

Virgilio Barco

Así estamos cumpliendo

***Plan de
Economía Social***

Agosto 1987

***Planes y programas de Desarrollo
Económico y Social 1987-1990***

***República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación***

Así estamos cumpliendo

Plan de Economía Social

Agosto 1987

Virgilio Barco
Presidente de la República

María Mercedes de Martínez
Jefe del Departamento Nacional de Planeación

Departamento Nacional de Planeación

Jefe:

María Mercedes de Martínez

Subjefe:

Luis Bernardo Flórez E.

Asesor de Jefatura:

Luis Alvaro Sánchez.

Secretario General:

Guillermo A. Gómez

Unidad de Programación Global:

Fernando Tenjo

División de Programas de Desarrollo:

Patricia Zambrano

Div. de Estudios Monetarios y Financieros:

Jorge Toro

Div. de Estudios Macroeconómicos:

Ángela Cordi

Unidad de Desarrollo Regional y Urbano:

Luis Carlos Valenzuela

División de Estudios Urbanos:

Gabriel Aghon

División de Estudios Regionales:

Pubenza Vallderruten

División de Equipamiento Urbano:

Alberto Nassar

Unidad de Desarrollo Social:

Jorge Enrique Vargas

División de Educación:

Alberto Galán

División de Trabajo:

Juan Carlos Ramírez

División Socio-Demográfica:

José Olinto Rueda

División de Salud:

Nelcy Paredes

División de Justicia:

Mauricio Londoño

Unidad de Infraestructura:

Diana Cristina Molina

División de Transporte:

Juan Alberto Páez

División de Comunicaciones:

Antonio Niño

División de Energía:

Rodrigo A. Navia

División de Ingeniería Sanitaria:

Luis Mario Barrera

Unidad de Estudios Industriales:

Constanza De La Cuesta

División de Políticas Industriales:

Clara Leonor Ramírez

División de Integración Económica

Gladys Turriago

Unidad de Estudios Agrarios:

Juan José Perfetti

División de Producción Agraria:

Marco Fidel Reyes

División de Comercialización Agraria

Gloria Cecilia Barney

División de Recursos Naturales Renovables:

Miguel F. Cabal

Unidad de Inversiones Públicas:

Francisco Azuero

División de Programación y Control:

Martha Lucia Hincapié

División de Análisis Financiero:

César A. Giraldo

División de Financiamiento Externo:

Alfonso Núñez

División de Seguimiento de Proyectos:

Martha Baquero

División Especial de Cooperación Técnica Internacional:

Martha Elisa Lasprilla

División Especial de Corporaciones Regionales:

Jorge Hernán Cárdenas

División Especial de Inversiones Privadas:

Fredy Castaño

Junta Nacional de Tarifas:

Francisco J. Ochoa

Oficina Jurídica:

Carlos Alberto Zambrano

División Especial de Sistemas:

Ricardo Moncaleano

División de Personal

Amparo Preciado

División Administrativa

Juan Guillermo Borrero

Oficina de Prensa:

Marcela Giraldo

Asesores:

Gabriel Restrepo

Jorge Gaitán

CONTENIDO

Prólogo
Presentación
Estrategias

Programas Sectoriales para el Desarrollo Social

Introducción
Salud
Educación
Bienestar y Seguridad Social del Hogar
Justicia
Empleo e Ingresos

Programas Sectoriales para el Crecimiento Económico

Introducción
Sector Agropecuario
Sector Industrial
Sector Construcción
Comercio Exterior
Comercio Interno

Políticas Macroeconómicas

Introducción
Política Fiscal
Política del Sector Externo
Política Monetaria
Política Financiera
Política Cafetera
Políticas de Inversión y Ahorro

Política de Infraestructura, Servicios Básicos y Minería

Introducción
Energía
Agua Potable y Saneamiento Básico
Vías y Transporte
Comunicaciones
Minería No Energética

Política de Desarrollo Territorial

Política de Modernización de la Administración Pública
Índice Analítico

Prólogo

I. Bases Constitucionales y Políticas de la Economía Social

"Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

(Art. 32 de la Constitución Política Nacional).

Mientras la Constitución de 1886 sólo se ocupaba de la intervención del Estado en su forma tradicional, permitiendo que las autoridades garantizaran la propiedad privada y protegieran la industria por medio del arancel, la reforma de 1936 consagró el principio de la intervención del Estado con el fin de promover el desarrollo económico y social. Posteriormente, en 1945, se esbozó la posibilidad de un plan de desarrollo.

Fue solamente en 1968, con la reforma impulsada por la Administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, cuando se dio a la intervención del Estado una nueva dimensión. Se estableció, entonces, que el Estado también intervendría "para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular". (Artículo 32 de la Constitución Política Nacional).

La introducción del concepto "justicia social" en la Constitución tiene grandes implicaciones para la elaboración de los planes y programas gubernamentales. Al Estado ya no le corresponde únicamente administrar justicia entre particulares que se disputan el ejercicio de derechos sobre unos bienes determinados. A pesar de su trascendental función civilizadora, la resolución pacífica de controversias se ha considerado insuficiente para lograr que en una comunidad los valores de la convivencia pacífica y de la igualdad dejen de ser utopías inalcanzables.

En efecto, la justicia administrada por el llamado "Estado Gendarme" está inspirada en principios individualistas, cuyo objetivo principal es obstaculizar cualquier asignación de bienes que no ha ya sido resultado directo de la voluntad de los afectados y beneficiados.

La distribución inicial de los recursos entre los diferentes sectores de la sociedad poco interesa dentro de la concepción del Estado Gendarme. No importa que esta sea desigual, ni que esa desigualdad sea factor de resentimiento social o de conflictos. Al Estado Gendarme le preocupa principalmente impedir que el resentimiento y los conflictos

culminen en el desconocimiento de la propiedad y de la vida, en la alteración del **statu quo**.

Cuando no sólo la "justicia" sino, además, la "justicia social son fines que orientan la actividad estatal, el problema fundamental pasa a ser el de la distribución de recursos entre los diferentes sectores de la población: quiénes no tienen tierra, quiénes no pueden acceder a los servicios públicos, quiénes no disponen de los elementos suficientes para participar en los procesos de toma de decisiones que los afectan. El propósito esencial es reducir las desigualdades, no mantener el **statu quo**.

En la Constitución Nacional existe una clara correspondencia entre el orden público y la justicia social. Según el artículo 16, "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Además, la Carta es precisa en el enunciado de las denominadas "garantías sociales" y ha reconocido su importancia, como complementos indispensables de los derechos civiles y políticos. La igualdad jurídica y política debe ser sustentada, para que no sea ficticia, por una igualdad de oportunidades económicas y sociales.

La justicia social, a que se refiere la Constitución, orienta los propósitos de esta Administración, y constituye la materia central de este plan de desarrollo encaminado a cumplir el mandato político conferido en las elecciones. El Plan es un instrumento para ejecutar el programa de gobierno sometido al examen público. Este programa fue aprobado mayoritariamente por la ciudadanía. Por esta razón el Presidente de la República ha convocado a la Nación para "crear una Nueva Sociedad, menos desigual y más justa, donde no sólo existan oportunidades reales reales, además, donde los recursos y el bienestar estén equitativamente distribuidos". Para conseguirlo, el Estado debe adquirir una nueva conciencia social y acercarse a los ciudadanos para ofrecerles protección y ayudarles a satisfacer sus necesidades básicas. Esto, a su turno, implica "crear un Nuevo Modelo de Desarrollo Económico en el cual la obsesión por crecer aceleradamente, sin importar quiénes se beneficien o quiénes resulten perjudicados, sea sustituida por el firme deseo de llevar los frutos del progreso a quienes más los necesitan, a los pobres y a la clase media."

Como lo ordena la Carta, el Estado intervendrá para "planificar la economía a fin de lograr un desarrollo integral". El Plan de Economía Social está orientado a asegurar que el crecimiento económico cumpla una función social y que el desarrollo social sea un factor de crecimiento. De tal manera que el desarrollo sea verdaderamente integral, es decir, que conduzca al mejoramiento armónico de las condiciones de vida de todos los colombianos y de las clases proletarias en particular.

II. El Cambio Político como Requisito del Cambio Social y Económico

La Economía Social es un programa que exige un cambio político. Requiere no sólo que se establezcan relaciones diferentes entre la ciudadanía y el Estado, y entre los partidos políticos y la administración, sino además, que se modifiquen las formas y las metas de intervención del Estado.

El cambio político iniciado por esta Administración está dirigido a crear las condiciones propicias para ejecutar el cambio social. Se ha avanzado en el perfeccionamiento de la democracia colombiana, mediante la adopción de una nueva manera de gobernar, donde los partidos políticos asumen responsabilidades definidas frente al programa de gobierno escogido popularmente en la elección presidencial. El esquema "Gobierno-partidos de oposición" introduce una nueva manera, más abierta, más tolerante, más democrática, de participar en la toma de decisiones públicas; revitaliza las instituciones democráticas, hace que el Gobierno se vuelva más diligente en el cumplimiento de sus compromisos electorales, desestimula la corrupción y la ineficiencia, hace que el control popular de la gestión gubernamental adquiera un nuevo significado, contribuye a la modernización de los partidos políticos y fortalece el Poder Legislativo.

Además de este cambio político trascendental, se han emprendido otros que también constituyen pilares sobre los cuales se ha construido el programa de la Economía Social. En el mensaje presidencial del 20 de Julio de 1987, explicó el alcance de estos cambios políticos dirigidos a crear las bases de una democracia participativa, a fortalecer la democracia local y las instituciones municipales, a garantizar el libre ejercicio de las libertades públicas por todos los grupos políticos y sociales, a modificar la repartición de responsabilidades sociales y el ejercicio de los poderes públicos y a hacer más eficiente nuestra democracia.

III. La Iniciativa Local, Motor del Cambio Social

El principio constitucional según el cual "la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación" demanda la existencia de oportunidades reales de participación política de los ciudadanos en la orientación del Estado.

