga de DQO (Demanda Química de Oxígeno) de 220 toneladas que equivale a la generada por una población de 5 millones de habitantes. Los niveles de mercurio observados en los peces de algunos de sus ríos (principal fuente de proteína de la zona) superan en más de 100 veces los niveles máximos permitidos para consumo humano38.

D. Contaminación atmosférica

Los países industrializados producen gas carbónico principalmente por el alto consumo de combustibles fósiles, mientras que en los países en desarrollo las altas tasas de deforestación y quema son las responsables de este fenómeno.

Colombia emite 137 millones de toneladas de gas carbónico, el 90% de los cuales proviene de la tala y quema de bosques. Aunque en Colombia el uso de combustibles fósiles solo corresponde al 10% de las emisiones de gas carbónico, esta contaminación se concentra en los centros urbanos donde reside la mayor parte de la población y donde ha aumentado la incidencia de enfermedades respiratorias. El 65% del gas lo produce el parque automotor, cuyo crecimiento aumentará los problemas de contaminación urbana.

E. Contaminación por ruido

Los niveles altos de ruido están asociados con problemas auditivos, desórdenes fisiológicos y estrés. En Colombia, el ruido en áreas cercanas a instalaciones industriales, vías principales y aeropuertos supera los niveles que se consideran permisibles (50 decibeles durante el día y 35 decibeles en la noche). En algunas zonas residenciales-industriales de Bogotá se han registrado niveles de ruido de 95 decibeles. En Medellín, el nivel medio de

37 Tasa de crecimiento anual del 7.2%. Un estudio reciente, realizado por CODECHOCO, encontró en los municipios de Tadó, Condoto e Itsmina, 3 minas industriales (Dragas) 47 minas semi-industriales (retroescavadoras) y 1.700 minas artesanales (motobombas).

38 Esto resulta particularmente grave si se tiene en cuenta que el mercurio causa malformaciones genéticas.

ruido en horas del día es de 73 decibeles, alcanzando normalmente en horas pico hasta 78.5 db. Se ha determinado que en algunas zonas residenciales cercanas a los aeropuertos de varias ciudades, los niveles de ruido alcanzan los 100 decibeles.

4. Las normas y las instituciones para el manejo ambiental

Colombia fue uno de los primeros países en América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Desde comienzos de la República y en las mismas Leyes de Indias, se produjeron normas sobre el manejo de los recursos naturales. En 1974, se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Aunque el Código contiene los principios básicos para un adecuado manejo del ambiente, este carece de instrumentos coercitivos para su aplicación. Además, se han expedido numerosas leyes y decretos entre las cuales se cuentan: la Ley Sanitaria Nacional39 la Ley del Mar40 las ratificatorias de algunos Tratados Internacionales suscritos por el gobierno, el Código Minero41 y las leyes de creación del INDERENA y las Corporaciones Autónomas Regionales.

La legislación ambiental adquirió su máxima expresión en la nueva Constitución Política, que es un importante apoyo para el establecimiento de una política ambiental, por consagrar el derecho al ambiente sano (artículo 79) e incluir el saneamiento ambiental entre los objetivos fundamentales del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366). El presidente podrá atender, entre otros, los hechos que perturben el orden ecológico del país; las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales deberán expedir disposiciones para el buen manejo del patrimonio natural. Las personas tienen el derecho y el encargo constitucional de interponer una acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el espacio, la salubridad pública y el medio ambiente.

La legislación ambiental en Colombia no ha sido acompañada por una capacidad de gestión institucional efectiva por parte del Estado y existen en ella numerosos vacíos y contra dicciones. Aspectos como el manejo y transporte de sustancias y residuos peligrosos, el control de la contaminación de aguas subterráneas, la formulación de estudios y declaraciones de efecto ambiental, la participación comunitaria en los procesos de toma de decisión, están aún por reglamentarse.

La responsabilidad de la gestión ambiental en Colombia está dispersa entre numerosas entidades del orden nacional, generando claros conflictos y vacíos, y un grave distancia- miento entre los usuarios de los recursos naturales y los responsables de aplicar la complejísima y contradictoria legislación ambiental en todo el territorio.

El INDERENA es la entidad responsable en materia de recursos naturales renovables y medio ambiente en el 75% del territorio nacional, donde reside el 40% de la población. Las Corporaciones Autónomas Regionales, son

39 Ley 9 de 1979 y decretos reglamentarios.

40 Ley 19 de 1978 y sus decretos reglamentarios.

41 Decreto Ley 2655 de 1988 y sus decretos reglamentarios.

responsables en el 25% restante del territorio nacional donde reside el 60% de los habitantes. Existen casos, donde los límites de competencia entre el Instituto y las Corporaciones no son claros, presentándose conflictos entre las instituciones. Esta desordenada situación ha generado frecuentes contradicciones entre las distintas normas legales y una grave dispersión y duplicidad de funciones.

Por el énfasis del INDERENA en la conservación en áreas rurales, la gestión ambiental en los centros urbanos, donde reside el 70% de población del país, ha sido desarrollada principalmente por el Ministerio de Salud o a las Empresas Públicas Municipales, entidades que por su especialización en otras áreas, por sus problemas financieros y por su carencia de personal experto en la materia, no han acometido a cabalidad estas funciones.

Numerosas entidades del orden nacional, adscritas a los Ministerios de Salud, Agricultura, Minas, Obras y Defensa también tienen la responsabilidad de aplicar códigos, acuerdos y decretos para el manejo ambiental, dictados con distintos objetivos sin seguir lineamientos ni criterios comunes. Al Ministerio de Salud le corresponde el control sanitario de los usos del agua, el manejo de residuos líquidos y sólidos, la disposición de excretas y las emisiones atmosféricas. Al Ministerio de Minas corresponde el manejo ambiental de las explotaciones mineras. El recientemente creado Instituto Nacional de Pesca (INPA) atiende el manejo del recurso pesquero.

De acuerdo con un estudio reciente "el gobierno, en sus diversas instancias, más que un ente rector y controlador del manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, actúa como un grupo de interés más entre las fuerzas de presión a nivel local, integrándose en muchos casos a la estructura de causalidad de los problemas ambientales debido a la incoherencia e incompatibilidad de las distintas instancias de acción del Estado42. La adscripción del INDERENA al Ministerio de Agricultura y su consecuente vinculación al sector agropecuario disminuyó de un lado, la capacidad del Instituto para regular las acciones de ese sector productivo, y del otro lado, condujo a que la gestión ambiental sea considerada, de manera simplista, como parte de la actividad agropecuaria.

La poca claridad institucional ha hecho que los habitantes de las distintas regiones del país entiendan la responsabilidad de la gestión ambiental como algo ajeno. Los entes del orden nacional son vistos en las regiones más como obstáculos a las intenciones de desarrollo regional que como orientadores de un proceso de desarrollo local. Adicionalmente, el Estado no cuenta con canales claros para que las comunidades puedan manifestarse acerca de las decisiones que afectan la calidad de su entorno. Afortunadamente, en Colombia las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) han complementado la gestión ambiental del estado y han creado canales para la mayor participación de la comunidad.

Finalmente, existe un notable desequilibrio en el uso de recursos financieros para el manejo ambiental: dados los requerimientos, estos han sido insuficientes, y probablemente han estado mal distribuidos entre instituciones de acuerdo con sus responsabilidades. Según patrones internacionales, el país

42 Colciencias - U.S.AID, (1990:267).

debería invertir el 0.5% del PIB en la gestión de sus recursos naturales pero esta inversión apenas alcanza al 0.3%. Además, la dispersión institucional se manifiesta en una sin gular asignación presupuestal. Al INDERENA, que tiene jurisdicción sobre el 75% del territorio nacional, le corresponde el 10% de los recursos, de los cuales más del 80% se destinan al funcionamiento del instituto.

Todas las situaciones arriba descritas crean claros inconvenientes para la planificación y la ejecución de políticas coherentes en materia ambiental. Con el objeto de iniciar la coordinación a nivel central y formular acciones coherentes en el campo ambiental, el gobierno asignó en 198643 al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad de formular la Política Ambiental Nacional, facultad que se ejerce por vez primera durante el presente gobierno.

5. Dimensión internacional de los asuntos ambientales

Los países en desarrollo plantean hoy el concepto de "deuda ecológica", para exigir a los países desarrollados una participación más activa en la solución a los problemas ambientales globales y la conservación de los recursos natura les en los países menos desarrollados. Este concepto es motivado por el deterioro causado por los países desarrollados al medio ambiente global a través de la destrucción de sus propios recursos, la exportación a países en desarrollo de tecnologías nocivas y la adopción de patrones de consumo que demandan una porción apreciable de la oferta ambiental global.

La mayoría de los países en vía de desarrollo cuentan con los recursos genéticos y ecos sistémicos más valiosos y críticos para el mantenimiento de la estabilidad del planeta. Pero enfrentan grandes presiones económicas internacionales y locales, que conducen a la sobre-explotación de sus recursos naturales para atender estas exigencias.

Por otra parte, los países desarrollados disponen de los recursos humanos, físicos y tecnológicos para lograr mediante la biotecnología, la utilización de los recursos genéticos de los países en vía de desarrollo. También disponen de las herramientas tecnológicas para explotar de manera eficiente los recursos no-renovables de los países menos desarrollados.

Ante la mayor disponibilidad de recursos naturales en los países en desarrollo y la capacidad tecnológica para usarlos de los países desarrollados, se requiere de cooperación inter nacionales para asegurar que las relaciones entre los países se den en condiciones de equidad. Esta cooperación no debería limitarse a acciones directas de conservación de los recursos, sino que debe buscar el desarrollo integral, toda vez que este constituye la mayor garantía para la preservación, conservación y recuperación del ambiente y los recursos naturales.

Por último, uno de los foros con mayor trascendencia desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas es la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebrará en Brasil el próximo año. En esta conferencia se espera que más de 130 Jefes de Estado acuerden nuevas

43 Decreto 3152 de 1986.

estrategias para lograr un desarrollo más sano y equitativo. Colombia ha confirmado su asistencia a dicha conferencia y ha participado activamente en reuniones preparatorias.

II. POLITICA AMBIENTAL: OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y ACCIONES

1. Objetivos generales

La política ambiental nacional pretende comprometer de manera activa todos los sectores productivos privados, al gobierno y la ciudadanía, en la generación de los recursos humanos, científicos, productivos, económicos, legales y operativos que permitan la conservación y recuperación de la base natural del país de manera que se garantice, para las generaciones presentes y futuras una oferta ambiental suficiente sobre la cual sustentar un sano desarrollo económico y social. Con base en lo anterior, los objetivos generales de Política Ambiental para Colombia son los siguientes:

- Generar alternativas de uso de los recursos naturales que sean económica, ecológica y socialmente sostenibles.

- Preservar, conservar y rehabilitar los recursos natura les renovables y la calidad del medio ambiente.

- Prevenir y mitigar el impacto ambiental que las actividades productivas puedan generar sobre el patrimonio natural y la calidad de vida de los colombianos.

- Mejorar la calidad del ambiente en los centros urbanos.

- Reorientar los procesos de ocupación del territorio con el fin de desestimular la ocupación del espacio a expensas de áreas naturales frágiles y/o estratégicas44.

- Estimular actividades productivas limpias mediante una política fiscal y de precios, que contribuya al uso adecuado de los recursos naturales y a incentivar inversiones ambientalmente sanas.

- Incorporar consideraciones ambientales en los procesos de planificación y definición de programas y proyectos de desarrollo.

- Ajustar y fortalecer la gestión ambiental con mejores arreglos institucionales y jurídicos.

- Lograr una mayor participación comunitaria en el cuidado de la calidad de los recursos naturales y del ambiente.

- Fortalecer el conocimiento de los recursos naturales y del ambiente por medio de investigación básica y aplicada que permita su aprovechamiento sostenible.

- Articular el proceso de gestión ambiental con el de prevención de desastres en todos los ámbitos de planificación.

2. Reorganización institucional

Teniendo en cuenta las graves deficiencias de la gestión ambiental vigente, se requiere una reforma institucional. Para ello se contempla la

44 Áreas del Sistema de Parques Nacionales, Sistemas lagunares, páramos, bosques de galería, nacimientos de agua y el bosque húmedo tropical.

creación de un Ministerio del Ambiente, y la organización de un estructura orgánica compuesta por entes planificadores, coordinadores y ejecutores a nivel nacional, regional y local, tal como se describe en el gráfico 1.

A. Entes rectores de la gestión ambiental

a. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales

Se creará un ministerio para ordenar las hoy dispersas responsabilidades de la gestión ambiental e influir sobre las decisiones de organismos del Estado y la empresa privada que afecten de una u otra forma la calidad del ambiente. El ministerio será el ente rector y formulador de la política ambiental y participará en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente. Se liquidará el INDERENA y sus funciones serán asumidas por el ministerio y sus entidades ejecutoras.

b. Consejo Nacional del Ambiente y los Recursos Naturales

Teniendo en cuenta la naturaleza intersectorial de los problemas ambientales, será necesario contar con una instancia que coordine e influya en las decisiones de todos los sectores. Se creará un Consejo Nacional del Ambiente, que estará presidido por el Ministro del Ambiente y conformado por varios ministerios y organismos descentralizados, propendiendo por un balance entre los usuarios de los recursos naturales, de manera que sirva además de ámbito de concertación entre los sectores en torno a la gestión de los recursos naturales. El Consejo Nacional del Ambiente los Recursos Naturales preparará y recomendará códigos y reglamentos y se pronunciará por medio de resoluciones.

e. Unidades Ambientales

Los organismos del Estado, cuya acción comprometa de una u otra forma la calidad del ambiente, contarán con Unidades Ambientales para asesorarlos en el diseño de sus programas y proyectos de desarrollo.

d. Dirección de Parques Nacionales del Ministerio

Se propone la creación de una Dirección de Parques adscrita al Ministerio del Ambiente. Dicha dirección será responsable de trazar las directrices para el manejo del Sistema Nacional de Parques. El gobierno desarrollará una política para la delegación de la gestión de los parques en entidades regionales públicas45 o privadas46 que tengan la capacidad de asumirla. La delegación se hará previa autorización del Consejo Nacional del Ambiente.

B. Entes ejecutores de la política ambiental

Las Corporaciones Autónomas Regionales serán los entes ejecutores de la política ambiental en las distintas regiones, siguiendo los lineamientos trazados por el ministerio pero ajustando sus planes, programas y proyectos a las realidades locales. Las corporaciones serán entes verdaderamente autónomos en lo administrativo y financiero. Con el objeto de mantener su independencia política, sus directores serán nombrados por las juntas directivas (por períodos fijos), en donde tendrán asiento los sectores más representativos de las regiones. Se crearán corporaciones para lograr el cubrimiento en todo el territorio nacional.

C. Sociedad y control

El Estado delegará responsabilidades de gestión ambiental en asociaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas, en la medida que estas las adquieran y prueben tener la capacidad para ello.

Las comunidades serán informadas sobre los proyectos de inversión en sus localidades, de manera que puedan participar en los procesos de decisión. El gobierno apoyará las Acciones Populares como un mecanismo para lograr que las comunidades afectadas por externalidades ambientales negativas sean atendidas.

Se crearán mecanismos para que las comunidades puedan hacer sus denuncias o aportes en materia ambiental a las autoridades pertinentes. Se contempla la creación de una Procuraduría Delegada Especializada en Asuntos Ambienta les, dependiente de la Procuraduría General de la República que, con asiento en el Consejo Nacional del Ambiente, se encargará de acoger las denuncias de la ciudadanía, investigar e imponer sanciones a funcionarios cuya conducta atente contra el patrimonio natural de la nación.

3. Gestión ambiental en áreas estratégicas

La gestión ambiental se concentrará en cinco áreas estratégicas: gestión y manejo de ecosistemas; educación ambiental; prevención de desastres; incentivos, restricciones y precios; y política internacional, que se describen a continuación; y en cuatro sectores prioritarios: agropecuario, energía y minas, urbano e infraestructura, que se describen en la sección siguiente.

45 Corporaciones autónomas regionales, cabildos indígenas, municipios o sus asociaciones, etc.

46 Organizaciones no gubernamentales, asociaciones cívicas, empresas privadas, etc.

A. Gestión de ecosistemas y de sus recursos

Se buscará la preservación de ecosistemas singulares, de gran diversidad biológica, en alto grado de amenaza y de importancia estratégica. Se protegerán e investigarán las especies en peligro de extinción y se adelantarán programas para el ordenamiento, manejo integral y recuperación de cuencas.

Los más importantes recursos provienen del Fondo Ecológico Cafetero47 y del Plan de Acción Forestal para Colombia -PAFC-. Este último, en proceso de negociación con el BID y el BIRF (US$100 millones) es una estrategia de conservación mediante el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, el estímulo a la reforestación, el manejo de cuencas y la investigación para el uso auto sostenible de bosques tropicales.

Adicionalmente, el INDERENA y el DNP a través del Programa de Cooperación Internacional para el Medio Ambiente, pretenden obtener 120 millones de dólares mediante donaciones, asistencia técnica y canjes de deuda para la conservación de la naturaleza.

Las principales acciones se concentrarán en el manejo de parques nacionales, en la gestión de cuencas hidrográficas y en la protección de la fauna.

a. Áreas del Sistema de Parques Nacionales

47 Recursos provenientes de la reducción arancelaria (4%) hecha por la Comunidad Europea, a los productos agrícolas de Colombia cuya disponibilidad efectiva se revisará anualmente.

Se prevé la creación con la función de trazar las políticas para el manejo del Sistema de Parques Nacionales48. Además, para mejorar la gestión del sistema se emprenderán las siguientes acciones:

(i) Se fortalecerá la gestión de parques con el 20% de los recursos del Fondo Ecológico Cafetero que fueron asignados al gobierno. Estos recursos serán administrados por la Fundación de Parques Nacionales49 y se dedicarán a los parques de la Amazonía y de Páramo de la Cordillera Oriental. Recursos adicionales del Fondo Ecológico Cafetero se orientarán al Parque Nacional de los Nevados y a la Sierra Nevada de Santa Marta.

(ii) El PAFC reforzará la infraestructura física y administrativa de los parques nacionales de la Región Biogeográfica del Chocó50. Las comunidades participarán en la formulación y desarrollo de los planes de manejo de esos parques y de sus zonas de amortiguación. También se actualizará y desarrollará el plan de manejo de la Sierra Nevada de Santa Marta51 y de la Sierra de la Macarena52.

(iii) El INDERENA orientará el diseño de un Plan Nacional de Turismo Ecológico en los parques nacionales durante el presente año53.

48 Las acciones aquí descritas a cargo del INDERENA serán asumidas en su momento por la nueva autoridad ambiental

49 Integrada por INDERENA, Federación de Cafeteros, DNP y Banco de la República.

50 Sanquianga, Tatamá, Munchique, Utría, Farallones, Katíos, Gorgona, Paramillo y Orquídeas.

51 Participan Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta, INDERENA y DNP, y reciben recursos PAFC- BID.

52 Participan Fundación CORPOS, Fundación para la Protección de la Macarena, Min. Agricultura, INDERENA y DNP y utilizan recursos PAFC-BID.

53 Este plan podría incluir, entre otros, los siguientes parques: Tayrona, Corales del Rosario, Utría, Gorgona, Catíos, Puracé, Tuparro, Nevados, Chingaza y Amacayacu y se financiará con recursos del BID.

(iv) Se tratará en todos los casos de involucrar a los habitantes de los parques nacionales en su protección y manejo.

b. Gestión de cuencas hidrográficas

Los programas en esta área se concentrarán en las cuencas sujetas a mayor presión y en aquellas que abastecen acueductos municipales cuya degradación afectaría la calidad y regularidad del suministro de agua. Los objetivos son: (i) el ordenamiento territorial de las cuencas y su zonificación de acuerdo con su vocación; (u) la recuperación de las áreas degradadas; (iii) la generación y promoción de alternativas de uso de los espacios.

i. Ordenamiento y manejo de cuencas

El ordenamiento territorial con criterios ambientales se basa en un proceso de colección y sistematización de información biológica, geológica, climática, social y de infraestructura, con el fin de zonificar el espacio de acuerdo con sus capacidades y limitaciones y elaborar planes para el adecuado aprovechamiento de los recursos. Las corporaciones y el INDERENA adquirirán los equipos necesarios para el montaje de sistemas de información georeferenciada para sistematizar los datos requeridos para el ordenamiento54.

54 Costo de equipos $350 millones y se financiará con recursos propios de las entidades.

Para conservar las microcuencas que abastecen acueductos, se promoverá la adquisición de terrenos por parte de los municipios, que podrán dedicarlos al turismo ecológico, al establecimiento de jardines botánicos y a la educación ambiental. Las corporaciones y el INDERENA, prestarán la asistencia técnica necesaria.

El cuadro 3 resume los proyectos de ordenamiento y manejo de cuencas que se adelantarán durante el presente cuatrenio. El costo total de estas acciones será de US$125 millones.

ii. Reforestación

El PAFC desarrollará un programa para la reforestación comercial de por lo menos 110.000 hectáreas entre 1992 y 1995. Con este fin, el gobierno diseñará un incentivo directo a la reforestación que se financiará con U$18 millones donados por la empresa privada holandesa, el producto de un impuesto a la contaminación vehicular y los recursos del PAFC55. Por otro lado, el 30% del Fondo Ecológico Cafetero se destinará a subsidios para la siembra de bosques protectores y comerciales56. La reforestación con estos recursos alcanzará 128.000 hectáreas. En total, la reforestación comercial alcanzará

238.000 hectáreas durante los próximos cuatro años, lo que duplicará toda el área actualmente reforestada.

iii. Desarrollo social basado en el bosque

Con recursos PAFC se implementarán varios programas para el apoyo de comunidades que viven en el bosque, a través de tecnología para cultivos agroforestales, la producción de bienes basados en la biodiversidad, el mercadeo, la reforestación y el manejo integral de cuencas. Las acciones están principalmente concentradas en territorios indígenas, en zonas PNR y en el Pacífico.

iv. Investigación

Se desarrollará el Plan de Investigación y Transferencia de Tecnología Forestal (PLANIF), financiado por Colciencias, que apoyará las actividades de gestión de cuencas y de áreas de manejo especial. Además, con recursos del Fondo Ecológico Cafetero y con aportes del INDERENA y las corporaciones, se fortalecerá el trabajo investigativo de la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF)57. La investigación sobre los recursos genéticos del bosque del Pacífico se fortalecerá con recursos del Fondo Ambiental Global de las Naciones Unidas (GEF). Igualmente, todos los proyectos de ordenamiento de cuencas descritos anteriormente harán énfasis en la investigación biológica.

e. Fauna y zoocría

55 El diseño del impuesto por contaminación vehicular y el incentivo a la reforestación está a cargo del DNP.

56 Las áreas reforestadas estarán por encima de los 1.200 msnm y también incluirán la Sierra Nevada de Santa Marta y las Serranías del Pacífico.

57 Reforestación con especies nativas y cultivos agroforestales principalmente.

El INDERENA continuará y ampliará, con el concurso de las corporaciones, sus programas de protección y repoblamiento de especies en peligro de extinción58; evaluará las poblaciones naturales objeto de zoocría y realizará investigaciones para diversificar su producción. Estas acciones serán reforzadas por un programa nacional de educación para la protección de la fauna.

d. Otras acciones

Además de lo anterior, se emprenderán las siguientes acciones:

(i) El INDERENA y las corporaciones con jurisdicción en el Pacífico restringirán el otorgamiento de concesiones forestales y permisos de aprovechamiento y darán preferencia a comunidades locales organizadas en cooperativas o cualquier otra forma de asociación. En forma complementaria, el DNP y el INDERENA actualizarán tasas y optimizarán el sistema de permisos y concesiones de aprovechamiento forestal.

(u) El INDERENA y las corporaciones intensificarán el control sobre el aprovechamiento forestal y el transporte de maderas, involucrando las comunidades locales.

(iii) El Ministerio de Agricultura coordinará un equipo59 para diseñar una reglamentación del acceso a los recursos genéticos y de la propiedad intelectual e industrial del uso de esos recursos.

(iv) La Universidad Nacional coordinará un equipo60 para elaborar una metodología para cuantificar el patrimonio ambiental nacional.

B. Educación ambiental

Los objetivos de la política de educación ambiental son generar conciencia y capacitar sobre formas ecológica, eco nómica y socialmente viables de uso de los recursos naturales. Para el efecto, se tienen asignados 14.860 millones de pesos, según las fuentes descritas en el cuadro 4, y de acuerdo con los programas que se describen a continuación.

a. Plan Nacional de Educación Ambiental

Para impulsar los múltiples esfuerzos que vienen realizando el INDERENA, las corporaciones y los grupos ambientales, el Ministerio de Educación pondrá en marcha en este año el "Plan Nacional de Educación Ambiental 1991-1994", con pro gramas de educación formal y no formal, que será financiado con recursos del Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC).

b. Educación primaria

Como parte del plan de Universalización de la Educación Básica Primaria se desarrollará el Programa Nacional de Educación Ambiental, capacitando docentes y dotándoles de material para la educación ambiental. En las áreas

58 Oso de Anteojos (Tremarctos ornatus), Danta de Páramo (Tapirus pinchaque), Cóndor Andino (Vultur gryphus), tortugas marinas (Caretta caretta, Chelonia mydas, Dermochetys coriacea, Lepidochelys spp)., entre otras.

59 Conformado por Ministerio de Desarrollo, COLCIENCIAS, ICA, INDERENA, Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

60 Conformado por el DNP, el DANE y la Contraloría

rurales se continuará el proyecto "Escuela Nueva" para el aprendizaje vivencial y de previsión y solución de problemas ambientales.

c. Educación secundaria

El ministerio presentará al Banco Mundial una propuesta para financiar un programa de formación de docentes de secundaria. El Ministerio de Educación, el INDERENA y las corporaciones pondrán en marcha el servicio ambiental obligatorio para los estudiantes de 10 y 11 grado de enseñanza secundaria y media vocacional como alternativa al Servicio Social Obligatorio de Alfabetización61.

d. Educación superior

El ICFES adelantará un programa de capacitación ambiental dirigido a profesores universitarios y adecuará los contenidos de los curriculum de las carreras forestales a nivel técnico y profesional, de acuerdo con las nuevas exigencias para el manejo de los bosques tropicales. Con el apoyo UNES CO/PNUMA, se adelantará el proyecto de Formación Ambiental Universitario para los países del Pacto Andino.

e. Educación no formal

Las corporaciones y el INDERENA adelantarán proyectos de educación ambiental dirigidos a colegios, empresas, maestros y asociaciones cívicas. Las mismas entidades propiciarán la formación de cabildos verdes para incorporar a la vida cotidiana comportamientos ambientalmente sanos y para promover la veeduría de la gestión ambiental a nivel local.

El SINTAP62 orientará los programas de extensión agrícola haciendo énfasis en la conservación de los recursos naturales para asegurar que las actividades productivas sean adecua das y sostenibles. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS) tendrán la responsabilidad de capacitación en este sentido y promocionarán la educación ambiental a nivel municipal.

61 Decreto 1337 de 1978, reglamentario de los artículos 14 y 17 del Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente.

62 Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria.

Uno de los programas más ambiciosos estará a cargo de la Fundación RenaSer que, con recursos propios y los de varias entidades, adelantará un plan63 con cubrimiento nacional. Se prevé que la participación de las ONG's en el área de la educación ambiental continuará creciendo y para esto el gobierno apoyará sus acciones gestionando convenios de cooperación técnica internacional y delegando en ellas responsabilidades.

Todos los programas arriba citados serán apoyados por el Fondo Ecológico Cafetero, que dedicará el 10% de sus recursos a programas de investigación, capacitación y divulgación.

f. Educación vocacional

El SENA, además de sus actuales programas de educación ambiental, incluirá en sus programas de capacitación sobre el uso de los recursos naturales, elementos para su manejo sostenible.

C. Incentivos, restricciones y precios

El medio ambiente se deteriora en buena parte porque el precio asignado a los bienes no incluye los costos ambientales en que se incurre durante su producción. De esto resulta el sobre consumo de ciertos bienes y un alto costo ambiental y social, no reconocido en la estructura de precios, que la sociedad en general termina pagando.

Ante la evidencia inicial del deterioro ambiental, el país favoreció en el pasado mecanismos de controles puramente administrativos o coercitivos. Estas medidas no tuvieron la efectividad esperada por la poca capacidad del Estado para hacerlas cumplir y por la inexistencia de estímulos para inducir su adopción por parte de productores y consumidores.

Se reconoce hoy, en diferentes partes del mundo, que las acciones administrativas o coercitivas deben ser complementadas por un sistema de precios que refleje crecientemente los costos ambientales. De esta manera, los productores destinarán recursos adicionales a la mitigación del impacto ambiental negativo causado por su actividad, al tiempo que los consumidores orientarán sus patrones de consumo hacia bienes ambientalmente menos costosos.

La nueva política hará uso de impuestos y subsidios para inducir la conservación y el uso racional de los recursos natu

rales, la inversión ambientalmente sana y la reducción de los problemas de contaminación y degradación del ambiente.

a. Recursos naturales renovables

Como se anotó anteriormente, el gobierno definirá un incentivo directo a la reforestación64, que será parcialmente financiado por un impuesto a la contaminación vehicular.

Para estimular la conservación de ecosistemas frágiles y/o estratégicos, el gobierno incluirá en el proyecto de ley incentivos tributarios para los

63 El plan GEA 2000, con el apoyo de Mm. Desarrollo, Mm. Comunicaciones, Caracol, Corporaciones Regionales, Bayana, Shell e IBM, entre otras.

64 Diseño a cargo del DNP.

propietarios de predios rurales que realicen acciones para la conservación y el mejoramiento de ecosistemas.

Con el fin de evitar la ampliación de la frontera agrícola sobre ecosistemas sin esa vocación, y la degradación de cuencas por el uso de tecnologías mineras inapropiadas, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario incorporará consideraciones ambientales para el otorgamiento de crédito.

El INDERENA y las corporaciones, con base en las recomen daciones del PAFC adecuarán las tasas y los métodos de facturación para las concesiones y permisos de aprovechamiento forestal, así como las demás condiciones para su otorga miento, buscando incluir el costo ambiental del uso del bosque.

B Contaminación

Los créditos de reconversión industrial incluirán líneas de largo plazo para el desarrollo de sistemas de tratamiento de efluentes y gases y para lograr procesos más eficientes en el uso de insumos.

Se adecuará la legislación ambiental en lo referente a tasas por concepto de contaminación. Las corporaciones y el INDERENA mejorarán su capacidad técnica para exigir el resarcimiento, compensación o reparación del daño causado, independientemente del carácter público o privado del contaminador.

e. Energía

La estructura tarifaría y los precios de los energéticos reflejarán los costos reales del servicio, incluyendo los ambientales en que incurren las empresas durante la construcción y operación del sistema. Los precios así definidos, inducirán un uso racional de los energéticos y permitirán un ordenamiento del hábito de consumo por bienes más económicos y ambientalmente mas apropiados, como el gas.

Una política semejante se adoptará con respecto a los hidrocarburos, lo que permitirá en el mediano y largo plazo su uso mas racional, con los consecuentes efectos positivos sobre la calidad del aire y la salud de los habitantes en los centros urbanos.

D. Prevención de desastres

En forma articulada con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, se respaldarán acciones orientadas a fortalecer la planificación nacional, regional y local en la prevención de desastres de origen natural y antrópico y la reubicación poblacional de asentamientos en situaciones de alto riesgo.

E. Política internacional

a. Generalidades

El gobierno de Colombia ha suscrito con la aprobación del Congreso varios tratados internacionales de carácter ambiental, que constituyen normas obligatorias en la materia65 y se ha comprometido a participar en la

65 Tal es el caso de los tratados de Cooperación Amazónica (1978), del Gran Caribe (1988) y de la cuenca del Pacifico (1982).

Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La posición del gobierno en la Conferencia plantea que estos dos temas (Medio Ambiente y Desarrollo) son inseparables, toda vez que el primero es la base y la condición del segundo.

El gobierno reconoce las implicaciones que un mayor deterioro del medio ambiente -particularmente la deforestación- traería sobre la estabilidad ecológica del planeta. Reconoce también la gravedad de las consecuencias globales de una disminución aun mayor de los recursos genéticos del país.

Se considera indispensable una agresiva política de cooperación técnica y financiera internacional para dar solución a las causas reales de los problemas ambientales globales, toda vez que las causas son solo parcialmente endógenas al país y que buena parte de los problemas constituyen externalidades de las políticas adoptadas por los países desarrollados.

Ninguna forma de asistencia internacional deberá comprometer la soberanía de la nación en cuanto a sus decisiones de desarrollo o de manejo de sus recursos naturales.

Finalmente, el país espera llegar a la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo a celebrarse en Brasil en junio de 1992, con una posición consolidada entre los países Amazónicos y los miembros del Pacto Andino.

b. Con Venezuela

La Comisión Negociadora para la Integración Fronteriza Colombo- Venezolana reiterará su interés de tratar el tema de las cuencas hidrográficas binacionales y si fuese conveniente, propondrá la creación de un ente binacional encargado de su administración y manejo.

Por lo pronto, CORPOGUAJIRA fortalecerá las acciones con venidas con la corporación venezolana CORPOZULIA para el manejo de las cuencas de los ríos Ranchería y Carraipía. CORPOCESAR por su parte adelantará en acuerdo con el Ministerio del Ambiente de Venezuela, una estrategia para el manejo y conservación de la Serranía del Perijá. CORPONOR y su homólogo venezolano CORPOSUROESTE, adelantarán de manera coordinada el plan de manejo de la cuenca del río Catatumbo. De la misma manera, esas corporaciones y las Empresas Públicas Municipales de Cúcuta adelantarán el Plan Integral de saneamiento ambiental del río Táchira y del río Pamplonita de acuerdo a la recomendación dada por la Comisión Presidencial Binacional de Integración Fronteriza en su VIII reunión.

4. Gestión ambiental de los sectores

A. Sector agropecuario

La política ambiental del sector agropecuario tendrá como criterios generales: (i) el mejoramiento de las prácticas que deterioran los recursos hídricos y de suelo; (ji) el estímulo al uso intensivo del suelo en zonas con vocación agrícola y (iii) el desestímulo a los procesos de ocupación del espacio a expensas de ecosistemas naturales frágiles y/o estratégicos.

a. Investigación y transferencia de tecnología

Para mejorar el uso actual de los suelos, el ICA promoverá a través de los recursos de PRONATTA66 la adopción de sistemas de labranza mínima, control de la erosión, y manejo del riego, en zonas agro ecológicas homogéneas. Se intensificará la agricultura en zonas aptas, con la construcción de distritos de riego como un mecanismo para disminuir la presión sobre áreas sin vocación agrícola67. El SINTAP complementará estas acciones con programas para difundir esas prácticas.

Teniendo en cuenta que las ventajas comparativas en el sector agrícola están determinadas en buena parte por las condiciones ambientales, se deben concentrar esfuerzos en la búsqueda y fomento de productos adaptados a las condiciones del país, de manera que puedan ser producidos a bajos costos y sin causar deterioro ambiental. Las corporaciones, como promotores del desarrollo regional, serán parte del SIN TAP y como tales, desarrollarán durante los próximos cuatro años programas de asistencia técnica para la producción, industrialización y comercialización de "cultivos orgánicos"68 de frutas y hortalizas para la exportación y para la investigación y promoción de cultivos agroforestales, silvopastoriles y agrosilvopastoriles en ecosistemas frágiles intervenidos.

El aprovechamiento de los bosques para la obtención de bienes distintos a la madera podría evitar su destrucción. Para este propósito, el Ministerio de Agricultura69 diseñará y pondrá en marcha programas para la transferencia de nuevas opciones tecnológicas. Adicionalmente, el INDERENA y las corporaciones, con jurisdicción en la Costa Pacífica, adelantarán, con recursos del Fondo Ambiental Global de las Naciones Unidas (GEF), programas de investigación para la producción comercial de bienes basados en la biodiversidad de los bosques del Pacífico70.

El INPA y el INDERENA adelantarán investigaciones sobre oferta y manejo de recursos pesqueros y sobre el cuidado de pequeñas explotaciones acuícolas. Las corporaciones y el INPA desarrollarán programas de producción de alevinos y de asistencia para la construcción y manejo de pequeñas empresas acuícolas en áreas rurales71.

b. Contaminación agrícola

Durante el presente cuatrenio se adelantarán esfuerzos para reducir la contaminación orgánica y la causada por el uso inadecuado de pesticidas y fertilizantes. En las zonas cafeteras se desarrollarán72 sistemas para el tratamiento y uso eficiente de la pulpa y las aguas residuales del café. Adicionalmente, en otras áreas se han iniciado programas de control de

66 Programa Nacional de Transferencia de Tecnología.

67 CONPES 2538-UI junio 1991.

68 Sin pesticidas ni fertilizantes químicos.

69 El Sistema Nacional de Tecnología Agropecuaria (SINTAP).

70 Animales de alto valor, plantas ornamentales, resinas, ingredientes activos, etc.

71 Con recursos del Fondo DR! y con recursos propios.

72 Los Comités Departamentales y las Corporaciones Autónomas Regionales con recursos del Fondo Ecológico Cafetero.

residuos agropecuarios, que contemplan actividades de reciclaje y generación de biogas en pequeñas unidades agrícolas73.