La transferencia de autonomía política a los municipios aumenta la injerencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que en forma más directa afectan su vida diaria. Las normas sobre elección popular de alcaldes y los proyectos de ley que reglamentan las consultas populares municipales, están dirigidos a incrementar la participación ciudadana en el ejercicio de los poderes que han sido asignados a los municipios.

Para asegurar el pleno ejercicio de esta participación es indispensable, además, contar con elementos claros de autonomía económica, de los que hasta ahora no disponían los ciudadanos pobres, ni los municipios que les dan albergue.

La transferencia de poder económico a los municipios se manifiesta ahora en el fortalecimiento de sus fiscos con los nuevos recursos provenientes de la cesión gradual de un mayor porcentaje del recaudo nacional del impuesto a las ventas, hasta completar el 50% de éste en 1992. La asignación al municipio de funciones relativas a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias, ordenada por un Decreto-Ley expedido por este Gobierno, hace que estos recursos lleguen inmediata y preferencialmente a sus habitantes más pobres, con lo cual se estará logrando el propósito central de mejorar las condiciones de vida de este sector de la población.

El legislador reformó las normas referentes a la administración departamental y municipal, dotó de personería y de recursos a las regiones para planificar su desarrollo y asistir a los municipios, y ordenó a las entidades nacionales brindar la capacidad técnica que requieren los funcionarios para el cabal cumplimiento de sus nuevas tareas.

El proceso cumplido conduce a una descentralización Integral-política, financiera y administrativa- razón por la cual cambian de modo sustancial las relaciones entre el poder central y las regiones, departamentos y municipios. Al privilegiarse la iniciativa local, se modifican especialmente las formas de prestación de los servicios públicos dirigidos a la satisfacción de necesidades básicas tales como la vivienda, la educación, la salud, la integración social y la nutrición.

Los servicios han de procurarse por una eficiente gestión municipal, estimulada, controlada y autogestionada en la mayoría de los casos por la ciudadanía organizada en juntas de acción comunal, asociaciones cívicas, comunitarias, mutualistas o cooperativas. El control político sobre la administración municipal podrá cumplirse más eficientemente por las organizaciones partidistas, bien desde los organismos de representación electoral, o bien en la plaza pública durante las campañas para la elección del jefe de la administración municipal.

IV. La Justicia Distributiva, Orientadora del Nuevo Esquema de Desarrollo

El fortalecimiento de nuestra democracia requiere que el principio de igualdad política sea fundado en una distribución justa de los recursos económicos y sociales entre los diferentes sectores de la comunidad.' Por esta razón el Gobierno no sólo ha convocado a la solidaridad ciudadana, sino que, además, ha propuesto reformas encaminadas a remover las trabas que entorpecían la redistribución de la tierra urbana y rural, a ampliar la cobertura de la Seguridad Social, a ofrecer oportunidades reales de empleo estable y bien remunerado y a facilitar el acceso de los sectores sociales marginados a los servicios indispensables para llevar una vida digna.

La carencia de medios para solucionar tanto las necesidades materiales de alimentación, techo, protección y salud como las necesidades no materiales de educación, e integración social, caracterizan la pobreza absoluta. Su presencia impide el ejercicio efectivo de las libertades públicas, restringe la participación política de los ciudadanos, se convierte en factor de desarmonía social y constituye la más severa restricción de la expansión que requiere una actividad económica productiva.

El Plan de la Economía Social contempla una intervención más amplia del Estado, orientada hacia la consecución de metas diferentes a las tradicionalmente perseguidas.

El único fin ya no es lograr un acelerado crecimiento económico, sin importar quiénes resulten favorecidos con este. Ahora sus fines primordiales son distribuir los frutos del progreso, eliminar las desigualdades sociales y erradicar los factores que generan la pobreza.

La Constitución Política garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero atribuye al Estado la dirección general de la

economía. Al amparo de este principio, el Presidente de la República ha señalado los objetivos que deben guiar el progreso socio-económico del país: la lucha contra la pobreza absoluta, la generación de empleo, la rehabilitación de las regiones marginadas y la reconciliación nacional. Todos estos objetivos buscan poner en práctica los ideales de igualdad, justicia social, convivencia pacífica y solidaridad y guían el ejercicio de la intervención estatal.

Esta intervención es compatible con una creciente dinámica de la iniciativa privada, limitada por la obligación de acatar el mandato constitucional de cumplir los deberes sociales de los particulares (Art. 16 de la Constitución Nacional). Dentro de este contexto, el propósito del Plan de Economía Social es hacer que el Estado sea más eficiente en el cumplimiento de sus deberes de promover la justicia social y de orientar el desarrollo de la iniciativa privada con el fin de generar empleo y lograr los medios suficientes para satisfacer las necesidades básicas de todos los colombianos, especialmente las de los sectores marginados.

V. Contexto Histórico del Cambio

Esta concepción del desarrollo económico y social se inspira en los ideales que animaron las reformas iniciadas por administraciones liberales en 1936, 1945, 1968, 1974 y 1978.

Los valiosos adelantos existentes en materia de regulación económica, puestos en marcha a partir de los años cincuentas, se pretenden usar ahora como instrumentos de intervención económica para la construcción de las bases socio-económicas de una Colombia Nueva, menos desigual y más justa.

Los apreciables avances en el crecimiento económico de los últimos 35 años, no han mejorado de una manera proporcional las condiciones de vida de los sectores más débiles y humildes de la población, debido a las limitaciones de los esquemas tradicionales de desarrollo.

Estas limitaciones están asociadas a la estrechez y desequilibrio del mercado interno; a la debilidad de los sectores productivos; a las ineficiencias del Estado en la prestación de los servicios de apoyo a la producción y al bienestar; a los bajos niveles de inversión pública y privada; y a la aún restringida estructura de la oferta exportable. Todo ello ha concurrido a la baja productividad del trabajo y al desempleo de recursos productivos.

VI. Características Metodológicas del Plan

El Plan de Economía Social se ha diseñado para superar estas limitaciones y establecer las bases de una Colombia Nueva, que pueda encarar con optimismo los retos del siglo veintiuno.

En el Plan de Economía Social se han seleccionado los objetivos y los medios, y se han elaborado los correspondientes programas y proyectos. Se han formulado con rigor los órdenes de prelación y las relaciones de compatibilidad entre diversos sectores y

políticas. Se han determinado los recursos disponibles. Los resultados dependerán, de una parte, del empeño de las entidades públicas de todos los órdenes -el nacional, el regional y el local- en el cumplimiento de las metas y en la ejecución de las estrategias indicadas y, de otra parte, del interés de la comunidad en participar en el diseño de los programas y en guiar la acción del Estado mediante la vigorosa pero pacífica expresión de sus necesidades más apremiantes.

El método de planeación que se ha seguido es de carácter estratégico, porque consulta tendencias y perspectivas que trascienden el período cuatrienal en la consideración de metas y en la proyección de circunstancias condicionantes, como lo son, por ejemplo, las derivadas de proyecciones demográficas o energéticas, o de previsiones de construcción de infraestructura física o social o de cálculos y supuestos sobre la evolución del comercio mundial.

Este Plan de Economía Social no aspira a prever y solucionar los problemas sociales más allá del año dos mil, pero tampoco se ha quedado en la inmediatez. Está orientado por una planeación con sentido de *cambio dentro de la estabilidad*, pues incorpora aquellos proyectos de pasadas administraciones, que han demostrado claro beneficio, y los reorienta de acuerdo con los objetivos que se ha fijado el actual Gobierno.

El plan define un marco general para regir la conducta del Gobierno pero permanece abierto a hechos nuevos e innovaciones. Por lo tanto, se complementa con programas sectoriales y regionales y, especialmente, con planes operativos periódicos que ajustarán las metas y las estrategias en función de las evaluaciones y de los análisis de coyuntura.

En este esquema la reforma a la planeación cobra singular importancia. Pasos iniciales se han dado con la creación de Consejos Regionales de Planificación y con las modificaciones a la organización interna del Departamento Nacional de Planeación (Decretos No. 3152, 3084, 3085 y 3086 de 1986). Pero aún falta modificar algunas normas básicas sobre planificación y presupuesto.

Por este motivo, el Gobierno ha sometido a consideración del Congreso un proyecto de Acto Legislativo, reformativo de los artículos 76, 79, 80, 118, 208 y 211 de la Constitución Política Nacional, los cuales se refieren a la formación de leyes relativas a planes y programas y al Presupuesto Nacional.

El Congreso debe ser el más importante escenario de discusión de los planes y programas, puesto que en él están representadas todas las regiones donde se realizarán las obras y se ejecutarán los proyectos gubernamentales.

Existen además razones de orden técnico que hacen urgente que el Congreso debata y apruebe los planes y programas del Gobierno. En efecto, para "racionalizar y planificar la economía", es indispensable sujetar las leyes anuales de presupuesto a planes y programas de inversión, definidos y con fuerza legal. De esta manera, el gasto público, y en particular la inversión, será consistente con los parámetros de previsión macroeconómica y social, tales como la política cambiada, la fiscal, la monetaria y la de ingresos y salarios.

VII. El Plan: Aspectos Principales

Aquí se describe brevemente la política macroeconómica, los planes específicos y las pautas de financiación que permitirán avanzar hacia la consecución de los objetivos anteriormente mencionados.

La política macroeconómica crea las condiciones generales para el eficaz desarrollo de la economía social. Sus principales características son las siguientes.