El ICA y el Ministerio de Salud restringirán la importación y el uso de pesticidas altamente tóxicos, prohibidos en otros países, por otros de menor toxicidad. Simultáneamente el ICA intensificará la investigación para reemplazar esos productos por pesticidas biodegradables y de corto efecto residual e investigará sobre el control biológico de insectos, malezas y enfermedades de los cultivos. La Federación de Cafeteros y las corporaciones prestarán asistencia técnica para el establecimiento de árboles leguminosos en los cafetales, lo cual disminuirá las exigencias de úrea y la contaminación de los cauces.

e. Colonización

Se desestimulará la colonización en zonas ecológicamente frágiles sin vocación agrícola. Para lograr este objetivo, el gobierno adelantará las siguientes acciones:

(i) Las entidades financieras, a solicitud de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, tendrán en cuenta consideraciones ambientales en el estudio de los créditos en zonas de reserva forestal en proceso de colonización; el INDERENA no levantará reservas forestales y el INCORA negará la titulación individual de predios en las mismas áreas74.

(ii) El PNR, a través de la Corporación ARARACUARA, dedicará sus programas de extensión a la difusión de tecnologías agroforestales en las zonas de colonización de la Orinoquía y la Amazonia. Con el mismo fin, la corporación utilizará recursos de la cooperación técnica que por US$10 millones proveerá la Comunidad Económica Europea.

(iii) No se construirán vías de penetración que puedan aumentar la presión colonizadora sobre ecosistemas foresta les estratégicos o sin vocación agrícola75.

(iv) Los proyectos de sustitución de los cultivos de coca buscarán alternativas ecológica y económicamente viables, teniendo en cuenta las restricciones ambientales de la Amazonía.

73 En las áreas de jurisdicción de la CVC la CRQ y CORNARE.

74 El CONPES en documento preparado por el Mm. Agricultura y el DNP definirá dichas zonas.

75 El Ministerio de Agricultura y el DNP presentarán un documento al CONPES para definir esas áreas.

B. Energía y minas

a. Energía

La política ambiental en esta área tiene los siguientes objetivos: (i) lograr una mayor eficiencia en el uso de energía (ji) disminuir los impactos ambientales y sociales negativos de las plantas generadoras (iii) promover fuentes alternas que sean ecológicamente más aceptables que las convencionales.

La política ambiental del sector energético estimulará la investigación, adaptación e implementación de sistemas y conductas de ahorro y uso de fuentes no convencionales, especialmente en áreas rurales y pequeños asentamientos donde la Interconexión Eléctrica no sea económica ni ambientalmente justificable. El resumen de las acciones en este campo, que valdrán 3.340 millones de pesos, se presenta en el cuadro siguiente.

El Comité Ambiental del Sector Eléctrico (CASEC) definirá los criterios e indicadores ambientales y sociales para la revisión del Plan de Expansión, de manera que se garantice la óptima selección desde el punto de vista ecológico y socioeconómico.

Con el fin de disminuir la contaminación del aire, ECOPETROL y el Instituto Colombiano de Petróleo adelantarán pro gramas de investigación para reducir, en el mediano plazo, el consumo de gasolina entre 10.000 y 20.000 barriles diarios y para modificar su composición química de manera que se reduzca la emisión de tóxicos al ambiente. Igualmente, ECOPETROL continuará restringiendo la producción de gasolina con tetraetilo de plomo hasta llevarla a cero en el presente cuatrenio y restringirá totalmente su importación.

Se conformará un Comité Asesor Ambiental para la Industria del Carbón76. Este comité a semejanza del Comité Ambiental del Sector Eléctrico (CASEC), asesorará a la industria del carbón en la preparación de términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental, evaluará los estudios hechos y hará seguimiento a su cumplimiento.

Dado que el gas es un energético ambientalmente aceptable y menos costoso, se incentivará su uso en los sectores residencial e industrial. Para ello se darán las señales económicas apropiadas y se adelantarán programas de divulgación para su uso racional.

La división de Fuentes no Convencionales del Ministerio de Minas y el Instituto de Asuntos Nucleares determinará la demanda y la oferta potencial de la energía solar, eólica, de biomasa y las microcentrales. Estas dos entidades, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, negociarán créditos blandos y cooperación internacional para extender los planes piloto existentes77.

Para disminuir la demanda de leña de bosques naturales, se adelantarán programas de extensión para el cultivo de bosques de leña en zonas paneleras

76 Conformado por INDERENA, el DNP, el Ministerio de Minas, el Ministerio de Salud, CORPOCESAR, CORPOMAG y CORPOGUAJIRA, CORPES, Superintendencia General de Puertos, CAEBOCOL, FERROVIAS.

77 Zonas aisladas de los departamentos de Nariño, Chocó, Vichada, Meta y Guajira.

de Cundinamarca, Boyacá, Antioquia y Nariño78. De manera complementaria, el DNP está gestionando un convenio de cooperación técnica con el gobierno de Holanda79 para difundir las tecnologías de hornos y hornillas que mejoren la eficiencia de la leña y aminoren la presión sobre el bosque natural.

Con el fin de impulsar el desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y de las microcentrales, la Comisión Nacional de Energía elaborará un plan para la generación hidroeléctrica a pequeña escala y el uso de energías no convencionales.

b. Minas

El gobierno atenderá de manera prioritaria la pequeña y mediana minería que, por su mayor dispersión y menor grado de tecnificación, es menos eficiente y ocasiona graves impactos ambientales. Para lograr lo anterior son necesarias las siguientes acciones:

(i) Las corporaciones y el INDERENA, en coordinación con las instituciones correspondientes del Ministerio de Minas, deben realizar un Plan de Ordenamiento Minero con especial énfasis en las zonas productoras de oro, platino, esmeraldas, carbón, arenas y gravas. Dentro de un plan de largo plazo deben llevarse a cabo exploraciones e investigaciones que definan las condiciones óptimas de explotación, las zonas aptas y las tecnologías mas apropiadas.

(ii) El Ministerio de Minas, bajo la supervisión de las corporaciones y del INDERENA, emprenderá un programa de control a la minería industrial y semi-industrial que incluya el registro de mineros, el aforo y caracterización de los vertimientos, la exigencia de estudios de impacto ambiental y social; planes de mitigación de impacto y la aplicación de multas, tasas retributivas y sanciones.

(iii) En la cuenca del Pacífico80, las corporaciones desarrollarán programas de asesoría técnica para la extracción, manejo ambiental y beneficio, dirigido a la mediana y pequeña minería del oro y el platino. En el departamento de Antioquia se adelantarán acciones similares81.

(iv) Las corporaciones y el INDERENA se dotarán con laboratorios y recursos humanos y reorganizarán sus oficinas jurídicas para atender debidamente las actividades de control y asesoría a la minería. Deben además desarrollar acciones con juntas que lleven a la concientización de mineros y pobladores de zonas mineras82.

C. Gestión ambiental urbana

Las acciones se concentrarán en el ordenamiento urbano, suministro de agua potable, saneamiento básico, y en el diseño de mecanismos más eficaces para el control de la contaminación ambiental.

78 El SINTAP será responsable de estos programas como continuación del programa CIMPA que se viene adelantando con el Gobierno de los Países Bajos.

79 Será ejecutado por el ICA y las Corporaciones.

80 Con recursos del Fondo de Fomento de Metales Preciosos y Colciencias.

81 El Centro Integrado de Asesoría Minera, CIAM, con sede en Caucasia, adelantará programas de asistencia técnica, protección de recursos naturales, formación y salud ocupacional.

82 Mediante convenios con el SENA, la radio y la televisión local y las entidades cívicas.

a. Ordenamiento urbano

Se orientarán cambios en el uso del espacio para lograr que los habitantes de las ciudades cuenten con áreas ambientalmente adecuadas. Esto se logrará con tres estrategias:

(i) Las corporaciones, el INDERENA y los CORPES prestarán asistencia a los municipios y a sus asociaciones para diseñar planes de desarrollo y de ordenamiento físico-espacial. Estos planes deberán incluir consideraciones sobre uso del suelo, saneamiento básico, uso de gas, conservación y protección del medio ambiente y del espacio público83. Las corporaciones84 continuarán, con la participación de las administraciones municipales, sus trabajos de adecuación (control de erosión, manejo de cauces, reforestación etc.) de áreas urbanas en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos en las mismas áreas.

(Ii) Los CORPES, el DNP y ECOPETROL prestarán apoyo técnico a los entes territoriales en la definición de alternativas que permitan la reorganización de los sistemas de tránsito y el uso racional del parque automotor en las principales ciudades del país, para disminuir el consumo de combustibles y la contaminación atmosférica.

(iii) El gobierno promoverá la creación de instituciones municipales responsables del manejo ambiental urbano85.

b. Agua potable y saneamiento básico

Como complemento del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico86 se emprenderán acciones por 202.8 millones de dólares durante este gobierno, cuyas fuentes y ejecutores se presentan en el cuadro 6, y los proyectos se describen a continuación:

(i) La CAR invertirá $50 millones de dólares en el Plan Maestro de Saneamiento Ambiental de la cuenca alta del río Bogotá, con un crédito del BID. Con ello, se entregará a la ciudad el río en condiciones aceptables a finales del presente cuatrenio. El plan incluye la construcción de 21 plantas de tratamiento de aguas residuales municipales y 24 rellenos sanitarios a lo largo de la cuenca. Para el manejo de la cuenca baja, el DNP contratará un estudio para la evaluación del impacto económico, social y ambiental causado por la degradación del río Bogotá87 el cual permitirá guiar las inversiones futuras.

83 De acuerdo con la Ley de Reforma Urbana, Ley 09 de 1989 en su artículo 2 del capítulo 1, y El Código de los Recursos Naturales (decreto ley 2811 de 1974 en sus artículos 187 y 188) sobre usos urbanos habitacionales e industriales y lo referente a la ubicación de zonas industriales de acuerdo con lo dispuesto por el Código Sanitario Nacional (Ley 09 de 1979 en su artículo 16, y en particular, las disposiciones del decreto-Ley 919 de 1989 sobre prevención y Atención de Desastres.

84 CORPOCALDAS, CODECHOCO, CARDER, CVC, CORTOLIMA y CDMB.

85 Ley 09 de 1989 en su artículo 7 del capítulo II.

86 Documento DNP-2532-UDU aprobado por el CONPES el 6 de mayo de 1991.

87 Para el tratamiento de las aguas generadas por la ciudad de Bogotá se han he dos propuestas técnicas por un valor aproximado de US$2.000 millones. Sin embargo, ninguna de ellas está respaldada por una evaluación del impacto económico, social y ambiental causado por la contaminación del río. Dada la magnitud de la inversión, el estudio pro puesto permitirá decidir sobre la solución económica y ambientalmente más razonable.

(ii) En Medellín, las Empresas Públicas construirán la planta de tratamiento de aguas residuales de San Fernando. En los municipios del oriente antioqueño, CORNARE adelantará un programa para la construcción de 25 lagunas de oxidación.

(iii) Para Cali, se ha gestionado con el gobierno del Japón un crédito por US$50 millones para adelantar obras de trata miento primario de las aguas residuales de la ciudad88.

(iv) La nación y el municipio de Cartagena emprenderán la rehabilitación de lagunas y caños, recolección y tratamiento de aguas negras y rehabilitación de la Ciénaga de la Virgen, la cual recibe el 60% de las aguas de la ciudad. El costo total del proyecto es de US$43 millones y su primera etapa asciende a US$18 millones.

(v) Para Cúcuta, como complemento a la construcción del sistema de acueducto, las Empresas Públicas construirán lagunas de oxidación para el tratamiento de aguas residuales, con un costo de US$3.8 millones.

(vi) Dado que el uso de detergentes no-biodegradables disminuye la efectividad de las plantas de tratamiento y afecta notablemente la calidad de las corrientes de agua, es indispensable que ECOPETROL descontinúe la producción de alquilatos detergentes y adecué su infraestructura a la producción de detergentes biodegradables89.

(vii) Para disminuir la contaminación orgánica de los ríos, se financiará con FINDETER, la rehabilitación de mataderos públicos y el tratamiento de sus residuos.

88 Se busca elevar el nivel de oxígeno disuelto en la zona crítica del río a niveles aceptables 2.0 mg/L en el año 2015.

89 Cuando esto suceda, los 700 barriles diarios de gas propano que esta industria consume serán dedicados al consumo doméstico, lo que resulta económica y ecológicamente benéfico para el país.

(viii) Se adelantará en escuelas y colegios, un Programa Nacional de Reciclaje de Basuras, coordinado por la Presidencia de la República y con la colaboración de varias entidades90.

e. Contaminación industrial

Los municipios asumirán la responsabilidad del control ambiental a la industria, creando entidades responsables para este efecto91.Tales entidades contarán con la asesoría y el apoyo técnico de las corporaciones, el INDERENA y e Ministerio de Salud.

En la búsqueda de un sector industrial ambientalmente sano y competitivo, se emprenderán las siguientes acciones:

(i) El Departamento Nacional de Planeación diseñará los indicadores de degradación ambiental industrial necesarios para el control del sector92.

(ii) Las corporaciones fortalecerán su capacidad para asesorar a las industrias locales en la producción y manufactura con procesos no contaminantes, y sobre la disposición y almacenamiento final de residuos.

(iii) Las Corporaciones Autónomas Regionales, el INDERENA y los municipios, exigirán estudios y las declaratorias de efecto ambiental, planes de contingencia y cumplimiento a las nuevas industrias potencialmente contaminantes y definirán los sitios donde estas industrias generarían el menor impacto ambiental93.

(iv) Las autoridades ambientales exigirán de manera estricta, el cumplimiento de las normas en cuanto a la calidad y cantidad de gases y efluentes94.

(v) Se establecerá un comité interinstitucional de industria y ambiente liderado por Ministerio de Desarrollo y conformado por gremios y entidades del Estado, con el fin de definir tareas y metas para la mejor gestión ambiental de la industria.

Además, se desarrollarán las siguientes acciones en las ciudades con mayores problemas de contaminación industrial:

(i) La CAR realizará como parte del plan de manejo del río Bogotá, el control de contaminación de las curtiembres artesanales del sector Chocontá - Villapinzón.

(ii) La CVC desarrollará un plan de control de contaminación de la cuenca del río Cauca, para lo cual la industria ha, previsto inversiones por

$13.000 millones durante los próximos cinco años.

(iii) La CARDER adelantará un programa de control a 23 industrias contaminantes ubicadas en el área de influencia del municipio de Pereira. El

90 Coordinado por la Oficina de la Primera Dama y con la colaboración de los Ministerios de Salud y Educación, las Corporaciones, el INDERENA y otras ONG's.

91 Ley 09 de 1989 de Reforma Urbana.

92 Se cuenta, con recursos de la cooperación financiera del PNUD y el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

93 Para lograr que este esfuerzo sea efectivo, las corporaciones con mayor experiencia y el INDERENA prestarán asesoría técnica a las Corporaciones y municipios que así lo requieran.

94 Para elevar su capacidad de control de contaminación hídrica y atmosférica, el manejo y disposición de basuras y residuos peligrosos, el análisis de riesgos y monitoreo ambiental; el INDERENA, la CAR, CORNARE y la CARDER invertirán US$1'OOO.OOO. Esta acción será reforzada por la cooperación técnica de la ONUDI y el Gobierno de Canadá.

costo de dicho programa asciende a $3.500 millones y será financiado por las mismas industrias.

(iv) CORNARE, en la región del nororiente antioqueño adelantará igualmente un plan de control de contaminación de aproximadamente 100 industrias contaminantes, con un costo de $4.000 millones que también serán aportados por las industrias.

(v) El INDERENA con la cooperación técnica de la CEPAL, formulará un modelo de gestión ambiental para la industria de la ciudad de Cartagena.

D. Infraestructura

Todas las entidades del Estado y la empresa privada deberán minimizar los daños causados al medio ambiente durante la construcción y operación de obras de infraestructura. A fin de asegurar que la construcción del Plan Vial no contribuya al deterioro del medio ambiente, el Ministerio de Obras Públicas, dentro de su programa de reestructuración, fortalecerá su capacidad de gestión ambiental95.

El INDERENA y las Corporaciones Autónomas Regionales exigirán los estudios de impacto ambiental, planes de mitigación y planes de contingencia, previo a la construcción de obras civiles contratadas por el Estado o la empresa privada, al tiempo que adelantarán algunas obras para mitigar el impacto ambiental de obras ya construidas96.

E. Financiación de la gestión ambiental

Para asegurar que la gestión ambiental sea económica mente suficiente y pueda lograr los objetivos de política traza dos, se emplearán recursos de las siguientes fuentes principalmente:

\* Los recursos asignados por la nueva constitución por concepto del impuesto predial que le permitirá a las Corporaciones Autónomas Regionales generar recursos propios aproximadamente por US$160 millones entre 1991 y 1995.

\* Los recursos en proceso de negociación con la banca multilateral para la financiación del Plan de Acción Forestal para Colombia por US$100 millones.

\* Los recursos del Fondo Ecológico Cafetero según sea su disponibilidad efectiva, se destinarán al manejo de micro cuencas en zonas cafeteras, la gestión de parques nacionales, educación ambiental, desarrollo tecnológico y la reforestación.

\* Nuevos recursos de Cooperación Técnica Internacional que se dedicarán prioritariamente hacia la generación de alternativas para uso sustentable de los ecosistemas, el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, la transferencia de recursos tecnológicos para el control de la contaminación, el desarrollo de instrumentos legales y la capacitación a nivel tecnológico y de post-grado de profesionales en las distintas áreas del manejo

95 Se adecuará la organización actual, hoy a cargo de la Sección de Hidráulica dependiente de la subdirección de proyectos y con cuatro funcionarios permanentes, creándose una oficina de gestión ambiental dependiente de la secretaría técnica que tendrá mayor capacidad técnica y ejecutiva.

96 Las Corporaciones Autónomas Regionales invertirán, especial mente en zonas de alto riesgo con graves problemas de erosión, 18.800 millones para el control y construcción de taludes, gaviones y drenajes.

ambiental. La meta de cooperación internacional para el cuatrenio es de US$100 millones.

\* Operaciones de canje de deuda externa para la protección de la naturaleza. El DNP y el INDERENA coordinarán estas operaciones y definirán conjuntamente con el Ministerio de Hacienda las condiciones bajo las cuales sería deseable usar este mecanismo. La meta durante el presente cuatrenio es de US$20 millones.

\* El cobro efectivo de tasas por contaminación y explotación de recursos naturales. Estas medidas deben ser suficientemente onerosas para inducir un uso más eficiente de los recursos naturales y permitir la financiación de tareas de recuperación de ecosistemas degradados97.

\* Recursos provenientes de la Ley 56 de 1981 que destina el 2% de las ventas en bloque de energía a la conservación y reforestación de cuencas hidrográficas, por valor de US$32 millones.

\* La contratación de líneas de créditos externos blandos por valor de US$30 millones, que permitan la construcción de obras de infraestructura para el control de la contaminación, el tratamiento de aguas residuales, el manejo y recuperación de cuencas y de ecosistemas degradados y el fortalecimiento institucional y técnico de las entidades encargadas de hacer gestión ambiental.

\* Un componente del Fondo de Regalías creado por la nueva constitución.

Los recursos adicionales de Cooperación Técnica Inter nacional, el Fondo Ecológico Cafetero, los canjes de deuda para la conservación de la naturaleza y el cobro efectivo de las tasas de aprovechamiento de los recursos naturales renovables, entre otros, representan inversiones por 420 millones de dólares. Esta financiación, combinada con los 552 millones de recursos propios y del presupuesto nacional para el INDERENA y las corporaciones, permitirán al país pasar de dedicar a la gestión de sus recursos naturales el 0.3% del PIB y dedicar el 0.55%, lo que lo ubica en la vecindad de los niveles recomendados internacionalmente.

III. RECOMENDACIONES Y ACCIONES INSTITUCIONALES

En su reunión 654, del 1 de agosto de 1991, el CONPES aprobó las siguientes recomendaciones:

1. Solicitar al DNP, y al Ministerio de Agricultura y a sus entes adscritos:

a. Presentar al Congreso un proyecto de ley para presentar el 1 de diciembre que incluya:

i) La creación de un sistema para la gestión ambiental que ordene las hoy dispersas responsabilidades en el área, incluyendo la creación de un ministerio al cual estarán adscritas las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas del manejo del ambiente y los recursos naturales a nivel regional.

ii) La reglamentación de la Constitución de 1991, en lo referente a los recursos con destino a la gestión ambiental.

97 El cobro efectivo de estas tasas es una fuente importante para la financiación de los programas de descontaminación y conservación. El caso de la ciudad de Bogotá es ilustrativo; la capital adeuda a la CAR cerca de $100.000 millones de pesos por el pago de las tasas retributivas, para el período 1984- 1991, debidas a la contaminación hídrica del río Bogotá.

iii) La reglamentación del artículo 331 de la Constitución que crea la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena.

b. Definir, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, las condiciones bajo las cuales sería deseable realizar operaciones de canje de deuda externa para la protección de la naturaleza y negociar esas operaciones.

c. Adelantar el Programa de Cooperación Técnica Inter nacional para el Medio Ambiente.

d. Coordinar con el Ministerio de Hacienda la negociación y destinación de los recursos provenientes de la Iniciativa de las Américas para el manejo del medio ambiente.

e. Reglamentar conjuntamente con la Federación Nacional de Cafeteros, los mecanismos para la utilización de los recursos del Fondo Ecológico Cafetero.

f. Gestionar y negociar los créditos para la financiación del Plan de Acción Forestal para Colombia.

g. Delegar en lo posible en ONG's y otras formas privadas de asociación, la ejecución de programas y proyectos de gestión ambiental.

h. Presentar al CONPES un documento sobre estrategias de colonización.

i. Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la definición de la política ambiental internacional.

j. Proponer al INDERENA y a las corporaciones tasas actualizadas por el uso de los recursos naturales renovables.

k. Solicitar al INDERENA y a las Corporaciones Autónomas Regionales, exigir los estudios de efecto ambiental a los organismos del Estado y la empresa privada, cuando sus acciones puedan comprometer la calidad del ambiente.

1. Desarrollar de manera coordinada las acciones que en el presente documento se definen para las Corporaciones Autónomas Regionales y el INDERENA.

2. Solicitar al Ministerio de Educación, desarrollar el "Plan Nacional de Educación Ambiental" en coordinación con las autoridades ambientales y las Organizaciones no Gubernamentales.

3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:

a. Promover la incorporación de consideraciones ambientales en la formulación de los planes de desarrollo sectoriales y territoriales.

b. Tener en cuenta consideraciones ambientales en la fijación de la estructura de precios de los energéticos.

4. Solicitar a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario tener en cuenta consideraciones ambientales en la concesión de las líneas de crédito.

5. Solicitar al Ministerio de Agricultura y sus entes adscritos incorporar en sus acciones de investigación y extensión, las indicaciones sobre manejo ambiental definidas en este documento.

6. Solicitar a la Comisión Nacional de Energía tener en cuenta consideraciones ambientales en la definición del Plan de Expansión Eléctrica.

7. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía coordinar con el INDERENA y las Corporaciones Autónomas Regionales la gestión ambiental del sector minero.

8. Solicitar al Ministerio de Obras Públicas contratar, previo a la iniciación de las obras, la elaboración de los estudios de impacto ambiental para la construcción del Plan Vial, de acuerdo con términos de referencia aprobados por el INDERENA y las Corporaciones.

9. Recomendar a las demás entidades que en este documento se mencionan adoptar las políticas y programas para ellas fijadas.

Capítulo IV

Ajuste Institucional y Descentralización

CAPITULO IV

Ajuste Institucional y Descentralización

El diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico y político, que el país demanda, requiere de un Estado eficiente y muy ligado a la vida de los ciudadanos. Ello obliga a un rediseño de las instituciones públicas y de las funciones que podrían desarrollar con más eficacia el Estado central y los diversos entes territoriales. La viabilidad de cualquier plan o modelo de desarrollo depende de la funcionalidad de las instituciones, públicas y privadas, que lo soportan. Por ello, uno de los vértices del plan de apertura económica y política es, sin duda, la apertura regional.

Este capítulo del Plan considera el conjunto de elementos para ajustar la estructura institucional del Estado en un modelo con mayor autonomía local, como el previsto en la nueva Constitución y que debe ser desarrollado por el Congreso de la República. En consecuencia, se presenta un modelo institucional que refleja las propuestas de los distintos capítulos del Plan, y es consistente con lo previsto en el mandato constitucional. El desarrollo de este modelo será presentado a consideración del Congreso de la República.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. La primera describe el proceso de centralización creciente que vivió el país desde finales del siglo pasado hasta los años setenta y hace un recuento de la búsqueda de un modelo más descentralizado en los últimos 15 años. La segunda plantea una propuesta coherente y global de funciones de la Nación, los departamentos y los municipios, en el esquema propuesto de un país descentralizado. La tercera sección formula las estrategias para hacer viable el modelo en los aspectos fiscales, institucionales y políticos y discute algunos riesgos del nuevo esquema. La última sección presenta las conclusiones.

I. ANTECEDENTES: DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACION

El Estado colombiano registró durante la mayor parte del siglo XX, un proceso continúo de centralización en todos los campos: político, administrativo y económico. Solo desde fina les de los años setenta comenzaron a vislumbrarse tendencias de cambio, que requieren ahora un fuerte impulso y una visión global para consolidarse en un modelo viable, eficiente y compatible con un manejo macroeconómico equilibrado.

Tras la tendencia a la desintegración del país, causada en parte por los excesos de los regímenes federalistas de la segunda mitad del siglo XIX, la necesidad de consolidar e integrar un Estado Nacional impulsó, desde 1886, un proceso creciente de centralización y concentración de funciones. Este proceso, cuya racionalidad se derivó de la importancia de articular regiones y mercados

para iniciar el despegue del país hacia la modernización, se fue convirtiendo con los años en un cuello de botella para el desarrollo económico y social. La excesiva centralización condujo a un Estado ineficiente, con una legitimidad política limitada. Por ello uno de los objetivos cruciales del cambio institucional que busca el país es fortalecer las regiones en su rol económico y político, devolviéndoles autonomía.

1. Del país federal a la Reforma de 1968

El Estado federal colombiano, que se consagró en la Constitución de 1863, presentó síntomas de agotamiento pocos años después. Tal tipo de federalismo contribuyó a la anarquía que sufrió el país: los gobiernos federales vivían en una constante crisis política y en medio de enfrentamientos armados. Las convulsiones políticas y militares obstaculizaron el desarrollo económico y social

Con la Constitución de 1886 se estableció la subordinación política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales al Gobierno Central, anulando la autonomía regional. La Constitución estableció la centralización política y una des centralización administrativa, esta última en la práctica fue inoperante. A partir de entonces desaparecieron los impuestos departamentales de consumo de productos extranjeros y (le degüello1; asimismo, desde 1892, la fabricación y venta de cigarrillos se constituyó en monopolio nacional.

1 El impuesto de degüello se transformó en nacional.

En 1909, el Congreso (que actuaba en contra del gobierno de Rafael Reyes), definió las rentas departamentales, diferenciándolas de las nacionales y creó nuevas fuentes de ingresos. Como rentas departamentales se establecieron el degüello, los licores y el registro y anotación2 y se transfirió el impuesto de consumo de tabaco3. En 1910 la República unitaria devolvió a las entidades territoriales una importante autonomía fiscal, aunque políticamente se fortaleció el nivel central. En ese año se estipuló constitucionalmente que los bienes y rentas de los departamentos y municipios serían de su propiedad exclusiva4. Estos actos significaron el primer y único aporte en favor de la autonomía de los departamentos, hasta época muy reciente del siglo XX.

2 Ley8de 1909.

3 Ley 10 de 1909.

4 Acto Legislativo No. 3 de 2920, reformatorio de la Constitución, artículos 48 y 50.

El proceso centralista volvió a tomar fuerza con la misión Kemmerer que en 1923 estableció el monopolio central sobre la emisión de papel moneda, el manejo monetario, la regulación y control de los aspectos fiscales. Naturalmente, estos cambios elevaron la capacidad de intervención y regulación del sistema económico por parte del gobierno nacional. Sus ventajas se observarían en el manejo de la crisis económica de la época.

Desde la crisis de finales de los años 20 y durante la siguiente década, la capacidad de la intervención estatal en el sistema económico continuó incrementándose. En 1931 se creó la Caja Agraria para fortalecer el crédito agrícola a nivel nacional, y en 1932 el Banco Central Hipotecario para apoyar el saneamiento de la cartera de los bancos privados5.

A partir de la reforma constitucional de 1936, el proceso intervencionista se consolidó, estableciendo el poder regulador y de fomento del Estado en el proceso económico, en desarrollo del principio de la función social de la propiedad. La capacidad de intervención estatal se concentró en su nivel central. Las reformas tributarias, desde entonces, buscaron la mayor elasticidad de la tributación nacional, sin cambios en las estructuras fiscales departamentales y municipales. Surgieron, además, las funciones de supervigilancia en forma centralizada. El marco de la reforma exigió la ampliación de la administración y del manejo de los recursos fiscales del Estado central para cumplir con las nuevas funciones.

Al final de los años treinta se crearon otras entidades que, perteneciendo al orden nacional, irrumpían con su acción en todo el territorio. En 1939 se creó el Instituto de Crédito Territorial6; en 1940, para orientar los aportes del Presupuesto Nacional hacia la construcción de obras locales, se creó el Fondo de Fomento Municipal (que posteriormente se convirtió en el INSFOPAL). En los años 40, la acción del Estado en el nivel central se amplió hacia los sectores productivos y se crearon el Instituto de Fomento Industrial en 1940 y ECOPETROL en 1948.

A finales de los cincuenta, el centralismo se generalizó con la creación del Frente Nacional, cuyas características políticas restrictivas limitaron seriamente la participación de los ciudadanos. La acción estatal de planeación se orientó a garantizar un mayor control y a la gestión del crédito externo para financiar los programas de Gobierno. Las entidades nacionales operaban a nivel regional mediante sus direcciones seccionales, que resultaban totalmente dependientes del nivel central y desligado de las autoridades territoriales?.

La tendencia centralizadora del Estado tuvo su última expresión en la reforma constitucional de 1968. Se desconcentraron algunas actividades del Estado a través de agentes de la Presidencia, fortaleciendo simultáneamente la centralización en la toma de decisiones en manos del ejecutivo. Se reestructuraron y crearon nuevos institutos nacionales especializados, con acción directa sobre el espacio regional, y operando a través de "regionales" y "seccionales". La desconcentración se planteó como una salida al exceso de

5 Desde 1934 el BCH comenzó a ofrecer créditos para vivienda.

6 Ampliado en 1942.

? Los primeros planes nacionales y regionales de desarrollo y la constitución de organismos como el DNP y el CONPES (Ley 19 de 1958), fue ron de esos años.

centralismo; sin embargo, fue una manera de racionaliza no de evitarlo ni de superarlo.

Con la reforma del año 68 se creó el Situado Fiscal, como una transferencia para estimular y fortalecer, en el nivel departamental, los gastos corrientes de educación primaria y salud. No obstante, esta medida ocasionó la nacionalización de estas actividades por el manejo central de sus funciones8.

Hasta ese momento, puede decirse que todas estas reformas tuvieron una clara racionalidad: permitieron la modernización de una economía muy atrasada, hicieron posible que las instituciones se adecuaran a la expansión industrial, a la modernización del campo y al proceso de urbanización; con ellas se establecieron derechos para los asalariados y se prestaron servicios a los nuevos actores de una sociedad cambiante. Sin embargo, el costo, quizás inevitable, del crecimiento de la capacidad de intervención del estado central, durante esta fase de nuestro desarrollo fue el desplazamiento a un segundo plano de la autonomía fiscal, administrativa y política de las regiones del país. Esto, con el tiempo, se convertiría en una de las principales limitaciones de un modelo que se mantuvo inalterado hasta los años setentas.

El proceso de centralismo continuo también se reflejó en las finanzas departamentales y municipales. Durante la década de los años ?0 se llegó al punto más bajo de ingresos tributarios regionales con respecto a los nacionales. Mientras en 1931 el consolidado de tributos territoriales equivalía al 46% del total del sector público, en 19?6 era del 16%.

2. La búsqueda de un modelo descentralista. 1974-1991

Con los años, especialmente en los setenta, la burocratización e ineficiencia de las entidades del orden nacional y su incapacidad para atender las demandas de las regiones, se constituyó en una de las causas más importantes de la crisis política del régimen centralista y de la pérdida de eficacia de la organización estatal para avanzar en sus políticas sociales y de obras públicas. En efecto, a partir del final del Frente Nacional se produjo una apertura política que, por ser crecientemente incompatible con los sistemas centralistas, cuestionó la visión del Estado con respecto al desarrollo económico y social.

En el ámbito de la búsqueda de autonomía local, el intento fallido de reforma constitucional realizado por la administración López Michelsen, se constituyó en el punto de quiebre entre el proceso centralista iniciado en 1920 las reformas de los años 80. En términos generales, la propuesta ofrecía una descentralización administrativa y fiscal, manteniendo la centralización del poder político. Coherente con la mayor libertad económica y buscando aumentar la eficiencia en la gestión del Estado, trató de fortalecer las funciones de control y fiscalización.

La propuesta incluía una reforma de corte municipalista, con el fin de fortalecer su capacidad de prestar servicios públicos, reagrupando a las entidades locales y creando un sistema de distritos municipales, hacia los cuales se dirigirían nuevas transferencias. Los departamentos quedaban con

8 Mediante el manejo central de los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud.

las funciones de supervisión, coordinación de municipios, policía y representación del ejecutivo9.

Las reformas administrativas que se llevaron a cabo en el gobierno de López buscaron desconcentrar la parte operativa de las entidades nacionales, lo que dio lugar a que las entidades regionales pudieran asociarse con las nacionales. En algunos sectores se logró una "des-bogotanización" de entidades, pero siempre en la óptica de la dirección central, prevaleciendo los principios de la reforma del 6810.

Desde 19?8, se vinculó a los departamentos a la tarea de armonizar la planeación regional y municipal, buscando la coordinación interinstitucional. Se crearon los Comités Sectoriales Departamentales para fortalecer al gobierno seccional en la orientación y coordinación de las políticas e inversiones sectoriales de la nación11. También se intentó la delegación a los departamentos, de algunas funciones nacionales prestadas por "entidades descentralizadas". Se reglamentó la celebración de contratos entre el delegante y el Departamento, de acuerdo con las funciones que las juntas directivas de las entidades nacionales consideraran descentralizables12.

En 1981, con la Ley 38, se buscó incorporar a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, conformando los Consejos Departamentales de Planificación, como instancias de coordinación entre la Nación y las administraciones locales. En 1985 se crearon las Regiones de Planificación y los CORPES, con el fin de fortalecer la planeación territorial, y se determinó, a través de éstas, la participación regional en la elaboración del plan de desarrollo nacional yen la programación del presupuesto de las entidades centrales.

A partir de 1983, se avanzó en el fortalecimiento de los municipios. Como estrategia, se buscó la redefinición de las relaciones entre la administración local y el Gobierno Nacional, generando mayor autonomía en los municipios y trasladándoles funciones y recursos del nivel central. Las funciones del departamento, sin embargo, se desdibujaron aún más.

En el ámbito político13, se determinó la elección popular de alcaldes; en el aspecto fiscal14, se fortalecieron los recursos propios de los entes locales, y se transfirió crecientemente el impuesto al valor agregado -IVA- a los municipios. En el orden administrativo15 se trasladaron funciones a las administraciones locales, y se promulgó el estatuto básico municipal16.

9 Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe Final. DNP 1981, pp. 26?-268.

10 Este fenómeno se vio en la reestructuración del INSFOPAL, que permitió crear el sistema de EMPOS y ACUAS con la participación accionaría regional, pero con la toma de decisiones concentrada en el nivel central. Otro ejemplo, fue la telefonía urbana, en donde TELECOM, a través del apoyo financiero que las empresas municipales de teléfonos requerían, era quien en la práctica tomaba todas las decisiones.

11 Decreto 22?5 de 19?8. Estos Comités eran presididos por el Gobernador y conformados por los directores regionales de las entidades nacionales.

12 Decreto 22?4 de 19?8.

13 Acto Legislativo No. 1 de 1986.

14 Ley 14 de 1983 y Ley 12 de 1986.

15 Decretos ?? a81 de 1986, Ley 11 de l986ydecreto 1333 de 1986.

16 Con la descentralización administrativa, el municipio asumió la responsabilidad de:

prestar el servicio de agua potable y saneamiento básico;

construcción, mantenimiento y dotación de la infraestructura del primer nivel de atención médica;

La reforma constitucional de 1991 consolidó el proceso descentralista. En el área institucional, estableció un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los distintos niveles aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales; además devolvió a los departamentos un importante papel en la planeación1? y el desarrollo de sus áreas de jurisdicción y fortaleció al municipio como entidad funda mental de la división político administrativa del país. Para hacer viables las nuevas responsabilidades trasladadas, duplicó, en el término de 10 años, la proporción de ingresos corrientes de la nación transferidos a los municipios y creó un fondo con las regalías nacionales para inversiones regionales. En el campo político, instauró la elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares en los niveles territoriales.

construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas;

prestación gratuita del servicio de asistencia técnica agropecuaria, adjudicación de baldíos (en coordinación con el INCORA) y planeación del desarrollo rural integrado; adecuación de terrenos con servicios públicos y cofinanciación de programas de vivienda y urbanización; y

administración de monumentos nacionales, construcción, conservación y operación de los puertos y muelles fluviales y cofinanciación para la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales.