- La política fiscal busca orientar la inversión pública hacia los programas de desarrollo social; pero, al mismo tiempo, trata de evitar que un déficit exagerado del sector público genere desajustes externos y monetarios que vayan en detrimento de la estabilidad de los precios, la producción y la generación de empleo.
- Se mantendrá un nivel de la tasa de cambio que sirva de estímulo a nuestras exportaciones y de factor de protección a la producción nacional. Esta política cambiaría se reforzará con acciones específicas de estímulo a las exportaciones que busquen utilizar más eficientemente los recursos fiscales destinados a tal propósito. En cuanto a las importaciones, el objetivo será asegurar el adecuado abastecimiento interno.
- Como complemento de lo anterior, la política de endeudamiento externo estará orientada a mantener un nivel suficiente de reservas internacionales, a mejorar el perfil del servicio de la deuda y a orientar los recursos, principalmente, hacia los programas de gasto público de desarrollo social.
- Se evitará que el manejo monetario sea factor de perturbación de la estabilidad de los precios. Al mismo tiempo, habrá liquidez, a tasas razonables de interés, para el sector productivo. Para ello, los medios de pago crecerán proporcionalmente al producto no minal y el déficit fiscal se mantendrá bajo control.
- Finalmente, se han creado condiciones tributarias propicias para el incremento de la inversión privada y un régimen que facilita la inversión extranjera en proyectos de interés para el país. El aumento en la inversión, pública y privada, es esencial para obtener el crecimiento económico buscado y la generación de nuevos empleos.

Dentro de este contexto general se han diseñado tres planes fundamentales, además de otros particulares, cada uno de los cuales está dirigido a aliviar las necesidades de diferentes regiones y grupos sociales.

- *El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta:* busca afrontar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. Sus acciones más importantes se orientan a rehabilitar y desarrollar los asentamientos humanos; ampliar y mejorar los servicios básicos de educación y salud: garantizar el suministro de bienes básicos y la seguridad alimentaria; y, en general, elevar los ingresos y la productividad de los desfavorecidos.

Los dos planes siguientes apuntan también a la erradicación de la pobreza absoluta, y en particular a la satisfacción de las necesidades de los grupos poblacionales con apremiante urgencia de mayor presencia del Estado.

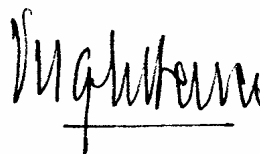
- *El Plan Nacional de Rehabilitación:* busca adelantar acciones para erradicar la pobreza e impulsar el crecimiento económico regional en 250 municipios caracterizados por la falta de convivencia ciudadana, la ausencia del Estado, la pobreza y la precariedad de su base económica.
- *El Plan de Desarrollo Integral Campesino:* lucha por erradicar la pobreza campesina y mejorar las condiciones de producción y comercialización, para beneficiar a 4 millones de personas que derivan su subsistencia de cerca de 600.000 minifundios y producen aproximadamente el 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional. Se adelantarán allí acciones integrales de desarrollo rural que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la vida campesina y a la expansión de la oferta de alimentos en el país.

La financiación de los programas de gasto público para el desarrollo social se podrá llevar a cabo, dentro del marco de disciplina fiscal aludido, gracias a la conjugación de tres factores centrales:

- El fortalecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, debido al éxito de la Reforma Tributaria.
- La utilización de mecanismos tributarios y financieros para transferir excedentes de recursos de algunas empresas descentralizadas al Presupuesto Nacional, a través del cual deberán financiarse las inversiones y gastos para el desarrollo social.
- La obtención de crédito externo en cantidades suficientes, para que sea posible atender las amortizaciones de la deuda externa y, además, financiar las inversiones de los programas mencionados. Por esa razón, la mayor parte del crédito externo será contratada por la Nación y no por las entidades descentralizadas.

Dentro de un ámbito de disciplina en el manejo económico, el déficit fiscal efectivo de todo el sector público se mantendrá en niveles inferiores al 3% del Producto Interno Bruto. El Plan continué las proyecciones detalladas de las diferentes cuentas y permite corroborar cómo, mediante una fijación clara de las prelacións, pueden conjugarse la disciplina fiscal y monetaria con la ejecución de las Inversiones del programa de Economía Social.

De esta manera, el Gobierno interpreta, pone en práctica y desarrolla los principios y valores consagrados en la Constitución y organiza racionalmente sus esfuerzos para cumplir el mandato que le confirió el pueblo en las elecciones.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. G. H. B. M.', with a horizontal line underneath.

PRESENTACIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo de este Gobierno se basa en la economía social. Esta estrategia establece una convergencia de recta entre el cambio económico y el cambio social, bajo una nueva orientación política. Según ésta, el crecimiento cumple una clara función social y, a la vez, el desarrollo social es factor fundamental de crecimiento.

La estrategia de la economía social responde a un diagnóstico de las limitaciones y potencialidades del país y a una visión política y técnica realista de los cambios necesarios para construir una Colombia Nueva.

Objetivo general del Plan es progresar de modo simultáneo en el logro de crecimientos altos y sostenidos del producto y en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y regiones de menores ingresos. El Plan estima que la inversión estatal dirigida al pleno aprovechamiento del potencial humano de la Nación es la base de un nuevo patrón de desarrollo.

De esta forma, la estrategia del Plan apoya el cambio político propuesto por la administración del Presidente Virgilio Barco: impulsa la descentralización y la autonomía regional y garantiza los medios para realizar el proyecto de una sociedad más productiva, más igualitaria y más participativa, bajo el marco de una intervención eficiente del Estado.

El Plan prevé un crecimiento de la Inversión pública y privada a tasas superiores a las del conjunto de la economía. La inversión pública se orienta de modo importante a proporcionar activos físicos, productivos y sociales a las comunidades y regiones de menores ingresos, rurales y urbanas, mediante tres programas centrales: el Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa de Desarrollo Integral Campesino y el Plan de Lucha contra la Pobreza.

Los sectores sociales y de infraestructura que ofrecen servicios esenciales de salud, educación, seguridad social, justicia, agua, energía, vías y comunicaciones, modifican de modo sustancial la composición de la estructura del gasto para responder a estas nuevas prioridades, sin desmedro de sus otras funciones. La política fiscal fortalece la capacidad de ejecución social del gobierno central y refuerza la disciplina del gasto en el sector descentralizado del orden nacional. Además, como resultado del Decreto-Ley 77 de 1987, municipios y regiones se asocian con el gobierno central en la provisión de servicios básicos, bajo nuevas modalidades de cofinanciamiento.

Efecto neto del aumento y reorientación de la inversión pública es expandir en forma gradual, pero acelerada, el mercado interno y la demanda doméstica por bienes y servicios.

De ahí que el Plan considere un incremento sustancial del ritmo de inversión privada, como estímulo para que la expansión del mercado y la demanda se refleje en un crecimiento concomitante de la oferta nacional, sin producir presiones inflacionarias, aumentar artificialmente el volumen de importaciones o frenar el impulso exportador.

La política de apoyo a la inversión privada comprende un conjunto amplio de instrumentos, tales como crédito, mejora fiscal, facilidades a la inversión extranjera, ordenamiento de las importaciones, acceso a tecnología y, en general, modernización de la gestión estatal y de los servicios de apoyo a la producción públicos y privados. Además,

el Estado se abstiene de ejecutar proyectos que puedan ser llevados a cabo con eficiencia por el sector privado.

De esta manera, los llamados sectores reales de la economía y, en particular, la industria, la agricultura y la construcción, junto con el comercio, estarán en condiciones de elevar la capacidad de ahorro e inversión y aprovechar en forma óptima las nuevas oportunidades creadas por la expansión de la demanda interna. Avances en la productividad y eficiencia de la iniciativa privada dan como resultado mayores grados de empleo e ingresos de la población colombiana.

Componente esencial del Plan es el aumento de las exportaciones a tasas superiores al crecimiento de la economía. Esta estrategia complementa la de expansión de la inversión pública y privada y es consecuente con ella. Una economía afianzada en la extensión del mercado interno, en la realización del potencial humano y en la innovación de la iniciativa privada, explora con ventajas las posibilidades de demanda del mercado internacional. Economías de escala favorecen la competitividad de los productos en el exterior. Las exportaciones, a la vez, dan más autonomía al país, aceleran la producción doméstica y elevan la capacidad de generación de empleo.

El propósito es consolidar la estructura de exportaciones que ha ganado el país con los progresos en la minería y en las exportaciones menores e impulsar la dinámica de nuevos renglones de exportación. El fomento de las exportaciones del sector privado comprende, como instrumentos principales, entre otros, la estabilidad de la tasa real de cambio, el reordenamiento de estímulos a la exportación y la modernización de la gestión pública en favor del comercio exterior.

Por su parte, el Gobierno concede especial atención a la inversión destinada a desarrollar las exportaciones en las cuales participa directamente, tales como petróleo y carbón. Por su contribución a la generación de divisas y al mejoramiento de la calidad de vida de una parte importante de la población, la minería de oro se considera prioritaria.

La política macroeconómica se formula de modo consistente para garantizar el éxito de estas estrategias. Las políticas sectoriales se definen en función de estas prioridades y se diseñan en tal forma que se aproveche al máximo la ventaja de relaciones recíprocas.

El país puede estar seguro de la coherencia de metas y medios, y puede contar por anticipado con reglas de juegos claros y estables para programar actividades e inversiones. Es ésta la utilidad de someter a la opinión pública, con suficiente oportunidad, un Plan Nacional de Desarrollo que hace explícitos los propósitos y los alcances de la acción del gobierno, ya debatidos por la ciudadanía en el proceso electoral y puestos en marcha en el primer año de la Administración.

Comoquiera que el Plan Nacional de Desarrollo no agota las posibilidades ni los deberes del proceso de planeación, el Departamento Nacional de Planeación ya se ha entregado a la tarea de perfeccionar los instrumentos necesarios para conformar un Sistema Nacional de Planeación, una de cuyas funciones ha de ser evaluar en forma

continua la ejecución del Plan e introducir aquellos ajustes que la experiencia o nuevos hechos determinen.

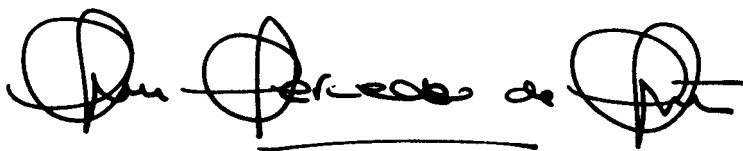
Otras dimensiones de ese sistema son la consolidación de programas y proyectos sectoriales y el desarrollo de planes regionales y municipales, tareas en las cuales el Departamento Nacional de Planeación comparte responsabilidades con otras entidades u organismos de planificación, como los Consejos Regionales de Planificación de las cinco regiones del país, las oficinas de planeación de los institutos del orden nacional o las de carácter municipal.

Pero además, el Departamento Nacional de Planeación sabe a cabalidad que el proceso de planeación es una función que compete al Estado en su conjunto, y que comparten por igual la rama Legislativa y la Ejecutiva del poder público. Aquella, como personera del derecho ciudadano a la información, debe examinar el Plan y aprobar las leyes de presupuesto en consecuencia con los planes y programas de desarrollo previstos en él.

Como esta función establecida en la Constitución se ha frustrado por imperfecciones en el modo de satisfacerla, el gobierno ha presentado a consideración del Congreso un proyecto de Acto Legislativo, reformativo de los artículos de la Carta que conciernen a planes y programas de inversión y al trámite de aprobación de la ley de presupuesto. El Departamento Nacional de Planeación concede especial importancia al debate de este proyecto de reforma constitucional, por considerar que las funciones técnicas de previsión económica y social saldrán siempre fortalecidas con la controversia pública sobre fines y medios del desarrollo.

Al mismo tiempo, en virtud del Decreto No. 3152 de 1986, el Departamento Nacional de Planeación procede a reorganizar su estructura interna, con miras a cumplir de modo más eficiente su misión técnica, y en particular, a perfeccionar los instrumentos para llevar a cabo una planeación estratégica, continua, innovadora y descentralizada, que pueda incorporar en todo momento la expresión de la ciudadanía.

Como Jefe del Departamento Nacional de Planeación quiero manifestar especial reconocimiento a todos los funcionarios que colaboraron, con dedicación y mística, en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo.

Handwritten signature of Juan Peres de la Cruz, with the name written in cursive and underlined.

ESTRATEGIAS

INTRODUCCION

La economía social busca alcanzar, en forma simultánea, tasas de crecimiento económico altas y estables y el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de toda la población, en particular de las comunidades y de las regiones tradicionalmente excluidas de los beneficios del progreso. En consecuencia, las políticas del Gobierno Nacional se orientan a lograr que el crecimiento cumpla una clara función social y, a la vez, a garantizar que el desarrollo social sea factor fundamental del crecimiento económico. Para lograr esta articulación, las acciones del Estado se centran en el proceso mismo de generación de ingresos, por medio de dos estrategias centrales: desarrollo social y crecimiento económico. La estrategia del desarrollo social busca crear las condiciones necesarias para que toda la población se vincule intensa y establemente a las actividades de producción y consumo y mejore su nivel de vida. La estrategia del crecimiento económico se orienta a lograr que los incrementos de la producción y la productividad permitan atender la demanda de bienes y servicios y garantizar una adecuada remuneración de los factores productivos, en particular del trabajo. De esta manera, será posible erradicar las situaciones de pobreza y lograr que el crecimiento sea soporte permanente del bienestar colectivo.

La estrategia del desarrollo social tiene por objetivo garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y el consumo y su participación en la gestión democrática de la Nación. Los lineamientos sectoriales de esta estrategia son: reorientar los recursos disponibles hacia la obtención gradual de la plena cobertura de los servicios y en beneficio de los más pobres; incrementar los aportes financieros nacionales y locales; modernizar la gestión de las entidades responsables de la prestación de los servicios sociales y movilizar la comunidad para su participación en el diagnóstico, la planeación y el seguimiento de los programas.

La estrategia del crecimiento económico se orienta a apoyar y dinamizar la producción, a garantizar que la oferta de bienes responda a la expansión y composición de la demanda agregada, a elevar el empleo y aumentar el ingreso laboral, con base en el incremento de la productividad. La viabilidad de este objetivo se fundamenta en la expansión de la inversión privada, de las exportaciones y del gasto público. Los sectores prioritarios son el agropecuario, el industrial, el de la construcción y el de hidrocarburos y minería, por su capacidad para impulsar la marcha del conjunto económico, reorientar la producción para atender los mercados nacionales de consumo masivo, contribuir a la consolidación de la oferta exportable y elevar el nivel de competencia del aparato productivo colombiano. La viabilidad de las estrategias del desarrollo social y el crecimiento económico y, con ellas, los cambios esperados en la evolución de la economía colombiana, se sustentan en **la reorientación de la política macroeconómica**, que constituye la tercera estrategia del plan. El manejo macroeconómico se concibe, no sólo desde el punto de vista de su incidencia sobre la actividad productiva, sino también como medio para la orientación de la economía hacia las prioridades sociales de desarrollo. Los instrumentos fiscal, financiero, cambiario y de comercio exterior, crean condiciones permanentes y estables para fortalecer el ahorro doméstico, estimular su canalización hacia la inversión en activos productivos y garantizar un alto volumen de gasto público para las prioridades sociales. Así, la estrategia de manejo macroeconómico favorece el crecimiento general y la distribución de sus beneficios.

LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO SOCIAL

La estrategia del desarrollo social busca mejorar la calidad de vida de toda la población, en particular la de los grupos y regiones afectados por situaciones de pobreza, falta de convivencia y carencia de condiciones institucionales, económicas y sociales que les impiden contribuir al crecimiento económico y participar de sus beneficios. Son pobres cerca de 2 millones de hogares colombianos. De éstos, 922.000 que reúnen al 21% de la población del país, están en condiciones de pobreza crítica, puesto que no pueden satisfacer siquiera sus necesidades nutricionales mínimas. El resto, 22% de la población, carece de posibilidades para atender parte de sus necesidades básicas.

La pobreza está asociada con bajos ingresos, dificultades de acceso a los mercados, privación de los servicios básicos que deben ser provistos por el Estado, obstáculos para vincularse a la actividad productiva y falta de canales de participación en la gestión de la vida ciudadana. En algunas regiones del país, la falta de convivencia, el deterioro de las condiciones de producción y la debilidad de la presencia del Estado se han sumado a la pobreza, haciendo aún más difíciles las condiciones de vida de la población. Cuando existe pobreza o se deteriora la calidad de vida, la sociedad y la economía desaprovechan su activo humano fundamental e incumplen su responsabilidad de asegurar el bienestar colectivo.

Políticas para el Desarrollo Social

Para lograr los objetivos de desarrollo social, el Gobierno Nacional estableció las políticas básicas que se enuncian a continuación:

- *Incrementar los activos físicos generadores de bienestar*, garantizando el acceso a la vivienda y a sus servicios complementarios, tales como agua potable, alcantarillados, energía de uso doméstico, vías y transporte.
- *Ampliar el acceso a los activos sociales que fortalecen el capital humano*, logrando la universalización de la atención primaria en salud, nutrición, educación básica primaria, seguridad social y administración de la justicia.
- *Garantizar la provisión de activos productivos que mejoren el ingreso, eleven la eficiencia y faciliten el intercambio de bienes y servicios*, creando condiciones favorables de acceso al crédito, la tecnología, la tierra y los mercados.
- *Fortalecer la democracia participativa*, logrando la reconciliación del Estado con la comunidad, la normalización de la vida civil, la adecuación de la acción gubernamental a las necesidades de la comunidad y la creación de canales para la plena participación ciudadana. Estas políticas generales dan lugar a un conjunto de políticas específicas para el desarrollo social, que determinan el énfasis de los programas sectoriales y de las actividades del Estado.

Las políticas específicas son las siguientes:

- **Rehabilitar y desarrollar los Asentamientos Humanos.**

Tradicionalmente los programas relacionados con la vivienda y su entorno se han caracterizado por una gran descoordinación entre las entidades públicas responsables y entre la construcción de edificaciones y el suministro de servicios y facilidades sociales.

El Gobierno Nacional previó en este campo acciones integrales dirigidas a la rehabilitación de los asentamientos con deficiencias de servicios básicos y sociales y con altos riesgos físicos y ambientales; al desarrollo de nuevos asentamientos para superar los déficit habitacionales urbanos; al aprovechamiento residencial de la infraestructura disponible, particularmente en las zonas centrales de las ciudades y a la legalización y titulación de los terrenos, las viviendas y las conexiones de servicios públicos. En los proyectos, bajo la coordinación del municipio, confluyen la intervención técnica de las distintas entidades especializadas, públicas y privadas, nacionales y locales, y la gestión de las organizaciones comunitarias y de los beneficiarios.

- **Ofrecer Servicios de Salud Básica para Todos.** La oferta de servicios de salud básica es deficiente en cobertura y calidad, con efectos negativos en el bienestar de los pobres y en particular de los niños. Las acciones gubernamentales en materia de salud se orientan a lograr una total cobertura de la atención básica con costos aceptables para la comunidad y el país

Para el efecto, se extenderá en forma gradual la atención primaria en salud, mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud con la participación de las entidades adscritas al Ministerio de Salud Pública y al sistema de seguridad social; la contratación de servicios privados y la incorporación de los municipios en la administración del servicio a nivel local. El acceso de las familias a la atención primaria en salud se garantizará mediante la extensión de la cobertura poblacional del seguro social, la creación de seguros voluntarios para quienes no tienen afiliación obligatoria y la oferta gratuita de servicios a las personas y familias indigentes.

La asistencia en salud básica familiar respetará el derecho de las familias a elegir el centro de salud más conveniente para sus necesidades; se ofrecerá por equipos profesionales bajo la dirección de un médico general y contemplará actividades de prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento, hospitalización y cirugía de baja complejidad y provisión de drogas.

- **Brindar Educación Básica para Todos.** En las últimas tres décadas, el país ha logrado un significativo crecimiento del sistema educativo. Sin embargo, existen aún notables limitaciones de cobertura, calidad y eficiencia en la educación pública. Parte de la población no ha recibido educación básica y un alto número de niños carece de posibilidades de acceso y mecanismos de retención que les permitan concluir el ciclo de educación primaria. Las acciones prioritarias del Gobierno Nacional se orientan a la universalización de la cobertura y al mejoramiento de la calidad de la educación básica primaria, así como a brindar educación básica a los adultos que carecen de ella y deseen recibirla.