1? Entre los principales aspectos, cabe mencionar:

La reglamentación del ejercicio de las funciones y la prestación de servicios a su cargo.

El establecimiento de diversas categorías de departamentos para que, por medio de ley, se les delegue atribuciones de entidades nacionales a fin de mejorar la administración o prestación de servicios.

La escogencia por parte del gobernador de los gerentes de las regionales de las entidades nacionales en el correspondiente departamento.

Dejo a todas las entidades territoriales del orden seccional bajo el mismo régimen, eliminando el carácter de territorios nacionales.

3. Una reflexión sobre el proceso

El análisis histórico muestra claramente que el país vivió alrededor de un siglo dominado por un centralismo creciente (ver gráfico). Esto se manifestó en todos los campos: en el político mediante la concentración cada vez mayor de las decisiones en las cúpulas de los partidos, la falta de contacto con los electores, la abstención y el aislamiento de los ciudadanos de los asuntos del Estado; en el económico mediante la concentración de los ingresos fiscales en la administración central y el crecimiento de su intervención en la economía; y en el institucional mediante la concentración de funciones, incluyendo algunas de orden local, en las entidades del nivel nacional, generando el distanciamiento del Estado con los ciudadanos.

Desde mediados de los años ochenta, con la ampliación de los espacios políticos, por medio de la elección de alcaldes y de la vinculación de nuevos grupos ala vida democrática, se elevó la necesidad de mayor autonomía y espacio de acción para las regiones. En la misma dirección apuntaron las reformas eco nómicas recientes que han disminuido la intervención burocrática en la vida económica y han aumentado la capacidad de los individuos para tomar sus propias decisiones. Así, con apertura económica y política, la apertura regional se convirtió en una necesidad inaplazable.

Hasta el pasado decenio, las reformas descentralistas mantuvieron una visión parcial del proceso de redefinición del Estado. Los intentos de ampliación del espacio para los municipios no estuvieron acompañados de cambios en las demás instancias administrativas, y no tuvieron en cuenta su capacidad de asumir sus nuevas responsabilidades. En general, las reformas carecieron de una clara definición global de las áreas de acción prioritarias en manos del Estado Central.

El proceso de descentralización desarrollado en el pasado, avanzó en la ampliación de los espacios democráticos y en el fortalecimiento de la autonomía y gestión local. Estas reformas constituyen una etapa de transición hacia el establecimiento de un modelo de gestión, en el cual se definan y se asuman las competencias y funciones de todos los niveles administrativos. En la actualidad, es evidente que existen numerosos aspectos que requieren enfrentarse con prontitud para que la propuesta de ajuste institucional sea completa y la descentralización sostenible en el largo plazo.

La nueva Constitución Nacional dio un paso más en la consolidación de la descentralización y la apertura regional. Esta debe ponerse en marcha a través de su reglamentación, en donde será fundamental la formulación de orientaciones y mecanismos de articulación nación-región, que permitan un desarrollo económico y social sostenido, manteniendo la unidad de las políticas y estrategias y la autonomía de las administraciones públicas departamentales y municipales.

Los aspectos fiscales y macroeconómicos de la descentralización, así como los del funcionamiento global del Estado, usualmente olvidados por las visiones "municipalistas" o "departamentalistas", deben tener gran preponderancia y estar en el centro del análisis. Los problemas acaecidos en otros países que han seguido la vía de la descentralización, sin cautela ni visión global, con una orientación populista y facilista, deben proporcionar las

enseñanzas a nuestros legisladores. Las grandes promesas de la descentralización solo pueden obtenerse en un diseño completo y articulado del funciona miento de todos los niveles administrativos, de acuerdo con sus capacidades y ventajas, y con una visión integral de los asuntos fiscales.

II. UN PAIS DESCENTRALIZADO:

REORGANIZACION DE LOS TRES NIVELES ADMINISTRATIVOS.

La adecuación institucional del Estado acorde con el nuevo modelo de desarrollo se logra, de una parte, reordenando eficientemente sus funciones entre los niveles de la administración, para fortalecer las que por su carácter debe ejecutar; y de otra, trasladando al sector privado aquellas que no le competen y que de esta forma serán desempeñadas de manera eficaz.

En primer término, los tres niveles de la administración pública deben ser revisados en conjunto, definiendo sus tareas fundamentales de acuerdo con sus ventajas comparativas y teniendo en cuenta la distribución de funciones entre el sector público y el privado. El modelo completo de distribución de funciones que se presenta a continuación, sirve de marco de referencia al tipo de reformas que harán viable el Plan de Desarrollo, y será la base para los futuros desarrollo legales.

Por tratarse de un modelo a obtenerse en el largo plazo, es necesario aclarar que no se plantean en forma explícita los problemas de la transición a un esquema descentralizado, los cuales, sin duda, requieren de una gran atención, y deben ser objeto de estudio especial.

1. Marco general de la descentralización

En concordancia con lo dispuesto por la Constitución Nacional, las funciones más relevantes en relación con el proceso de descentralización para cada uno de los niveles de la administración son las siguientes.

A. El nivel nacional

Se responsabiliza de la planificación global, la formulación de políticas y directrices nacionales; el diseño de normas y lineamientos y de la dirección de la economía. Debe minimizar su responsabilidad en la ejecución directa de obras, restringiéndola solo a aquellas que tengan un carácter estrictamente nacional.

Específicamente, serán funciones del gobierno central las siguientes:

- Establecer los lineamientos de desarrollo económico y social; formular políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) y diseñar las políticas y orientaciones generales sectoriales.

- Recaudar y administrar los impuestos del orden nacional y redistribuir a las entidades territoriales aquellos que sean asignados.

- Garantizar los servicios sociales básicos (salud y educación) mediante la asignación de recursos a las entidades territoriales responsables del servicio y prestar aquellos que determine la ley.

- Ejecutar las inversiones y prestar los servicios de carácter estrictamente nacional.

- Establecer el marco general para la intervención del sector privado en la prestación de servicios públicos en todos los niveles de gobierno.

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional, el Congreso aprobará un Plan Plurianual de Inversiones que, junto con los lineamientos generales de política, constituirá el Plan de Desarrollo Nacional.

B. El gobierno departamental18

En el marco regulatorio y de formulación de políticas, serán propias del departamento todas aquellas competencias que determine la ley.

Son responsabilidades de los departamentos:

- Efectuar la planeación departamental con base en las políticas y estrategias formuladas por el nivel nacional. Los planes orientarán el desarrollo y la inversión departamental y constituirán el marco en el cual los municipios desarrollarán su acción. Las bases de estos planes de desarrollo deben validarse mediante el voto programático en la elección de gobernadores.

- Prestar los servicios, y ejecutar las obras públicas cuyas escalas de producción sobrepasen el nivel local y que no lleguen a ser nacionales.

- Establecer los impuestos y las tarifas impositivas adecuados en su región, de acuerdo con el marco legal.

- Los departamentos podrán ser instancias temporales de prestación de servicios y desempeño de funciones de carácter municipal, mientras las entidades correspondientes (municipios o provincias) adquieren las condiciones requeridas para asumir sus responsabilidades.

Para el desempeño de sus funciones, el departamento estará en posibilidad de asociarse con otros entes seccionales para establecer regiones cuyo fin sea la planificación territorial, realización de obras y prestación servicios de carácter supra-departamental.

C. Las administraciones municipales

Sus responsabilidades serán:

- Realizar la planeación local a partir de los lineamientos generales formulados en los planes de la Nación y del departamento. Los programas de gobierno base de los planes municipales serán legitimados a través del voto de los ciudadanos al elegir el alcalde, y será el Concejo quien vele por su cumplimiento.

- La prestación de los servicios básicos19 y la administración de la infraestructura física y humana correspondiente.

- La ejecución de obras públicas locales y servicios que por vía legal le sean asignados, constituyéndose en la principal instancia ejecutora directa o indirecta del Estado, en el ámbito local.

- El establecimiento de los tributos, impuestos y tarifas del orden local y en concordancia con las características particulares de su región.

- A través del Concejo Municipal y de otras formas de participación directa, mantendrán el contacto con la ciudadanía, constituyéndose en la instancia fundamental para garantizar la relación Estado-comunidad.

18 En la siguiente sección aparecen las funciones asignadas a los departamentos en ? sectores.

19 Serán trasladados los servicios de Educación y Salud.

Para el desempeño de estas funciones, el municipio se fortaleció en los campos administrativos, fiscal y político, a través de una mayor descentralización de servicios, el traslado de mayores recursos, autonomía fiscal sobre rentas propias y la revitalización de las instituciones y mecanismos de representación democrática.

D. Niveles intermedios

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, las regiones se podrán conformar como resultado de la unión de dos o más departamentos y su objetivo será el desarrollo económico y social de su territorio. Las provincias se constituirán como producto de la unión de dos o más municipios, con las funciones que la ley, las entidades departamentales y los municipios que las conforman les determinen. En ambos casos, la creación como entidad territorial requiere de la aprobación de los ciudadanos involucrados, por medio de consulta popular. La ley podrá constituir a las regiones y provincias, como entidades territoriales20.

2. Orientaciones para la asignación de funciones por sectores

La racionalidad de la descentralización se deriva de las ventajas que presentan las administraciones territoriales tanto en la calidad como en la cobertura de los servicios que puedan ofrecer. Estas ventajas se originan en la escala de prestación de los servicios y en la cercanía con los usuarios. Las escalas óptimas de producción del servicio están obvia mente determinadas por factores de orden tecnológico y administrativo. Existen actividades que pueden ser fragmentadas para producir a bajos costos, pero otras que no. Dadas estas restricciones, la ventaja de los gobiernos locales está dada por su cercanía a las comunidades, permitiendo una relación directa entre el usuario y el proveedor, que hace posible el mayor control sobre la calidad del servicio y la mejor administración de impuestos y tarifas. En el nivel local, en general, deben ubicarse los servicios que se prestan individualmente.

Las administraciones departamentales presentan ventajas en la prestación de servicios no circunscritos al ámbito municipal, cuando las economías de aglomeración indican una escala de operación mayor a la que sería posible en el municipio. El nivel nacional presenta ventajas en la prestación de servicios cuya gran escala obliga la existencia de un agente único en el nivel central.

Es necesario tener en cuenta además que el proceso de ajuste institucional del Estado, debe dirigirse hacia una reducción de su intervención en las actividades que puedan ser desempeñadas con mayor eficiencia por el sector privado. En este contexto, las administraciones locales serán consideradas responsables de la provisión, y no necesariamente de la producción, de los servicios descentralizados. En muchos casos, más que una prestación directa de los servicios públicos, los recursos deben orientarse a dar acceso a otras alternativas que permitan a la comunidad recibirlos con más eficiencia. Estas orientaciones, son plenamente compatibles con lo dispuesto por la nueva Constitución.

20 Artículos 286, 306, 30? y 321.

De acuerdo con estos criterios de funcionalidad, las secciones siguientes presentan la asignación deseable de funciones para los principales sectores a descentralizarse21.

A. Sectores sociales

La característica de los servicios sociales básicos, es que no exigen grandes escalas de operación, y su prestación se realiza individualmente. Por ello, su cercanía al usuario es ventajosa para el control sobre la cobertura y calidad del servicio.

a. Sector educación

El Gobierno Nacional será el responsable de la formulación de las políticas generales y del diseño de las directrices en los campos técnico y pedagógico. Establecerá las estrategias de capacitación de docentes, asesorará y evaluará a las entidades territoriales para la prestación eficiente del servicio educativo; financiará y administrará la Universidad Nacional (incluidas las sedes regionales); y formulará la política cultural y de educación física, recreación y deportes.

El nivel central concurrirá en la ampliación de la cobertura de los servicios de educación primaria y secundaria, mediante transferencias de recursos y de incentivos a los gobiernos territoriales para que orienten sus propias rentas a fortalecer el sector. Para el control de calidad, la nación coordinará la realización de exámenes de evaluación que permitan establecer comparaciones de la calidad del servicio en todo el territorio.

El nivel departamental tendrá como funciones la capacitación de los docentes y, en la medida de sus capacidades, asumirá gradualmente la administración de las universidades regionales22, la asesoría y evaluación de la labor de los municipios y la participación en inversiones locales y/o en la administración de los servicios, previo acuerdo con la entidad responsable.

Los municipios, a medida que adquieran capacidad institucional y financiera, y mediante un proceso orientado por el nivel departamental, administrarán y prestarán del servicio de educación preescolar, básica primaria y secundaria y educación técnica y tecnológica (INEM e Institutos Técnicos y Tecnológicos).

Los gobiernos locales construirán, dotarán y mantendrán los planteles educativos e instalaciones escolares; administrarán el servicio, contratarán los maestros, fijarán la escala salarial y determinarán la promoción e ingreso de los nuevos docentes. Con este objetivo, el Estatuto Docente se ajustará al esquema de la descentralización. Se creará un fondo prestacional de carácter nacional en el cual coticen maestros y municipios, para garantizar el pago de prestaciones.

21 Para una mayor ampliación de las políticas y estrategias en cada uno de los sectores, véase el Capítulo III.

22 Las universidades en la región que pasarían a ser administradas por los departamentos serían la del Cauca, Pedagógica Nacional, de Cal das, Pedagógica y Tecnológica de Tunja, de Córdoba, Tecnológica del Chocó, Tecnológica de los Llanos, Tecnológica de Pereira, Popular del Cesar, Sur colombiana de Neiva, de Florencia, de la Amazonia y Unidad Universitaria del sur de Bogotá.

Las entidades educativas de primaria y secundaria, en la medida de lo posible, asumirán con creciente autonomía su administración y financiación.

Asimismo, será tarea del municipio, la promoción de la cultura y el deporte, para lo cual se descentralizarán parte de las funciones de COLCULTURA y Coldeportes y se reestructurarán estas entidades.

b. Sector salud

El nivel nacional diseñará las políticas generales de desarrollo del sector y apoyará la financiación de los programas mediante la asignación de recursos y el estímulo a la asignación de rentas propias de los entes territoriales. La nación regulará, asesorará y evaluará a los departamentos y municipios en su gestión y promoverá programas de investigación y prevención. Excepcionalmente, ejecutará algunos programas de carácter nacional que por su especialización así lo requieren, tales como las campañas de salud (v.g. erradicación de la malaria, cólera), el manejo de hospitales especializados (v.g. cancerología), el Plan para la racionalización y fortalecimiento de los servicios de urgencia o la investigación y des arrollo tecnológico. Además, manejará los fondos de bienestar familiar, que se distribuirán para que los municipios los ejecuten en forma autónoma.

Los gobiernos departamentales serán los responsables de los hospitales regionales, universitarios y especializados (salvo en los casos en que sean municipales). Este servicio se financiará combinando transferencias de la nación y recursos locales. Asimismo, establecerán las normas y vigilarán el funcionamiento de estas entidades. Los hospitales de cualquier nivel se constituirán en instituciones públicas descentraliza das del orden departamental o municipal con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa. Su financiación se hará a través de los Fondos Seccionales y Locales.

El departamento participará en la ejecución de los programas de salud, con los recursos de cofinanciación, transferencias y sus rentas propias. Tendrá funciones en la formulación y ejecución de programas de prevención y campañas de salud. Apoyará técnica y financieramente a los municipios en la prestación del servicio, pudiendo administrarlos o coadministrarlos con éste cuando la administración local lo considere conveniente.

Los gobiernos municipales serán los responsables del servicio hospitalario local, puestos y centros de salud; adelantarán los programas de inversión relacionados con este nivel de atención y vigilarán y regularán su funcionamiento. Los centros y puestos de salud asumirán, cuando ello sea posible, una autonomía similar a la propuesta para los hospitales; mientras tanto, permanecerán adscritos a las direcciones locales.

El municipio ejecutará el Plan Nacional de Atención Primaria, para lo cual, a través de la Dirección Local de Salud, deberá definir la composición y cobertura de los equipos extramurales de salud familiar y comunitaria y la unidades comunitarias de salud y ambiente.

Asimismo, será el principal ejecutor de los programas de Nutrición y Bienestar Familiar (Madres gestantes y lactantes y niños menores de 2 años, y Hogares de Bienestar).

e. Vivienda

Al nivel nacional, a través del INURBE, le corresponde la definición de políticas nacionales de construcción de vivienda y desarrollo urbano. Utilizará los mecanismos de crédito y subsidios para el apoyo de los programas municipales. Se suspenderán los programas de construcción y financiación directa.

Los gobiernos seccionales podrán concurrir con los municipios en la financiación de proyectos.

El nivel local definirá la reglamentación del desarrollo urbano, elaborará y financiará los planes de vivienda de interés social y realizará y adoptará los planes de ordenamiento del municipio; asimismo, establecerá las normas y pautas para las empresas de la construcción.

d. Agua potable y saneamiento básico

El nivel nacional se encargará de diseñar las políticas generales, asesorar y evaluar a los municipios y departamentos y realizar la normatización del sector. Como apoyo a las entidades territoriales, el Gobierno Nacional, en coordinación con las correspondientes instancias de planeación municipal y departamental, definirá estrategias financieras e institucionales para cumplir con las metas de cobertura y calidad. La Financiera de Desarrollo Territorial se estableció como uno de los principales instrumentos para promover la construcción, ampliación y reposición de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico.

En reemplazo de la Dirección de Agua Potable y Sanea miento Básico, erróneamente adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, se creará un ente especializado adscrito al DNP (dada su experiencia con el AT/PAS) con las funciones de planificación sectorial, asistencia regional en la administración de sistemas y planeación y coordinación del desarrollo tecnológico del sector.

Los departamentos prestarán asesoría técnica a los municipios podrán concurrir con ellos en la financiación de proyectos de inversión y/o en la administración del servicio.

Los municipios planificarán, programarán, financiarán y ejecutarán proyectos de acueductos y alcantarillados, operarán, mantendrán y administrarán los sistemas. Individual mente, asociados en provincias o en convenios con el departamento, crearán empresas especializadas autónomas o contratarán con el sector privado la construcción de estas obras y la administración del servicio. Asimismo, darán las pautas para la participación de la comunidad en la veeduría y evaluación de la prestación de los servicios. Garantizarán la provisión de otros servicios como el aseo urbano, mataderos y plazas de mercado, fijarán las tarifas correspondientes y regularán la participación del sector privado en su prestación, de acuerdo con el marco legal general.

B. Infraestructura física

a. Vías

La nación realizará la planeación, programación, construcción y mantenimiento de las vías nacionales, supervisará las actividades del sector

transporte y definirá las normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las vías no nacionales. Asesorará, evaluará y apoyará financieramente a los departamentos y municipios a través de la transferencia de recursos, incentivando a la vez la inversión de rentas propias de los gobiernos regionales. En consecuencia, se reestructurará el Ministerio de Obras Públicas y Transporte: Se eliminarán los Distritos de Obras (que ahora serán Fondos Viales Departamentales) y el INTRA (la función de regulación que dará en el Ministerio); se suprimirá el Fondo Nacional de Caminos Vecinales como entidad ejecutora de proyectos; y se separarán del Ministerio las Direcciones de Inmuebles Nacionales y de Agua Potable y Saneamiento Básico. El Ministerio se especializará en la formulación y seguimiento de la política de transporte.

El departamento se responsabilizará de la programación, ejecución y mantenimiento de las vías regionales (carreteras secundarias y los caminos vecinales y de penetración). Para esto podrá asociarse con otros entes seccionales o establecer convenios con los municipios. Con el fin de apoyar la financiación de estas obras, la nación transferirá recursos para la creación de fondos viales departamentales.

Los municipios cofinanciarán con los departamentos la ejecución y mantenimiento de carreteras subregionales. Para la ejecución de otras carreteras municipales e intermunicipales contarán con transferencias y recursos propios.

b. Adecuación de tierras

Le corresponde al nivel nacional orientar, promover y desarrollar, conjuntamente con el sector privado, la inversión en adecuación de tierras. El Ministerio de Agricultura dictará y hará el seguimiento de las políticas generales de adecuación de tierras y fijará las tarifas que deben aplicarse en cuanto a riego y drenaje. Tendrá como apoyo un Comité Asesor con participación de los Ministerios relacionados, las Corporaciones Autónomas Regionales, los gremios y los usuarios. Para grandes proyectos (superiores a 5,000 hectáreas), a través del HIMAT promoverá, ejecutará y financiará las inversiones (estudios, ejecución de obras, organización de usuarios, capa citación y asistencia técnica), cuyo instrumento financiero será la creación de un Fondo Nacional. Se creará una Comisión del Fondo Nacional para la Adecuación de Tierras con el objeto de supervisar el manejo de los recursos para realizar las inversiones.

En el nivel regional, el Estado, mediante la acción de las Corporaciones Regionales, apoyará la pequeña y mediana irrigación (menos de 5,000 hectáreas) realizando los estudios requeridos que serán puestos a disposición de los beneficiarios. En este nivel se creará un Fondo Regional similar al Nacional, y operarán las correspondientes Comisiones Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán la responsabilidad de vigilar los diseños y construcciones de los proyectos de riego del sector privado, para garantizar que las especificaciones técnicas garanticen el mejor aprovecha miento y utilización del agua y el suelo.

La comunidad participará en el desarrollo de los proyectos mediante la constitución de Comités Técnicos, conforma dos por profesionales especializados seleccionados y contratados por la comunidad.

C. Ciencia y Tecnología23

El nivel nacional, a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que será su principal asesor, tendrá como funciones principales: la formulación de políticas, estrategias, planes de mediano y largo plazo y programas de Ciencia y Tecnología, y su incorporación a los planes de desarrollo nacional y sectorial; seguimiento y evaluación de las políticas; y orientación de la asignación de recursos para proyectos nacionales y regionales.

Para los programas nacionales diseñados en torno a esta política, funcionará un Consejo de Programa Nacional, para definir las correspondientes políticas de investigación, fomento, comunicación, capacitación, regionalización, pro moción y financiación, de acuerdo con las directrices del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El nivel regional y departamental, a través de las Comisiones Regionales

-creadas por el Consejo Nacional y con representantes de los CORPES, los departamentos, universidades, sector privado, entre otros-, tendrá como función la elaboración del plan regional, la preparación de programas regionales y su seguimiento y evaluación, la consecución de recursos y su orientación en programas y proyectos regionales.

Una de las principales funciones de los niveles departa mental y municipal será la identificación y formulación de programas y proyectos de Ciencia y Tecnología, acordes con las directrices nacionales y regionales.

D. Medio ambiente

En el nivel nacional, a través del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, se concentrarán las funciones de formulación de la política ambiental y manejo de parques nacionales, el ordenamiento de las funciones de la gestión ambiental y la orientación de todos los organismos del Estado y la empresa privada con respecto a la política ambiental. En este nivel funcionará el Consejo Nacional del Ambiente y los Recursos Naturales, para la coordinación y orientación de las decisiones en los diferentes sectores y la preparación de las normas, códigos y reglamentación.

La política ambiental será ejecutada a nivel regional por Corporaciones Regionales, que tendrán un cubrimiento del 100% del país y serán entes verdaderamente autónomos administrativa y financieramente (el INDERENA será liquidado, y su jurisdicción se transferirá a las Corporaciones Autónomas Regionales). Las Corporaciones, conjuntamente con el nivel nacional, prestarán la asistencia técnica requerida por los municipios para la gestión ambiental.

El nivel local, apoyado en la comunidad, será el encargado realizar la gestión ambiental a través de la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento físico-espacial, incluyendo los aspectos de saneamiento básico, conservación y preservación del medio ambiente, educación y adecuación del espacio público. Igualmente, será el responsable del control ambiental de las

23 Ver Capítulo III, sección C.

industriales. También participará en la formulación y desarrollo de los planes de manejo de los parques.

E. Provisión de energía

El Gobierno Central tendrá las funciones de diseño de políticas y directrices de desarrollo del sector, definición de normas técnicas para generación, transmisión, distribución y fijación de tarifas del servicio interconectado. Son responsabilidad de la nación las redes de interconexión para la transmisión a nivel nacional. En la generación de energía eléctrica, se incrementará el nivel de competitividad con el fin de hacer más rentable y eficiente esta actividad, buscando la descentralización y desestatización del sector. La Nación deberá regular, asesorar, evaluar y controlar a las entidades territoriales o los agentes privados que adelanten proyectos de inversión. La nación se responsabilizará, directamente o contratando con el sector privado, de las redes de transmisión de la energía no eléctrica (vg. gasoductos troncales), para que entidades loca les, públicas o privadas, lo distribuyan a los usuarios finales. En este caso, la nación fijará las tarifas de conducción.

El departamento se responsabilizará de la distribución de energía eléctrica a nivel seccional y de la interconexión para transmisión a nivel regional. Se constituirán entidades regionales a partir de la reestructuración del ICEL y otras entidades del sector. Podrá cofinanciar y/o administrar con los municipios proyectos de distribución local del servicio de energía eléctrica24. También proveerá de energía25 a las zonas no interconectadas a través de microcentrales, plantas diesel, biodigestores, etc. En desarrollo de estas funciones, el departamento podrá asociarse con otros departamentos, hacer convenios con los municipios o contratar la prestación de estos servicios con agentes del sector privado.

El municipio garantizará la distribución de la energía a nivel local; la dotación de la infraestructura requerida para ello (extensión de redes) y la administración del servicio. Los municipios mayores (en los cuales la demanda lo justifique) podrán generar, transmitir y distribuir energía eléctrica. En el cumplimiento de sus responsabilidades, el municipio está en posibilidad de asociarse con otros entes territoriales, establecer convenios con el departamento o permitir el acceso del sector privado.

F. Telefonía

La nación formulará políticas globales del sector, definirá las normas técnicas para garantizar la compatibilidad de la prestación del servicio en todo el país, y reglamentará el servicio de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional. Además establecerá el marco general para el acceso del sector privado a la prestación del servicio.

El nivel nacional definirá la ubicación de los centros de conmutación a los cuales podrán conectarse los municipios para la distribución telefónica local e intermunicipal, y para coordinar la prestación del servicio de larga distancia nacional e internacional. Para el montaje y operación de los centros de conmutación, es necesario tener en cuenta que su escala óptima de producción

24 Interconexión de más de 230 kilovoltios.

25 Inferior a 230 kilovoltios.

requiere un cubrimiento regional que difícilmente coincide con los límites político-administrativos de los departamentos. Por esta razón, es necesario que la nación los regule y su ejecución se realice a través de asociaciones entre departamentos y municipios o mediante contratación con el sector privado.

El municipio, para garantizar la prestación del servicio de telecomunicaciones en su territorio, podrá conectarse al centro de conmutación que mejores alternativas le ofrezca. Para la prestación del servicio local y el recaudo de tarifas, constituirá empresas. TELECOM devolverá a las regiones la propiedad de las telefonías locales. Dependiendo de su tamaño, los municipios podrán asociarse con otros para realizar las funciones a su cargo.

III. ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACION FISCAL Y AJUSTE INSTITUCIONAL

Con el fin de alcanzar el modelo expuesto en los aparta dos anteriores, es necesario: redistribuir los ingresos del Estado entre los niveles administrativos, garantizar las trans formaciones institucionales y lograr la adecuación política que respalde el proceso. En consecuencia se proponen a continuación estrategias para orientar la acción en estos tres campos (fiscal, institucional y político).

1. Descentralización fiscal

En la búsqueda de la mayor autonomía en los entes loca les y departamentales, la descentralización fiscal representa un aspecto central. Las administraciones territoriales tendrán posibilidades de adaptarse al nuevo modelo solo si cuentan con recursos propios; por esto, el eje de la política de descentralización fiscal es el fortalecimiento de los recursos generados en las instancias locales y seccionales. Además, el proceso será apoyado por las transferencias determinadas en la Constitución y por los mecanismos de cofinanciación y crédito del Gobierno Nacional.

En general, la descentralización fiscal se dirige a garantizar la financiación de las funciones que le corresponden a cada nivel. Para el efecto: se fortalecerá la generación de recursos propios de los entes territoriales; se reglamentará la redistribución de recursos por parte del gobierno central; se consolidará el mecanismo de crédito y se definirá una política de tarifas.

A. Fortalecimiento de los recursos propios de los entes territoriales

La autonomía en la generación de recursos se reforzará mediante la definición de los tributos en el orden local y departamental (tanto existentes como nuevos) que, por sus características, presenten ventajas para su ubicación en esos niveles territoriales (v.g. los impuestos a la propiedad que la constitución define en el orden municipal). La ley establecerá el marco que determine la gama de tributos aplicables a cada uno de los niveles de la administración, así como su base gravable. En consecuencia, cada entidad territorial podrá seleccionar los tributos que aplicará en su jurisdicción, las tarifas que los han de regir y la forma de su administración, bajo ciertos

principios generales que eviten el desorden del sistema tributario nacional y la superposición de impuestos.

En principio, el ordenamiento de tributario debe responder a los siguientes criterios: La nación debe conservar como de su propiedad, los tributos que por su naturaleza deban ser regulados, administrados y recaudados por el nivel central. De esta manera, los Impuestos a las Ventas, a la Renta y al Comercio Exterior son generados por actividades que pueden tener lugar en diversas partes del territorio nacional y, por ello, difícilmente el municipio o aún el departamento, están en capacidad de recaudar. Su descentralización conduciría a elevar costos de administración y su control sobre la evasión o la doble tributación es casi imposible.

Los impuestos26 al consumo final, a la propiedad, a la utilización de ciertos bienes y servicios públicos deben ser de carácter departamental o municipal, ya que su base gravable tiene muy poca movilidad y es más fácilmente controlable por estos niveles de gobierno, presentando ventajas en cuanto a la eficiencia de su administración. Por otra parte, los ingresos provenientes de estos tributos están claramente identificados con los niveles territoriales donde se generan (v.g. consumo de cigarrillos, cerveza, etc. deben ser departamentales; y la propiedad, vehículos, circulación y tránsito, espectáculos públicos, etc., deben ser municipales).

Complementariamente, con el propósito de que los municipios y departamentos tengan mayor autonomía en la administración, es necesario que los reajustes anuales sean dispuestos por los Concejos y Asambleas (y no por el Congreso); de esta manera, los impuestos (bases gravables y tarifas) podrán actualizarse de acuerdo con las potencialidades que tengan. La ley establecerá el indicador básico y el porcentaje mínimo de crecimiento anual.

La soberanía fiscal es un elemento fundamental para la devolución de responsabilidades a los entes territoriales. Los departamentos y municipios, en la medida de sus capacidades, deben optimizar el esfuerzo y cobertura de sus tributos propios. No debe estimularse un esquema pasivo que cree una dependencia de las transferencias nacionales y desincentive el esfuerzo local, como ha sucedido con algunas de las transferencias actuales. Esa es una forma perversa de centralismo que no debe incentivarse ni propiciarse.

B. La redistribución de ingresos recaudados por el nivel nacional

Una de las responsabilidades nacionales es la redistribución de una parte de los recursos recaudados por el nivel central, entre las regiones. Esto se hace a través de las transferencias y los mecanismos de cofinanciación.

a. Las transferencias

La Constitución definió que las entidades territoriales participarán en los ingresos corrientes de la nación mediante el situado fiscal, orientado a cubrir los servicios de educación y salud, y las transferencias a los municipios para la inversión en áreas sociales prioritarias2?.

26 Los impuestos sobre la propiedad, de acuerdo con la Constitución, quedaron de competencia exclusiva del municipio.

2? Artículos 2356 y 35?.

Con las transferencias se debe garantizar la prestación de los servicios sociales básicos a la población más necesitada.

Las orientaciones que se definieron para su distribución son las siguientes:

- Se fortalecen las transferencias hacia los servicios sociales básicos para que la asignación de los recursos recaudados por la nación se traduzca en mayores beneficios socia les. Los recursos nacionales, en consecuencia, no deben destinarse a financiar funciones y servicios que no están relacionados con las necesidades más apremiantes.

- Toda transferencia de recursos del nivel nacional al territorial implicará el traslado simultáneo de funciones y responsabilidades. La Constitución determina la conformación de una comisión que suprimirá, fusionará o reestructura las entidades de la rama ejecutiva, para ponerlas en consonancia con la redistribución de competencias y recursos. En consecuencia no se realizarán transferencias sin el respectivo traslado de funciones. Este principio es indispensable para mantener el equilibrio fiscal de la nación.

- Las transferencias deberán inducir el aumento en las coberturas en la prestación de los servicios para garantizar mayor calidad y eficiencia. Con este fin la Constitución definió que se establecerán condiciones a las mismas por la vía legal.

La Constitución Nacional definió tres tipos de transferencias:

El Situado Fiscal

Para la financiación de la prestación de los servicios de educación y salud se realizará la transferencia del situado fiscal a los departamentos, quienes, a su vez podrán transferir los, junto con las responsabilidades correspondientes, a las entidades encargadas de la prestación directa de los servicios, en la medida de sus capacidades. Esto hace posible la supresión de algunos gastos que el gobierno central realiza vía presupuesto.

La distribución del Situado Fiscal se hará en un 85% teniendo en cuenta los usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación en cada departamento y se castigará o premiará el esfuerzo fiscal propio y la eficiencia con que se presten los servicios en la respectiva entidad territorial, teniéndose en cuenta parámetros como costos unitarios, nivel de cobertura, aportes de recursos propios y calidad de los servicios. El restante 15% se distribuirá en partes iguales en los departamentos y los distritos de Santafé de Bogotá, Cartagena y Santa Marta28.

Estas orientaciones son consistentes con los criterios de distribución de funciones planteados en este capítulo.

Transferencias municipales

Para garantizar la prestación de los servicios públicos básicos y apoyar la inversión social en el nivel municipal, que incluye la prestación completa de los servicios de salud y educación, la nación transferirá a las administraciones locales un porcentaje creciente de los ingresos corrientes que pasará del 12% en 1992 al 22% en el 2002.

28 Artículo 356.

Esta transferencia se distribuirá entre los municipios considerando la pobreza y teniendo en cuenta la eficiencia fiscal y administrativa de las localidades. Así, el 60% de la transferencia se asignará de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas en cada municipio y su nivel de pobreza relativa, y el 40% restante responderá a la población total e indicadores de eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso en la calidad de vida de las poblaciones, asignando parte de este porcentaje a los municipios menores de 50.000 habitantes29.

Se estima que estos recursos ascenderán a $ ?20 mil millones en 1994, equivalentes al 1.6% del PIB y el 14.5% de los ingresos corrientes; a partir del 2002, estas proporciones serán del 2.4% y 22%, respectivamente.

Las regalías

Los recursos del subsuelo pertenecen a la nación, y en consecuencia las regalías deben tener un destino distributivo.

Según la Constitución, los departamentos y municipios, en cuyo territorio se adelanten explotaciones, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones. Asimismo, creó el Fondo Nacional de Regalías, compuesto por los recursos que por este concepto recibe la Nación, cuya utilización se orientará a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de inversión de las respectivas entidades territoriales30. Estos recursos servirán a las entidades territoriales para realizar sus aportes de contrapartida para la ejecución de grandes proyectos regionales (v.g. grandes represas).

Sin contar con el producido de la explotación de Cusiana, se estima que para 1994 los recursos de este Fondo serán de $ 340 mil millones, es decir, el 0.6% del PIB, con lo cual, el total de regalías cedidas a las entidades territoriales será de $ ?00 mil millones (1.3% del PIB).

b. La Política de cofinanciación

La cofinanciación con recursos del Gobierno Central en programas y proyectos específicos locales, es un instrumento que busca incentivar a los departamentos y municipios en la ejecución de obras de especial interés para la nación. En consecuencia, se constituye en un mecanismo de articulación entre los diferentes niveles administrativos, para el cumplimiento .de las metas de desarrollo económico y social (v.g. subsidio ala vivienda de interés social con recursos nacionales apoyando programas municipales).

La cofinanciación de programas regionales no implica la ejecución de obras por parte del nivel central. La nación establecerá, en contraprestación, condiciones de eficiencia y calidad en la ejecución de las obras apoyadas.

e. El crédito

Para hacer posible la inversión de las administraciones locales en proyectos cuyo costo exceda sus posibilidades de financiación con recursos

29 Artículo 35?.

30 Artículo 361.

propios, el mecanismo del crédito debe acompañar el proceso. La financiación de proyectos técnica y financieramente viables, garantizará la eficiencia en el uso de los ingresos corrientes de los entes locales. En consecuencia, se consolidará la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER- en las áreas de agua potable, carreteras departamentales, vecinales y caminos de penetración, plante les educativos, puestos de salud, redes telefónicas, entre otras. Así mismo, se establecerán otros mecanismos para canalizar la oferta de recursos y promover la calidad de los proyectos financiados. Para lograr un apoyo financiero ágil y oportuno, es necesario apoyar a los usuarios en el diseño de los proyectos y en el trámite de las solicitudes de crédito.

Ante el riesgo de generar un desbalance macroeconómico y una multiplicación de los déficit fiscales regionales ocasionado por el incremento de los gastos de inversión de los gobiernos locales y seccionales, la Constitución estableció que el crédito para las entidades territoriales no puede superar su capacidad de pago, condición que debe ser reglamentada por la ley. Con esto, el crédito, al tiempo de ser un soporte financiero para las entidades territoriales, se convertirá en un instrumento del orden nacional para controlar el déficit fiscal regional y el manejo macroeconómico. Con ello se promoverá estructuras financieras sanas y estables y el incremento de los recursos propios.