Para lograr la plena cobertura y el mejoramiento en la calidad de la educación básica primaria de los niños en edad escolar, se aumentará la oferta educativa, se establecerá la

promoción automática, se adecuarán los programas curriculares a las necesidades comunitarias, se garantizará la provisión gratuita de textos en los establecimientos oficiales, se elevará la capacitación del personal docente y se mejorará la infraestructura física escolar.

Para atender las demandas de los adultos, se establecerá el Sistema de Educación Básica Continuada, basado en la instrucción presencial de monitores capacitados y en el refuerzo permanente a través de los medios masivos de comunicación. Las poblaciones indígenas tendrán programas especiales de educación básica, con contenidos en cuya definición ellas mismas participarán.

- **Mejorar la Seguridad Social de los Hogares.** Tradicionalmente, la acción del Estado en materia de seguridad social se ha restringido a los asalariados y ha desatendido las necesidades de los miembros más vulnerables del grupo familiar: niños recién nacidos y en edad preescolar, jóvenes y adolescentes, ancianos y personas con limitaciones físicas y mentales.

El Gobierno Nacional estableció como criterio para la formulación de los programas de seguridad social, la expansión de su cobertura a toda la población y la atención prioritaria a los miembros vulnerables de la familia, con el objeto de apoyar la integración del grupo familiar y lograr su plena incorporación a la vida social y económica. Particular énfasis tiene la atención integral a los niños menores de 7 años en los Hogares de Bienestar Infantil, basados en la acción coordinada del Estado y la comunidad. Los programas buscan, además, la promoción de organizaciones comunitarias integradas por grupos familiares con necesidades básicas comunes, que puedan constituirse en coejecutoras de las acciones emprendidas en su propio beneficio.

- **Garantizar el Suministro de Bienes Básicos y la Seguridad Alimentaria.** La oferta nacional de alimentos y bienes básicos de la canasta familiar es insuficiente para abastecer las necesidades de toda la población y, en algunos rubros, los precios vigentes son excesivamente altos para las familias de menores ingresos.

Los programas relacionados con el suministro de alimentos se orientan a lograr la seguridad alimentaria de la población, atendiendo a la mejoría en las condiciones de oferta y demanda de los productos básicos de origen agropecuario. La oferta se fomenta mediante el apoyo a la producción campesina, la reducción de costos y el establecimiento de canales de comercialización, y la demanda, mediante la estabilidad de precios y el incremento de los ingresos reales de las familias pobres.

El suministro de bienes básicos manufacturados se adelantará estimulando su producción y distribución y el abaratamiento de los insumos nacionales e importados, con medidas arancelarias y de fomento. Las acciones prioritarias incluyen el desarrollo de la microempresa, la pequeña empresa, la producción campesina y la agroindustria, en función de su capacidad de producir y comercializar bienes básicos.

Tanto en el caso de los alimentos, como en el de los bienes manufacturados de consumo masivo, se establecen canales de comercialización fundamentados en organizaciones que den ventaja comparativa a la capacidad de negociación de los

consumidores, tales como las proveedurías y tiendas vecinales, los almacenes de las cajas de compensación familiar y las cooperativas de mercadeo y consumo.

- **Propiciar la Generación de Empleo y el Mejoramiento de los Ingresos de Trabajo.** Colombia tiene un alto nivel de desempleo y se han deteriorado los ingresos y las condiciones laborales de los trabajadores no organizados. Para enfrentar estas situaciones, cada uno de los programas del desarrollo social se orienta de tal forma que los propios beneficiarios participen en la ejecución de los proyectos de inversión pública, para generar, de esta manera, nuevos empleos productivos y sustituir labores de baja productividad e Ingreso. La política macroeconómica busca fomentar el ahorro, elevar la inversión y la eficiencia en la economía y mejorar los ingresos derivados del trabajo, en función de los incrementos de la productividad. Políticas específicas buscan remover obstáculos a la generación de empleo en el sector formal, en especial para aquellos grupos más afectados por el desempleo.

Lograr la Plena Cobertura de la Administración de Justicia. Las limitaciones de cobertura, agilidad y eficiencia en la administración de Justicia han incidido negativamente en el desarrollo social del país, afectan a toda la comunidad y son en particular perjudiciales para los más pobres. El Gobierno Nacional es responsable del apoyo técnico, financiero y administrativo a la Rama Jurisdiccional y, en consecuencia, se propone la modernización y expansión de la Justicia, por medio del fortalecimiento de los servicios de apoyo, la racionalización institucional y organizativa del sector, la ampliación de su cubrimiento a las zonas con débil presencia jurisdiccional, la atención a las necesidades del personal carcelario y el desarrollo de los recursos humanos y físicos relacionados con los servicios judiciales.

- **Promover la Participación Ciudadana.** A partir de las políticas de promoción de la participación comunitaria, reconciliación y normalización, el Gobierno crea condiciones para adecuar la gestión de las entidades públicas a los requerimientos y necesidades ciudadanas; busca la solución, por la vía del diálogo, de las diferencias políticas expresadas a través de canales institucionales: establece mecanismos para reconciliar el Estado con la comunidad y traza derroteros claros para el tratamiento del conflicto en un escenario de tolerancia democrática. Estas políticas tienen expresión en todos los planes y programas propios de la estrategia de desarrollo social.

Los Planes Prioritarios

Tres planes prioritarios articulan las políticas y las acciones gubernamentales para el desarrollo social: El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, el Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan de Desarrollo Integral Campesino. Estos planes tienen como objetivos comunes la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento democrático. Su especificidad radica en que cada uno de ellos atiende a los requerimientos propios de diferentes áreas y grupos poblacionales del país, mediante mecanismos institucionales adecuados a sus condiciones particulares y a las necesidades locales del desarrollo económico, regional y comunitario.

En los planes prioritarios para el desarrollo social, los agentes centrales son el hogar, la comunidad y el municipio. **El hogar** es la unidad básica a la cual se dirigen las políticas de provisión y mejoramiento de los activos físicos y sociales con el objeto de

buscar su promoción integral y remover las causas que generan la desarticulación familiar. **La comunidad** es la protagonista de las acciones para el fomento de la participación ciudadana con miras a lograr el desarrollo democrático. **El municipio** es el escenario para la planificación y ejecución de los programas y se constituye en eje natural de coordinación de las entidades públicas.

- Los planes son masivos, integrales y participativos.

Son **masivos**, puesto que las carencias de bienestar afectan a un número muy elevado de hogares y su superación no puede ser selectiva.

Son **integrales**, porque atienden el conjunto de las necesidades básicas de la población, en su condición de productora, consumidora y sujeto de su propio desarrollo.

Son **participativos**, porque involucran a la comunidad y buscan afianzar sus Instituciones, sus procesos de organización y los canales de interlocución de las entidades públicas con los ciudadanos.

- Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta

El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta enfrenta el proceso mismo de generación de desigualdades, con el fin de modificar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. Para este efecto, comprende programas adecuados a las distintas categorías y condiciones de pobreza. Para atender a las necesidades más urgentes de las familias en estado de pobreza crítica prevé acciones orientadas, en lo inmediato, a eliminar la desnutrición y las causas más frecuentes de pérdida de la salud y en el mediano plazo, a elevar sus ingresos reales, mediante un mayor acceso a bienes y servicios esenciales. Para todos los pobres, propenderá por el mejoramiento de los asentamientos humanos, de la productividad y, por ende, de los ingresos. Sus acciones se realizan en las áreas urbanas del país.

La coordinación de la ejecución de los programas del Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta corresponde a la Consejería Presidencial para el Desarrollo Social y, en el ámbito local, a los gobiernos seccionales y municipales. Con el objeto de propiciar la participación de la comunidad en la ejecución y evaluación de las acciones, se fortalecerán organizaciones autónomas, estructuradas en torno a uno o a varios de los programas previstos, tales como juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, comités comunitarios de salud, asociaciones de vecinos y gremios de microempresarios.

- Plan Nacional de Rehabilitación

El Plan Nacional de Rehabilitación crea oportunidades de desarrollo para los hogares, las comunidades y las actividades económicas localizadas en las regiones afectadas por la falta de convivencia y por la ausencia del Estado. Sus acciones se orientan a erradicar la pobreza y, a la vez, recuperar e impulsar el crecimiento económico regional y establecer las condiciones necesarias para el desarrollo democrático, mediante la reconciliación del Estado con la comunidad y la normalización de la vida ciudadana.

El Plan cubre la población de 250 municipios, en condiciones particularmente generalizadas de pobreza, deficiencia de servicios públicos, precariedad en las estructuras económicas y debilidad institucional. El bajo desarrollo social de las comunidades incluidas en el plan es resultado de su desarticulación del resto del país. Por lo general, residen en áreas de colonización espontánea o en áreas social y económicamente deprimidas y se dedican a actividades agropecuarias de baja productividad e intensa explotación de recursos naturales.

La dirección del Plan Nacional de Rehabilitación está a cargo de la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. La coordinación técnica compete a la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República y a los Coordinadores Regionales de Rehabilitación. Las acciones del Plan se definen a través de planes regionales, cuyo diseño y formulación responde a la orientación de los Consejos Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Municipales de Rehabilitación, creados por el Decreto 3270 de 1986. La ejecución de los proyectos corresponde a las entidades públicas del orden nacional y territorial, cuya gestión es evaluada por los Consejos de Rehabilitación.

- Plan de Desarrollo Integral Campesino

La población objetivo del Plan de Desarrollo Integral Campesino es de 4 millones de colombianos, que derivan su subsistencia de aproximadamente 600.000 minifundios y proveen cerca del 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional. La mayoría de estos campesinos tiene acceso limitado a los servicios sociales y no obtiene ingresos suficientes para el sostenimiento familiar y el mejoramiento de la producción, debido a la sobreutilización de los suelos, los obstáculos de acceso a los demás factores productivos y dificultades de comercialización.

Las acciones del plan tienen por objetivo erradicar la pobreza campesina y, de manera simultánea, mejorar las condiciones de producción y comercialización, que son requisito para el bienestar permanente de los pequeños productores. Las acciones públicas previstas se orientan, en consecuencia, al aumento de la cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los campesinos. Dicho objetivo se logra mediante la provisión de servicios básicos, la transferencia de tierras, recursos financieros y tecnología, así como la remoción de obstáculos a la comercialización de sus productos, de manera que pueda lograrse, a la vez, elevar de manera sustancial la calidad de vida rural e incrementar la oferta alimentaria del país.

La ejecución de los programas para el desarrollo integral campesino es coordinada por el Fondo DRI, facultado para extender su cobertura a todo el territorio nacional. En las zonas rurales de la Costa Pacífica, caracterizadas por una alta concentración de población en situación de máxima pobreza y por una débil presencia institucional, la coordinación está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el marco del PLAIDECOP, redefinido para estos efectos. En las zonas indígenas, cuyos rasgos son particulares y exigen programas especializados, el plan es coordinado por la División de Asuntos Indígenas.

LA ESTRATEGIA DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

El objetivo principal de esta estrategia consiste en establecer las condiciones para lograr un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, apoyado en la ampliación del mercado interno y externo, mediante la reorientación de la inversión pública, el impulso a las exportaciones y el incremento de la inversión productiva.

En los primeros años de esta década, la actividad económica perdió dinamismo, se elevó la tasa de desempleo, se redujo la inversión privada, se debilitó la productividad agropecuaria e industrial y se perdieron mercados externos para las exportaciones menores. Si bien, en parte, estos hechos obedecieron a causas de origen externo, también es cierto que se vieron agravados por el manejo de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los efectos de la recesión en la economía mundial, la caída en los términos de intercambio, la contracción en el mercado de crédito internacional y la recesión en países vecinos, se magnificaron por un manejo macroeconómico que sobre valoró la tasa de cambio, orientó el gasto público hacia proyectos con alto contenido importado, produjo las tasas de interés reales más altas en la historia del país y expuso la producción doméstica a una competencia desigual frente a productos foráneos.

La crisis puso en evidencia la vulnerabilidad del país y la importancia del manejo macroeconómico. En efecto, con el cambio de política a partir de 1984 se corrigieron parcialmente los desequilibrios de corto plazo, permaneciendo vigente un preocupante nivel de desempleo. Teniendo en cuenta esta situación y las perspectivas de crecimiento de la oferta de trabajo, se impone la necesidad de consolidar la recuperación económica, mediante cambios que erradiquen en forma permanente las fuentes de vulnerabilidad y den lugar a crecimientos altos y sostenidos en el empleo y los ingresos.

Políticas para el Crecimiento Económico y el Empleo

Para lograr estos propósitos, el Gobierno Nacional estableció los siguientes lineamientos de política:

- *Expandir los mercados internos y externos*, aprovechando al máximo la capacidad de compra interna, pública y privada y las oportunidades que ofrece la economía internacional.
- *Recuperar e impulsar la capacidad productiva de la economía*, mediante inversiones que renueven los activos de las empresas y permitan lograr mayores niveles de competencia en términos de precio y calidad.
- *Ampliar y rehabilitar la infraestructura física disponible*, mediante inversiones públicas que hagan más eficiente y eficaz el apoyo al sector productivo.
- *Modificar la estructura de producción y consumo*, a fin de utilizar de modo intensivo la mano de obra, las materias primas y los insumos nacionales en la elaboración de productos de consumo masivo, con alto potencial de colocación en los mercados externos.

Las políticas que se derivan de estos lineamientos orientan el manejo macroeconómico y sectorial y su diseño es compatible con los propósitos de desarrollo social. Estas políticas son: la reorientación del gasto público, la expansión de las exportaciones y el crecimiento de la inversión privada.

Reorientación del gasto público

En el pasado reciente, el gasto público se orientó a la construcción de grandes proyectos, con alto contenido de importaciones e intensivos en el uso de capital, lo cual debilitó su contribución al crecimiento.

La política puesta en vigencia pretende aumentar la inversión pública y reorientar el gasto hacia inversiones que favorezcan a grupos y regiones marginados de los beneficios del desarrollo. Es de tipo de inversiones, a su vez, conlleva una mayor demanda por bienes con alto contenido de valor agregado nacional, sirviendo así de estímulo al crecimiento de la actividad económica.

La inversión se dirige a incrementar los activos físicos y el capital humano de los estratos más pobres de la población, mediante acciones específicas encaminadas a mejorar el entorno habitacional y asegurar la atención básica en salud, educación y servicios públicos en general. En segundo lugar, a eliminar obstáculos a la producción, al consumo y a la competitividad, originados en deficientes sistemas de distribución y transporte, mediante inversiones en adecuación de puertos, ampliación de la capacidad de almacenamiento y comercialización y la construcción de vías. Por último, a apoyar la generación de divisas, con inversiones en explotación y exploración de hidrocarburos.

Expansión de las exportaciones

La estructura de la balanza comercial de Colombia es ahora más vulnerable a los cambios en los precios internacionales del café, debido fundamentalmente al incremento de las exportaciones de hidrocarburos. No obstante estos logros, el análisis de largo plazo señala la necesidad de estimular y diversificar las exportaciones no tradicionales, en especial las de origen industrial.

El manejo adecuado de la tasa de cambio, el acceso automático a las materias primas importadas necesarias para la producción de bienes exportables, la eliminación de los sesgos y la estabilidad de los estímulos fiscales y crediticios en las políticas de promoción, se constituyen en las herramientas para lograr elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

La nueva orientación de la política busca aprovechar las ventajas comparativas actuales y potenciales y combina con estímulos a la inversión nacional y extranjera, una más agresiva acción de penetración en los mercados mundiales por parte de PROEXPO y la eliminación de las deficiencias en los sistemas de transporte, manejo de carga y en los trámites del comercio exterior. Con ello, se espera consolidar la generación de una oferta exportable más amplia y estable.

Crecimiento de la inversión privada

La inversión privada se ha deteriorado desde la década pasada. El desbordamiento de la inversión pública, en su mayoría financiada con crédito externo, llevó a la elevación de las tasas de interés, a la revaluación de la tasa de cambio y a la apertura de las importaciones. Como efecto, la producción doméstica perdió competitividad y rentabilidad, lo que afectó en forma negativa la inversión.

La inversión privada es fundamental para el logro de las metas propuestas de crecimiento económico. Constituye premisa básica para atender la mayor demanda generada por la reorientación del gasto público y el aumento de las exportaciones y, a su vez, eleva la demanda doméstica por bienes, servicios y mano de obra.

Además de la expansión de la demanda, la inversión privada se estimula mediante incentivos de orden fiscal, crediticio y cambiario. En lo fiscal, se modifica el sesgo que estimuló la Inversión en activos financieros, en detrimento del capital productivo. En lo crediticio, se asegura una adecuada disponibilidad de crédito, a tasas de interés razonables y a plazos acordes con los períodos de maduración de los proyectos. En lo cambiario, se busca preservar, como mínimo, el valor actual de la tasa de cambio real para proteger la producción doméstica y estimular las exportaciones. Además, se establecen las condiciones para que la inversión extranjera complemente el ahorro nacional y contribuya a la modernización tecnológica. Finalmente, se diseñan mecanismos que aseguren una mayor canalización del ahorro doméstico hacia la inversión productiva. La ampliación del mercado interno y externo apoya el proceso de cambio tecnológico, aumenta la competitividad y mejora la calidad de la producción nacional. El gobierno por su parte, pone en marcha un sistema nacional de ciencia y tecnología, mediante el cual se complementa el esfuerzo innovador del sector empresarial con la aplicación de los frutos de la labor de los investigadores. Así, el país se capacita para competir y reduce su necesidad de mantener exagerados niveles de protección, que se conviertan en limitante de la política de exportaciones.

Los Sectores Prioritarios

En función de las políticas establecidas y dado su importante encadenamiento sobre la producción, los ingresos y el empleo, la estrategia para el crecimiento económico hace énfasis en los siguientes sectores productivos:

Sector agropecuario

Las políticas agropecuarias se orientan a aumentar la producción y la productividad, en especial la de bienes básicos y exportables, de tal manera que los resultados contribuyan a expandir el mercado interno, obtener una relación más dinámica y equilibra da entre la oferta de alimentos y el consumo urbano y mejorar la calidad de vida de los productores y trabajadores del campo, en particular de los pequeños agricultores y jornaleros.

Promover la capitalización del campo mediante la inversión pública y estímulos a la inversión privada, que eleven la rentabilidad de la producción agropecuaria, es componente esencial de esta política.

Estos objetivos se alcanzan con el uso más racional e intensivo del suelo, con la modernización de los patrones de producción y con la mayor eficiencia en el mercadeo de los productos.

El uso racional del suelo se promueve con instrumentos para la explotación económica y social de la tierra, que al mismo tiempo preserve y desarrolle los recursos naturales. La titulación de tierras en zonas de colonización es otro elemento fundamental de esta estrategia.

La modernización de los esquemas productivos se impulsa mediante inversiones en infraestructura básica de apoyo (energía, vías, transporte, comunicaciones y adecuación de tierras) y en investigación y transferencia de tecnología, orientada a mejorar la productividad de procesos existentes, a desarrollar nuevos productos y a asimilar los avances técnicos modernos. Como complemento, el Estado facilitará el acceso de los productores al crédito e insumos en general.

En materia de comercialización interna, la acción estatal se centra en racionalizar y modernizar los sistemas de mercadeo, mediante el mejoramiento de la infraestructura de procesamiento primario de los productos, principalmente de alimentos básicos. El acceso al crédito se utiliza como mecanismo de fomento para organizar los agentes y los procesos que intervienen en el intercambio de bienes y servicios entre el campo y la ciudad.