Se reglamentará el funcionamiento de entidades financieras territoriales para que éstas no propicien el desequilibrio de las finanzas departamentales o municipales y se ajusten al régimen financiero vigente.

d. Tarifas

Un aspecto fundamental de la prestación de servicios públicos por parte de los distintos niveles del Estado, es el cobro de tarifas. Es evidente que esta tarea debe articularse a la descentralización. No puede mantenerse un esquema centralizado de tarifas cuando las responsabilidades se distribuyen entre los distintos niveles del Estado.

La Constitución determinó que cualquier nivel de la administración pública puede conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas31.

La forma natural de descentralizar la regulación de tarifas es asignarla al responsable de la producción, distribución y cobro del servicio: así, si el servicio depende del municipio, la fijación de tarifas debe ser local. Por el contrario, si la Nación construye, distribuye y amplía un servicio público de carácter general, ella debe establecer las tarifas respectivas.

Estas orientaciones tienen algunas aplicaciones inmediatas. Por ejemplo, las redes nacionales de carreteras, de trans misión de energía y de servicios de telecomunicaciones deben ser de carácter nacional. Por lo tanto, el uso de estas redes por los particulares o los entes territoriales, debe dar lugar al pago de peajes, tarifas de distribución o derechos de uso, cuyos montos los debe determinar la Nación, de acuerdo con los costos, especialmente los de ampliación y mantenimiento. Esto no excluye la creación de sistemas

31 Artículo 368.

presupuestales especiales para atender con recursos fiscales las deficiencias de la capacidad de pago de las regiones más débiles.

Asimismo, los servicios producidos, mantenidos y presta dos por los municipios, tales como el agua, alcantarillado y basura deben tener tarifas determinadas por los mismos municipios. En esas áreas, en principio, no debe existir una regulación de carácter nacional, excepto para evitar abusos y corregir situaciones excepcionales.

Sin embargo, existen algunos casos intermedios en los cuales la descentralización de tarifas requiere consideración especial:

i. Si la nación produce un servicio como la energía eléctrica, el cual es distribuido a empresas locales, y, además, son éstas quienes lo llevan al usuario, mal podrían ellas (o las comunidades) fijar las tarifas eléctricas. Con el objeto de preservar la capacidad de ampliación, mantenimiento y cobertura, la nación debe tener capacidad para fijar ese tipo de tarifas. Esto no obsta para que en el diseño de las tarifas se tenga en cuenta la capacidad de pago de los grupos más pobres de la sociedad.

ii. Algo semejante ocurre con los servicios de larga distancia telefónica, prestados al usuario final a través de redes urbanas de carácter local.

iii. Cuando la nación o los entes nacionales otorguen créditos a los entes territoriales para ampliar servicios o desarrollar proyectos locales, podrá reservarse el derecho de pedir garantías adecuadas y seguridades sobre el manejo de las entidades, entre las cuales está el cobro de tarifas costeables. Si no existen relaciones crediticias, la nación no intervendrá en manera alguna en estos asuntos. Consideraciones semejantes deben tenerse en cuenta cuando la nación respalde con su garantía, operaciones internacionales de crédito de los entes territoriales. Estas preocupaciones son necesarias para preservar el buen manejo de los recursos públicos.

2. El ajuste institucional

La reorganización de funciones determina cambios importantes en los tres niveles de la administración. La garantía del éxito del proceso se centra, en buena parte, en hacer cambios oportunamente y con la eficacia requerida para prestar los servicios en forma adecuada. El análisis de la experiencia de los ochenta y del proceso en otros países, indica que es necesario regular y apoyar este proceso. En consecuencia, se proponen dos estrategias: la gradualidad y el fortalecimiento al desarrollo institucional.

A. Gradualidad del proceso de descentralización

El análisis de los avances de la descentralización en el país ha demostrado que es muy heterogénea la forma como los municipios, de acuerdo con su tamaño y su nivel de desarrollo, han asumido las nuevas responsabilidades. Asimismo, las complejidades de cada sector determinan diferentes ritmos para asumir las funciones, en razón a los requerimientos de infraestructura y de capacidad técnica.

Una racionalización del proceso supone la clasificación de los municipios, de acuerdo con su horizonte financiero y su capacidad de gestión, para realizar una transferencia selectiva y gradual. Se fijarán fechas límites para que todos

los municipios hayan recibido las diferentes funciones y se puedan desmontar totalmente las funciones en el nivel nacional. En el nivel central, las entidades responsables ajustarán sus estructuras administrativas de tal forma que, en cada momento, su personal y dimensión operativa respondan exclusivamente a las funciones que deben conservar.

B. Apoyo al proceso de cambio institucional

La débil capacidad técnica y de planeación de los entes territoriales y la falta de estrategias nacionales de apoyo a los municipios y departamentos, ha limitado la efectividad del proceso. En respuesta a esta situación, el gobierno adelantará dos programas en el nivel territorial: el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios y el Plan Nacional de Rehabilitación. Asimismo se llevará a cabo un programa de desarrollo gerencial público.

Para promover el desarrollo de estos proyectos, se establecerá como condición de todos los traslados de recursos del Estado central a las administraciones locales y departa mentales (transferencias, cofinanciación y crédito), el mejoramiento institucional.

a) Sistema de apoyo al desarrollo institucional de los municipios.

Con el fin de fortalecer la capacidad del país para responder a las necesidades de asistencia técnica de los municipios, se puso en marcha el sistema de apoyo al desarrollo institucional municipal32, mediante el cual se establecieron los mecanismos de coordinación entre las distintas instancias, que permiten un adecuado encuentro entre las ofertas y demandas de apoyo, promoviendo la creación de un mercado de estos servicios en las regiones.

Para la cualificación de estas demandas y ofertas, se adelantará el Programa Básico de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal (PDI) el cual pretende, en cuatro años, propiciar un nuevo enfoque del desarrollo institucional local, crear los medios para identificar las necesidades de apoyo de los municipios en esta área y desarrollar actividades de capacitación, asistencia, información y divulgación que permitan adecuar la oferta de servicios de apoyo a las demandas municipales33. Los recursos para la ejecución de este plan se han negociado con el Banco Mundial, como parte del crédito para el Desarrollo territorial. Al final de la presente administración se pretende, con este programa, haber apoyado en sus necesidades a los municipios menores de 100.000 habitantes y haber iniciado programas de ajuste que les permitan adecuarse al papel protagónico que han adquirido dentro del Estado Nacional34.

b) Plan Nacional de Rehabilitación.

El PNR dará un nuevo énfasis al apoyo institucional de los municipios, transfiriendo a las administraciones locales mecanismos de trabajo comunitario que ha desarrollado, habilitándolas para asumir directamente la gestión que garantice una mayor y mejor presencia del Estado a nivel local35.

32 Decreto 1452 de 1991.

33 Documento CONPES: DNP-2539-UDT-DPRE, junio 2? de 1991.

34 Documento CONPES: DNP-2521-UDT-UDU, marzo 19, 1991.

35 Documento CONPES: DNP-2523-UDT-SIP, marzo 21 de 1991.

Para esto, las estrategias del Plan se dirigen a: ampliar la participación en los Consejos Municipales de Rehabilitación, incluyendo, entre otros, a todos los miembros del Concejo Municipal; fortalecer y garantizar una acción permanente y efectiva de las entidades nacionales en las zonas PNR, haciendo especial énfasis en el desarrollo institucional de los municipios, dotándolos de capacidad auto gestora, y de los departamentos, para que estos últimos se fortalezcan como coordinadores de la inversión nacional en su región y asesores de los municipios.

Igualmente, los municipios PNR fueron categorizados para que la intervención directa del Plan en cada uno de ellos sea temporal. Por lo tanto, los municipios con el apoyo del plan, deben fortalecer su capacidad de gestión para garantizar la continuidad del proceso de integración al desarrollo iniciado con el Plan.

La SIP se descentralizará con el fin de transferir de manera gradual a los gobiernos seccionales y territoriales las responsabilidades de la administración del Plan en su área de jurisdicción. Asimismo, la SIP dejará de ejecutar programas directamente para consolidar su papel de coordinador de la inversión, haciendo que a través de su presupuesto las entidades lleguen permanentemente a los municipios con las mayo res necesidades.

La cobertura de] Plan e amplió en 100 municipios (50 en 1991 y 50 en 1992) y su financiación para el cuatrienio 1991-1994 es de $100 mil millones anuales de 1991.

c) Programa de desarrollo de la capacidad gerencial pública.

Mediante este programa se apoyará a las entidades públicas de todos los niveles para mejorar su capacidad de gestión.

Se desarrollarán acciones dirigidas a reordenar el marco institucional encargado del mejoramiento de la gerencia pública.

3. Apertura democrática

El éxito de la descentralización y su permanencia en el largo plazo, depende en gran medida de sus logros en el campo político. El centralismo generó la incomunicación entre el Estado y los ciudadanos, facilitando el desarrollo del clientelismo para el manejo de una parte de los recursos del Estado, y los excesos de la tecnocracia para el manejo de la otra parte. En ambos casos, se perdió la real orientación política de los asuntos del Estado.

Para lograr que una verdadera apertura democrática apoye, legitime e impulse el proceso de descentralización fiscal y administrativa, es necesario adelantar acciones tendientes a disminuir, en la medida de lo posible, el clientelismo político y el manejo tecnocrático alejado de la democracia. Para esto, la Constitución Nacional definió mecanismos orientados al logro de estos propósitos.

- Estableció la elección popular de gobernadores36.

36 Artículo 260.

- El voto programático para los gobernadores y los alcaldes3?, con lo cual los planes de desarrollo y en general las acciones de gobierno deben reflejarse en las propuestas políticas validadas en las elecciones.

- Introdujo en todos los niveles procesos electorales transparentes, a través de mecanismos como el Tarjetón, y la financiación de las campañas electorales38.

- Se fortalecieron los mecanismos de participación popular a través de plebiscitos, referendos, y consultas populares para la definición de asuntos de interés para el municipio o el departamento39.

Estas orientaciones son indispensables para el éxito de la descentralización y la autonomía regional, de manera tal que las reformas administrativas y fiscales se complementen y sean impulsadas por un sector político representativo de la ciudadanía.

4. Los riesgos del proceso y los mecanismos para enfrentarlos

La experiencia de varios países que han desarrollado procesos de descentralización, indica la existencia de algunos riesgos que si no se enfrentan en forma adecuada, pueden reducir, más que aumentar, la eficiencia del Estado y, en consecuencia, disminuir el bienestar de la comunidad.

Los principales riesgos de un proceso de descentralización mal dirigido son la desarticulación del Estado y el desorden en el manejo macroeconómico.

A. La desarticulación del Estado

La desarticulación puede existir por exceso de autonomía entre las regiones o por deficiencias en la distribución de funciones entre los niveles.

El exceso de autonomía de los diferentes niveles de la administración puede llevar a la atomización del Estado ya la imposibilidad del manejo global de políticas y programas de desarrollo. Ya el país vivió tales experiencias de exceso de autonomía regional con la constitución de 1863, que lo lleva ron a graves dificultades, y generó la reacción centralizante de 1886. Por ello es necesario prever mecanismos de articulación entre los niveles, que garanticen la coordinación de las funciones delegadas.

Para el éxito en el desempeño de las funciones de los distintos niveles son necesarias, al menos, dos condiciones: a) que las obligaciones y deberes correspondan a las posibilidades reales de administración y ejecución de cada nivel; b) que los recursos fiscales propios y los volúmenes de transferencias de la nación sean adecuados al ejercicio de tales funciones.

Fallas en cualquiera de estas condiciones llevan a que el nuevo modelo de distribución de responsabilidades opere mal y que pueda, inclusive, ser peor que el régimen centralizado.

Por ejemplo, cuando no se redefinen las funciones del Gobierno Central y no se le fortalece en áreas como la formulación de políticas y la orientación de la acción del Estado en todo el territorio nacional, éste puede perder la posibilidad de garantizar el desarrollo equilibrado de la nación y el bienestar de

3? Artículo 259.

38 Artículos 109 y 258.

39 Artículos 103 y 105.

los ciudadanos. En consecuencia, cuando se trasladen recursos a los gobiernos departamental y local, es preciso tener en cuenta la situación financiera de la administración central para no erosionar su presupuesto y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. Esto reafirma la necesidad de que las transferencias de recursos se liguen a las de funciones.

Por otra parte, una vez establecida la adecuada distribución de funciones y su financiación, es necesario el diseño de mecanismos de articulación entre niveles.

En primer término, la planeación debe ordenarse teniendo en cuenta que el Plan de Desarrollo Nacional es el marco de los planes de las administraciones locales. Sin embargo, el Plan de la administración central debe orientar y fijar pautas generales y no debe interferir en las funciones que son del ámbito departamental o local. Con la aprobación del Plan Nacional por el Congreso y del departamental por la Asamblea, se garantiza el respeto de los intereses regionales y locales.

En este aspecto, el papel de los Consejos Regionales de Planificación - CORPES- es fundamental. Su carácter de instancia de planeación regional, les permite constituirse en el principal mecanismo para mantener la coherencia entre los objetivos de política nacionales y las estrategias y dinámicas locales y departamentales. Esta instancia será considerada en la formulación del proyecto de Ley Orgánica de la Planeación.

Asimismo, la nación debe tener instrumentos para inducir a los niveles regionales autónomos a que adelanten pro gramas considerados de interés nacional, como por ejemplo ciertas campañas de salud y educación. Para esto, deben utilizarse las transferencias, el crédito y la cofinanciación.

Pese a todos estos mecanismos, es previsible que surjan conflictos de interés; en consecuencia se deben establecer unas reglas de juego para dirimirlos. Con este fin es necesaria la existencia de reglamentaciones legales claras. Ello es particularmente importante para evitar que el gobierno central se convierta en la instancia financiadora de los errores de las decisiones autónomas locales.

Quizá la mejor conclusión que se deriva para el desarrollo legislativo, es la necesidad de contar con gran flexibilidad para ajustar el modelo cuando presente fallas en el diseño de sus funciones y en sus mecanismos de financiación.

B. La descentralización y el manejo macroeconómico

Uno de los principales impactos del proceso de descentralización ha sido el aumento de los gastos de inversión a cargo del nivel local. En el país, esta tendencia se tradujo en una pérdida de capacidad de las entidades locales para financiar la inversión con ahorro corriente, y en un incremento del déficit fiscal; este último ha pasado de representar el 4% de los ingresos corrientes regionales en 1980-1982 al 9% en 1986- 198? y al 15% en 1989.

En un sistema centralizado el manejo de déficit fiscal se facilita: son pocos los rubros sobre los cuales se deben aplicar los correctivos y los instrumentos pueden aplicarse con mayor eficacia. En cambio, cuando el déficit público es la sumatoria de los desequilibrios de cientos de entes autónomos y

el Estado central es más pequeño, el control macroeconómico se puede dificultar en forma importante.

Por lo anterior, legalmente se deben establecer limitantes a la capacidad de las administraciones locales para financiar sus desequilibrios mediante créditos, emisión de bonos o constitución de entidades financieras con ese propósito, por encima de su capacidad de pago, o cuando las circunstancias así lo ameriten. Dichos límites deben adaptarse en forma flexible, de acuerdo con las prioridades macroeconómicas. Por ejemplo, cuando exista una bonanza externa, y sea necesario reducir el déficit o constituir un superávit, la capacidad de generar desequilibrios en los entes territoriales debe ajustarse en consonancia.

Para regular el déficit, la capacidad de endeudamiento de los niveles territoriales se determinará en función del "ahorro corriente"40 y la metodología que se utilice para su cálculo deberá garantizar la sostenibilidad en el pago de la deuda. Con ello, se fomentará el incremento de los ingresos propios, a la vez que el control de los actos de funcionamiento. Esta orientación ha quedado establecida en la nueva Constitución y debe desarrollarse por el Congreso en forma general.

IV. CONCLUSIONES

1. En un modelo general de administración, financiación y prestación de servicios, es necesario considerar la descentralización como un ordenamiento simultáneo de funciones y recursos entre los distintos niveles de la administración. La consideración sesgada hacia cualquiera de ellos genera ineficiencias. El "municipalismo" o el "departamentalismo" sin consideraciones globales pueden ser más funestos que el simple centralismo.

2. La redistribución de funciones sin la consecuente asignación de recursos genera un mal funcionamiento del modelo, crea frustraciones y conduce a la mala administración de servicios la ciudadanía.

3. La asignación de funciones y recursos debe ser flexible. La diferencia en la naturaleza de los sectores relacionados con sus condicionantes tecnológicos, hace que las ventajas comparativas de cada nivel sean diferentes en cada uno de ellos; asimismo, los cambios tecnológicos determinan modificaciones en el tiempo. Por esto, la asignación de funciones debe ser flexible y específica para cada sector.

4. Después de años de centralización, la capacidad de muchas regiones para desempeñar sus funciones no se ha desarrollado. Por tanto, el proceso de descentralización debe adecuarse a las características de los distintos tipos de departamentos y municipios, y debe ser apoyado institucional- mente, en su transición, por el nivel central. Los esfuerzos de los programas concretos en esa área deben tener una gran prioridad.

40 Entendido como la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes.

5. La contrapartida lógica de la eliminación de las funciones ejecutoras en el nivel central es la elevación de su capacidad de planeación, orientación y control. Esta es una condición fundamental del proceso.

6. Los instrumentos financieros, así como las transferencias y cofinanciaciones, se convierten en mecanismos importantes para inducir acciones de interés nacional en el ámbito local. Las transferencias deben ligarse a metas físicas, a logros en cobertura y deben premiar el esfuerzo local. No deben convertirse en incentivo a la mala administración.

?. Las reglamentaciones que desarrollen la nueva Constitución en lo que respecta al endeudamiento de las entidades territoriales, deben tener en cuenta, ante todo, su capacidad de pago y los intereses generales en el ámbito macroeconómico.

Capítulo V

Plan de Inversiones Públicas

Capítulo V

Plan de Inversiones Públicas

Este Plan propone un cambio en el modelo de desarrollo en favor de uno más abierto al comercio exterior, al bienestar de los grupos más pobres de la población, a la competencia ya la iniciativa privada. Ello significa una reorientación de la acción del Estado y de la inversión pública, cuya ejecución debe ser descentralizada y orientada hacia las áreas con mayor impacto sobre el desarrollo económico y social.

El Plan propone concentrar la acción en los sectores sociales, en la infraestructura física, en la ciencia y tecnología, en el medio ambiente y en la seguridad. Esta concentración de acciones en áreas de gran impacto hace posible la apertura y la modernización, con economía de recursos.

Aparte de la reasignación del gasto, se propone un cambio radical en la calidad de la inversión pública. En un país que busca la competitividad en los mercados internacionales, se vuelve inaplazable el logro de la eficiencia en el gasto público. La inversión del gobierno central en los últimos años ha fluctuado erráticamente, se ha dividido en un número enorme de proyectos y se ha ejecutado mal. Estos elementos se superarán con una mejor planificación técnica, financiera y macroeconómica de los proyectos, como se sustenta en este Plan.

Este capítulo constituye la base del Plan Plurianual de Inversiones previsto en la nueva Constitución. La primera sección presenta un diagnóstico de la evolución y problemas del gasto público en Colombia. La segunda presenta la inversión requerida para llevar adelante las grandes estrategias del Plan y discute su financiación.

I. EVOLUCION Y PROBLEMAS DEL GASTO PUBLICO

1. Tamaño del Estado

Las actividades del Estado en Colombia son adelantadas por el Gobierno Central, las entidades descentralizadas nacionales y los gobiernos y entidades del orden departamental y municipal. El gasto público consolidado se acerca al 28% del PIB, cifra similar a la de países en desarrollo de ingresos medianos (27.5%) y sustancialmente menor a la de países desarrollados (52% en Francia, 48% en Gran Bretaña y 33% en Japón). Este nivel de gasto es similar al que países como Francia o Japón tenían en 1930, algún tiempo antes del auge del intervencionismo estatal que más adelante caracterizó las economías de esos países1. El gasto del nivel central en Colombia representa apenas el 12% del PIB (cuadro 1) frente a niveles del 25% en Brasil o 28% en Chile.

En Colombia, por lo tanto, el Estado es relativamente pequeño en términos de su incidencia directa en el gasto total de la economía y, además, el gobierno central representa menos de la mitad del gasto público. Las

1 Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1988.

empresas del Estado, llamadas entidades descentralizadas, tienen más ingresos y gastan más que el sector central.

Medido por el tamaño del empleo público, el Estado colombiano no resulta anormalmente grande, aunque sí refleja notables deficiencias de estructura. Existen algo menos de un millón de empleados estatales, de los cuales cerca de 600 mil laboran con el gobierno central y unos 120 mil con los municipios y departamentos2. De acuerdo con patrones inter nacionales para países de similar desarrollo, el monto global de empleo público es típico, pero la composición del empleo en el caso colombiano tiene un sesgo centralista importante.

De esta forma, aunque el Gobierno Central no gasta comparativamente mucho, sí emplea más gente de lo que debería en relación con países en igual grado de desarrollo. Esta excesiva planta de personal, que representa en muchos casos un seguro de desempleo, hace que el nivel central carezca de los recursos para llevar a término sus funciones esenciales.

El sector público influye en los mercados de trabajo de manera desigual entre los distintos grupos de ingreso. Los grupos más prósperos de la población se benefician más del empleo público que los demás. Menos del 3% del empleo de los más pobres se genera directamente en el gobierno, frente a un 25% en los grupos más ricos3.

Sin ser grande, ni balanceado regionalmente, el conjunto de gasto público en Colombia tampoco ha representado un efecto importante sobre la distribución del ingreso y sobre el bienestar de los más pobres. Diversos estudios han encontrado que la estructura tributaria colombiana ha tenido, cuando más, un efecto neutro sobre la distribución del ingreso, y que las áreas del Estado con mayor impacto potencial sobre la equidad social han tenido un menor desarrollo en las últimas décadas en comparación con las demás inversiones públicas. Además, se ha encontrado que el propio gasto de los

2 Misión de Empleo. Informe Final. Capitulo 3. 1986

3 Misión de Empleo (op cit).

sectores sociales no ha llegado predominantemente a los grupos más pobres de la población4.

2. Evolución del gasto público

La evolución de las finanzas públicas en las últimas décadas reflejó un aumento sustancial del gasto, una reducción relativa de la inversión frente a otros gastos, y una falta de dinamismo del ahorro público.

Tras crecer mucho más rápido que el PIB entre 1979 y 1985, el gasto del gobierno central y las entidades descentralizadas del orden nacional tendió a estabilizarse en un nivel relativamente alto, representando aproximadamente un 28% del PIB, como se aprecia en el gráfico 15. La tendencia creciente de los gastos públicos con relación al PIB está asociada, como se observa, al enorme crecimiento de los gastos generales y a las compras de las entidades públicas. Por su parte, los gastos de nómina no han crecido más que el PIB y los de inversión han registrado bruscas oscilaciones sin tendencia discernible de mediano plazo.

4 Selowsky, Marcelo. Who Benefitsfrom Government Expenditure?, Oxford University Press, 1979.

5 De esta evolución se excluyen las entidades regionales y de seguridad social, y el efecto de las compras para operación comercial

La falta de crecimiento de la inversión, acompañada del dinamismo en los gastos generales, ha conducido a que una proporción decreciente del gasto público se destine a la formación de capital. El gráfico 2 ilustra cómo la proporción del gasto público destinado a inversión se redujo del 50% a principios de los setentas hasta el 20% en los últimos años.

Finalmente, la evolución de las finanzas en el mediano plazo también deja entrever una evolución del ahorro público con serias limitaciones para financiar sanamente la inversión. Como se observa en el gráfico 3, el ahorro público resulta excesivamente volátil por su alta dependencia de las finanzas cafeteras, y crece menos que el PIB debido al prolongado y persistente debilitamiento de la capacidad de ahorro del gobierno central, hoy menor que hace 20 años. Además de ello, la falta de coordinación entre las decisiones de ahorro e inversión del sector público, que paradójicamente evolucionan en forma opuesta, ha conducido a que los períodos de mayor crecimiento de la inversión hayan estado acompañados de serios desequilibrios macroeconómicos, especialmente en el primer quinquenio de los ochenta.

3. Problemas del gasto público

Además de los problemas observados en la cantidad y composición del gasto público, existen problemas de eficiencia económica y presupuestal que le han restado impacto sobre la actividad económica y social.

A. Problemas de eficiencia económica

La eficiencia económica del gasto público puede juzgarse por su capacidad para impulsar el crecimiento económico o por su impacto en el bienestar de la población. En ambos casos, las finanzas públicas de las últimas décadas dejan mucho que desear.

a. La calidad del gasto

En el pasado, con la premisa de que la economía operaba bajo condiciones estructurales de falta de demanda y de exceso de capacidad instalada, se daba por hecho que existía una relación positiva entre el gasto público y el crecimiento económico; sin embargo, el supuesto de que la economía funciona en condiciones de desequilibrio no puede servir de base para una política de largo plazo. Además de su monto, es necesario analizar la calidad y composición del gasto público, para derivar conclusiones acerca de su efecto sobre el crecimiento.

Existe evidencia de que el impacto del gasto público sobre el crecimiento económico puede no ser positivo, si se tienen en cuenta sus consecuencias sobre la actividad del sector privado6. En el caso de Colombia, se observa que los períodos de gasto público alto han coincidido con bajas tasas de crecimiento económico y viceversa. Incluso, los períodos de gran des inversiones han estado asociados con menos crecimiento, como se observa en el gráfico 4. En el país la inversión pública ha tenido una calidad dudosa desde el punto de vista de su impacto sobre la acumulación de capital y riqueza social. En Colombia abundan los ejemplos de inversiones improductivas, que han tenido un efecto negativo y persistente sobre las finanzas públicas, y han impedido que se satisfagan necesidades apremiantes. El impacto de la

6 Barro Robert. Goveniment Spending in a Simple Model of Endogenous Growth Prospects: A Simple Three Gap Model. Trabajo preparado para le conferencia sobre Estrategia de Desarrollo para el Mediano Plazo. W1DER 1989.

inversión pública depende así más del tipo de actividad que de la cantidad del gasto.

Mejorar la calidad de la inversión -y por ende su rentabilidad social-, por medio de una preparación y selección más cuidadosa de proyectos, puede tener un mayor efecto sobre el crecimiento que simplemente elevar el monto de la inversión. Un aumento de un punto porcentual en la rentabilidad pro medio real de los proyectos del gobierno central puede representar un incremento de la riqueza social de más de US$100 millones de dólares por año.

b. La dispersión del gasto de inversión

Las inversiones del Estado están dispersas en un número enorme de actividades y proyectos. Más del 90% de los proyectos financiados con recursos del gobierno central reciben menos del 20% del valor del presupuesto, como se observa en el gráfico 4. La gran mayoría de estos proyectos son pequeños.

Este grado de atomización se debe a dos razones: uno, el nivel central ha asumido un conjunto de inversiones que, por su tamaño e impacto, deberían ser ejecutadas por los gobiernos locales, y dos, no cuenta con un mecanismo eficiente para asignar sus subsidios.

El centralismo del Estado colombiano coloca al gobierno nacional en la posición de satisfacer demandas locales que serían mejor atendidas directamente por los departamentos y municipios. La irrupción del nivel central en actividades regionales le ha impedido concentrar su acción en aquellas inversiones que, por sus externalidades sociales y de largo plazo, son indelegables. La presión regional, intentando sub sanar la mala distribución de funciones al interior del Estado, tiene el efecto de atomizar el presupuesto, repartiendo los recursos en proyectos que no son de índole nacional. Además, la mediación del nivel central en la satisfacción de las demandas regionales tiende a ser arbitraria, y disminuye el compro miso de las comunidades y sus representantes con las acciones del Estado, restándoles legitimidad.

Otro elemento de dispersión es el generado por la asignación confusa y casuística de los subsidios del Estado. Estos se asignan directamente a las entidades y contribuyen a finan ciar su funcionamiento, haciendo imposible la medición de su impacto sobre el objetivo que se persigue.

Todo lo anterior se refleja en que el presupuesto de inversión no se ha concentrado en el objeto del gasto, como sucede ría con un presupuesto de proyectos. En cambio, ha sido un ejercicio desordenado de distribución de partidas y auxilios, que resulta del equilibrio entre un margen de acción limitado por las rentas de destinación específica, la inercia de partidas heredadas, subsidios, y el efecto de los fenómenos institucionales descritos. La carencia de proyectos previamente definidos e identificados de acuerdo con criterios técnicos y económicos, ha llevado a que las apropiaciones presupuestales no hayan correspondido a evaluaciones técnicas previas ni hayan sido revisadas periódicamente.

B. Eficiencia presupuestal

La inversión pública se ha visto debilitada por las deficiencias de los procedimientos presupuestales, que han generado desorden y confusión en el gasto.

a. La sobre-estimación presupuestal y el rezago

La evolución del Presupuesto General de la Nación en los últimos quince años, especialmente en su componente de inversión, poco ha tenido que ver con la capacidad de pago del gobierno central. En realidad, el presupuesto ha registrado una sobre-estimación impresionante, como lo muestra el gráfico 5, pues en la década de los ochenta sólo 49.4 centavos de cada peso presupuestado fueron ejecutados.

La situación fue particularmente difícil en los años recientes, cuando se produjo un crecimiento del rezago de pagos de enormes proporciones. El rezago presupuestal, que cuantifica la diferencia entre las apropiaciones y los pagos efectivos de una vigencia fiscal, pasó de $96.000 millones en 1988 a

$221.000 millones en 1990. La importancia de esta última cifra, equivalente al 1.1% del PIB, se aprecia al compararla con los pagos de inversión del gobierno central, que ascendieron al 2% del PIB.

La sobre-estimación del presupuesto genera obligaciones del gobierno que se pagan tarde. Ello tiene implicaciones inconvenientes sobre la economía y sobre el propio ejercicio de presupuestación. El rezago crea presiones indeseadas en el mercado financiero, ya que los contratistas privados se deben financiar mientras reciben los pagos de tesorería, y eleva el costo de las inversiones, ya que ellos se protegen de retrasos con mayores precios. También, en una economía inflacionaria, el rezago presupuestal disminuye el va real de las apropiaciones, dificultando obtener las metas f de los proyectos. En algunos casos, como el Fondo Vial Nacional, las nuevas apropiaciones apenas cubren los "ajustes de precios", sin que se presente mayor avance en las obras físicas.

Se ha creído, equivocadamente, que con la simple apertura de apropiaciones presupuestales se cumple con las promesas a las diferentes

comunidades del país. Esto no sólo ha creado falsas y peligrosas expectativas, sino que ha generado un grave desorden presupuestal. Para superar esta situación es preciso una presupuestación realista, reduciendo sustancialmente el crecimiento de las apropiaciones, hasta hacerlas consistentes con la capacidad de pago.

b. La contaminación del presupuesto de inversión

Dada la falta de recursos ordinarios, muchos gastos de funcionamiento, tales como los servicios personales, los gastos generales, las transferencias y el servicio de la deuda, se han transferido al presupuesto de inversión. Estos gastos, que no guardan ninguna relación directa con la formación de capital, representaron el 31% del total de apropiaciones del presupuesto de inversión en 1991. La prohibición de financiar gas tos de funcionamiento con recursos del crédito externo, y la falta de mecanismos para financiarlos con recursos internos, produce esta situación de ineficiencia en la utilización de los dineros públicos7.

Esto indica que el presupuesto no refleja la asignación real de los recursos públicos. Es indispensable eliminar los gastos de funcionamiento del presupuesto de inversión, para no subestimar el costo de la administración pública y lograr una financiación mas sana de la formación de capital. Los gastos de funcionamiento se deben trasladar al presupuesto correspondiente.

4. La composición sectorial del gasto

La rentabilidad social de la inversión está claramente asociada con su asignación. Destinar la inversión hacia los sectores socialmente más rentables implica gastar en áreas con claras externalidades: la formación de capital humano, la infraestructura de transportes, la innovación tecnológica, etc. La inversión pública en sectores con externalidades, donde el sector privado invierte menos de lo deseado por la ausencia de señales de mercado apropiadas, tiene efectos microeconómicos que promueven el crecimiento8. Tal es el caso de las carreteras que eliminan los cuellos de botella del comercio exterior, o de la inversión en educación, que conduce a mejoras en la productividad laboral yen la competitividad internacional del país en el mediano plazo. La inversión con bajas o nulas externalidades sociales, como la infraestructura turística o la inversión industrial, debe adelantarla el sector privado.

La dispersión del gasto público en proyectos no prioritarios, donde éste tiene efectos menores, no permite que el Estado cubra las necesidades esenciales de la comunidad en materia de bienes públicos, que son aquellos cuyo consumo por una parte de la población no afecta la cantidad del bien o servicio que consume el resto. Tal es el caso de la justicia, el medio ambiente

7 El parágrafo del artículo 10 de la Ley 78 de 1989, que autoriza incrementar en US$2.500 millones la contratación de crédito externo o las garantías otorgadas por la Nación, señala: "los recursos que se obtengan en moneda nacional de la presente autorización, no podrán utilizarse para financiar gastos de funcionamiento". En igual sentido se refiere la Ley 51 de 1990, que incrementó el cupo en US$4.500 millones.

8Murphy, Kevrn, Andrei Shleifer y Robert Vishny. Industrialization and the bigpush. Journal of Political Economy. 1989. Vol. 97, No. 5.

o la seguridad. Los bienes públicos, por su naturaleza, no pueden ser fragmentados, pues su suministro inadecuado puede alterar la naturaleza del bien. Si alguna parte de la sociedad no está amparada por la justicia, la sociedad en conjunto no lo está. Si parte del país no goza de seguridad, el país entero sufre las consecuencias. Esto ilustra el peligro de que el Estado dedique recursos insuficientes a la prestación de los bienes y servicios públicos esenciales por gastar en otras actividades, en muchas de las cuales el sector privado puede invertir.

A. Tendencias recientes

En el pasado, el limitado impacto de la inversión pública sobre el crecimiento no ha sido independiente de la evolución de la estructura sectorial del gasto. Las áreas con mayores externalidades económicas y sociales no han tenido una participación adecuada en el presupuesto: han decrecido o han fluctuado cíclicamente. Aún más, los sectores de infraestructura social - educación, salud y nutrición- recibieron en las dos últimas décadas una porción decreciente del presupuesto de inversión. Los gastos en infraestructura física -carreteras, ferrocarriles, riego- han sido demasiado inestables. Y los de las áreas con mayores externalidades tecnológicas o ambientales -ciencia y tecnología y medio ambiente- han tenido una participación ínfima (gráfico 6).

La participación en el presupuesto de la inversión en obras públicas ha variado enormemente: fue alta a comienzos de los 70 y baja al final de esa década, repitiéndose el ciclo en los 80. La inversión en infraestructura básica, entonces, no ha tenido la continuidad necesaria en los últimos años, causando retrasos en la ejecución, sobrecostos y la profusión de obras inconclusas. Paralelamente, el gasto social ha sufrido recortes que han dificultado el logro de un gasto público más justo y equilibrado. Así, dentro del presupuesto total, la inversión del nivel central en salud y educación pasó de representar un 13.8% en 1980 a un 8.2% en 1990.

Ciertamente, la creciente intromisión de las empresas estatales en las actividades directas de producción de bienes y servicios desplazó los recursos que, de otra forma, se habrían usado para que el Estado pudiese cumplir un papel más importante en lo económico y lo social.

B. La asignación del gasto y la nueva Constitución

La nueva Constitución representa un avance sustancial para enfrentar más eficazmente muchos de los anteriores problemas, ya que articula los presupuestos anuales con el programa plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo, obliga a presentar una presupuestación realista y establece ciertas guías para la asignación sectorial del gasto del Estado. Este esquema contribuye a que la inversión obedezca a programaciones preestablecidas y no a las cambiantes condiciones de la economía. De esta manera, al elevarse a rango constitucional el presupuesto plurianual de inversiones, los proyectos que lo conforman constituyen la columna vertebral del Plan de Desarrollo.

Como se anotó, los proyectos incluidos en los presupuestos de inversión del nivel central no han contado en el pasado con adecuados análisis previos y un control y evaluación de sus resultados. La nueva Constitución política ordenó el diseño de sistemas de evaluación y gestión de resultados en la

administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. Para cumplir con ese propósito, son de gran utilidad los Bancos de Proyectos de Inversión Pública y los sistemas de evaluación ex-post de proyectos de inversión.

La importancia del gasto social es igualmente reconocida en la Constitución. La función social del Estado adquirió primacía, estableciéndose incluso que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otro9. Así mismo, las únicas rentas de destinación específica que se protegieron fueron aquellas dirigidas hacia la inversión social.

5. Síntesis

El gasto público de las últimas décadas no parece haber sido un dinamizador importante de la actividad económica ni del bienestar social y ha introducido, en cambio, enormes distorsiones en la actividad privada. Un

9 Artículo 366.

Estado pequeño para lo importante y obstáculo para lo cotidiano y urgente, disperso y desordenado en la estructura de su inversión y descuidado

con su calidad, no puede asegurar que los escasos recursos estimulen el crecimiento o se dirijan a los sectores más pobres de la población.

El gasto público actual tiende a beneficiar a segmentos que no lo requieren, y no atiende las obligaciones del Estado con los grupos más pobres. La estructura del empleo público descrita atrás, y la política de subsidios, casuística y confusa, constituyen claros ejemplos.