Sector Industrial

La política sectorial tiene por objeto impulsar el crecimiento y la competitividad de los productos manufacturados, de manera que se modifiquen la estructura y los patrones de producción en favor de una producción masiva de bienes de consumo interno, productos de exportación y bienes de capital. Se trata también de promover la inversión nacional y extranjera, para asegurar la contribución del sector a la generación de empleo y divisas y elevar la productividad, base del aumento en los salarios reales de los trabajadores.

Este objetivo se alcanza al adecuar la estructura productiva a la disponibilidad de recursos del país y optimizar los canales de comercialización.

Para la adecuación de la estructura productiva, las acciones se centran en la política de compras oficiales y de aranceles, con lo cual se fortalecerán sectores como son la ingeniería básica y los de bienes de capital, hasta ahora no aprovechados. La eficiencia y la comercialización se logran esencialmente con una política cambiaria y de comercio exterior, que a la vez que proteja la producción doméstica, no se constituya en un obstáculo a las exportaciones.

Mayores niveles de eficiencia y calidad harán posible la reducción de los precios relativos de las manufacturas, para aumentar la competitividad en el exterior y liberar recursos para diversificar la demanda interna.

La política industrial se adelanta en forma articulada con la de los demás sectores y atiende a un aprovechamiento óptimo de los nexos intersectoriales. En este sentido, cabe resaltar su relación con la agricultura en lo referente a la agroindustria, a la producción de insumos para el sector rural y a una adecuada oferta de alimentos.

Sector de hidrocarburos y minería

La importancia que asigna el Plan al desarrollo minero y de los hidrocarburos, en particular el petróleo, carbón y oro, radica en que de él depende, en gran medida, la capacidad de generación de divisas del país. En consecuencia, los planes oficiales en esta materia pretenden perpetuar en el tiempo su posición actual como exportador neto de hidrocarburos y productos mineros. A tal fin la inversión pública en el sector es parte integral del Plan de Desarrollo. La prioridad en materia petrolera es la actividad exploratoria. En cuanto al carbón, se pretende consolidar comercial y financieramente a CARBOCOL y desarrollar nuevos proyectos con estímulos a la inversión privada, dentro de los que se destaca el impulso a la pequeña minería.

Respecto a la minería de oro, el gobierno se propone mantener rentable su extracción y fomentar la explotación de nuevos yacimientos, para que el sector contribuya a la generación de divisas y de empleo.

Construcción

Objetivo de la política de construcción es aprovechar su potencial multiplicador sobre la demanda agregada de la economía y sobre los ingresos y el empleo de los trabajadores ocupados en el sector. Su impulso garantiza, a la vez, la satisfacción de las necesidades básicas y un desarrollo más equilibrado en el territorio nacional.

Para alcanzar el objetivo se busca el crecimiento del sector mediante la canalización de la inversión pública y la movilización de recursos de crédito privado en montos estables y crecientes.

El Plan de Lucha Contra la Pobreza Absoluta contempla la rehabilitación de zonas urbanas deprimidas y de barrios subnormales y el desarrollo de nuevos asentamientos humanos, con un importante componente de construcción. Para cumplir este objetivo, se orienta parte de la inversión pública y del recurso del crédito hacia dicha actividad, buscando la expansión del empleo y el aumento en el bienestar de los habitantes que hoy viven en condiciones de pobreza.

La construcción privada será objeto de una política de flujos estables de crédito para constructores y compradores, que reduzca la vulnerabilidad del sector a las fluctuaciones de la demanda y de los costos de producción y disminuya la incertidumbre de los Inversionistas.

De igual modo, se impulsa la construcción oficial de obras públicas tales como vías, acueductos, alcantarillados, transmisión de energía y comunicaciones. Esto contribuye a la integración de los mercados de bienes y servicios, a tiempo que beneficia a los grupos y regiones más pobres de la Nación.

LA ESTRATEGIA DE MANEJO MACROECONOMICO

El logro y la viabilidad de la economía social se fundamentan en una política macroeconómica estable y coherente. Estable, en el sentido de fijar reglas claras que orienten la acción de los sectores público y privado. Coherente, para asegurar que el cumplimiento de objetivos y metas específicas no de lugar a desarrollos contradictorios que nieguen la permanencia de la estrategia.

Se trata no sólo de contribuir a la expansión de los mercados, de apoyar el fortalecimiento de la capacidad productiva y de vincular a los pobres a la producción y al consumo, sino de hacerlo en forma tal que se genere un proceso de crecimiento autosostenido. La coordinación entre la política fiscal, cambiaria, monetaria y financiera es indispensable para alcanzar dicho objetivo.

En materia de finanzas públicas el país atravesó, en los últimos años, por una crisis en la que el déficit fiscal comprometió seriamente la capacidad de crecimiento y de generación de empleo en la economía y contribuyó al debilitamiento de su sector externo. Se puso en evidencia así que el gasto público no puede financiarse a expensas del crédito a la producción, ni tampoco obteniendo recursos en el exterior que comprometan la capacidad de pago del país.

En la actualidad, no obstante los logros obtenidos en la corrección del desequilibrio fiscal, el país enfrenta una estructura institucional caracterizada por la inflexibilidad en la asignación y movilización de los recursos financieros. El sector descentralizado es autónomo y está conformado por empresas en precaria situación financiera y por entidades superavitarias con gran capacidad de gasto. El sector público central es débil y tiene a su cargo la financiación de entidades con una limitada capacidad de ejecución, en particular en las áreas sociales.

El desequilibrio fiscal, financiado en lo fundamental con recursos del crédito externo, llevó al país a las puertas de una crisis cambiaria en 1985. El viraje en la política, el aumento en los precios internacionales del café y el inicio de las exportaciones de hidrocarburos, corrigieron parcialmente este desequilibrio. Sin embargo, del análisis de la tendencia del sector externo se desprende que los compromisos del servicio de la deuda vigente absorben una elevada proporción de las divisas que genera el país. Surge en consecuencia, la necesidad de fortalecer la cuenta corriente de la balanza de pagos para que Colombia pueda responder, en el futuro, por sus compromisos en moneda extranjera y, a la vez, cuente con liquidez necesaria para lograr altas tasas de crecimiento.

El manejo de los desequilibrios fiscal y cambiario incidió también, sobre la política crediticia cuyo objetivo era impedir el desborde inflacionario. Así, aunque se tuvo éxito en el control de la inflación, el costo de esta política recayó sobre la inversión productiva, debido a la caída en la demanda, a las restricciones de crédito y al aumento consecuente de las tasas reales de interés. Esta situación coadyuvó a la gestación de la crisis del sector financiero.

Los ajustes adelantados en los últimos años en los frentes externo y fiscal modificaron de manera parcial los desequilibrios que afectaban negativamente el panorama económico.

Políticas para el Manejo Macroeconómico

En estas circunstancias y dadas las perspectivas sectoriales de la economía en el mediano plazo, la política macroeconómica dentro de un contexto de estabilidad de precios, busca:

- *Elevar los niveles de ahorro público y mejorar la eficiencia y eficacia en el gasto*, a fin de permitir incrementos en la inversión compatibles con el equilibrio macroeconómico.
- *Garantizar la liquidez en moneda extranjera y asegurar, a mediano plazo, niveles de endeudamiento externo acordes con la capacidad de pago del país.*
- *Proveer el crédito al sector productivo* en cantidades suficientes y a costos razonables.
- *Estimular el ahorro privado* y su canalización hacia la inversión productiva.

Para asegurar la coherencia de las políticas macroeconómicas y partiendo de las perspectivas actuales, el Plan fija metas precisas en materia de gasto y déficit del sector público, tasa de cambio real, reservas internacionales y crecimiento global de la economía. Parte Integral de la programación macroeconómica es la revisión periódica de estas metas, de acuerdo con los cambios que se registren en el ámbito nacional e internacional.

Política Fiscal

El objetivo definido de la política de gasto público, de aumentar la inversión y orientarla prioritariamente hacia programas de desarrollo social, dadas las características actuales de la estructura del sector público y el carácter multisectorial de los programas, conlleva la necesidad de incrementar las disponibilidades de recursos del Gobierno Central.

La política fiscal tiene por objeto aumentar el ahorro público y la eficiencia en la asignación del gasto, como estrategia para que los programas de inversión no se constituyan en fuente de desequilibrios externos y monetarios, que irían en detrimento de la producción y de la generación de empleo.

El ahorro público se fortalece por el incremento en las rentas de las empresas industriales y comerciales del Estado, derivado de las mayores ventas de hidrocarburos, de la puesta en marcha de la política tarifaria y del control a la evasión y la elusión tributarias mediante la racionalización de los gastos operativos y la reactivación económica.

La mayor eficiencia se alcanza mediante transferencias de recursos entre entidades estatales, reprogramación de las inversiones no prioritarias y programas de saneamiento para los sectores con desequilibrios financieros.

En materia de transferencias se dispone de las facultades otorgadas por la Ley 55 de 1985, de la tributación a las empresas industriales y comerciales del Estado y del pago a la Nación por parte de ECOPETROL, de las regalías producto de la explotación petrolífera, ordenado en la Ley 75 de 1986. Además, está previsto que las entidades superavitarias del sector descentralizado o con excedentes financieros, realicen transferencias directas o créditos a los sectores deficitarios, en especial al Gobierno Central, a fin de garantizar la viabilidad de la estrategia de desarrollo, dentro del contexto de un sano manejo de las finanzas públicas.

La reprogramación de inversiones y el saneamiento de los sectores con desequilibrios financieros, contemplan el programa de ajuste del sector eléctrico y de las empresas cuyos ingresos dependen principalmente de los mercados internacionales.

La programación de ingresos y gastos permite prever un crecimiento del ahorro superior al de la actividad económica general; un aumento de la inversión pública a una tasa cercana al 7% anual; y un déficit del sector público consolidado inferior al 3% del Producto Interno Bruto.