Esta situación, heredada de lustros de inercia presupuestal, puede y debe corregirse. La reorientación del gasto público hacia los sectores con claras externalidades y ejecutada en los niveles administrativos apropiados, debe contribuir a colocar el país, en el marco de la apertura, en una senda de crecimiento y equidad social superior a la actual. El propósito de lograr una inversión de mayor calidad para potenciar el crecimiento puede alcanzarse si el sector público planea mejor la selección y diseño de los proyectos, administra mejor los recursos para su ejecución, y hace un control y evaluación más adecuados de proyectos e inversiones.

II. EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSION PUBLICA CENTRAL 1992- 199510

El presupuesto es el instrumento que hace realidad los programas del Plan de Desarrollo, puesto que les otorga a las entidades responsables los recursos necesarios para su ejecución. Por ello, la nueva Constitución previó una relación dinámica entre el Plan de Desarrollo y el presupuesto, obligando a los gobiernos a plasmar sus políticas en instrumentos concretos.

En el plan de inversiones del Plan de Desarrollo de este gobierno, la inversión del Gobierno Central juega un papel mucho más importante que en el pasado. En efecto, para concentrar la inversión pública en los sectores con mayor impacto sobre el crecimiento económico y con mayor efecto sobre el bienestar social, se adoptan programas ambiciosos de infraestructura física (sobre todo en construcción de carrete ras y adecuación de tierras para apoyar el proceso de apertura), infraestructura social (para formar capital humano con mayores gastos en educación, salud, vivienda y sanea miento básico), ciencia y tecnología y medio ambiente.

La inversión del Gobierno Central prevista en el próximo cuatrienio superará los cinco billones de pesos ($5.465.887 millones)11. De estos recursos, dos terceras partes financiarán las áreas estratégicas del Plan. En promedio, el presupuesto de inversión durante los próximos años será equivalente al 2.8% del PIB. Estos niveles son compatibles con los pagos previstos en las proyecciones financieras y, además, corrigen las indeseables prácticas presupuestales mencionadas en la sección anterior.

Con el nuevo Plan de Desarrollo, la composición sectorial de la inversión del gobierno central se modifica sustancial mente en estos cuatro años. El cuadro 2 muestra la distribución sectorial de la inversión en el período 1990-

10 Se utiliza el período 1992-1995 porque corresponde a los años en los cuales el gobierno interviene en la elaboración del presupuesto.

11 La inversión de las principales empresas descentralizadas se detalla en el anexo 1.

1995.Los gastos correspondientes a las estrategias básicas del Plan pasan del 32% en 1990 al 61% en el período 1992-1995.

En los literales siguientes se describen las inversiones del sector central en las áreas prioritarias y se analiza su financiación.

1. Las metas de inversión

A. Infraestructura social

La inversión social en este cuatrenio se concentrará prioritariamente en los sectores de educación, salud y nutrición, vivienda y saneamiento ambiental. Con estos programas se busca mejorar el bienestar de la comunidad y crear las condiciones para que el mayor capital humano respalde un proceso de crecimiento económico acelerado.

a. Educación

El propósito del Plan es aumentar sustancialmente la cobertura y calidad de la educación. En primaria, se hará un especial esfuerzo de cubrimiento en las zonas rurales, y se mejorará su calidad, educando a los alumnos desde más temprano (año cero), mejorando la preparación de los profesores y poniendo a disposición de los alumnos textos y métodos pedagógicos modernos. En secundaria, donde la cobertura es bajísima, se expandirán los cupos, para alcanzar una cobertura del 70% al final del cuatrienio.

Las metas físicas de los distintos programas durante este cuatrienio se presentan en el cuadro 3.

b. Salud y nutrición

El Plan de Desarrollo incluye programas para subsanar los defectos más graves del sistema de salud, in en sus áreas críticas, con énfasis en los grupos de menores ingresos. Se dará prioridad a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, con el objeto de crear una cultura de la salud y fortalecer la participación de la comunidad dentro del pro ceso de descentralización. La mayor inversión permitirá cubrir las necesidades básicas del 80% de los habitantes de las zonas más pobres del país en 1994, y sentar las bases para futuras ampliaciones adicionales.

La prioridad de las acciones de nutrición será la consolidación del programa de Hogares de Bienestar para los niños entre dos y seis años, y la atención a las mujeres gestantes y lactantes ya los niños menores de dos años. Estos programas, que se realizarán con el apoyo de la comunidad, representarán una inversión por parte del ICBF de $913.871 millones.

Las coberturas esperadas y las metas físicas de estos programas se presentan en el cuadro 4.

c. Saneamiento básico

La cobertura de acueductos se aumentará del 66% al 76% en el cuatrenio, concentrando la acción en 300 municipios menores y en las ciudades intermedias. Por su parte, en alcantarillados se aumentará la cobertura del 52.4% al 57%. Se estima que, en este período, casi 6 millones de colombianos adicionales recibirán el servicio de agua, y casi 4 millones el de alcantarillado.

Las obras que se adelantarán durante los cuatro años se describen en el cuadro 5.

d. Vivienda

En los próximos cuatro años el programa de vivienda proveerá cerca de

539.000 soluciones, concentradas en los grupos más pobres de la población, con lo cual se reducirá el déficit en las áreas urbanas y rurales. Se creó el INURBE como ente coordinador del programa y se estableció un sistema de subsidios directos a la demanda, con un gran énfasis en la acción autónoma de los municipios. La vivienda de interés social en zonas rurales será financiada a través de la Caja Agraria durante el cuatrienio.

Cuadro4

Metas ffsicas y cobertura del Programa de Saludy Nutrición (1991-1995)

Programas 1992 1993 1994 1995

SALUD

Equipos de salud familiar y comunitaria 1.200 600 600 150

Capacitación gestores de salud 20.280 10.140 10.140 10.140

Unidades comunitarias de salud

y ambiente

1.200

600

600

600

Terminación hospitales

Talleres - Red de mantenimiento hospitalario 1 5

14 4

21

Boticas comunitarias 1.572 1.095 138

Microscopios diagnóstico de malaria 347 353

NUTRICION 1/

Hogares de bienestar (niños atendidos) 1.100.000 1.100.000 1.100.000

CAIP (niños atendidos) 277.000 277.000 277.000

Restaurantes escolares (niños atendidos) 1.554.000 1.554.000 1.554.000

Madres y menores de 2 años 395.000 526.000 526.000

Producción de bienestarina (toneladas) 33.000 40.000 50.000

1/ Programas atendidos por el Instituto de Bienestar Familiar.

Cuadro 5

Cobertura del Programa de Agua Potable y Alcantarillado

(1992-1995)

Programas 1992-95 1992 1993 1994 1995

Cobertura Acueductos población) 76.0% 71.1% 73.7% 76.0%

Cobertura Alcantarillados (% población)

57.1%

54.1%

55.7%

57.1%

Cuadro 6

Metas físicas del Programa de Vivienda Social

(1992-1995)

Programas 1992-95 1992 1993 1994 1995

Soluciones de Vivienda 539.667 130.847 136.990 148.715 122.705

Vivienda urbana (incluye mejoramientos)

443.648

106.851

113.653

123.163

99.982

Vivienda rural 96.017 21.299 23.337 25.552 22.723

En el cuadro 6 se presentan las metas físicas del programa en los siguientes cuatro años.

B. Infraestructura física

La inversión en infraestructura física estará concentrada en carreteras, infraestructura férrea y distritos de riego.

a. Carreteras

El programa de construcción y rehabilitación de carrete ras en el período 1992-1995 tiene como principales objetivos:

Articular las carreteras con los ríos y ferrocarriles, con el propósito de desarrollar un sistema eficiente de transporte intermodal, buscando minimizar los costos de operación y los tiempos de viaje de los vehículos de carga.

- Concentrar los recursos disponibles en inversiones en los corredores que conducen a las costas y en la culminación de obras ya iniciadas. La Red Troncal Nacional se encuentra integrada por dos sistemas: uno orientado de sur a norte (conformado por las troncales del Magdalena, del Eje Cafetero y Central y por el corredor de Urabá) y otro orientado de oriente a occidente (conformado por las transversales del Caribe, Carmen-Bosconia, Bogotá- Medellín, Huila-Cauca, y Mocoa-Tumaco y por el corredor Villavicencio- Buenaventura).

El cuadro 7 presenta las metas físicas de inversión en las diferentes carreteras durante el cuatrienio.

b. Red férrea

En forma paralela a los avances institucionales, se adelantará la rehabilitación de la Red Férrea Nacional para adecuarla a la apertura económica. El sector público reconstruirá y mantendrá las vías, y contribuirá a la modernización de los sistemas de comunicación, señalización y reparación de estaciones y

bodegas. Por su parte, el sector privado será el encargado de operar el sistema férreo por medio de empresas autónomas.

Los proyectos incorporados a la rehabilitación de la red son aquellos que movilizan los mayores volúmenes de carga y que presentan los niveles más altos de rentabilidad. En el período 1991-1994 se atenderán los siguientes trayectos:

Santa Marta-Gamarra, Gamarra-Puerto Salgar, Puerto Salgar-Bogotá, Puerto Berrío-Medellín, Bogotá-Lenguazaque, La Caro-Belencito y Yumbo- Buenaventura. Se contempla la rehabilitación de 1.500 kms. de vías sobre todo el territorio nacional. Además, se encuentran en evaluación las obras adicionales que se requieren para habilitar el ferrocarril del Pacífico.

En el cuadro 8 se presentan las metas físicas que se pro ponen para el período 1992-1995.

e. Infraestructura de riego y drenaje

La política de adecuación de tierras busca mejorar la productividad y competitividad agropecuaria, contribuir al aumento de la producción y del ingreso de los agricultores e incrementar el empleo de la mano de obra rural. Se contempla que el HIMAT realice los grandes proyectos y que las Corporaciones Regionales atiendan los pequeños y medianos.

Para la selección de los proyectos se tendrá en cuenta su rentabilidad social y su localización respecto a los puertos de exportación y centros de consumo, así como el interés manifiesto de las comunidades beneficiarias. En el diseño de los proyectos se recuperará el valor real de las inversiones realizadas por el Estado, excepto en las obras que beneficen a los pequeños campesinos. Además, se establecerán tarifas que permitan financiar la totalidad de los gastos de administración, operación y conservación de los distritos.

Las obras de infraestructura contempladas en el pro grama de distritos de riego tiene dos partes: una de rehabilitación, complementación y ampliación de siete distritos, cuya meta es recuperar un total de 124.800 hectáreas. Estos proyectos cuentan con financiación parcial del Banco Mundial. La otra es la

ejecución, por parte del HIMAT y las Corporaciones Regionales, de siete proyectos nuevos en 45.600 hectáreas, y el inicio de la construcción de otros tres proyectos, para un total de 105.900 hectáreas. También se incorporarán a la producción 37.800 hectáreas con pequeño riego.

Las metas físicas se describen en el cuadro 9.

C. Ciencia y tecnología

El objetivo es articular y organizar las labores de ciencia y tecnología, con el fin de incrementar sustancialmente su contribución al cambio económico, político, social y cultural del país. Para ello se ha iniciado una modificación en las estructuras institucionales. En febrero de 1991 se creó el "Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología", como punto de partida de un proceso de consolidación de los núcleos científicos en los diferentes sectores económicos. En los cuatro años se desarrollarán 15 programas de ciencia y tecnología para integrar al sector privado y los centros de investigación en proyectos concretos y aplicables al sector productivo en las diferentes áreas.

Los recursos destinados a los programas de ciencia y tecnología en los siguientes años se describen en el cuadro 10.

D. Medio ambiente

Para la eficaz coordinación y gestión de la política ambiental se creará el Ministerio del Medio Ambiente como su ente rector. Las acciones básicas se

desarrollarán alrededor del manejo de cuencas y ecosistemas y el control de la contaminación ambiental.

La política ambiental comprometerá a todos los sectores productivos, al Gobierno y, en general, a la ciudadanía en el manejo integral y la recuperación de cuencas hidrográficas y los ecosistemas, con el propósito de garantizar a las generaciones presentes y futuras una adecuada oferta ambiental.

Se adelantarán gestiones para reducir la contaminación orgánica y la causada por el uso inadecuado de pesticidas y fertilizantes. Se emprenderán campañas para asesorar a los municipios en la construcción de rellenos sanitarios y el tratamiento de las aguas residuales, y se fortalecerá el programa de reciclaje de desechos sólidos. Se continuará con el seguimiento y evaluación ambiental de los proyectos de los diferentes sectores de la economía mediante la exigencia de estudios de impacto ambiental, planes de contingencia y cumplimiento, y medidas de mitigación. Se apoyará la Red Nacional de Cali dad Ambiental con los fines de mantener información sobre e! estado de preservación de los recursos y de fijar pautas sobre su uso y aprovechamiento.

E. La composición del presupuesto

Como resultado de la prioridad asignada a las anteriores inversiones, la composición del presupuesto se modificará en forma considerable. En consecuencia, las áreas prioritarias tendrán una mayor participación en el presupuesto del gobierno central. Como se muestra en el gráfico 7, la infraestructura física aumentará su participación del 19% en 1990 al 35% en promedio en el período 1992-1995. La educación pasará del 3.8% al 7%; la salud, de 4.9% a 8%; la vivienda, del 2% al 4%; y el saneamiento, del 0.5% al 3.5%. Con ello, la infraestructura social pasará del 10% al 24% en 1995. La ciencia y tecnología y el medio ambiente también aumentarán su participación en el presupuesto de inversión, del 2.7% en 1990 al 3.5% al final del gobierno. La concentración de la inversión en estas áreas, con proyectos bien definidos y evaluados, evitará la dispersión de esfuerzos que en el pasado contribuyó a atomizar el presupuesto y a neutralizar el impacto del gasto sobre el crecimiento económico. Para ello, la inversión del Gobierno Central en el resto de los programas crecerá por debajo de la inflación. De este modo, se cumplirán los propósitos de concentrar los recursos en áreas esenciales sin aumentar el tamaño del Estado, y reducir en forma simultánea el rezago presupuestal.

Muchos planes de desarrollo, al no consultar previamente las restricciones económicas, arriesgaron su ejecución y produjeron desajustes en las finanzas públicas. En cambio, la ejecución de los programas de este Plan de Desarrollo está garantizada, al tener en cuenta en forma explícita las restricciones macroeconómicas y las fuentes de financiación.

F. Distribución regional

El análisis de la distribución regional es un importante aspecto en el proceso de asignación de la inversión pública, que merece varias consideraciones. En primer término, los gastos de capital en una economía en desarrollo no pueden distribuirse como resultado de una puja desigual entre

regiones poderosas, con desmedro de las áreas con escasa o ninguna representación política. En segundo lugar, los recursos públicos deben estar dirigidos a atender las prioridades sentidas de la Nación, alrededor de las cuales exista un amplio consenso político. Al respecto, la nueva Constitución plantea claras directrices para dirigir al gasto público hacia lo social. No sobra insistir que este Plan de Desarrollo tiene esa misma orientación. Además, aquí se ha señalado la importancia de la inversión en infraestructura, ciencia y tecnología y medio ambiente, para apoyar el proceso de modernización de la economía y elevar el nivel de vida de la población.

La pregunta que surge de estos planteamientos es: ¿Cuál es la distribución regional que resulta de aplicar esos criterios de inversión pública?

En lo social, la clave la dio la misma Constitución al plantear que "En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia

fiscal y administrativa, según reglamentación de la Ley12. En otras palabras, las regiones con mayor pobreza, población y eficiencia serán las que reciban los mayores recursos de gasto social. Así se cumplirán los objetivos redistributivos que busca el país.

En el campo de las inversiones en infraestructura el caso es diferente: en el Plan su escogencia responde a criterios claros de racionalidad en el uso de los recursos y de articulación de las regiones entre sí y del país con el mundo. Por ejemplo, de esos criterios se desprende el objetivo de favorecer la conexión de los centros de producción con los puertos. La mayoría de vías incluidas en el Plan tienen un claro beneficio nacional, que excede ampliamente las evidentes ventajas que se derivan para las regiones en donde están ubicadas.

Las inversiones en áreas como ciencia y tecnología, justicia o defensa tienen un carácter nacional evidente y su fragmentación regional no tiene sentido por su carácter global e indivisible.

El proceso de descentralización va a reducir y ordenar la puja por la distribución de los recursos de la Nación. Atacando el problema desde otro ángulo, la Constitución optó por distribuir los ingresos nacionales, con criterios de equidad, para que el destino final del gasto se decida en los mismos entes territoriales y no en el nivel central. De esta forma, la presión de las regiones por lograr porciones crecientes del gasto nacional va a disminuir en forma sustancial. Esta fórmula, cuando alcance su desarrollo definitivo, va a concentrar en el nivel central inversiones nacionales, de muy difícil clasificación como departamentales o locales.

Además, la nueva Constitución trazó los lineamientos generales para orientar el proceso de la planeación nacional, cuyo desarrollo legal debe involucrar la activa participación de las regiones y la sociedad civil en el estudio y análisis de los Planes de Inversión. Así, la asignación del gasto tendrá mayor legitimidad ante el país.

Debido a la naturaleza global de los programas que se plantean en el Plan, cuyo desarrollo presupuestal se debe realizar en los ejercicios de cada año, y a la falta de reglamentación de la nueva Constitución, no es posible a estas alturas prever una distribución departamental del programa de inversión pública de todo el período descrito en este capítulo13. Sin embargo, como un ejemplo de la forma en que este Gobierno va actuar en esta materia14, en el gráfico 8 se presenta la relación entre la inversión per cápita y la pobreza de los distintos departamentos, en la propuesta del presupuesto de 1992. Allí se observa que la importancia de la inversión pública en los diferentes departamentos varía inversamente con el ingreso por habitante y directamente con el grado de pobreza. Aún sin el desarrollo legal de la nueva Constitución, se manifiesta con claridad la voluntad redistributiva de este gobierno y la orientación del gasto público a las regiones con mayores carencias sociales15.

12 Artículo 350.

13 Este capítulo se escribe a finales de agosto de 1991.

14 Descrito con más detalle en el documento CONPES DNP-2547-UIP. Plan Operativo anual de inversiones 1992. Bogotá, agosto 5 de 1991.

15 Además, en la elaboración del presupuesto del 1992 se tuvieron en cuenta todas las normas legales vigentes sobre la participación de las regiones en la confección del Plan. Así, en la programación del presupuesto de inversión para 1992 participaron representantes de las entidades oficiales y todas las

regiones del país. El proceso se inició a mediados de 1990 cuando los Consejos Regionales de Planificación empezaron a definir las propuestas regionales de inversión que se financiarían con recursos de la Nación. No menos de mil quinientas personas participaron directamente en la elaboración del Plan de Inversiones, realizándose unas 500 sesiones interinstitucionales. En los grupos de trabajo intervinieron Gobernadores, Secretarios de Hacienda departamentales, directores y asesores técnicos de los CORPES, Alcaldes municipales y representantes de las diferentes entidades del orden nacional.

2. Financiación de la inversión

A. La estructura global

El cuadro 11 muestra la financiación de los presupuestos de inversión en el próximo cuatrienio, diseñada teniendo en cuenta los requerimientos fiscales y las perspectivas de la balanza de pagos durante el proceso de apertura. La financiación con recursos internos alcanzará en promedio el 50% del total de fondos durante el período. Por su parte, la participación del crédito externo es menor que en muchos Planes de Desarrollo del pasado, ya que la deuda neta del sector público no aumentará. Esta financiación permitirá que la inversión sea sostenible y tenga un menor impacto monetario, y que el sector privado desarrolle su papel protagónico en el programa de la apertura económica.

B. Las fuentes de financiamiento

a. El crédito externo

Los desembolsos de crédito externo ascenderán a US$2.944 millones en este período. Dos terceras partes de estos recursos financiarán los programas prioritarios del Plan. El avance satisfactorio de las negociaciones con las diferentes entidades prestamistas indica ellos estarán disponibles en las áreas y momentos requeridos.

i. Distribución sectorial

El cuadro 12 destaca la distribución del crédito externo en los próximos cuatro años. Se destinarán a programas de infraestructura social US $1.016 millones, que representan el 34.5% del total; a programas de infraestructura física US $490 millones (16.2%) y a proyectos para el medio ambiente y transferencia tecnológica, US $198 millones (6.7%)16.

El sector educativo recibirá créditos por US $392 millones. De ellos, US

$270 millones provienen de la banca multilateral y el resto de operaciones bilaterales. El sector de la salud recibirá créditos por US $431 millones, de los cuales US $56 millones corresponden a la banca multilateral y el resto a recursos de gobiernos extranjeros.

Para saneamiento ambiental se destinarán US $193 millones, que se canalizarán a través de la Financiera de Desarrollo Territorial para atender los requerimientos de financiación de los acueductos y alcantarillados de los entes territoriales.

Para los proyectos de carreteras y vías férreas se recibirán desembolsos de crédito externo por US $334 millones, de los cuales el 90% será financiado por el BID. Los créditos destina dos a apoyar los programas de riego suman US

$156 millones.

Para Ciencia y Tecnología se han programado desembolsos por US $59 millones. Ellos financiarán a Colciencias (US $39 millones) y al proyecto de transferencia de tecnología para el sector agropecuario (US $20 millones).

Los proyectos de Medio Ambiente recibirán créditos de la banca multilateral por US $75 millones. De estos recursos, US $55 millones corresponden al Plan de Acción Forestal -PAFC- y US $20 millones al Programa de Desarrollo de la Costa Pacífica. Además, US $79 millones provenientes de la banca comercial se destinarán a los programas generales de las Corporaciones Regionales, que tendrán un papel crucial dentro de la política ambiental.

Finalmente, se han programado recursos externos para financiar otros proyectos por US $1.241 millones, los cuales representan el 42% de los créditos. La mayor participación en esa cifra (US $510 millones) corresponde a los proyectos del sector defensa.

ii. Distribución por fuentes.

Dentro de las fuentes de crédito externo, la mayor es la banca multilateral, que aporta US $1.453 millones (el 49% del total). Se espera que la deuda con el Banco Mundial se man tenga constante y que el BID aumente su exposición. Por esta razón, US $913 millones de crédito externo provendrán de esta última institución.

Durante el período, la participación de la banca comercial en el crédito externo será del 32.6%. En su gran mayoría proviene del crédito sindicado para refinanciar las amortizaciones durante el período 1991-1994.

16 No incluyen el crédito otorgado por el gobierno italiano para financiar los proyectos de rehabilitación de las vías férreas, ya que aquel será recibido directamente por la entidad "Ferrovías", así como tampoco el crédito de saneamiento ambiental "AT-PAS" dirigido a financiar, a través de la Findeter, las obras de acueductos y alcantarillados de los entes territoriales.

Por su parte, los desembolsos provenientes de los gobiernos extranjeros y los proveedores de maquinaria y equipo suman US$ 31.4 millones (18% del total). Estos recursos se destinarán en su mayoría a financiar los proyectos de los sectores de infraestructura social y de defensa que involucran un alto componente de equipo importado.

A pesar de que el crédito externo es una fuente importante de recursos para la inversión, este tipo de financiación está limitado por dos razones. En primer lugar, como se discute el capítulo siguiente, el aumento del déficit fiscal permitido por la financiación externa, no es compatible con la programación macroeconómica. En segundo término, no es conveniente financiar gastos permanentes con deuda externa, ya que de esa forma se deteriora la posición cambiaria del país en el mediano plazo y se desvirtúan los esfuerzos por reducir el peso de la deuda sobre la economía. Ambas razones muestran la necesidad de acudir a otras fuentes de financiamiento.

b. Recursos ordinarios

Con miras a fortalecer el único recurso de financiación sano y permanente, se mantendrá una participación de los recursos ordinarios en la financiación del presupuesto de inversión del 50%.

Para aumentar la disponibilidad de recursos ordinarios, el gobierno central debe generar un mayor ahorro, a través de dos formas: aumentar los ingresos o reducir los gastos. Ambas se utilizarán para financiar los programas de inversión del Plan de Desarrollo. Debido al tiempo que toma lograr una i sustancial de los gastos de funcionamiento y emprender un programa generalizado de ordenamiento de las plantas de personal del sector público, inicialmente la mayor parte del ahorro adicional provendrá de aumentos en los ingresos corrientes. Posteriormente se liberarán en forma creciente los recursos derivados de la reducción de los gastos de funcionamiento.

Los mayores ingresos corrientes pueden provenir de los principales ingresos tributarios. Comparaciones internacionales muestran que la tributación global en Colombia es baja, indicando la existencia de un potencial tributario considerable. El gráfico 9 indica que los recaudos en Colombia están por debajo de los de otros países. Este efecto es especialmente severo en lo relacionado con los impuestos indirectos y los vinculados con la actividad económica interna.

Debido al compromiso del país con el proceso de apertura y modernización, los impuestos vinculados al comercio exterior tenderán a disminuir. Por otra parte, la necesidad de impulsar inversiones del sector productivo para la reconversión industrial y el fortalecimiento patrimonial de las empresas, no hace aconsejable aumentar el impuesto de renta. Sin embargo, la tasa efectiva de tributación directa es muy baja, lo cual indica que, sin crear distorsiones ni perder competitividad, se pueden generar importantes recaudos con el control de la evasión. El resto de los recursos adicionales requeridos provendrá de una mejor y más homogénea tributación indirecta sobre la actividad económica interna, y de la racionalización de los subsidios en la operación de las empresas públicas.

Como se discute en el capítulo sobre la consistencia macroeconómica del Plan, mayores ingresos y menores gastos corrientes permitirán generar el ahorro público necesario para financiar las inversiones prioritarias de este Plan de Desarrollo.

CONCLUSIONES

El Plan de Desarrollo requiere modificaciones importantes en la calidad y asignación de la inversión pública en Colombia. Algunas conclusiones que se desprenden de este documento son las siguientes:

1. El gasto público no aumentará por encima de sus niveles actuales, manteniéndose constante con respecto al PIB. Por su parte, la inversión se concentrará en los sectores prioritarios del Plan de Desarrollo.

2. Para mejorar la calidad de la inversión se reducirá la dispersión de las asignaciones presupuestales, mediante la financiación de proyectos bien definidos y la descentralización de recursos y funciones hacia los entes territoriales. Esta última estrategia permitirá adecuar las estructuras presupuestales de los tres niveles administrativos, garantizando el positivo impacto de la inversión y fortaleciendo la autonomía de los entes locales.

3. Se eliminará la diferencia entre el presupuesto y la capacidad de pago, disminuyendo como resultado el rezago presupuestal, mediante un ejercicio de presupuestación que consulte las restricciones fiscales y la real capacidad de ejecución del sector público.

4. La financiación de la inversión provendrá de una minimización del déficit fiscal -y en consecuencia de su impacto perverso sobre la economía-, utilizando mayoritariamente el ahorro generado por el sector público.

5. El programa de inversión pública ascenderá a $5.465.900 millones, de los cuales el 63% se destinará a las principales áreas del Plan de Desarrollo. Las inversiones en infraestructura social y física capturarán el 57% de los recursos.

6. Los desembolsos de crédito externo ascenderán a US$2.944 millones. Su composición reflejará las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. El BID y el BIRF otorgarán créditos por US $1.453 millones, concentrando el 49% de los recursos externos.

ANEXO 1

La inversión de las entidades descentralizadas

LA INVERSION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Las entidades a las cuales se refiere este anexo son: ECOPETROL, Telecom, Carbocol, IDEMA, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y las empresas del sector eléctrico. Los pagos de inversión de esos organismos para el período 1992-1995 se estiman en US $4.577 millones17.

Los criterios observados para fijar esa meta son los siguientes:

1. Limitar la acción del Estado en aquellas áreas que no son de su competencia y proporcionar, por ende, un espacio mayor al sector privado en el nuevo modelo de desarrollo. Esto debe permitir al gobierno nacional liberar recursos para su destinación a los sectores sociales.

2. Finalizar los megaproyectos actualmente en ejecución, como el tren metropolitano de Medellín y el proyecto hidroeléctrico del Guavio, para evitar mayores sobrecostos.

3. Garantizar la consistencia entre los montos de pago previstos en las metas de inversión y la capacidad de generación de ahorro de las empresas, especialmente en los sectores eléctricos y de comunicaciones.

A continuación se hace un breve resumen de las metas de inversión de las principales empresas del sector público no financiero.

Sector Eléctrico

La capacidad de inversión del sector eléctrico para el período tiene en cuenta la insolvencia financiera de sus empresas, las restricciones fiscales y el adecuado manejo de la deuda del sector público. Se estiman pagos de inversión por US $1.351 millones durante el cuatrenio 1992-1995. Esta inversión representa el 13.7% de la inversión total del sector público no financiero. El eléctrico es el sector que mayores recursos invierte, después del sector central.

Se contempla la realización de los proyectos prioritarios: la terminación de los proyectos Guavio y Ríogrande, la continuación de Urra 1 y la conclusión de los diseños definitivos para iniciar los proyectos Porce II y Miel II.

17 El resto de empresas del sector público no se ir en este cálculo, debido a que sus presupuestos son definidos por una instancia autónoma del orden territorial y, por lo tanto, las proyecciones hechas en el sector central podrían no ser exactas.

ECOPETROL

La meta de pagos de inversión en el período 1992-1995 asciende a US$

1.563 millones. Las inversiones se dirigirán prioritariamente a la prospección sísmica y la perforación de pozos exploratorios. La finalidad de estas inversiones, conjuntamente con las actividades de las compañías asociadas, es la de mantener la posición del país como exportador neto de hidrocarburos más allá del año 2000.

Recursos cercanos a los US $500 millones se destinarán a la red de transporte de crudo y derivados y a programas de refinación y petroquímica. Por consiguiente, los montos de inversión en esta área podrían modificarse sustancialmente, de acuerdo con el interés que muestre el sector privado, cuya participación se considera prioritaria.

Por último, debe anotarse que, debido al escaso nivel de desarrollo en el campo Cusiana, no se ha definido un monto de inversión a cargo por parte de ECOPETROL.

CARBOCOL

El 90% de las inversiones en el período 1992-1995 se destinarán a garantizar la operación del complejo del Cerrejón Zona Norte. Se han programado pagos por US $144 millones. Este monto de inversión podrá modificarse, dependiendo de la solución al problema financiero de la empresa. Además, se harán inversiones en programas de apoyo a la pequeña minería del carbón, cofinanciando infraestructura social y de transporte alrededor de la explotación del carbón, y financiando los programas de salvamento minero y de otorgamiento de créditos al sector.

TELECOM

La meta de pagos de inversión prevista para el período 1992-1995 asciende a U $773 millones, los cuales se destinarán al financiamiento de los proyectos de larga distancia y la terminación de los de telefonía local para la regionalización del sistema nacional. Se tienen programadas inversiones para la adquisición y ampliación de sistemas de larga distancia, la ampliación de las centrales locales y de larga distancia nacional e internacional, y la adquisición e instalación de equipos digitales y de comunicación vía satélite.

Adicionalmente, se prevé la continuación del plan de telefonía rural, dirigido a las zonas apartadas del país. Este plan es de carácter nacional y se concentra en regiones como el Caribe, el Magdalena Medio, la Cordillera Oriental, el Macizo Colombiano y el Cauca Medio.

Metro de Medellín

Se prevén US $689 millones para terminar el proyecto antes de 1995.

Estos recursos se destinarán a la terminación de las obras civiles, que comprenden el viaducto entre las estaciones de Bello y Niquía, y la terminación de la línea B. Una vez se hayan ejecutado estas obras, se proseguirá con la instalación y montaje del equipo, empezando por los rieles y la catenaria.

IDEMA

La meta de inversión para el período 1992-1995 asciende a US $57 millones. La inversión está orientada a las compras y almacenamiento de productos no perecederos y al fortalecimiento y ampliación de la capacidad de acopio en las zonas del PNR.

La entidad se encargará de realizar los siguientes proyectos: la adquisición y ampliación del centro de operación comercial en Quibdo, la construcción de los centros de acopio en Cabuyero (Meta) y en zonas del PNR y la construcción de la planta de secamiento y la bodega granelera en Aguazul (Casanare).

Capítulo VI

Consistencia Macroeconómica del Plan

Capítulo VI

Consistencia Macroeconómica del Plan

Los capítulos anteriores describen las políticas para lograr los objetivos de desarrollo económico y social de la actual administración. Para llevar a cabo estas políticas, se requiere canalizar recursos hacia las actividades prioritarias, sin poner en peligro la estabilidad del entorno macroeconómico. El cumplimiento simultáneo del Plan y el sano desarrollo de la economía de mercado precisa una cuidadosa coordinación de los instrumentos de política macroeconómica.

Este capítulo tiene tres secciones. En la primera se describen los antecedentes de políticas macroeconómicas recientes de estabilización y apertura del comercio exterior, con el fin de extraer lecciones de política. En la segunda se presentan los principios centrales para guiar el diseño de la programación macroeconómica. Por último, en la tercera, se revisa la consistencia del programa de inversiones públicas de este Plan de Desarrollo con la situación macroeconómica prevista, y se ilustran las alternativas de política que garantizan la compatibilidad entre uno y otro.

I. ANTECEDENTES Y LECCIONES DE POLITICA

El propósito económico del actual gobierno es doble: por una parte, mantener la estabilidad macroeconómica propicia para el crecimiento, y, por otra, adoptar las políticas necesarias para colocar al país en una senda de crecimiento auto- sostenido.

El propósito de estabilización se materializa en el corto plazo en la reducción de la inflación. Por su parte, el fomento del crecimiento a largo plazo supone la adopción de una serie de reformas estructurales como las descritas en este Plan de Desarrollo, dentro de las cuales se destaca, desde el punto de vista macroeconómico, la apertura de la economía a la competencia externa, para aumentar su eficiencia y productividad.

Una política anti-inflacionaria exitosa en el contexto de un programa de apertura de la economía requiere consolidar una sólida posición de equilibrio macroeconómico. Si ésta no se logra, alguno de los propósitos de control del nivel de precios e inducción de una mayor competencia externa a la economía, o ambos, se verán frustrados.

La teoría y la historia económica indican que los objetivos de estabilización y crecimiento, más que conflictivos, pueden ser complementarios en una perspectiva de mediano plazo. Un programa de ajuste se define como "un conjunto armónico de medidas económicas diseñadas para alcanzar amplias metas macroeconómicas, tales como una mejora en la balanza de pagos, una mejor utilización del potencial productivo, y un incremento en la tasa de crecimiento económico de largo plazo. Estos objetivos están frecuentemente vinculados; por ejemplo, alcanzar una tasa estable de

crecimiento económico requiere, entre otras cosas, una estructura sostenible de la balanza de pagos"1.

Economistas de innegable prestancia profesional en el ámbito internacional, son escépticos respecto a la consideración de que los programas de estabilización, por sí solos, sean capaces de restablecer las condiciones básicas para el crecimiento. "El ajuste es una condición necesaria, pero no [.] suficiente, para una reanudación del crecimiento [.] La de regulación y la reforma del comercio [exterior] pueden ser efectivamente los instrumentos que sacan a la economía de la trampa del bajo crecimiento y la dirigen hacia una aceleración del mismo, que luego desarrolla su propia dinámica y financiación"2. En efecto, la ausencia de políticas complementarias de crecimiento con frecuencia ha conducido a que los pro gramas de estabilización pierdan el apoyo social que requieren.

De igual manera, la historia económica reciente del país muestra que la adopción no articulada de decisiones de estabilización y liberación del comercio exterior para estimular el crecimiento, no produce buenos resultados. En los últimos 30 años se han puesto a prueba todo tipo de combinaciones de política macroeconómica sin la necesaria armonía entre estabilización y apertura que, con el correr del tiempo, han demostrado su inviabilidad y han producido un país más enclaustrado.

De hecho, se han adelantado procesos de liberación de importaciones que han tenido que ser revertidos, independientemente de contar o no en sus comienzos con un adecuado nivel de reservas internacionales, debido a la presencia de altos déficit fiscales y de tasas de cambio sobrevaluadas, que han terminado por absorber la totalidad de la liquidez externa del país. Se han llevado a cabo procesos de ajuste para equilibrar el sector externo que, aunque exitosos en términos del mantenimiento de algún nivel de reservas internacionales, no han sido efectivos para controlar la inflación, permitir una estructura fiscal de equilibrio en el largo plazo o inducir el necesario nivel de competencia para estimular la productividad del aparato productivo. Y por último, se han puesto en marcha procesos de apertura acompañados de una combinación de políticas que, por enfatizar la sostenibilidad del pro ceso, han carecido de la consistencia requerida para evitar su impacto inflacionario.

Por ejemplo, a mediados de los años sesenta, como presupuesto para acceder a la asistencia financiera de los organismos internacionales de crédito, se adoptó una liberación de importaciones, que se profundizó inmediatamente tomó posición la nueva administración en agosto de 1966, al tiempo que el mercado cafetero mundial mostraba síntomas de debilita miento. La liberación adicional, hasta llegar al 80% de las importaciones, según palabras del entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Abdón Espinosa, se dio porque "no hubiera sido lógico mantener ese grupo de artículos esenciales bajo licencia previa cuando estaban liberadas aún las importaciones suntuarias del

1 Research Department of the IMF (1987), "Theoretical Aspects of the Design qf Fund-Supporled Adjustment Programs ", IMF Occasional Paper No. 55, pág. 1, negrilla añadida.

2 Dornbusch (1990), Policies to Movefrom Stabilization to Growth, in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990, supiement to The World Bank Economic Review and l7ie World Bank Research Observer, págs. 19 y 35, negrilla añadida.

mercado intermedio"3. De este modo se desató una crisis de balanza de pagos de tal magnitud que se llegó a tener reservas internacionales netas negativas. Según las autoridades, los "factores de inestabilidad se observaban en el mercado externo del café, en los desequilibrios nacionales, en el ritmo de los giros al exterior y en las emisiones inflacionarias para atender a las exigencias de una cosecha excepcionalmente cuantiosa"4.

La inestabilidad macroeconómica, producida en particular por la falta de alineamiento de la tasa de cambio, obligó a que el desequilibrio del sector externo, considerado en aquella época como "estructural", aunque fuese en realidad producto de inadecuadas políticas internas, se conjurara por la vía de medidas de emergencia. Estas se adoptaron en noviembre de 1966, y fueron complementadas con regulaciones que culminaron en el decreto 444 de 1967, estableciendo el control de importaciones y de cambios. De este modo, para alcanzar el equilibrio del sector externo se tuvieron que adoptar políticas que significaron el enclaustramiento de la economía y el retardo de mejoras en la productividad.

Por su parte, también en los últimos diez años se han visto en el país varios ejemplos de políticas aisladas en materia de estabilización macroeconómica y de reformas estructurales para estimular el crecimiento, que se han tornado a la larga insostenibles.

La década de los ochenta comenzó con un proceso de apertura sustentado en una sólida posición de reservas inter nacionales. Con este soporte, se implantó una política con dos características centrales: en primer lugar, se adelantó un ambicioso plan de inversión pública para atender las necesidades del país en materia de infraestructura básica. Ello tuvo varios efectos indeseados: primero, generó un profundo des equilibrio en las finanzas públicas, de modo que, en 1983,. el desbalance entre inversión y ahorro del sector público llegó a ser de más del 10% del PIB (cuadro 1); segundo, fijó un alto nivel de gasto público que se convirtió en una cota mínima de gasto, como se comprobaría con el tiempo al dificultarse su reducción; tercero, se indujo un efecto perverso sobre la inversión privada, que fue sensiblemente desplazada por el incremento de la pública; y cuarto, se estimuló un crecimiento sin precedentes de la deuda pública externa, sin relación con la rentabilidad de los proyectos que financiaba.

La segunda característica fue la revaluación de la tasa de cambio, con los propósitos de reducir la inflación y acomodar la financiación externa del déficit fiscal, en lugar de acompañar la evolución del equilibrio estructural de la balanza de pagos o reversar la sobre valuación ya existente de la tasa de cambio.

A pesar de la posición de reservas al momento de su adopción, el resultado de esta combinación de políticas, a la que se sumó la caída de la demanda externa debida a las políticas anti-inflacionarias tomadas por los países desarrollados, fue una severa crisis del sector externo. El déficit en cuenta corriente, que alcanzó niveles superiores al 5% del PIB durante dos años consecutivos (cuadro 1), terminó por absorber las reservas internacionales del

3 Espinosa (1970), Memoria de Hacienda, pág. 11.

4 Espinosa (1970), Memoria de Hacienda, pág. 9.

país, colocándolo al borde de una crisis cambiaria y obligándolo a posponer el objetivo de brindar a la economía una sana competencia externa.

5. Hasta 1988 la fuente es Cuentas Nacionales. A partir de 1989 las fuentes son Balanza de Pagos y operaciones efectivas de caja del Sector Público.

La acelerada pérdida de reservas internacionales obligó a un cambio de manejo macroeconómico que se centró en reducir el desbalance fiscal, controlar la demanda agregada y su impacto sobre el sector externo, y recuperar el atraso cambiario (cuadro 1). Adicionalmente, se adoptaron medidas para cerrar la economía a la competencia externa.

El entonces ministro de Hacienda y Crédito Público describió así la política adoptada: "Al optar el Gobierno Nacional por efectuar el ajuste cambiario mediante el esquema de la devaluación gradual, o 'gota a gota', y en presencia de un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, era absolutamente natural que se tuviese también que recurrir al control cuantitativo de importaciones así fuese éste un instrumento transitorio para contribuir al equilibrio externo. [.] Ahora bien, como parte del programa de ajuste externo que se inició en la segunda mitad de ese año, y que prosiguiera en 1985, el énfasis fue cambiando gradualmente de un control basado en el otorgamiento de licencias a otro que se sustentaba, más bien, en la racionalización de las importaciones vía un mayor costo cambiario a medida que se iba ajustando la tasa de cambio. [.] para elevar el costo de las importaciones se ajustaron los aranceles en un 15% en el mes de agosto de 1984 y a fines del año, como parte de la legislación fiscal, se estableció una

sobretasa del 8% sobre los impuestos de importación en forma generalizada. [.] Estas medidas permitían complementar el ajuste cambiario en el propósito de servir como mecanismo de mercado para graduar las importaciones"5.

La política fue útil para detener la erosión en la posición de reservas. Sin embargo, el método usado para reducir el déficit fiscal y mejorar la liquidez externa, basado fundamentalmente en el establecimiento de impuestos a las importaciones, tuvo efectos sobre los precios, sobre el potencial de desarrollo estructural del aparato productivo y sobre la viabilidad de mediano plazo del ajuste fiscal.

En particular, el cierre del mercado interno a la competencia externa permitió que la estructura oligopólica del aparato productivo fuera el principal determinante del nivel de precios: entre junio de 1984 y junio de 1985, en pleno proceso de ajuste, la inflación pasó de un nivel cercano al 15% a une de alrededor del 28%. Por su parte, el ajuste fiscal, logrado a través de la imposición de onerosos gravámenes al comercio exterior que, a la larga, deben ser desmontados si se piensa en la necesidad de introducir condiciones que estimulen el avance de la productividad en la economía, no redujo de manera sostenible el desequilibrio fiscal y generó una insatisfactoria senda de crecimiento de largo plazo.

Estos problemas, sin embargo, no se hicieron patentes inmediatamente, debido a la presencia de una bonanza cafetera que estimuló el crecimiento y que fue aprovechada para la generación adicional de ahorro público. Sin embargo, una vez pasados los efectos dinamizadores de la bonanza, se volvieron a hacer evidentes las restricciones estructurales que enfrenta el crecimiento, obligando a plantear nuevamente la necesidad de una transformación de fondo del aparato productivo.

Como respuesta, recientemente se hizo un tímido intento de reabrir la economía. El Programa de Modernización de la Economía Colombiana de la administración del presidente Barco fijó cuatro criterios para la racionalización del comercio exterior: automaticidad, universalidad, gradualidad y sostenibilidad. Con el criterio de automaticidad se buscaba minimizar el grado de discrecionalidad en el manejo de las importaciones; con el de universalidad, evitar discriminaciones en favor o en contra de sectores específicos; con el de gradualidad, permitir un proceso de adecuación de la estructura productiva a unas condiciones de mayor apertura; y, por último, con el de sostenibilidad, impedir que el proceso desata una dinámica que obligara a su reversión.

La experiencia demostró, sin embargo, que el manejo administrativo y macroeconómico consistente con los principios de gradualidad y sostenibilidad era mucho más complejo de lo que se pensaba en un principio. Por una parte, el estable cimiento de complejos mecanismos y la modificación recurrente de la regulación de la apertura, causaron una honda incertidumbre entre los particulares acerca de la secuencia de la misma, lo que los obligó a abstenerse de comportarse según lo preveían las medidas.

Por otra parte, el deliberado esfuerzo por compensar la pérdida de protección derivada de la reducción de las trabas al comercio exterior con un manejo activo de la tasa de cambio nominal, se volvió contraproducente en

5 Junguito (1986), Memoria de Hacienda, pág. 31.

términos de la política anti-inflacionaria, debido a la falta de respuesta de las importaciones al programa. "En el frente cambiario, el Gobierno Nacional ha buscado desde 1986 mantener y consolidar unos niveles de la tasa de cambio que otorguen competitividad a los productos colombianos en el exterior [.] En el período más reciente, además, se ha adoptado nuevamente una política activa, tendiente a incrementar esa tasa de cambio real"6.

Las lecciones de política macroeconómica que deja la historia económica reciente del país son claras: de una parte, los procesos de ajuste se deben complementar con reformas estructurales para estimular la productividad y el crecimiento, de modo que, junto con la estabilización macroeconómica, se logre una perdurable estabilidad de precios y unas sendas de incremento del PIB per cápita suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población. Desde el punto de vista macroeconómico, la reforma más importante tiene que ver con la apertura del comercio exterior, pero su aporte al crecimiento será aún mayor por estar acompañada con una serie de reformas estructurales adicionales, como las descritas en los capítulos anteriores de este Plan de Desarrollo.

De otra parte, el proceso de exposición a la competencia externa se debe acompañar con el requisito del equilibrio macroeconómico. En particular, se requiere una rígida disciplina fiscal para garantizar la estabilidad del nivel de precios y del sector externo, y para permitir un adecuado desempeño de la inversión del sector privado. Igualmente, el desarrollo de la reforma comercial debe estar acorde con el manejo de la tasa de cambio para evitar que éste se traduzca en una pérdida insostenible de reservas internacionales, o que se con vierta en un factor perturbador del ritmo inflacionario.

II. PRINCIPIOS PARA LA PROGRAMACION MACROECONOMICA

Un aspecto central del actual Plan de Desarrollo es considerar que un manejo macroeconómico correcto puede ser exitoso tanto en materia de estabilización económica como de adopción de reformas estructurales - concretamente en materia de reducción de la inflación e implantación de una apertura sostenible a la competencia externa- si logra: 1) reducir estructuralmente el déficit fiscal y 2) eliminar -o no inducir- desequilibrios, insostenibles en el largo plazo, en los precios relativos básicos.

El Plan de Desarrollo contiene unos principios globales de manejo macroeconómico armónico para reducir el déficit fiscal y eliminar los desequilibrios de los principales precios relativos, guardando el delicado balance que debe existir entre el ritmo de la apertura, la evolución del déficit fiscal, el desempeño del sector privado y el nivel de precios relativos como la tasa de cambio, la tasa de interés y los de los bienes producidos por el sector público.

1. El déficit fiscal

6 República de Colombia (1990), Programa de Modernización de la Economía Colombiana, documento COMPES DNP-2465-J, febrero, pág. 25.

La sostenibilidad de la apertura y el adecuado espacio para la inversión privada, de cuyo dinamismo aquélla depende, requieren el ajuste del sector público. La dificultad al respecto radica en dos aspectos: por una parte, debe corregirse la presencia de la tendencia estructural al desequilibrio del sector público, y, por otra, debe tenerse en mente que una apertura normalmente incluye una reducción de los impuestos a las importaciones, y por lo tanto puede llegar a empeorar la situación fiscal. El único modo de combatir este riesgo es con un eficaz ajuste fiscal.

Desde un punto de vista teórico, las distorsiones presentes en los mercados, que disminuyen su eficiencia como mecanismo asignador de recursos, pueden ser corregidas con una correcta intervención estatal, que grave o subsidie, según sea el caso, las actividades con costos o beneficios sociales que el mecanismo de mercado es incapaz de registrar a través de los precios.

La intervención del Estado en Colombia, sin embargo, no siempre ha tenido como prerrequisito la correcta identificación de las distorsiones presentes en la economía, y más bien ha operado como un mecanismo de compensación a los grupos que desarrollan más eficazmente presión sobre el sector público. Esta compensación se extendió de tiempo en tiempo con el fin de satisfacer nuevos reclamos sectoriales o regionales, generando, entre otros efectos, un sesgo hacia el déficit en el sector público. A lo anterior debe añadirse que no hay ninguna razón que permita suponer que el sector público posee siempre la información óptima para percibir las distorsiones que supuestamente debe corregir. De este modo, la intervención estatal viola la razón teórica que la justifica, llegando a ser en algunos casos, contrario a lo previsto, causante de mayores distorsiones en la economía.

Dentro de los instrumentos de intervención estatal sin clara racionalidad económica se cuentan muchos de los subsidios y el modo como tradicionalmente se han fijado los precios de ciertos bienes suministrados por el sector público. Estos han ocasionado un deterioro de la posición fiscal e inducido una asignación subóptima de recursos, al distorsionar la estructura de precios relativos con base en la cual los agentes económicos toman sus decisiones.

Para minimizar el impacto fiscal de la apertura e inducir condiciones de eficiencia en la economía, al tiempo que se simplifica la estructura de regulación y se reducen las tasas de tributación que pesan sobre las importaciones, gradualmente se deben desmontar los subsidios a las exportaciones, y se deben revisar las distorsiones en los precios relativos de ciertos bienes básicos producidos por el sector público, cuyos precios están muy por debajo de sus costos de oportunidad.

Fuera de las dos medidas anteriores, para sostener el sector externo y generar la evolución deseada del déficit fiscal, se deberán inducir esfuerzos adicionales de ahorro en la economía, provenientes de un mayor esfuerzo tributario, una reducción de los gastos corrientes y la eliminación de la dispersión de la inversión pública, concentrándola en sectores estratégicos, de alto rendimiento para el crecimiento económico. En materia tributaria, es fundamental reducir los niveles de evasión existentes en los impuestos de renta y ventas, superiores al 40%. Igualmente, la reducción de los gastos

corrientes, dada la rigidez de las transferencias del gobierno central a los municipios, debe concentrarse en la racionalización de la planta de personal del nivel central.

El control al crecimiento desmedido de la inversión pública puede coadyuvar al propósito del equilibrio fiscal. Una inversión menos dispersa y más selectiva, concentrada en la provisión de los llamados "bienes públicos" y "externalidades positivas", permite que el sector privado tenga presencia en actividades donde el sector público no es eficiente y eleva la productividad de la inversión global. Esto implica un proceso gradual que produce el múltiple beneficio de "desestatizar" e incrementar la eficiencia de la economía, y reducir el déficit fiscal.

La disminución del déficit fiscal tiene también el efecto deseado de reducir el incremento de la deuda pública, tanto externa como interna. Como consecuencia, el saldo de la misma como proporción del ingreso nacional debe disminuir, reduciendo la presión que el pago de intereses ejerce sobre las finanzas públicas y abriendo un espacio de financiación que puede ser aprovechado por el sector privado.

2. La tasa de cambio

En el contexto de una economía inflacionaria y semi abierta, la fijación de la tasa de cambio nominal debe consultar dos determinantes: 1) la evolución del nivel de precios interno y 2) la evolución de la tasa de cambio real de equilibrio.

En el mediano plazo, es deseable que la economía se mueva en el sentido de tener una tasa de cambio real competitivo y estable, para eliminar el sesgo anti-exportador de la economía y sustituir mecanismos poco transparentes de protección. El proceso de apertura significa avanzar en este sentido, a que, para proveer un marco macroeconómico que garantice la sostenibilidad del mismo, es necesario acompañar el desmonte de las trabas comerciales y la reducción de los aranceles con un incremento de la tasa de cambio real. Adicionalmente, el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva permite que la reducción de la demanda, producida por la disminución del déficit fiscal, se neutralice con el estímulo que se otorga a la demanda externa.

La política cambiaria en el proceso de apertura no se utilizará: 1) para luchar contra la inflación "estructural" (es decir, aquélla causada por el aislamiento y la improductividad de la economía), pues, de lo contrario, como la experiencia lo ha demostrado, se precipitaría una crisis del sector externo, y

2) para proveer protección efectiva más allá de lo requerido por las condiciones de equilibrio estructural de la balanza de pagos, ya que, de otro modo, podrían desatarse presiones inflacionarias en la economía.

En otras palabras, la política cambiaria debe manejarse con el propósito de evitar aceleraciones inflacionarias, pero no con el de ser un instrumento activo para la reducción de la inflación estructural. En el corto plazo, ésta última debe reducirse, no como consecuencia de la política cambiaria, sino de una rígida disciplina fiscal y monetaria. En el mediano plazo, el ajuste del sector público, aunado al éxito del programa de apertura, que significa la

incorporación por parte de la economía de una mayor productividad, implica la eliminación de los factores que provocan la presencia de inflación persistente en el país.

Debido a que la transición a una economía más abierta y los recientes choques del sector externo producen incertidumbre acerca del nivel deseable de la tasa de cambio real, la parcial libertad cambiaria permite al mercado brindar información para evaluar la tasa de cambio de equilibrio.

3. El ahorro, la inversión y la tasa de interés

El éxito del programa de apertura requiere una recuperación del ritmo de acumulación de capital en el país. Los niveles de inversión recientes son crecientemente insuficientes. Como lo muestra la gráfica 1, se espera que los países en su proceso de desarrollo mantengan una porción creciente del ingreso dedicado a inversión. Desde los años treinta, Colombia evolucionó bastante parecida al patrón internacional, pero comenzó a alejarse de este desde mediados de los años setenta. Esto ha sido particularmente notorio con la inversión privada, en la cual Colombia presenta hoy niveles inferiores a los de países con desarrollo similar (cuadro 2).

El aumento de la inversión privada se produce cuando existen oportunidades rentables a dónde dirigirse y, además, requiere un espacio macroeconómico resultado de un adecuado balance entre las finanzas públicas, los resultados de la cuenta corriente y la disponibilidad de ahorro privado.

La apertura de la economía al mercado internacional debe generar oportunidades de inversión para aquellos sectores que ya las tienen copadas en el enclaustrado mercado nacional. La apertura estimula la inversión para la venta de nuevos productos y la ampliación de los mercados externos, genera nuevas condiciones para la inversión extranjera e implica una reducción de la tasa de cambio real efectiva que reduce el costo del capital.

La reducción del desequilibrio del sector público evita el desestímulo a la inversión privada, que se produce por el desplazamiento de ciertas actividades económicas del sector privado y la congestión sobre el mercado de crédito externo. Adicionalmente, las menores expectativas sobre las tasas de interés de corto y mediano plazo consistentes con una menor presión fiscal, crean las condiciones de bajo riesgo y estabilidad necesarias para garantizar una sana evolución de la financiación de la inversión.

El nivel de inversión privada está también relacionado con la disponibilidad de fondos externos para importar, e inversamente con la participación del sector público en las importaciones. Se deben posibilitar las condiciones macroeconómicas para que el sector privado, silo considera conveniente, acceda en condiciones de mercado al ahorro externo, ya sea en forma de endeudamiento o inversión extranjera, para garantizar la rentabilidad del uso de los recursos externos.

La generación de ahorro doméstico garantiza la solidez de la cuenta corriente. En el mediano plazo, incluso, el ahorro se incrementa por el estímulo que la apertura provee a las exportaciones. Cuando la competitividad de la economía permite la venta de una fracción sustancial de la producción en el exterior, el mantenimiento de nuevos mercados es un aliciente de central importancia para generar ahorro y aumentar la producción.

El papel del sistema financiero en la generación de ahorro y en la financiación de la inversión no puede subestimarse. La actual oferta de instrumentos de captación del sistema no favorece el ahorro productivo, debido a su concentración alrededor de papeles de rápido vencimiento. El

estímulo a la diversificación de los instrumentos de captación, particular mente en lo que tiene que ver con los plazos de vencimiento, redunda en mayores alicientes para la generación de ahorro.

El sistema financiero debe ofrecer los recursos en los volúmenes y condiciones necesarios para apoyar el auge de la inversión privada. La composición del financiamiento de las empresas productivas continúa estando sesgada hacia las deudas a corto plazo y la financiación mediante la emisión de acciones continúa siendo de poca importancia. Las reformas llevadas a cabo en el sistema financiero y en el mercado de capitales están orientadas también a mejorar las condiciones de financiamiento de la actividad productiva, por sus efectos sobre los márgenes de intermediación, las tasas de interés reales y lo plazos de financiación.

A pesar de la incertidumbre existente sobre la importancia que una tasa de interés real positiva tiene sobre la generación de ahorro y sobre su canalización a través del sistema financiero -así como sobre la calidad de la inversión y su aporte al crecimiento-, no cabe duda que tratar de reducirla artificialmente produce desintermediación financiera, genera presiones sobre la demanda agregada, estimula la fuga de capitales e induce el uso de los escasos recursos de ahorro en los proyectos menos rentables.

De esta manera, los esfuerzos por controlar administrativamente las tasas de interés son contraproducentes en términos tanto de la disponibilidad de ahorro para financiar la inversión como del aporte de ésta al crecimiento económico, debido a la distorsión que se causa sobre el costo efectivo del crédito.

Es de resaltar cómo los desequilibrios macroeconómicos transitorios en el frente monetario, producto de bonanzas del sector externo, se traducen en iliquidez inmediata y tasas de interés muy altas, reflejo de un sector financiero con muy poca capacidad de ahorro e intermediación (cuadro 3). En la medida en que el ajuste de los desequilibrios transitorios en el sector externo afecte la intermediación financiera y produzca recurrentemente "enfermedad holandesa", se afectarán igualmente las condiciones necesarias para estimular la inversión privada y la apertura comercial.

III. PROYECCIONES MACROECONOMICAS

El Plan de Desarrollo propone una serie de inversiones (resumidas en el capítulo V) para encauzar la economía por una senda de crecimiento autosostenido que permita solucionar los más acuciantes problemas de los colombianos. Sin embargo, para impedir que la ejecución del programa de inversión desencadene desequilibrios de orden macroeconómico que impidan obtener los resultados económicos desea dos, es necesario que haya compatibilidad entre el primero y las segundas; es decir, se requiere que la inversión prevista no vaya en contravía de las metas fijadas por el Gobierno en materia de inflación, participación del sector privado en la actividad económica y crecimiento.

De allí que sea indispensable analizar la compatibilidad del programa de inversión pública del Plan de Desarrollo con un escenario en el cual, dadas tanto las metas propuestas de inflación y crecimiento como el mantenimiento

sin cambios en la política económica actual, se respete la consistencia macroeconómica. De no existir la mencionada compatibilidad, es necesario estimar el ajuste requerido en las políticas para lograr el nivel deseado de inversión. Tal es el propósito de la presente sección.

Inicialmente, se presentan las proyecciones fiscales para el período 1991-1994, dados los montos de inversión previstos en el Plan y las medidas de política vigentes en el momento de su elaboración. Con este fin se utiliza la llamada "metodología de las cuentas financieras", que presenta las cuentas fiscales en términos de "operaciones efectivas de caja". Esta metodología permite estimar el balance ahorro-inversión y el superávit o déficit fiscal que surge de los niveles programados de inversión7.

Seguidamente se proyecta un escenario macroeconómico "base", resultado de aplicar un modelo de consistencia8 conocido como "Modelo Standard Mínimo Revisado Extendido"9.

7 El cómputo del superávit o déficit fiscal no coincide con el balance ahorro-inversión del sector público, debido a que la clasificación de cuentas que usa la metodología de las cuentas financieras no es igual a la que emplea la contabilidad nacional, aunque los dos términos ("superávit fiscal" y "balance ahorro-inversión del sector público") son conceptual- mente idénticos.

8 De consistencia en el sentido de que las proyecciones respetan las restricciones presupuestales de todos los agentes de la economía.

9 Así es conocido en el Banco Mundial, donde fue diseñado inicial- mente. El modelo fue adaptado para Colombia por la Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación. Para una descripción de la mecánica del modelo, ver William Easterly, E. C. Hwa, Piyabha Kongsamut, and Jan Zizek (1990). "Modeling theMacroeconomic Requiremenis of Policy Reforms ", The World Bank Policy, Research, and External Affairs Working Papers, May, reimpreso bajo el nombre de "Un modelo sobre requisitos macroeconómicos para adelantar reformas de política", en Ensayos Sobre Política Económica, No. 18, Departamento de Investigaciones Económicas, Banco de la República, diciembre de 1990. Para una descripción de la versión para Colombia adaptada por el Departamento Nacional de

Partiendo de las metas fijadas para cuatro variables (crecimiento, inflación, tasa de interés real de captación y tasa de cambio real), el modelo arroja unos balances ahorro-inversión para los sectores externo y privado, dados los cuales sólo hay un balance ahorro-inversión del sector público que permite mantener el equilibrio macroeconómico. Para lograr este balance, el modelo proyecta los ingresos y gastos corrientes del sector público y ajusta su inversión de manera residual.

Con el fin de saber si hay compatibilidad entre la inversión pública prevista en el Plan y el escenario macroeconómico "base", se comparan la inversión estimada en términos de caja con el "espacio" de inversión que resulta de la aplicación del modelo. Si, de acuerdo con esa comparación, la consistencia macroeconómica genera un insuficiente "espacio" para cubrir los montos de inversión requeridos por el Plan, se requeriría un ajuste fiscal adicional10, resignar algunas metas de comportamiento económico, o modificar los balances ahorro-inversión del resto de sectores.

Finalmente, se efectuaron unas simulaciones con el RMSM-X con el propósito de definir la combinación de instrumentos fiscales y cambiarios requerida para eliminar la diferencia entre la inversión calculada de manera residual y la prevista en el Plan de Desarrollo.

1. Las proyecciones de inversión pública del Plan

Los resultados de las proyecciones fiscales, a partir de la metodología de las cuentas financieras, se resumen en el cuadro 4. En ellos están incluidos los efectos de la aceleración de la apertura comercial adoptada en agosto del presente año, pero no se considera ningún cambio adicional en la política fiscal11. Las proyecciones en materia de inversión pública suponen que ésta se centrará en la realización de las obras previstas en el Plan y que el gobierno no emprenderá ningún macroproyecto adicional.

De acuerdo con los resultados obtenidos, aunque el déficit del sector público consolidado podría ascender en 1992 a 1.8% del PIB, la situación fiscal mejorará a partir de ese año, hasta llegar en 1994 a un superávit de 0.49%. El gobierno central reduce su déficit en 1994 a 0.19%, mientras que el resto del sector público aumenta su superávit a 0.68%.

Las variables relevantes para el análisis de consistencia que se desprenden de las anteriores cifras son el monto de inversión pública y el balance ahorro-inversión del sector público. Ellas se presentan en el cuadro 5.

Planeación, ver Rafael Villarreal y Carmen Ana Torres (1991). "La versión del RMSM-X para Colombia", Departamento Nacional de Planeación, mimeo, mayo.

10 Si al incluir en las cuentas fiscales estimadas por el RMSM-X la inversión del Plan se obtiene el resultado de un sector público equilibrado, o incluso superavitarlo (lo que se refleja en un balance ahorro-inversión cero o positivo), no necesariamente se puede concluir que hay espacio macroeconómico para la inversión pública prevista, pues el sector público podría no ser lo suficientemente superavitario dados los resultados obtenidos para los sectores privado y externo.

11 Las cifras del cuadro 4 reflejan los datos presupuestales descritos en el capítulo anterior, aunque, por estar expresadas en términos de operaciones efectivas de caja, utilizan una metodología contable distintos de la presupuestal, lo que impide que las cifras del cuadro y del capítulo anterior sean exactamente iguales.

13. El déficit difiere del balance ahorro-inversión del sector público debido a que en las operaciones efectivas de caja se considera como inversión una serie de cuentas que no reciben la misma clasificación en la contabilidad nacional.

14. Incluye la inversión pública prevista en el Plan de Desarrollo

2. Consistencia macroeconómica del Plan: El escenario base

Dentro de los objetivos del Plan de Desarrollo están una aceleración del crecimiento económico a lo largo del próximo cuatrenio y una reducción de la

inflación a niveles inferiores al 20%. Para mantener la orientación de la economía sugerida por el Plan y dar un mayor juego al sector privado se debe garantizar, además, una tasa de cambio competitiva y una reducción en las tasas de interés.

Definidas esas cuatro variables, es posible proyectar (con ayuda del modelo RMSM-X) el escenario con el cual se debe evaluar la compatibilidad macroeconómica del programa de inversiones del Plan.

Los supuestos básicos en materia de crecimiento y de inflación están contemplados en el cuadro 6. Como se puede observar, el crecimiento económico se acelerará paulatina mente hasta llegar al 5% en 1994, y la inflación se reducirá hasta llegar a niveles del 18% en ese mismo año.

Otros supuestos básicos son los siguientes:

1. La tasa de cambio se mantiene en un nivel competitivo, en línea con su nivel de equilibrio de mediano plazo.

2. La tasa de interés real de captación baja del 5.5% en 1991 al 4.5% en los años siguientes. Ello es posible gracias a que el encaje marginal se desmonta de manera gradual y las políticas monetarias y de crédito se hacen menos restrictivas. El modelo contempla, además, el desmonte de las inversiones forzosas del sistema financiero.

3. El financiamiento del déficit sólo tiene impacto monetario en 1992, por un monto equivalente a $72 mil millones.

4. El saldo de reservas internacionales se fija en el equivalente a 7.7 meses de importaciones de bienes y servicios, que es lo proyectado para finales de 1991.

5. Las exportaciones de café y minerales, los ingresos netos por transferencias y las tasas de interés externas son exógenas en el modelo y se obtienen de las proyecciones de balanza de pagos del Plan de Desarrollo. Los supuestos generales de estas proyecciones se presentan en el cuadro 7.

Con base en los anteriores supuestos, se obtiene un escenario en el cual la inversión privada aumenta su participación en el PIB de 12.4% en 1991 a 13.4% en 1994, como resultado de la reducción de las tasas de interés reales de captación del sistema financiero y de los menores márgenes de intermediación. También se supone un efecto exógeno favorable sobre la inversión privada, derivado de las reformas estructurales que se han venido llevando a cabo y que se están proyectando para los próximos años.

En el sector externo se obtiene un superávit en la cuenta corriente de aproximadamente 0.4% del PIB en promedio entre 1991 y 1994. La proporción del superávit comercial en el PIB en el período 1992-1994, en promedio, se reduce en 0.7% respecto a la de 1991, aunque se mantiene por encima del 2% en todos los años, como consecuencia del menor crecimiento de las importaciones oficiales de bienes de capital, derivado del bajo crecimiento de la inversión pública.

Sin embargo, dadas esas condiciones, el balance ahorro- inversión del sector público requerido para que todo el pro grama sea consistente, es mayor que el balance estimado al aplicar el programa de inversiones contemplado en el Plan de Desarrollo. El cuadro 8 muestra en efecto que, sin cambios de política, el escenario "base" no es consistente con la inversión pública del Plan. La diferencia positiva entre el balance consistente (resultado de aplicar el RMSM-X) y el balance estimado (resultado de incluir en las cuentas fiscales la inversión del Plan de Desarrollo) indica que no hay espacio macroeconómico para ejecutar toda la inversión del Plan. Esta limitación es particularmente sensible en 1992, ya que, de ejecutarse la inversión pública prevista para ese año, el déficit fiscal que se produciría -1.57% del PIB- sería inconsistente con el propósito de estabilización. En estas condiciones, la ejecución del pro grama de inversión pública generaría presiones inflacionarias, elevación en las tasas de interés o tendencias a la revaluación de la tasa de cambio real. Es decir, la inversión pública se abriría campo desplazando otro tipo de gastos: el consumo privado, la inversión privada o las exportaciones.

3. Medidas necesarias para el logro de la consistencia

Para obtener las metas de inflación y crecimiento, y abrir espacio a la inversión pública del Plan, pueden adoptarse medidas fiscales, cambiarias y de financiamiento del déficit fiscal, o una combinación de ellas.

Bajo estas consideraciones se realizaron cinco ejercicios de simulación que calculan los requerimientos en materia de ajuste fiscal y cambiario que podrían hacer consistentes los niveles de inversión pública del Plan de Desarrollo. No se consideraron medidas para aumentar la financiación del déficit fiscal, por sus efectos perversos sobre la estabilidad del nivel de precios o sobre las tasas de interés.

Las dos primeras simulaciones se concentran en el uso de instrumentos cambiarios. El primer ejercicio calcula la evolución de la tasa de cambio real necesaria para abrirle espacio a la inversión pública. Para ello, la tasa de cambio real se revaluaría 10% en 1992 (es decir, 10 puntos por debajo del equilibrio), para recuperarse parcialmente después de entonces. Este movimiento de la tasa de cambio apuntaría a disminuir la acumulación de reservas internacionales en el corto plazo, para luego mantener la tasa de cambio en el nivel que abre espacio al plan de inversiones públicas. En el segundo ejercicio se combinan las políticas de ajuste fiscal (incremento de los ingresos y reducción del consumo) con un movimiento de la tasa de cambió en la otra dirección: devaluando realmente el 10% en 1992 con el fin de mostrar que, dada la acumulación de reservas de la actualidad, es fundamental guiar el manejo de la tasa de cambio con criterios que atiendan la competitividad de mediano plazo del sector externo, y evitar devaluaciones reales superiores a las de equilibrio, tal como sucedió en 1990.

Los otros tres ejercicios se concentran en el uso de instrumentos fiscales para generarle espacio al aumento de la inversión. El tercer ejercicio genera este espacio exclusiva mente con un aumento de los ingresos tributarios, en un monto equivalente al 1.1% del PIB, y de otros ingresos del sector descentralizado, por 0.2% del PIB. El cuarto calcula los cambios en el gasto de consumo público requeridos para abrir el espacio a la inversión pública. Por último, el quinto combina los dos anteriores.

El cuadro 9 muestra que una revaluación temporal de la tasa de cambio (que se recupera posteriormente) produce un espacio macroeconómico más que suficiente para la inversión pública prevista, ya que el balance ahorro- inversión macroeconómicamente consistente es inferior al estimado con la inversión del Plan. Sin embargo, el espacio para la inversión pública se produce a costa de un debilitamiento del comercio exterior. Las exportaciones perderían participación en el PIB durante el período 1992-1994, de 18.5% a 17.4%. La cuenta corriente pasaría de un superávit de 0.4% del PIB a un déficit de 0.5%. La revaluación del peso, así sea temporal, es un mecanismo para abrirle espacio a la inversión pública que resulta incompatible con la orientación básica del Plan de Desarrollo de dinamizar la internacionalización de la economía.

En segundo lugar, la combinación de ajuste fiscal con una devaluación real en 199212 también genera el adecuado espacio macroeconómico para la inversión pública, como se puede apreciar en el cuadro 10. Sin embargo, la

12 El ajuste considera un aumento en los ingresos fiscales y una reducción en el gasto corriente (ver simulaciones de política fiscal).

devaluación modifica la situación de equilibrio de la cuenta corriente, obteniéndose un superávit del 1.1% del PIB en el período 1991-1994. Para sostener este superávit ye! creciente desbalance entre ahorro e inversión del sector privado, se requerirían improbables niveles crecientes de ajuste de! sector público, hasta alcanzar un superávit fiscal de 2.75% en 1994.

En síntesis, no es aconsejable desviar la tasa de cambio real de su nivel de equilibrio. Variaciones hacia arriba o hacia abajo generan situaciones difíciles de manejar, pues podrían atentar contra la apertura o contra la estabilidad macroeconómica al imponer requerimientos de ajuste fiscal nunca vistos en la historia del país.

En tercer lugar, la generación del espacio para la inversión pública mediante mayores ingresos fiscales resulta macroeconómicamente consistente (cuadro 11). Dadas las metas de inversión, se produciría un ligero déficit fiscal de 0.69% del PIB en 1992, y un superávit fiscal de 0.69% y 1.76% del PIB en los años siguientes. La cuenta corriente, por su parte, no se vería afectada pues los efectos negativos de los mayores ingresos sobre las importaciones serían compensados por el aumento de las importaciones oficiales de bienes de capital.

El cuarto escenario muestra que, con una reducción de la participación del consumo del sector público en poco menos de medio punto del PIB, de 8.52% en 1991 a 8.1% en los años siguientes, se puede cumplir en general el programa de inversión pública (ver cuadro 12).

Sin embargo, de esta manera, el déficit fiscal que se genera en 1992 sigue siendo alto para los propósitos de estabilización (1.12% del PIB). En los dos años siguientes, se generan unos superávit de 0.55% y de 1.52%. La medida genera una pequeña reducción en el superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos a causa de las mayores importaciones oficiales de bienes de capital, a pesar de la reducción de las importaciones oficiales de bienes de consumo.

El último escenario, que combina los instrumentos de ajuste fiscal y mantiene la tasa de cambio en su nivel de equilibrio de mediano plazo, produce (cuadro 13) un espacio más que suficiente para la inversión pública, y genera en 1992 el menor déficit fiscal de todos los escenarios (0.25% del PIB). Los grandes superávit de ahorro sobre inversión del sector público que produce esta simulación a partir de 1993, son aprovechados para dar espacio a la inversión del sector privado, sin deteriorar la cuenta corriente de la balanza de pagos, que está prácticamente en equilibrio durante el período 1992-1994.

4. Conclusiones

Las simulaciones muestran que, con los adecuados ajustes de política fiscal, el programa de inversiones públicas del Plan es perfectamente consistente con el equilibrio macroeconómico.

Las simulaciones ilustran los inconvenientes de utilizar una política cambiaria activa con ese propósito. La revaluación de la tas de cambio real afecta de manera significativa las exportaciones, lo cual es contrario a los objetivos del pro grama de apertura e internacionalización de la economía. La devaluación, por su parte, genera cuantiosos superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que, para que puedan ser absorbidos macroeconómicamente, requieren un ajuste fiscal excesivamente alto, o la generación de ahorro privado.

Lo anterior pone en evidencia que las políticas fiscal y cambiaria con las cuales se ha comprometido la actual administración, en el sentido de aumentar los ingresos y reducir el consumo del sector público, y mantener una tasa de cambio en línea con su nivel de equilibrio de mediano plazo, son las adecuadas, no sólo para permitir la ejecución de la inversión prevista en el Plan de Desarrollo, sino también para garantizar su compatibilidad con un escenario macroeconómico deseable, en el que se destaca el aliento al crecimiento económico en el contexto de una reducción del ritmo de incremento del nivel de precios.

Capítulo VII

El Impacto Global del Plan

Capítulo VIL El impacto global

del Plan

Con el renacimiento del interés por la teoría del crecimiento en la academia internacional en la última década, se ha visto una explosión de estudios empíricos comparativos sobre las experiencias de crecimiento en la postguerra. En la búsqueda de la explicación de las diferencias observadas en la evolución del PIB en países se han derivado conclusiones más o menos claras. Mas que puramente aleatorio, el crecimiento económico parece asociarse con algunas características estructurales iniciales de las economías y con el tipo de políticas adoptado. Quizá el resultado más sólido haya sido que la apertura de la economía al mercado mundial, complementada con ciertos tipos de inversión en infraestructura física y de capital humano y -por supuesto- la inversión privada, genera el mayor impacto sobre el crecimiento, por irrigarse a un gran número de sectores, impulsando la competitividad y eficiencia.

Igualmente, los estudios de la década anterior han dejado claro que la pobreza puede ser mejor analizada en términos de los factores que contribuyen a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, puesto que ello permite una mayor concentración de los recursos en la remoción de los obstáculos que impiden alcanzarlas. La política social asociada con este Plan de Desarrollo está guiada por ese criterio, al enfocar su esfuerzo hacia la educación, la salud básica, la nutrición y la vivienda; identificadas, junto con el empleo y los ingresos, como las principales necesidades básicas insatisfechas.

Este capítulo evalúa los principales impactos esperados de la ejecución del Plan de Desarrollo sobre crecimiento y bienestar. En la primera sección se evalúa su impacto sobre el crecimiento económico y el cambio estructural del aparato productivo del país. En la segunda sección, se evalúa su impacto sobre la pobreza y otros indicadores de bienestar de la población, incluyendo el impacto del Plan sobre la mortalidad infantil.

La conclusión es que el logro de las metas propuestas por el Plan tendrá enorme impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población. La tasa de crecimiento económico se acelerará hasta llegar a ser superior al 5% entre 1994 el año 2000. Con ello, el ingreso per-cápita podría crecer durante la década más que en ningún otro período del siglo.

El Plan, por otra parte, representa la posibilidad de que tres millones y medio de colombianos superen el estado de pobreza, reduciendo el número de personas con necesidades básicas insatisfechas a menos de 10 millones al final del gobierno. Finalmente, la tasa de mortalidad infantil podría llegar a reducirse hasta una tercera parte en los cuatro años, con lo cual Colombia

comenzaría a registrar indicadores de bienestar de la población que se ubicaría entre los más altos de América Latina.

I. EL IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO ECONOMICO

1. El método de equilibrio general

El análisis del efecto de las distintas políticas planteadas en el Plan requiere de innovaciones metodológicas importantes. Los procesos de cambio estructural difícilmente son capturados en los modelos econométricos tradicionales. Así- mismo, los modelos de simulación de coeficientes fijos han demostrado ser excesivamente rígidos para evaluar el impacto de las políticas. Por este motivo, se decidió usar como herramienta de análisis de los posibles efectos del Plan de Desarrollo una técnica analítica de creciente aceptación: los modelos computables de equilibrio general1. Estos modelos tienen al menos cuatro virtudes para éste propósito:

a) Se concentran en los efectos de mediano y largo plazo sobre la estructura de la economía.

b) Permiten guardar la consistencia macroeconómica de los análisis en forma explícita.

c) Tienen un sólido fundamento microeconómico, por derivarse su estructura del comportamiento de los producto res y consumidores.

d) Permite simular el impacto del tipo de políticas planteadas en el Plan de Desarrollo con atención especial sobre los mercados de productos y factores, determinando los equilibrios sectoriales a través de cambios en los precios relativos. De esta manera, se pueden percibir los impactos generados endógenamente sobre la producción global, la distribución sectorial del empleo, el consumo, las exportaciones y las importaciones.

El modelo de equilibrio general construido para Colombia consta de 259 ecuaciones de comportamiento, que recogen las relaciones entre 12 sectores productivos y las respuestas de los diferentes agentes en la producción, el consumo, el comercio exterior, el ahorro y la inversión y -por ende- en la distribución de los ingresos. Las ecuaciones y su descripción se presentan en el Anexo.

El modelo simula el efecto de cuatro escenarios de política sobre el crecimiento global y la estructura de la economía por tipo de demanda y sector productivo para el período 1991 a 1995. Todos los escenarios comparten algunos parámetros básicos que no cambian con las políticas: el crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo, las exportaciones y producción de café, minería y petróleo y los flujos financieros internacionales programados para los próximos cuatro años.

2. La simulación de las políticas del Plan

1 Estos modelos han tenido un auge desde la publicación por Der Kemal, Jaime De Melo y Sherman Robir General Equilibrium Modeis for Economic Development. Cambridge, Cambridge University Press, 1982 Para una evaluación de su utilidad, consúltese Robinson, Sherman. Multisectoral modeis of developing countries: a Survey, en Chenery y Srinva san. Handbook ofDevelopment Economics. New York, North Holland, 1988 y Lance Taylor, Structuralist CGE Modeis en Taylor, Lance (ed) Structura list Computable General Equilibrium modelsfor the Development World. Carnbridge, MIT Press, 1990.

Se han diseñado cuatro escenarios básicos para evaluar las políticas incorporadas en el Plan de Desarrollo. El escenario de base, que sirve precisamente para contrastar el impacto cuantitativo de las nuevas políticas, es un escenario inercial donde la economía no se abre a la competencia internacional, no se hacen inversiones en infraestructura física, y la inversión privada y la productividad apenas crecen como en las dos décadas anteriores.

Los escenarios de política se construyen paulatinamente, añadiendo, paso a paso, las principales acciones del Plan de Desarrollo. En el primer escenario, se evalúa el impacto del programa de apertura al comercio internacional. En el segundo se estudia el impacto de los nuevos montos y modalidades del gasto público en el programa de Vías para la Apertura. En el tercer escenario se simula la respuesta de la inversión del sector privado ante los cambio de política. Para este propósito, inicialmente se incluye el impacto del programa de inversión en adecuación de tierras para la agricultura. En una segunda fase, se evalúa la respuesta del sector privado inversor en las actividades no primarias. Por último, en el cuarto escenario, se simula - acumulando el efecto de los tres primeros paquetes de política-, el efecto del programa de inversiones en capital humano previsto en el Plan de Apertura Educativa.

A. El escenario básico de referencia

Como punto de comparación, se simula la evolución de la economía sin incorporar las orientaciones del Plan de Des arrollo (apertura, infraestructura y capital humano), reproduciendo, además, el estancamiento de la productividad y de la inversión privada observados en los últimos años.

No sorprende encontrar que, de continuarse con un esquema de enclaustramiento y asignación ineficiente de los recursos públicos, el desempeño económico sería bastante desfavorable. El crecimiento anual medio para el quinquenio no sería mayor al del año 1991, del orden del 2.3%, sustancial mente inferior al crecimiento histórico. Así, el aumento del ingreso per capita sería de menos del 0.5% anual, con lo cual se requeriría mas de siglo y medio (158 años) para duplicar el ingreso per capita que hoy tiene el país.

En tal escenario, por otra parte, se daría un crecimiento del comercio exterior marginalmente mayor al de la producción, pero la participación de la inversión privada continuaría disminuyendo. Y con ello no se presentarían las tendencias de cambio estructural en la producción que serían necesarias para poner al país acorde con la evolución de los países que han superado el subdesarrollo.

Los resultados anteriores reflejan claramente entonces, el agotamiento del modelo de desarrollo anterior, el cual, en lugar de inducir mayores niveles de productividad, estimula la ineficiencia en la utilización y asignación de los recursos, consolidando el funcionamiento inadecuado del aparato productivo.

B. Los escenarios de simulación de política

Los siguientes cuatro escenarios simulan el impacto de los diferentes componentes de la política incorporada en el Plan de Desarrollo, hasta

construir un escenario que constituye el objetivo de este gobierno. Los principales resultados de las simulaciones se presentan en el Cuadro 1.

a. La apertura económica

La dinamización del comercio exterior a través del pro grama de apertura es uno de los fundamentos b de la estrategia económica del gobierno. Además de su efecto global sobre la demanda de la economía, la dinamización del comercio exterior induce externalidades que ejercen efectos favorables sobre la productividad de la economía. Tales externalidades se asocian con el crecimiento y diversificación de las exportaciones y las importaciones.

La producción doméstica exportable es función creciente de las exportaciones, ya que por la vía del comercio se introducen impactos de aprendizaje y competitividad inducidos por el acceso a mercados de mayor dimensión y de nuevas características. De otra parte, la productividad del capital depende de las nuevas inversiones -especialmente con bienes importados-, más productivas que las anteriores por incorporar las nuevas tecnologías. En una economía como la colombiana, donde el 90% de las importaciones se destinan a la producción, la reducción de costos -por los menores aranceles y las menores rentas de escasez- mejora el acceso a mayo res niveles tecnológicos, fortaleciendo la eficiencia y competitividad de los sistemas productivos. De esta forma, la apertura de la economía, a través de las mayores exportaciones e importaciones, induce externalidades con efectos de crecimiento a través del mejoramiento de la capacidad productiva de la economía.

En este ejercicio se simula el efecto de la reducción de aranceles recomendado por el CONPES en agosto2 y del mantenimiento de la tasa de cambio real existente a finales de julio de 1991, contrastándolo con una situación extrema sin apertura, como la vigente antes de febrero de 1990.

Los resultados indican que la profundización de la apertura económica genera algunos costos de corto plazo -observados en una desaceleración del crecimiento en 1991- pero induce una aceleración sustancial del crecimiento económico en el mediano plazo. El crecimiento anual del PIB se acelera hasta llegar a un promedio del 3.1% en el quinquenio, lo cual permitiría doblar el ingreso per cápita en 56 años. El ritmo de crecimiento de las exportaciones aumenta hasta el 6.6% en promedio, siendo las exportaciones menores su componente mas dinámico -especialmente aquellas provenientes de industria que aumentan a más del 16%- con un crecimiento medio del 12.9% anual, lo cual le permite aumentar su participación en el PIB del 7.6% actual hasta un 12.0% en 1995. Asimismo, se aceleran las importaciones hasta alcanzar un 7.4% anual en el quinquenio, elevando su participación hasta 18.4% del PIB en 1995.

b. Infraestructura

El segundo componente del Plan que se simula es la reorientación de la Inversión Pública hacia la infraestructura física de transporte. Al igual que en el caso anterior, mas que por sus efectos sobre la demanda de la economía -que

2 Documento DNP-2549-SJ. Decisiones sobre el Programa de Apertura. II.

no son despreciables- este tipo de inversiones afecta la trayectoria y el potencial de crecimiento a través de las externalidades productivas. La mayor inversión en infraestructura (vías, puertos, comunicaciones, etc.) permite disminuir los costos de transporte y embarque de productos destinados al mercado externo. Con ello, se mejora la productividad del acervo de capital privado de los productores3.

3 De forma análoga se analiza el impacto de la mayor inversión en educación y salud. Con ellos se modifica el acervo existente de "capital Humano", fortaleciéndolo y mejorando su productividad y eficiencia.

Con un crecimiento de la inversión pública del 6.9% reorientada hacia la infraestructura se logra un crecimiento adicional de la economía de 0.3% anual en promedio para el quinquenio. Con ello se obtendría un crecimiento del 3.4%, que permitiría doblar el ingreso per-capita en 46 años. El mayor efecto de las nuevas inversiones se percibiría en la dinamización del sector agropecuario que, con menores costos finales, podría abastecer mas eficazmente los mercados internos y de las exportaciones.

Como se observa, la conjunción de apertura e infraestructura física genera saludables efectos sobre la economía, como fruto de la interiorización de los factores dinámicos inducidos por la apertura y las externalidades generadas por la ampliación de la infraestructura de comunicaciones. De esta forma se logra mayor eficiencia y productividad, atacando la causa del estancamiento reciente de la economía. Sin embargo, éstas políticas, por sí solas, tienen limitaciones importantes. Aun que mayor que en la primera simulación de inercia de políticas, el crecimiento del PIB per cápita resulta aún por debajo al estándar histórico. Y este bajo crecimiento se debe básica mente a la débil respuesta de la agricultura (que alcanzaría crecimientos apenas mayores al 2% anual, que a su vez impedirían un crecimiento de las exportaciones agropecuarias diferentes de café mayor al 5.0% anual) y de la inversión privada (que no se aceleraría frente al escenario básico).

En realidad, en una economía tan cerrada y con un Estado tan pequeño como en Colombia -donde las exportaciones y las finanzas públicas en proporción al PIB son relativamente pequeñas frente a las de países comparables-, el impacto cuantitativo de mayores exportaciones y más alta - o mejor-inversión pública no es tan considerable como en otros países. Por ello, para lograr una aceleración sustancial del crecimiento económico, deben atenderse simultánea mente otras fuentes de crecimiento de la oferta potencial. En general, visto a un período de 2 o 3 años, la inversión privada resulta insustituible, especialmente si se orienta hacia los sectores donde ésta tiene la mayor productividad. En una perspectiva de más largo plazo, la inversión en capital humano parece la mejor opción. Estos son los paquetes de política que se simulan en las dos secciones siguientes.

c. La respuesta de la inversión privada.

La respuesta dinámica de los inversionistas privados puede analizarse en dos etapas, de acuerdo con el tipo de instrumentos a disposición del Estado para impulsarla. El Programa de Adecuación de Tierras del tercer capítulo representa un aumento de la inversión privada de al menos 0.5% del PIB durante el período. La inversión en el resto de sectores provendrá básicamente del programa de vivienda, la inversión extranjera, la reinversión para la reestructuración industrial y la irrupción privada en actividades que hasta ahora han permanecido en manos de empresas del Estado. También la modificación de los mercados inducirá gradualmente un nuevo clima de inversión y de confianza en la situación general que alimentará todo el proceso de creación y ampliación de empresas.

i. La inversión en riego y drenaje

El débil crecimiento de la agricultura en los ochentas estuvo asociado con el lento aumento de la productividad del trabajo. Y este resultado estuvo determinado por el reducido ritmo de inversiones en el sector, especialmente en mejora miento de tierras.

La reactivación de este tipo de inversión tiene en realidad un efecto enorme sobre la agricultura. Con ella, la capacidad productiva se expande a un ritmo medio de 3.9% -mucho mayor al logrado entre 1925 y 1990 que fue del 3.0%- y con ella las exportaciones menores agropecuarias -en términos reales- crecerían a ritmos anuales del 9.3% durante el período. Desde el punto de vista de la economía y la inversión privada aumenta su participación en el PIB. Con ello, el ingreso per cápita alcanzaría un crecimiento medio del 2.04%, que ya resulta mayor al observado durante el presente siglo (1.82%).

La mayor inversión rural genera una aceleración sustancial de la producción agrícola que, por la vía de una mayor competitividad, se destina crecientemente a la exportación. Igualmente, a través de los efectos indirectos de los mayores ingresos de exportación y de unos productos agrícolas menos costosos, el dinamismo agrícola se manifiesta en el resto de la economía.

ii. La inversión privada no agrícola

En la economía colombiana de la actualidad, el logro de un crecimiento económico acelerado depende de que la reactivación de la inversión privada observada en el segundo quinquenio de los ochentas se prolongue y profundicé en el primer quinquenio de los 90s. La estabilidad política y del marco de políticas constituye ingredientes indispensables. La aceleración del ahorro privado, especialmente el de las empresas -como el que se ha observado en los últimos años- constituyen condiciones necesarias para eliminar la brecha de ahorro que parece haber restringido la inversión privada en los 70s. La orientación de los recursos públicos hacia áreas complementarias con las inversiones privadas -como infraestructura y capital humano- serán un incentivo de consideración. La creación de oportunidades de inversión -con la apertura exportadora, con el estímulo a la importación de maquinaria, con el fortalecimiento de esquemas de financiamiento de largo plazo, con el estímulo a la demanda de vivienda y, en fin, con los cambios estructurales en el sistema de mercados e incentivos- serán el ingrediente que permitirá fortalecer la inversión privada durante el quinquenio.

Si la inversión privada se acelerara hasta alcanzar un crecimiento global del 5.4%, el crecimiento económico se aceleraría paulatinamente: alcanzaría e14% en 1992, el 4.7% en 1993 y casi el 6% en 1994, con un promedio del 4.4% en el quinquenio 91-95. Con ello, el ingreso per cápita aumentaría a una tasa de 2.5% anual, mayor que la observada en casi ningún otro período de la historia del país, lo cual permitiría doblar el ingreso per cápita en algo más de un cuarto de siglo (28 años). Asimismo, la estructura de la economía registraría cambios muy saludables. El crecimiento sería bastante intensivo en recursos primarios, puesto que la agricultura no disminuiría su participación en el PIB y la minería la aumentaría, todo ello compensado con una reducción proporcional de la participación del sector de servicios. La inversión privada nominal aumentaría su participación en el PIB en más de 1% por año. La mayor capacidad productiva permitiría un crecimiento real de las exportaciones

menores del 13.3% en promedio, que se vería estimulado con creces por un crecimiento real de las importaciones del 9.8% anual.

Por sus efectos multiplicadores sobre la oferta, el aumento de las exportaciones y de la inversión privada tendrían un impacto más que proporcional en la producción, por lo que paradójicamente, sus respectivas participaciones en el PIB disminuirían, favoreciendo una mayor dinámica del con sumo de la población.

Como puede apreciarse en los resultados de simulación, la combinación de apertura, fortalecimiento de la infraestructura física y dinamización de la inversión privada generará unos resultados económicos bastante satisfactorios sobre la economía colombiana en el período del Presidente Gaviria. Pero en estas orientaciones no se agotan las estrategias de este Plan de Desarrollo. La estrategia de fortalecimiento de la infraestructura social tiene, además de sus efectos sobre el bienestar de la población, impactos sobre el crecimiento eco nómico que sólo pueden apreciarse en períodos de tiempo mas largos. La sección siguiente evalúa el impacto del Plan de Apertura Educativa sobre el crecimiento económico de la década4.

d. La dinámica de inversión en capital humano

Por haberse ubicado por debajo de su senda de expansión potencial en los 80s, la economía colombiana no'evidenció tan claramente las restricciones impuestas por los deficientes niveles de acumulación de capital físico y humano. La aceleración de la inversión privada -en capital físico- trae beneficios enormes, como se analizó en la sección anterior. Pero también los requerimientos que un mayor crecimiento impone a la nueva formación de capital humano no son menores.

La creciente urbanización de la producción colombiana la hace más intensiva en capital humano. La competitividad internacional se hace con productos cada vez mas intensivos en la aplicación del conocimiento y cada vez menos con la explotación simple de recursos naturales. Y la recuperación de un ritmo adecuado de crecimiento de la productividad total de los factores difícilmente podría hacerse sin el con curso de una fuerza de trabajo más calificada. Además de sus méritos intrínsecos y de su impacto sobre el bienestar de la comunidad, el Plan de Expansión Educativa se diseñó para enfrentar esos retos.

La mayor educación de la población tiene múltiples efectos sobre el aparato económico y social. Más educación, en general, representa mayor movilidad social, toda vez que se eliminan los privilegios de un pequeño y excluyente grupo de la población. Mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y con niños más saludables y mejor nutridos. En las actuales condiciones, mayor educación básica representa mayor equidad en el acceso a ella por parte de la población. Y, además, representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico. Esta mayor capacidad productiva proviene de dos fuentes. En primer lugar, contribuye a acrecentar el capital humano que, como factor clave de la

4 Los efectos cuantitativos de las estrategias de fortalecimiento de las infraestructuras institucionales de Ciencia y Tecnología y dé Medio Ambiente, aunque evidentes, son menos fáciles de cuantificar, por lo que no se incluyen en el análisis anterior.

producción, contribuye al crecimiento del producto. Pero además, y ello es el resultado básico de los estudios teóricos y empíricos sobre crecimiento económico, la educación genera beneficios sobre el sistema económico general que van más allá de su contribución a la producción de cada sector. Contribuye a crear un ambiente más productivo, porque con una población con mayor preparación, el conocimiento se difunde con más fluidez, contribuyendo a la difusión de la tecnología.

El efecto económico de la educación es pues, básicamente, de largo plazo. Sus efectos económicos tardan algún tiempo en manifestarse, puesto que existe un rezago natural para que los estudiantes se incorporen a la fuerza laboral, para que las mejoras en la calidad de la educación tengan lugar, y para que el ambiente de mayor difusión del conocimiento tecnológico tenga lugar.

Sobre la base del escenario anterior, y manteniendo proyecciones independientes de las principales variables exógenas (producción y exportaciones de café y minería, y crecimiento poblacional), se simuló el crecimiento económico hasta el año 2000. El resultado indica que el impacto de la acumulación de capital humano sobre el crecimiento económico tomará algún tiempo. La tasa global de crecimiento eco nómico apenas se aumentará 0.1% por año en el primer quinquenio de la década. Pero el impacto será sustancialmente mayor en el segundo quinquenio, contribuyendo al crecimiento con 0.5% anual adicional para toda la década. El ejercicio de simulación indica que el crecimiento promedio anual en toda la década sería del 5.35%, lo cual recoge efectos rezagados de la combinación de políticas anteriormente analizada y (le la mayor productividad laboral de los jóvenes que se educarán durante el presente gobierno.

La mayor intensidad de capital humano de la producción tiene efectos favorables sobre el cambio estructural. Desde el punto de vista de la composición de la demanda, la inversión privada aumenta. Así mismo, la actividad urbano-industrial, aquella relativamente mas intensiva en capital humano, aumenta su participación en el PIB.

C. Comentario final

Las políticas del Plan de Desarrollo tendrán un enorme impacto sobre el crecimiento global de la economía. En lugar de tener que esperar 157 años para doblar el ingreso per cápita de la población, este objetivo podrá lograrse en menos de tres décadas.

La información comparativa de las sendas de crecimientos probables en el mediano plazo, correspondientes a diferentes estrategias de desarrollo, puede sintetizarse en el gráfico 1.

Sin la introducción de las reformas planteadas en el pro grama de modernización, el crecimiento económico en los próximos cinco años alcanzaría apenas un 2.3% anual en el primer quinquenio de la década, y no aumentaría en el segundo. La economía se encontraría atrapada en una trampa de bajo crecimiento. Con la Apertura, se evitaría la caída en esta trampa, y se lograría aumentar paulatinamente el ritmo de crecimiento. Con la construcción de infraestructura física, el crecimiento se aceleraría un poco más. Con la respuesta de la inversión privada, se tendría una aceleración sustancial del crecimiento al final del primer quinquenio, que se mantendría hasta el final de la década con niveles mayores al 5% anual. Con el fortalecimiento de la inversión en capital humano, el crecimiento económico continuaría acelerándose hasta el año 2000. La combinación de políticas que sugiere este Plan de Desarrollo sitúa entonces a la economía colombiana en una senda más alta de crecimiento, condición esencial para un desarrollo económico y social en los próximos años.

3. Los rasgos más importantes del escenario buscado

La sección anterior ilustró la potencia de las nuevas políticas para dinamizar el crecimiento económico, la competitividad, la eficiencia y el cambio estructural de la economía. ¿Qué tan importantes son estos logros comparados en la perspectiva histórica del país?

1. El crecimiento económico.

La tasa histórica de crecimiento del ingreso per cápita durante lo que va corrido del siglo XX en Colombia ha sido del 2.0% anual. Pero este crecimiento tendencial se ha dado en medio de ciclos de mediano piazo relativamente regulares, especialmente en la postguerra. En efecto, como se observa en la gráfica 2, el crecimiento registró períodos de aceleración considerable entre 1945 y 1955 y entre 1966 y 1978, desacelerándose al final de los cincuentas y comienzos de los sesentas y en la década de los ochentas.

Observado en perspectiva, el impacto del Plan de Desarrollo sobre el crecimiento económico resulta notable. De haberse prolongado la inercia del modelo de desarrollo anterior, la economía se habría quedado atrapada en un prolongado ciclo de estancamiento, como lo muestra la gráfica 2. Con las nuevas orientaciones del Plan, la tasa de crecimiento del ingreso per cápita se acelera sustancial y progresivamente. Al cabo del presente cuatrienio, la expansión económica habrá entrado en franca recuperación, hasta alcanzar en el período una tasa similar a la del crecimiento potencial del ingreso per cápita (2.0%). Por sus efectos de largo plazo, las políticas del Plan permitirán un

crecimiento económico en el segundo quinquenio de los 90s mayor al registrado en cualquier otro período de la historia del país. Visto así, el efecto del Plan de Desarrollo sobre el crecimiento económico de largo plazo del país es verdaderamente notable.

2. El cambio estructural.

El Plan de Desarrollo tiene efectos notables no sólo sobre el crecimiento económico sino sobre la evolución de la estructura económica, medida en términos de la estructura de la demanda y de oferta de la economía.

a. La estructura de la demanda

Hasta el final de los años 80s, la economía colombiana registró una composición de su crecimiento que resultó bastante atípica: las exportaciones y la inversión privada contribuyeron cada vez menos -y no más como sería de esperarse- al crecimiento, y su participación en el PIB decreció sistemáticamente. El patrón de desarrollo resultante del nuevo Plan modifica considerablemente este estado de cosas.

i. Apertura económica

El proceso de enclaustramiento registrado por la economía a lo largo del siglo ha sido verdaderamente sorprendente a la luz de la experiencia internacional. El comercio mundial tuvo un crecimiento muy lento después de la crisis del 30 y hasta los años cincuenta. En tal situación no era sorprendente que la participación de las exportaciones en el PIB para una economía como la colombiana descendiese ligeramente. Lo que sí resulta sorprendente fue la velocidad del cierre de la economía antes de los 50s y su prolongación hasta los años 80s. Como se observa en la gráfica 3, cuando el comercio mundial se contrajo en los años 30s y 40s, Colombia se cerró mucho mas rápido de lo

esperado. Y cuando el comercio mundial se reactivó en la postguerra - generando creciente participación de las exportaciones para países típicos- Colombia se continuó cerrando hasta finales de la década de los ochentas. La brecha frente a los patrones internacionales se hizo entonces creciente.

La dinámica del Plan de Apertura representa un cambio fundamental de esta tendencia de enclaustramiento. Como proporción del PIB, las exportaciones pasarán de 15.8% del PIB en los 80s a un 24% al promediar los 90s. Con ello, el país estará en la senda de alcanzar los patrones internacionales de comercio, meta que se obtendrá antes de finalizar la década.

ii. Inversión privada

Por otra parte, la dinámica inducida por el Plan de Desarrollo también representará un cambio significativo en las tendencias de la inversión. Como se observa en la gráfica 4, las dos décadas anteriores fueron caracterizadas por una participación creciente de la inversión pública y una participación decreciente de la inversión privada en el PIB. Como se analizó en el capítulo V, la creciente participación de la inversión pública no estuvo asociada con una dinamización del crecimiento económico, pero la decreciente inversión privada sí se asoció con el bajo crecimiento económico durante los ochentas. El menor dinamismo de la inversión privada en el producto provino fundamentalmente de las empresas nacionales. Como proporción del PIB, su participación se redujo del 7% al comienzo de los 70s al 3% a mediados de los 80s.

Con la nueva orientación de política prevista en el Plan, estas tendencias cambiarán radicalmente. Como se observa en la gráfica 4, durante el próximo quinquenio tenderán a profundizarse las tendencias que se gestaron al final de la década anterior. La magnitud de la inversión pública tenderá a reducirse, y la inversión privada registrará una reactivación que llevaría su participación en el PIB a los niveles más altos de la postguerra.

b. La estructura productiva

Los cambios en la orientación de largo plazo de la economía se manifestarán en una composición del crecimiento que difiere considerablemente de aquella registrada en las dos décadas anteriores.

La gráfica 5 contrasta el cambio estructural en Colombia a lo largo del siglo con la experiencia internacional.

En la primera parte del siglo, Colombia registraba una estructura productiva particularmente atrasada. La agricultura representaba una porción de la producción global mucho más alta5, y la industria una mucho más baja, que la esperada en países de similar ingreso El estado de atraso inicial dio paso a un período, después de los años treinta y hasta media dos de los sesenta, de rauda transformación de la estructura productiva. En ese período, el descenso en la participación de la agricultura y el aumento en las manufacturas fue más rápido que en el promedio de países. Entre los años 40s y mediados de los

5 Para esta comparación se utilizaron los resultados del ejercicio actualizado de Chenery-Syrquin, en el cual la participación de cada sector depende del tamaño de la economía (medido por su ingreso per capita y el tamaño de la población, y sus respectivos cuadrados). Véase Syrquin Moshe y Hollis Chenery. Patterns of Development 1950-1983. Cambridge, Harard Institute for International Development, in press.

80s, el sector servicios tendió a expandirse más rápidamente que lo sugerido por la experiencia internacional; asimismo, la minería tendió a perder presencia en la economía en forma más rápida que lo esperado. Desde los años setenta, no obstante, el ritmo de la transformación productiva se hizo mucho más lento, decayendo especialmente el ritmo de industrialización.

Los resultados proyectados para la década de los noventa sugieren que volvería a aumentar la importancia relativa del sector primario; se volvería a presentar una presencia creciente de las manufacturas y se revertiría la presencia creciente del sector servicios. Así pues, con una mayor incidencia del sector primario, tanto en agricultura como en minería, el país recobra un ritmo mayor de transformación estructural durante los noventa.

II. EL IMPACTO SOBRE LA POBREZA

1. La medición de la pobreza

La medición de la pobreza no es una tarea empírica fácil, porque ésta reviste múltiples dimensiones. Corrientemente se confunden los conceptos de pobreza relativa -la situación de unos grupos de la población frente a otros- y pobreza absoluta -la carencia medida frente a unas normas deseables de calidad de vida. Entre los analistas sociales, sin embargo, se ha ido generando un cierto acuerdo sobre la bondad de enfatizar la medición de la pobreza absoluta, y sobre las metodologías más útiles para identificar el grado de pobreza de la población. Para la medición del estado, características y evolución de la pobreza en Colombia se aplican las dos metodologías más corrientes. La primera mide indirectamente el grado de carencias de la población deduciéndola de su nivel de ingresos percibido. La segunda mide directamente el cubrimiento de las necesidades básicas de las familias.

A. Medición de líneas de pobreza

Esta metodología identifica la pobreza a partir del ingreso necesario para adquirir una canasta básica de alimentos. Los hogares cuyo ingreso es insuficiente para adquirir esta canasta de alimentos, además de las otras necesidades, se catalogan como pobres.

B. Medición de las necesidades básicas insatisfechas {NBI)

Este método identifica las necesidades humanas básicas y establece normas mínimas para evaluar su grado de satisfacción. En general, la identificación del grupo preciso de necesidades básicas depende de una evaluación de su impacto sobre el bienestar de la población, y de la disponibilidad de información. Para el caso colombiano se tomaron cinco ir simples de necesidades básicas, aplicadas a los hogares o grupos de personas que habitan en la misma vivienda:6

a) Vivienda inadecuada (carencias en las condiciones físicas para el alojamiento).

b) Viviendas sin servicios básicos (carencia de fuente adecuada de agua y servicio sanitario).

c) Hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto).

d) Alta dependencia económica (hogares con más de 3 personas por miembro ocupado y en los que el jefe tuviera una escolaridad inferior a 3 años).

6 Para una descripción más detallada de la metodología, consúltese DANE. La pobreza en Colombia. Bogotá, junio de 1989.

e) Ausentismo escolar (hogares con al menos un niño entre 7y 11 años, pariente del jefe, que no asista a un centro de educación formal).

Un hogar que tenga una cualquiera de estas necesidades insatisfechas se considera como pobre; aquellas que tengan dos o más de estas necesidades insatisfechas se catalogan como miserable o en pobreza extrema.

C. Ventajas y desventajas de cada metodología

El método de línea de pobreza utiliza el ingreso como la variable que sintetiza la situación social de los hogares. Ya que la medición del ingreso tiene múltiples dificultades, esta metodología tiene varios problemas. El ingreso reportado en las encuestas es altamente volátil, no siempre confiable, y en general se encuentra subestimado. Además, no se cuenta con encuestas suficientemente desagregadas y confiables para disponer de información local para establecer las condiciones de pobreza diferenciales en todo el territorio nacional.

El método de NBI es mucho más simple de utilizar. Tiene la ventaja de utilizar la información censal, tener cobertura nacional con desagregación a nivel municipal, observar periódicamente su evolución y asociar sus indicadores con otros de índole demográfica y socio-económico. De otra parte, permite asociaciones claras con programas como educación, vivienda, servicios básicos y empleo7.

En general, se considera que los dos métodos para medir la pobreza son complementarios, ya que la línea de pobreza pone un mayor énfasis en el consumo privado, el NBI refleja mejor las tendencias de largo piazo, mientras que la línea de ingresos refleja fenómenos más coyunturales.

La combinación de ambos indicadores permitiría caracterizar mejor los tipos de pobreza8, para lo cual se encuentran cuatro grupos. Los hogares no pobres (que no son pobres por NBI ni por LP), los de pobreza reciente (que son pobres por LP pero no por NBI), los de pobreza inercial (que no son pobres por LP pero sí por NBI, y los de pobreza crítica (que son pobres tanto por LP como por NBI).

La combinación de ambos indicadores permite una mejor caracterización histórica de la evolución de la pobreza, pero el simple indicador de NBI resulta más adecuado para precisar el probable impacto de los programas sociales del Plan de Desarrollo -educación, vivienda social y acueducto y alcantarillado- sobre las condiciones de pobreza de los colombianos.

2. Evolución de la pobreza en Colombia

A. Una visión histórica de la evolución de la pobreza

7 No obstante, el cubrimiento de las necesidades básicas siempre será limitado por la disponibilidad de información. Por ejemplo, en el caso colombiano este método no tiene en cuenta indicadores de salud o nutrición, que son tan sensibles a las condiciones de pobreza y al crecimiento económico. Por ello, se abordan en la sección posterior.

8 Véase Rubén Karzman. La heterogeneidad de la Pobreza. Revista de la CEPAL, 1989. Una aplicación de esta taxonomía a las ciudades colombianas se encuentra en Manuel Muñoz. Evolución de la pobreza en siete ciudades Colombianas 1 986-1990. Bogotá, informe a FONADE, junio de 1991.

Con los dramáticos cambios que ha registrado la economía colombiana a lo largo del siglo XX, sus condiciones de pobreza relativa y absoluta se han modificado sustancial mente. En los últimos cincuenta años la pobreza absoluta medida por ingresos se redujo continua y rápidamente. Sin embargo, la satisfacción global de necesidades básicas y la disminución de la pobreza relativa fueron fenómenos que no se presentaron hasta el último cuarto de siglo.

La gráfica 6 presenta la evolución de largo plazo de los principales indicadores de pobreza a lo largo del siglo, dejando a un lado los cambios puramente coyunturales. Medida con un estándar constante9, la evolución de la población por debajo de la línea de pobreza es sorprendente. En los años 30s, más de las tres cuartas partes de la población vivía por debajo del umbral de pobreza. A mediados de los años 60s, este porcentaje se había reducido ya al 55%. A partir de entonces, el ritmo de reducción de la pobreza se aceleró, alcanzando el 41% a comienzos de los 70s, el 28% al final de esa década, y el 25 al final de la década de los 80s.

Medido por la insatisfacción de sus necesidades, el grado de pobreza de la población era aún mayor al comienzo de los 70s (llegando al 70%), pero se

9 Consistente en 370 dólares de 1978 per cápita, acorde con los cálculos del Informe sobre Pobreza. Banco Mundial. Informe anual sobre Desarrollo Económico. Julio de 1990. Para el cálculo del estándar para Colombia véase Elain Chane. A compendium of data on poverty and income distribution. WDR Paper, Washington, 1991. Y para la construcción de los datos colombianos véase Juan Luis Londoño. Income distribution in Colombia 1 938-1988: básic estimates. Research Report to the World Development Report. Cambridge, Harvard University, 1990.

redujo más rápidamente que la medida con la línea de pobreza, alcanzando 46% a mediados de los 50s y 40% al finalizar la década.

Finalmente, medida la pobreza en forma relativa -por ejemplo, por el porcentaje de la población que percibía ingresos inferiores a una tercera parte del ingreso promedio- se perciben dos períodos diferentes durante el siglo. Desde los 80s hasta finales de los 60s, la pobreza relativa aumentó considerablemente, pues casi se duplicó. Desde entonces, la pobreza relativa disminuyó rápidamente en los años 70s y más lentamente en los 80s.

La interpretación de la evolución del conjunto de indica dores sugiere que la incidencia de pobreza por ingresos disminuyó más temprano que aquella por la insatisfacción de necesidades básicas, la cual tomó más tiempo en corregirse, en razón de la enorme magnitud de la pobreza inicial del país hasta los 60s. Ello condujo en las últimas décadas, a una mayor incidencia de la pobreza inercial -aquella que está en proceso lento de desaparición con la atención a las necesidades de infraestructura social- que la pobreza crítica y persistente, que disminuyó considerablemente.

Así pues, y en contraste con la experiencia inicial del país, el desarrollo social -medido en términos de pobreza absoluta y relativa- ha sido considerable desde el final de los 60s, aunque se hizo más lento en los años 80s.

B. Evolución de la pobreza en el período más reciente

El período reciente fue mucho más rico en la generación de estudios detallados sobre la evolución de la pobreza10, lo cual permite caracterizar con más precisión el desenvolvimiento de este fenómeno en el corto plazo. El enorme peso de los hogares con "pobreza inercial" permitió que disminuyera considerablemente el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, a pesar de que la generación de ingresos corrientes en este período no fuera tan dinámica como en el pasado. La evidencia indica que, en efecto, durante 1985 y 1990 se presentó una disminución importante en la proporción de hogares con NBI tanto en las zonas urbanas como rurales, mientras que la pobreza medida por ingresos fue oscilante, al menos en las áreas urbanas. En el conjunto de indicadores de NBI, el menor avance se encuentra en la provisión de servicios públicos.

La inclusión de un módulo especial en las encuestas de hogares urbanos del DANE ha permitido caracterizar la evolución anual en la satisfacción de necesidades de los hogares desde 198 en las principales ciudades11. Los hogares con NBI en siete ciudades12 pasaron de ser el 14.3%

10 10. Véase

DANE. La magnitud de la pobreza en Colombia, primer informe. DANE, BME 411, junio 1987. DANE. La magnitud de la pobreza en trece ciudades colombianas, medida a través de líneas de indigencia y de pobreza. DANE, BME 429, diciembre 1988. DANE.

La evolución de la pobreza medida a través de ingresos y gastos 1986-1990. Documento de trabajo del proyecto Sistema de Indicadores para la medición de la pobreza absoluta. SIPA, Bogotá, febrero de 1991. Manuel Muñoz (1991).

11 Esta medición por NBI no tiene en cuenta el indicador de dependencia, por lo que no es estrictamente comparable con la medición realizada con base en el censo de 1985.

12 Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Bucaramanga y Pasto.

en 1986 a 9.3% en 1990, con una reducción de la incidencia de pobreza de más de 1 punto porcentual por año. Este descenso fue mayor en las ciudades de menor tamaño y menos acentuado en Bogotá y Medellín. Medida por ingresos, la incidencia de la pobreza parece haber fluctuado sin clara tendencia13.

Utilizando la información de la Encuesta Nacional de Hogares Rural de 1988 el censo de 1985, también se constata una sensible reducción de la población rural con necesidades básicas insatisfechas al final de los 80s14. En 1985 el 65.6% de la población rural era pobre, de acuerdo con este criterio; en 1988 este porcentaje había descendido al 51.3%, con una reducción de la incidencia de pobreza de casi 5 puntos por año.

Finalmente, la magnitud de la miseria también se redujo en los últimos años. En las ocho principales ciudades, el porcentaje de personas en esa situación se redujo del 6.0% en 1986 al 3 en 198915. En el área rural, la población en situación de miseria registró ganancias aún mayores, pasando del 39.2% al 24.8% entre 1985 y 1988.

3. El Plan de Desarrollo y la erradicación de la pobreza

A. Consideraciones metodológicas

La evaluación del impacto de las políticas del Plan sobre la pobreza requiere varios procedimientos empíricos. En primer lugar, establecer los patrones de crecimiento demográfico de la población pobre. En segundo término, establecer un patrón de referencia de evolución de la pobreza, aún sin cambios en las políticas. Por último, la cuantificación prospectiva del impacto preciso en cada una de las políticas del Plan.

a. El escenario de referencia

El patrón de referencia asume que, de acuerdo con lo observado en el pasado reciente, las condiciones de pobreza tenderían a mejorar como resultado de los procesos globales del desarrollo. Así, se la tendencia histórica de evolución de la pobreza entre 1973 y 199() hasta 1994 bajo el supuesto de que el ritmo de descenso se mantenga con la misma intensidad que se observó en los últimos años.

b. La medición del impacto del Plan

El efecto (le algunos de los programas del Plan (en el cuatrienio comprendido entre 1991 y 1994) puede cuantificarse dentro de las restricciones impuestas por la dad de información desagregada y confiable. Se plantea que los planes de educación, vivienda social y servicios básicos tendrán un efecto adicional sobre los demás factores asocia dos con el desarrollo

13 Véase Muñoz, 1991 (op, cit).

14 Libardo Sarmiento. Evolución de la pobreza rural 1985-1988 según regiones y municipios. DANE, Boletín mensual de Estadística, octubre de 1990.

15 DANE. Evolución de la pobreza urbana 1986-1990 en 8 ciudades. Bogotá, DANE, diciembre de 1990.

económico social, demográfico y cultural, capturados en el escenario de referencia16.

B. El impacto de cada programa sobre la pobreza

a. Educación

El Plan de Apertura educativa tiene como meta en el cuatrienio, dentro del programa de universalización de la educación primaria, garantizar una oferta de cupos que per mita el ingreso y permanencia en el sistema a todos los niños entre 7 y 11 años de edad.

En 1985 el 11.5% de la población, es decir 3.457.000 colombianos, estaban en situación de pobreza por inasistencia escolar de los niños entre '7y

11 años de edad. Esta población representa el 25% del total de pobres en dicho año. Se espera que al universalizar la educación primaria se remuevan los factores de pobreza asociados con la educación.

i. Metodología

Para evaluar el impacto de las metas del Plan sobre la población que hoy sufre pobreza por ausencia de educación se realizaron los siguientes pasos:

1. Se proyectó la población pobre de 1990 a 1994 y 1995 según las tendencias observadas (cuadro 2).

2. Se proyectó la población de 7 a 11 años de edad -o población escolar- de 1990 a 1994 y 1995.

3. Se estimó la población escolar que sería atendida en el cuatrienio si las tasas de inasistencia descendieran de 16% en 1990 a 4% en 1994. El total de niños que no asistiría a la escuela en 1994 sería de 159.902.

4. Esta cifra se comparó con la de los niños que no esta rían asistiendo a la escuela en 1994 de mantenerse la cobertura de 1990 (84%), que serían 639.606 niños. La diferencia indica el total de niños pobres que se benefician del Programa de Universalización de la Primaria entre 1991 y 1994. En otros términos, 479.704 niños que satisfacen su necesidad básica de asistencia escolar.

5. Con base en los niños pobres escolarizados, se calculó la población pobre beneficiaria, aplicando la relación observada de 5.72 personas por niño, resultando que 2.743.907 personas se beneficiarán al mejorar la asistencia escolar de sus hijos.

6. Para calcular el impacto neto de la educación en la superación de la pobreza, se estimó el número de personas clasificadas como pobres exclusivamente por la inasistencia escolar. El estudio de pobreza revela que en 1985 sólo el 25% de los pobres por inasistencia escolar no tenían otra NBI. Se asumió que esta proporción sería equivalente al total de personas que dejarán de tener necesidades básicas insatisfechas, por efecto de la universalización de la primaria.

16 Las estimaciones no incluyen, por falta de información, el impacto del Plan sobre las tasas de dependencia económica. También quedan por fuera los efectos de otros componentes de la política social del Plan como la salud, la nutrición y la seguridad social, entre otros, por la dificultad metodológica de asociarlos con las variables e indicadores incorporados en el método de NBI.

ii. Resultados

Cerca de 686.000 pobres dejarían de serlo por efecto de los programas educativos del Plan de Desarrollo, es decir, 5.6% menos que en el escenario de referencia.

Por otro lado, hay una diferencia de 2.7 millones de personas en el número de pobres debidos a inasistencia escolar estimados con o sin la realización del Plan; es decir, que si el Plan de Apertura educativa no se pusiera en marcha, los pobres por este concepto serían el 75% más.

Finalmente, la incidencia de la inasistencia escolar en la pobreza, que era del 28% en 1990, se reduce a sólo el 7.5% en 1994.

b. Acueductos y alcantarillados

Para 1990, y de acuerdo con el programa de agua potable y alcantarillados17, existe una cobertura de 66% en acueducto y 51% en alcantarillado. El Plan se propone llegar a porcentajes del 76% y 57% respectivamente para 1994. En términos de personas atendidas estos esfuerzos implican pasar de 21.8 millones en 1990 a 27 millones en 1994 para acueducto y de 16.9 millones a 20.3 millones en alcantarillado (cuadro 3).

La definición de "pobres por servicios" considera pobres en el área urbana a las personas que habitan en viviendas que carecen de acueducto o sanitario o ambos servicios. En el área rural, las personas que simultáneamente carecen de esos dos servicios. Con esta definición, se

17 Véase el capítulo tercero del Plan.

encuentran 1.6 millones de pobres en el área urbana y 4.8 millones de pobres en el área rural18.

i. Metodología

Para evaluar el impacto del programa en estos sectores sobre la pobreza, se adoptó la siguiente metodología:

1. El efecto total de este plan sobre la pobreza se compone de un efecto "preventivo" (evitar que los que ingresan en el período a la población sean pobres) y un efecto "curativo" (sacar de la pobreza a quienes eran pobres). Se supone que todas las personas adicionales que se deben cubrir por crecimiento demográfico para mantener la cobertura actual, son no pobres, por lo que la metodología considera el efecto curativo exclusivamente.

18 Estos datos son inferiores a los que se obtendrían si la definición involucrara acueducto y alcantarillado en lugar de acueducto y sanitario (4 millones en cabecera y 6.4 millones en resto). Por ello, la definición de pobreza por servicios del DANE resulta menos restrictiva, y por tanto existe una probabilidad menor a uno de que una persona que no tenga acueducto o alcantarillado sea considerada como pobre. Las diferencias se explican por la inclusión, como fuente adecuada de agua, de algunas fuentes alter nativas como la pila pública y, en el caso de alcantarillado, por la importancia de los pozos sépticos en el área rural.

Se precisó cuánto del aumento en abonados constituía aumento porcentual de la cobertura. Por efectos del crecimiento demográfico, el 50% del aumento en los abonados a los acueductos y más del 76% de los alcantarillados estarían des tinados a mantener la cobertura actual. Por lo tanto, sólo 2.6 millones y 0.8 millones respectivamente de personas "nuevas" estarían cubiertas por el plan.

2. Para establecer cuántas de estas personas "nuevas" pueden ser consideradas pobres se atiende la incidencia de la falta (le servicios en la pobreza en la actualidad. El 40% de las personas en el área urbana, y el 71% en el área rural que no tenían acueducto ni alcantarillado son considerados como pobres. Para el total del país, por cada 1.4 personas sin acueducto, una era pobre y por cada 1.9 personas sin alcantarillado, una era pobre. Esta relación permite concluir que de los 2.6 millones de nuevas personas cubiertas por acueducto, 1.9 millones pueden ser consideradas pobres y, también, de las

781.289 personas nuevas cubiertas por alcantarillado, 407.856 pueden ser consideradas pobres.

3. Para precisar cuántas personas dejan de ser pobres como efecto del Plan, se sigue el mismo procedimiento del caso d educación. Al dotar a las personas de los servicios de acueducto o alcantarillado, o de los dos, saldrán de pobres aquellos cuya pobreza dependía exclusivamente de esta carencia, es decir, que no combinaban la necesidad de servicios con otras necesidades. Para este efecto se aplica el porcentaje observado de personas que careciendo de acueducto no estaban en miseria (40.4%) y que careciendo de alcantarillado no estaban en miseria (43.6%).

ii. Resultados

A pesar de que una parte considerable del esfuerzo se orienta a compensar el crecimiento demográfico, el Plan tiene un impacto notable sobre la pobreza. Como resultado del Plan se espera que se cubran 3.398.623 nuevas personas con acueducto y/o alcantarillado (cuadro 3). De ellas, 2.27 millones se consideran pobres, de las cuales 931.335 saldrían de pobres por la provisión de los servicios.

Ello representa una reducción del 7.7% en la pobreza total a 1994. La pobreza en servicios bajará en un 15.6%, y la incidencia de la carencia de servicios en la pobreza total, que venía creciendo, se reducirá del 48.5% al 41%.

e. Vivienda social

El objetivo del Programa de Vivienda Social es promover durante el cuatrienio 90-94 la construcción de 539.666 soluciones19, destinadas fundamentalmente a los grupos más pobres de la población. El Programa de Vivienda Social contri buirá a solucionar los problemas de hacinamiento crítico y de estructura de la viviendas de una buena parte de la población en condición de pobreza por la no satisfacción de esta necesidad básica.

En 1985, el 13.3% de las viviendas tenía características físicas inadecuadas ye! 12.8% registraba hacinamiento crítico. En 1990 había

19 Ver capítulo III.A.3 sobre el Plan de Vivienda Social.

1.806.288 hogares (29% del total) cuyo aloja miento no contaba con las condiciones mínimas de espacio, disponibilidad de servicios o calidad de estructura. En dicho año, el 5 1.7% (6.632.688) de los pobres del país lo era por las características físicas inadecuadas de las viviendas y/o por hacinamiento crítico.

i. Metodología

Para calcular el impacto del Programa sobre la pobreza se realizaron los siguientes pasos (véase cuadro 4).

1. Cálculo de la población urbana pobre beneficiaria del Programa. El Programa de Vivienda Social contempla que el 35.4% de las soluciones urbanas se destinará a hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos20, que el 30.6% se asigne a hogares con ingresos entre 2y4 salarios mínimos, ye! 34.0% restante vaya a hogares con ingresos superiores a 4 salarios mínimos. Puesto que se necesitan aproximadamente 3 salarios mínimos para estar por encima de la línea de pobreza, el 58.3% de las soluciones del Programa (187.752)21 se destinaría a hogares pobres. Puesto que existen en promedio 6 personas por hogar pobre, el Programa de vivienda beneficia ría 1.126.512 pobres.

20 Se asumió que el total de los mejoramientos (89.431) están destinados a hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos.

21 No se incluye como soluciones las titulaciones de vivienda, aun que el acto legal puede conducir rápidamente a mejoras considerables de la vivienda.

2. Cálculo de la población rural pobre beneficiaria. El Programa de vivienda incluye la provisión de 96.017 soluciones de vivienda para la población rural, lo que representa el 17.8% del total del Programa. Estas soluciones están destina das a la población pobre del campo. En razón de que el promedio de personas por hogar pobre es de 5.8, se estima que la población beneficiaria rural sería de 556.900 pobres.

3. Cálculo de la incidencia del Programa en la pobreza. Como resultado de la provisión de vivienda, saldría del estado de pobreza la población que es pobre sólo por esta carencia. En el área urbana, el 61% de los pobres por vivienda no tiene otra causa de pobreza. Ello indica que 687.172 personas dejarían de ser pobres. En el área rural, la población pobre sólo por vivienda y hacinamiento crítico representa el 30%, lo cual significa que 167.070 pobres rurales dejarían de serlo gracias al Programa.

ii. Resultados

En suma, 1 .679.412 pobres se beneficiarían del Programa de Vivienda, y de ellos 854.242 (el 50.9%) saldrían de la categoría de insatisfechos de sus necesidades básicas. Ello representa una reducción de la pobreza del 7.0% frente al escenario de referencia.

C. El efecto global del plan sobre la pobreza

Entre 1990 y 1994 el total de pobres se reducirá en 3.137.000, de los cuales 2.471.000 corresponderán a los efectos directos de los programas de vivienda social, Universalización de la primaria y ampliación de la cobertura de acueductos y alcantarillados (véase cuadro 5). Los restantes 666.(O,0 corresponderán a los efectos de la estrategia global de desarrollo que habría representado una tendencia a la disminución de la pobreza aún sin los programas sectoriales. La pobreza en el cuatrienio se reducirá en un 24.5%,

pasando de 12.824.000 pobres en 1990 a 9.687.000 en 199422. El impacto en la reducción de la pobreza originado en el Plan de Desarrollo será del 20.3% con respecto al total de pobres proyectado por tendencia en 1994. La gráfica 7 representa el impacto de cada uno de los programas sobre la reducción en el número de, pobres que traerá el Plan de Desarrollo.

La pobreza llegará a representar en 1994, no más que un 27.3% de la población del país. La gráfica 8 nuestra que el impacto del Plan de Desarrollo será acelerar muy sustancial mente el ritmo de reducción de la pobreza, que se había hecho más lento en los 80s.

De los programas considerados el de mayor impacto es el de vivienda, siguiéndole en importancia el de servicios básicos. No obstante, considerando el costo que representa en cada caso el sacar a un pobre de su condición, la mayor eficiencia de la inversión social probablemente se alcanza en los programas de educación. Dado que los programas de vivienda y servicios privilegian a la población urbana, se alcanzará una mayor reducción de la pobreza en la población residente en dicha zona.

Finalmente, los resultados de esta sección ilustran las bondades de la focalización del gasto social entre la población más pobre. Los resultados en materia de reducción de pobreza pueden ser ciertamente formidables.

22 Los estímulos de reducción de pobreza son conservadores puesto qué la metodología sólo tuvo en cuenta impacto de cada programa sobre la necesidad básica respectiva. Pero las coberturas en la población pobre son más amplias, cobijando a población con otras NBI, que al ir atendiendo progresivamente las necesidades, dejarán automáticamente de ser pobres. Este efecto no se considero en los presentes cálculos. Tampoco se tuvo en cuenta el impacto de los programas de salud y nutrición que indudablemente contribuirán a mejorar las condiciones de los mas pobres a través de una reducción en las tasas de mortalidad y de desnutrición

4. El impacto del plan sobre la mortalidad infantil

Una de las principales limitaciones de la medición de la pobreza por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es la exclusión de los indicadores de salud. Se ha encontrado que el mejor indicador de la salud de una población es su esperanza de vida, cuyo principal determinante -en la etapa de transición demográfica por la que atraviesa hoy el país- es la tasa de mortalidad infantil. Por ello se consideró importante complementar el análisis de pobreza con la evaluación del impacto del Plan sobre la mortalidad infantil. El objetivo del Plan de apertura a la salud con mayor impacto en la mortalidad infantil es el mejoramiento, desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de los servicios de nivel local. Las metas del programa permiten cuantificar sus efectos sobre la mortalidad infantil.

El programa va dirigido principalmente a la población pobre, alcanzando una cobertura de un 80% de la misma en 1994. Por otro lado, se busca atacar el 80% de las causas de enfermar y morir de mayor ocurrencia entre la población de escasos recursos. Las acciones previstas en el plan: control prenatal, desparasitación masiva, vacunaciones, prevención de las diarreas e infecciones respiratorias, control del crecimiento y desarrollo de los niños y, finalmente, educación para inducir cambios en los hábitos de higiene y mejorar el ambiente domiciliario previenen las principales causas de muerte en los niños.

Estas acciones tendrán lugar en el marco de las mejores condiciones generadas por los restantes programas del Plan de Desarrollo en materia institucional, de asignación de recursos, de desarrollo de la infraestructura física y social, lo cual potencia el impacto de las acciones puntuales sobre la mortalidad infantil.

A. Metodología

El primer paso es la estimación del número de niños pobres que morirían en el caso de no realizarse el Plan. Inicialmente se proyectó el número de nacimientos, de acuerdo con las proyecciones de población disponibles para el país. Estos nacimientos se distribuyeron entre nacimientos de pobres y no pobres de acuerdo con los diferenciales de las tasas globales de fecundidad (cuadro 6). Con estos nacimientos, y con las tasas de mortalidad infantil para pobres y no pobres, se proyectaron las muertes de niños para cada grupo.

El segundo paso es la estimación del impacto del Plan de salud sobre la mortalidad infantil de los grupos más pobres de la población23. En primer lugar, se calcularon las defunciones afectadas por el Plan, como el 80% del total de defunciones de pobres. En seguida, estas defunciones se distribuyeron en 1991 de acuerdo con la discriminación de las causas de muerte de niños observadas en 1984 y 1989 (cuadro 6). Final mente, se presentan dos escenarios para 1994. En el escenario 1, se aplica la meta prevista por el Plan consistente en que la incidencia de las principales causas prevenibles, se reduce en un 80 por ciento. En el escenario 2, se presenta una alternativa menos ambiciosa, en que la incidencia de dichas causas se reduce sólo en un 50 por ciento.

23 En este caso se supone que las defunciones de los grupos no pobres no se afectan con el Plan, y que la población pobre no cubierta tampoco registra cambios.

Las acciones del Plan permiten prevenir y, por ende reducir, las causas perinatales, relacionadas con la nutrición de las gestantes y con las condiciones higiénicas y ambientales que rodean el embarazo y el parto. El mejoramiento de las condiciones sanitarias generado por el Plan de acueducto y alcantarillado permite una reducción significativa de la enteritis y otras enfermedades diarreicas. La acción directa del Plan sobre la desnutrición redundará en menores muertes infantiles por esta causa. Las acciones del Plan en educación para la salud y mejora del medio ambiente reducirán las muertes asociadas con el aparato respiratorio y el sistema digestivo. Sobre otro grupo de causas no se puede establecer el impacto directo del Plan. Las defunciones por enfermedades relacionadas con los sistemas cardiovascular y nervioso, los accidentes y homicidios son menos fáciles de prevenir dentro del Plan de atención básica. La incidencia de estas causas se ha proyectado de acuerdo con la tendencia observada en el período anterior aunque, sin duda, todo el panorama de mejoramiento de las condiciones educativas, higiénicas, de respeto a los derechos del niño, etc., inducirán disminuciones en estas causas de mortalidad infantil. Así, los resultados deben interpretarse como un estimativo mínimo.

B. Resultados

La aplicación de la metodología anterior indica que el impacto del Plan de apertura a la salud sobre la mortalidad infantil puede ser de grandes dimensiones. Los resultados básicos se presentan en el cuadro 7 bajo dos escenarios.

En un escenario sin acciones como las propuestas por el Plan de Desarrollo, se prevé que las defunciones anuales de niños menores de un año se reduzcan ligeramente: de 33.322 en 1991, a 32.614 en 1994. Con las acciones del Plan, las defunciones podrían reducirse a 26.279 anuales en el escenario conservador, y hasta 22.096 en el escenario optimista previsto por el Plan.

Sin el Plan la tasa de mortalidad infantil se reduciría de acuerdo con las tendencias históricas desde 37.8 actual hasta un 36.2 por mil en 1994, es decir, en un 4.1% entre 1991 y 1994. Con la acción del Plan se reduce hasta 292 por mil en el escenario conservador o hasta 24.5 por mil en el escenario básico del Plan. Es decir, la tasa de mortalidad infantil puede reducirse hasta en una tercera parte en sólo cuatro años, como resultado del Plan.

La magnitud de esta transformación puede evaluarse de acuerdo con la evolución histórica del país y al compararlo con la experiencia de otros países que han transitado por similares procesos de desarrollo. Como se registra en la gráfica 9, una reducción de una tercera parte de la mortalidad infantil desde los años 30s -cuando el país aparecía particularmente atrasado comparándolo con otros países, pues tenía una mortalidad infantil que no difiere de la que hoy registra Mozambique o Etiopía- tomó 20 años, y otro tanto desde los años 50s.

El progreso social registrado desde finales de los 60s se ha manifestado en una reducción de la mortalidad infantil más rápido de lo que podría preverse acorde con la experiencia internacional (ver nuevamente la gráfica 9). Como resultado del Plan, este ritmo de reducción se aceleraría aún más, lo cual le permitiría a Colombia superar con creces los logros promedios de América Latina y acercarse a los logros de los países líderes en esta materia, como Chile y Costa Rica.

ANEXO

Modelo Colcge

Un modelo de equilibrio general computable es esencial mente un sistema de ecuaciones que modelan el comporta miento de los diferentes agentes del sistema económico. También forman parte del modelo algunas identidades contables que garantizan la consistencia de los agregados básicos de la economía. Las ecuaciones e identidades del modelo conducen finalmente a un sistema de tipo Walrasiano donde se establecen los excesos de demanda para cada uno de los bienes y factores existentes en la economía, en función de los precios de los bienes y factores. Hay equilibrio cuando para un determinado vector de precios de bienes y factores se anula la totalidad de los excesos de demanda.

El modelo ha sido diseñado para realizar ejercicios de estática comparativa y medir efectos de variaciones en políticas como las sugeridas en el plan de desarrollo.

Para comprender los alcances y posibilidades del modelo es importante explicar a grandes trazos la forma en que éste simula el comportamiento de la economía sobre el esquema básico de un circuito completo de producción, distribución y consumo.

Los 12 sectores incluidos interactúan en un proceso de 6 etapas: a) etapa de producción; b) distribución del ingreso; c) exportaciones; d) importaciones y e) inversión. La sexta hace referencia a las cuentas donde se equilibran o ajustan los balances de ahorro e inversión.

En la primera etapa se determina el consumo intermedio (ecuación 22), sobre el supuesto de una tecnología tipo Leon Tieff o de coeficientes fijos, y la producción total sectorial (ecuación 9), mediante una función tipo CES para capital y trabajo agregado (el modelo incluye dos tipos de trabajo, calificado y no calificado, que se agregan con otra función CES). Adicionando los impuestos indirectos que pagan las actividades productivas se forma el valor de la producción bruta a precios de mercado en cada sector.

El proceso de distribución de la producción bruta sectorial entre exportaciones y oferta para el mercado doméstico se modela a partir del supuesto de que el bien exportado y el bien para consumo doméstico no son homogéneos por medio de una función CET, es decir que, para la decisión de colocar producción en el mercado doméstico o en el externo, las unidades productivas pueden incurrir en determinados costos de transformación, dependiendo de los niveles de tecnología existentes en su respectivo sector (ecuación 15).

Por el lado de las importaciones se trabaja análogamente con el supuesto de bienes diferenciados a través de una función de tipo Armington (ecuación 18). Así, la oferta total de la economía aparece bajo la forma de un bien compuesto.

Una vez conformado el bien compuesto, este se distribuye hacia todos los componentes de la demanda interna consumo intermedio, consumo privado

(modelado por medio de Sistemas Lineales de Gasto LES - ecuación 23), consumo del gobierno (ecuación 28) y para las diferentes instancias de la inversión.

Ahora bien, al adicionarle a los pagos que se realizan a los factores en términos de salarios y ganancias netos de impuestos, las transferencias o pagos exógenos provenientes del resto del mundo y del gobierno se conforma el total del ingreso privado disponible (ecuaciones 24-25). El ingreso del gobierno por su parte, incluye los pagos tributarios y transferencias exógenas del sector privado y el exterior (ecuación 26). El sector externo recibe los respectivos pagos del gobierno y el sector privado por concepto de importaciones y servicios.

Establecido el conjunto de transferencias entre los agentes se determina también la tasa de ahorro que es fija para el sector privado y residual para el caso del gobierno (ecuaciones 25 y 27). Definidos los ingresos y los flujos de transferencias con el resto del mundo, el ahorro externo se determina residualmente para ajustar el mercado de divisas. Este esquema simula un sistema de tasa de cambio administrada.

El modelo posee diversas alternativas de cierre contable, de las cuales, para efectos de las simulaciones contenidas en el Plan de Desarrollo, se optó por utilizar un nivel de inversión exógeno en términos reales donde las variables de ajuste son los ahorros público y externo (ecuaciones 33-36).

Por último, el modelo incorpora una novedad que permite simular adecuadamente el proceso de cambio estructural que implica la apertura, reproduciendo la interiorización de las externalidades (aumentos de productividad) generadas por el nuevo esquema Se incluyen funciones para cuatro tipos de externalidad: i) por exportaciones y ii) por aumento de el nivel medio de educación (ecuación 14); iii) por inversión en infraestructura (ecuación 13) y iv) por importaciones de bienes de capital (ecuación 12).

En este tipo de modelos existe la posibilidad de emplear datos reales de alguna economía particular, los cuales generalmente son agrupados bajo la forma de una Matriz de Contabilidad Social. Los datos del año que se toma como base, permiten calibrar el modelo, es decir, calcular y/o estimar los parámetros de las funciones de comportamiento de los agentes, de manera que tales datos sean reproducidos como una situación de equilibrio. De esta manera, el análisis comparativo al que nos referimos antes, permite en realidad, observar los cambios que se producirían en la economía ante un cambio exógeno, con relación al año base. Como los datos corresponden a estadísticas de un año, generalmente se supone que la nueva situación generada por el cambio exógeno, corresponde al año siguiente, pero en realidad no hay ninguna razón por la que ello deba ser así, pues el análisis es estático.

A continuación se presentan los elementos básicos del modelo de equilibrio general aplicado para la economía colombiana, mostrando las variables y ecuaciones más importantes del mismo. Los sectores incluidos presentan una clasificación con algunas variantes respecto a la tradicional, especialmente café y minería que incluyen algunos sectores de la industria manufacturera.

SECTORES

1. Agropecuario sin café

2. Café (incluye trilla de café, sector 08)

3. Minería y petróleo (incluye refinación del petróleo, sector 20)

4. Alimentos manufacturados

5. Bienes de consumo liviano

6. Bienes de consumo intermedio

7. Bienes de capital

8. Construcción

9. Comercio 10.Servicios públicos 11.Servicios privados 12.Servicios del gobierno

VARIABLES

Precios

Pd Precios domésticos

Pm Precio doméstico de las importaciones Pe Precio doméstico de las exportaciones

Pk Precio sectorial del capital

Pp Precio ponderado del producto sectorial P Precio del bien compuesto

Pva Precio sectorial d 1 valor agregado Pwe Precio mundial de exportaciones ER Tasa de cambio

Producción

X Oferta del bien compuesto

Xd Producción doméstica sectorial

XXd Producción para el mercado doméstico (bien doméstico) E Exportaciones sectoriales

M Importaciones sectoriales

Ate Parámetro de escala funciones CET con externalidades Kf Stock de capital mejorado

Factores

wa Tasas de salario promedio

L Nivel de empleo sectorial

U Desempleo

wal Tasa de salario promedio tipo 1 wa2 Tasa de salario promedio tipo 2 Li Nivel de empleo tipo 1

L2 Nivel de empleo tipo 2

Demanda

Ci Demanda intermedia

Cp Demanda final para consumo privado

Cg Demanda final para consumo del gobierno por sector Id Demanda final para inversión

Y Ingreso privado

Yg Ingreso del gobierno

Tm Recaudos por importaciones

T Impuestos indirectos

Tx Recaudos o subsidios por exportaciones

TRgg Transferencias de empresas privadas al gobierno Cgt Volumen total de consumo del gobierno

Ahorro-inversión

s Propensión media a ahorrar

Sp Ahorro privado

Sg Ahorro del gobierno

Sx Ahorro externo

S Ahorro total

I Inversión total

Ikt Inversión fija real total por destino

Ik Volumen de inversión por sector de destino Idt Inversión fija real total por origen

FBK Inversión bruta total

Indicador de bienestar para la función objetivo

 OMEGA = FUNCION OBJETIVO

PARAMETROS

Tm te t ty Tasa de impuestos a las importaciones Tasa de impuestos a las exportaciones Tasa de impuestos indirectos

Tasa de impuestos directos

Aij IMATij Al

ri

A2

a2

r2

T

i Coeficiente insumo - producto Coeficiente composición del capital

Parámetro de escala función CES de trabajo Parámetro de participación función CES de trabajo

Exponente función CES de trabajo

Parámetro de escala función CES de producción (TFP) Parámetro de participación función de producción

Exponente función de producción Parámetro de participación función CET

Rt Exponente función CET

AC Parámetro de escala función CES de demanda

Parámetro de participación función CES de demanda

rC Exponente función CES de demanda

LS Oferta total de trabajo

Ki Stock de capital sectorial en la base

Ptk Productividad del capital

Ptl Productividad de la mano de obra

Educ Parámetro de años de educación promedio

om Factor de externalidad de importaciones de bienes de capital oe Factor de externalidad de exportaciones

oc Factor de externalidad de inversiones en infraestructura od Factor de externalidad por mejora de capital humano

o Elasticidad precio de la demanda por exportaciones B Participación sectorial del consumo privado

Bg Participación sectorial del consumo público

TR Transferencias (los subíndices definen origen y destino: xp del sector externo al privado)

Ir Excedente Bruto de explotación empresas públicas PKAP Participación inversión por sector de origen

PKD Participación inversión por sector de destino Ve Variación de existencias

Especificación de ecuación

ECUACIONES DE PRODUCCION Y FACTORES

(7)

(8)

- 1

Xd1 - A21 [u21 (pt;k K11)-1"21 + (1-cz21) (pt;.l L1)-n1] U)

f wa•wdist:1 «21 l1+h1

L Pk1 • 1-cz21J

EL1 + U - LS

..1=1

A2i

(10)

(11)

(12)

(13)

(14)

E01

M1

XXd1

1

At::e1 [yi(Ei)re, + (1-y1) (XXd1)re,J

f PweO\_;. f',

l Pwe1 J

(15)

e1 .. ,

(17)

(18)

(19)

XXd1 (NM)

NE sect::ores no ex:port::abJ.es (E=O)

NM sect:.ores no .i.mport::abJ.es (M=O)

(20)

(21)

DEMANDA

CI1 (22)

(23)

n n

y \_E [ (wa•wdist=1•Li) +(1-ni)] \_E [Pvai•Xd1) - (wa•wdist=i•L1

.l.=1 .i.=1

Sp s [Y(1-t;y) + TRgp - TRpx + TRxp]

Yg Tin + Tx + T + Y•TY + TRgg + TRxp

n

Sg Yg -. TRgp - TRgx - E P1•Cg1

i=1

n

Tm .E (Cm1•M1•Pwm1•ER)

.l.=1

n

T = \_E ( t=1 •Pp1•Xd1)

J.=1

n

Te \_E ( t;eí •E1 •Pe.1>

.z.=1

n

TRgg \_I:: 1t1 [ (Pva1•Xd1) - (wa•wdist:1•L1)]

.i.=1

(25)

(2 45)

(27)

(28)

(29)

(30)

(31)

(32)

ECUACIONES DE BALANCE AHORRO-INVERSION

s Sp + Sg + Sx (33)

n

Id1•P1 =PKAP1•FBK- \_E (veJ\*PJ)

J=1

(34)

Idt: (35)

S FBK (3fi)

Ikt Idt (37)

(38)

CUENTA CORRIENTE

n n

\_I: (Pwm1•Mi) +TRgx+TRpx= ,I: (Pwe1•E1) +TRxg+TRxp+Sx

.1=1 .i.=1

(39)

EQUILIBRIO DE MERCADO

(40)

FUNCION OBJETIVO

n

Cl = II Cp1 ''

i=1

(41)

Indice general

Prólogo: César Gaviria Trujillo Introducción

Capítulo 1

EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS: SUS LÍMITES Y POSIBILIDADES

La nueva teoría del desarrollo

El desarrollo colombiano en perspectiva histórica Las lecciones de la experiencia

Mercado de bienes Mercado laboral Mercado de capitales

Capítulo II

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Capítulo III

LAS ESTRATEGIAS DEL PLAN

INFRAESTRUCTURA SOCIAL

1. Apertura educativa

La expansión educativa del siglo XX en perspectiva Problemas del sector educativo

Política educativa para el período 1991-1994 Programas prioritarios del sector educativo

Costos y financiación de los programas educativos Recomendaciones

2. Salud y nutrición

Diagnóstico de la salud y sus instituciones Objetivos de política, nutrición y salud Programas de salud y nutrición

Costos de los programas de salud y nutrición Recomendaciones

3. Vivienda social

Diagnóstico

Objetivos y estrategias Políticas de vivienda social Metas y recursos

Recomendaciones y acciones institucionales

4. Agua potable y alcantarillado

Diagnóstico Objetivo

Políticas y programas Plan financiero

Recomendaciones y acciones institucionales

INFRAESTRUCTURA FISICA

1. Plan vial de la apertura

Historia de la conformación de un sistema vial ineficiente Situación actual

Reestructuración del esquema institucional Red vial objetivo para el año 2000

Plan de inversiones 1991-1994 Esquema financiero Recomendaciones

Anexo 1:

Descripción detallada de la red troncal Anexo 2:

Descripción de los principales proyectos de inversión 1991-1994

2. Rehabilitación de la red férrea nacional Antecedentes históricos de los ferrocarriles El proyecto de rehabilitación de la red férrea Análisis financiero del programa Recomendaciones

3. Adecuación de tierras 1991-2000

Importancia de la adecuación de tierras

El riego en perspectiva histórica e internacional

Hacia una eficiente inversión en riego y drenaje: principales limitantes Lineamientos de política

Fuentes de financiamiento, de inversión en adecuación de tierras Impacto del programa de adecuación de tierras en la

producción agrícola y el resto de la economía Recomendaciones y medidas institucionales

4. Ciencia y tecnología

Diagnóstico

La política de ciencia y tecnología

Programas de mediano y largo plazo Financiamiento

Recomendaciones y medidas institucionales

5. Medio ambiente

Elementos para un diagnóstico ambiental

Política ambiental: objetivos, instrumentos y acciones Recomendaciones y acciones institucionales

Capítulo IV

AJUSTE INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION

Antecedentes: del centralismo a la descentralización

Un país descentralizado: reorganización de los tres niveles administrativos Estrategias de descentralización fiscal y ajuste institucional

Conclusiones

Capítulo V

PLAN DE INVERSIONES PÚBLICAS

Evolución y problemas del gasto público

Plan plurianual de inversión pública central 1992-1995 Conclusiones

Anexo 1:

La inversión de las entidades descentralizadas

Capítulo VI

CONSISTENCIA MACROECONOMICA DEL PLAN

Antecedentes y lecciones de política

Principios para la programación macroeconómica Proyecciones macroeconómicas

Capítulo VII

EL IMPACTO GLOBAL DEL PLAN

El impacto sobre el crecimiento económico El impacto sobre la pobreza

Anexo:

Modelo COLCGE