En lo fundamental, el déficit se financiará con cargo al endeudamiento externo para compatibilizar el pago de las elevadas amortizaciones en moneda extranjera del sector público con el mantenimiento de un adecuado nivel de reservas. De esta manera, se compensa el limitado acceso del sector privado a los mercados financieros internacionales a mediano plazo y se favorece, a la vez, la irrigación de este sector con crédito interno, para evitar presiones sobre las tasas reales de interés.

Política Cambiaría

El principal objetivo de manejo de la política cambiaria es lograr, de manera permanente, la liquidez necesaria para atender los compromisos en moneda extranjera derivados del servicio de la deuda y de los requerimientos de importaciones. A mediano plazo es objetivo consolidar la posición del sector externo de la economía.

Para cumplir estos objetivos, se dispone de los siguientes instrumentos: manejo de la tasa de cambio, mecanismos de promoción a las exportaciones, control a las Importaciones y endeudamiento externo.

La tasa de cambio regula los flujos externos y genera las señales necesarias para que el sector productivo se oriente hacia el mercado internacional. Por esta razón, su manejo debe complementar el fomento a las exportaciones y reforzar el proceso de sustitución de importaciones.

La promoción a las exportaciones se basa en una mayor eficiencia de los mecanismos de apoyo y, en general, de la asignación de recursos estatales. Por su parte, la política de importaciones se orienta a asegurar el adecuado abastecimiento interno y a racionalizar la utilización de los instrumentos de control y regulación.

La política de endeudamiento externo consulta la capacidad de pago del país, los requerimientos de financiación de las importaciones y de la inversión en sectores prioritarios.

Las perspectivas actuales sobre la evolución de los precios internacionales y de los mercados externos, así como el escenario previsto de la actividad económica, señalan la importancia de mantener la tasa de cambio real, como mínimo, al nivel vigente a finales de diciembre de 1986; de asegurar un crecimiento del saldo de la deuda de mediano y largo plazo del 3% anual; y de impulsar una agresiva política de fomento a las exportaciones menores.

Política Monetaria y Crediticia

Las políticas fiscal y cambiaria se complementan con una política monetaria y crediticia que, además de la estabilidad en los precios, pretende proveer al sector productivo de suficiente liquidez a tasas de interés razonables.

Este objetivo se logra evitando que la presión sobre los agregados monetarios, derivada de desequilibrios fiscales y cambiarios, se corrija con medidas de tipo monetario o crediticio. Así, el crecimiento del crédito interno se convierte en un objetivo de política económica y no en un resultado.

Esencial a este propósito es fortalecer el sector financiero, mediante medidas que conduzcan a aumentar su rentabilidad, basadas en la capitalización y en la reducción de los márgenes de intermediación y en la adecuación de los servicios financieros a las necesidades del aparato productivo.

Política de Ahorro e Inversión

El aumento de la inversión y del ahorro doméstico es esencial para lograr el crecimiento sostenido y estable de la economía. Sólo así, el mayor dinamismo de la inversión pública no ocasionará desequilibrios fiscales como tampoco un excesivo que comprometa el futuro cambiario del país.

Para estimular la inversión se modifica el régimen tributario crediticio y de inversión extranjera. El aumento de la inversión pública y su reorientación hacia proyectos y programas con un alto contenido nacional, tiene efectos multiplicadores sobre la demanda agregada y la inversión privada.

El incremento del ahorro es resultado de tasas más altas de crecimiento del ingreso, que se derivan de la estrategia macroeconómica del Plan. Adicionalmente, se requiere asegurar la disponibilidad de recursos de ahorro de mediano y largo plazo para financiar la inversión productiva. Con este fin, se adecuan las condiciones crediticias a los períodos de maduración de los proyectos, se privilegia el desarrollo del mercado de capitales y la emisión de acciones por parte de las empresas.

Como resultado de las políticas macroeconómicas y sectoriales se espera que la economía crezca a tasas anuales del orden del 5%, la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 10% a final de la década y la inflación oscile alrededor del promedio histórico.

**PROGRAMAS SECTORIALES
PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

INTRODUCCION

En el marco de las orientaciones de la estrategia de desarrollo social, el presente capítulo contiene las políticas específicas y los programas prioritarios del Gobierno Nacional en salud, educación, bienestar y seguridad social de los hogares, justicia y mejoramiento de las condiciones de empleo e Ingresos.

Los programas sectoriales para el desarrollo social son conjuntos de acciones directas tendientes a elevar la calidad de vida de la población. Su objetivo fundamental es lograr una mayor integración de todos los grupos sociales al proceso de desarrollo y a los beneficios del crecimiento económico.

En los últimos años, Colombia ha logrado avances importantes en la cobertura de los sectores sociales y, en muchos casos, en la calidad de los servicios brindados. Sin embargo, subsisten notables deficiencias de cubrimiento poblacional, particularmente en la educación primaria rural, en la salud básica, en la atención nutricional y en la seguridad social. La modificación en los patrones demográficos y la recesión económica han dado lugar a variaciones en la oferta de trabajo, en la estructura del empleo y en la distribución del Ingreso, que exigen nuevas políticas en el campo del empleo y de la remuneración laboral. Los servicios relacionados con la administración de la justicia deben ser modernizados y expandidos, para lograr que ésta pueda cumplir adecuadamente con su responsabilidad constitucional y social.

A las deficiencias de cobertura se suman limitaciones en la calidad de los servicios. El crecimiento de la oferta educativa no ha sido apoyado por un avance equivalente en la eficiencia interna del sector; la alta tecnología que posee el país en el campo de la salud contrasta con las restricciones de dotación y medios técnicos en los centros de atención básica; los alimentos disponibles no son aprovechados en forma óptima para superar las carencias nutricionales de la población; los procedimientos para el mejoramiento de la remuneración laboral han devenido complejos y contraproducentes; la tecnología utilizada en el sector de la justicia es obsoleta.

Los problemas señalados están relacionados con las limitaciones institucionales y administrativas de las entidades responsables de los programas para el desarrollo social. La planeación sectorial y el manejo de información para la toma de decisiones y la evaluación de resultados son deficientes; en algunos casos, las prioridades sectoriales no son compatibles con las necesidades de plena cobertura en los servicios básicos; los procesos de descentralización administrativa para una mejor prestación de los servicios en salud y educación no están acompañados de una redefinición concomitante de las responsabilidades financieras; existe duplicación y falta de complementariedad entre el Sistema de Seguridad Social y el Sistema Nacional de Salud; la acción institucional para el bienestar infantil y familiar responde a modelos de atención ineficientes y de limitada eficacia: la pluralidad y complejidad institucional para la prestación de los servicios de justicia reduce su eficiencia y dificulta su funcionamiento.

La prestación de los servicios sociales no ha aprovechado integralmente la participación ciudadana en la orientación de los programas y en la evaluación de sus resultados.

Bajo estas consideraciones, los lineamientos sectoriales para elevar directamente el bienestar social de la población colombiana combinan diversas estrategias: reorientación de los recursos disponibles en cada uno de los sectores con miras a la obtención gradual de la plena cobertura en los servicios y el beneficio prioritario de los más pobres; incremento de los aportes financieros nacionales y locales para el desarrollo social; modernización en la gestión de las entidades responsables de la prestación de los servicios sociales; introducción de innovaciones tecnológicas para mejorar su calidad, aumentar sus coberturas y movilización de la comunidad para que participe en el diagnóstico, la planeación, la ejecución y el seguimiento de los programas.

Las directrices sectoriales presentadas a continuación parten del diagnóstico de la situación actual en la prestación de los servicios sociales, definen los objetivos de política y los programas que garantizan su cumplimiento y asignan las responsabilidades institucionales y presupuestales adecuadas para lograr las metas previstas.

SALUD

Los servicios de prevención de enfermedades, control de riesgos epidemiológicos, de procesos biológicos, diagnóstico y atención en materia de salud, constituyen soporte fundamental del bienestar y repercuten profundamente en la capacidad productiva de la población.

El Plan de Desarrollo atiende los requerimientos de salud de la población mediante el Programa de Salud Básica para Todos, establecido según las prioridades del desarrollo social, así como de otros programas sectoriales complementarios, destinados a la atención secundaria y terciaria. Las directrices sectoriales incluyen, además, el mejoramiento de la gestión administrativa en la organización y prestación de los servicios de salud.

DIAGNOSTICO

En las últimas décadas el país ha mejorado las condiciones de salud. Este avance se refleja en la disminución de las tasas de mortalidad general e infantil y en el aumento de la expectativa de vida al nacer. Sin embargo, la tasa de mortalidad infantil continúa siendo relativamente alta, comparada con la de otros países de similar grado de desarrollo. Se ha recrudecido la presencia de la malaria, de las enfermedades degenerativas, el cáncer, la violencia y los accidentes, como causas de muerte. Estas condiciones se ven agravadas por la falta de cobertura de los servicios de salud a por lo menos el 35% de la población, debido a dificultades de acceso al Sistema Nacional de Salud y a su falta de dinámica de acercamiento a la comunidad; por una gran desigualdad regional en la atención preventiva y curativa; y por la persistencia de la desnutrición, especialmente en los niños.

Otros factores que contribuyen a determinar estas condiciones de salud son: la precaria calidad del agua y la baja cobertura intradomiciliaria de su suministro, el deterioro ambiental asociado a la mala disposición de excretas y desechos y a deficiente control en la producción y manejo de alimentos y productos químicos, incluidas las drogas.

Estado de Salud de la Población

El cambio demográfico de los últimos años, derivado de la reducción en la tasa de natalidad y de la disminución en la mortalidad general, ha tenido como consecuencia un aumento de la expectativa de vida al nacer y un incremento de las personas de mayor edad. Esta situación determina modificaciones en el estado de salud de la población y en las causas de enfermedad y muerte.

Las causas de muerte varían de acuerdo con la edad y el sexo de las personas (Cuadro No.1 y IA). En los menores de cinco años, las infecciones respiratorias e intestinales continúan siendo las primeras causas de mortalidad y se han incrementado las de funciones por accidentes en el hogar y por afecciones del recién nacido relacionadas con problemas presentados durante el embarazo y el parto. Las principales causas de muerte, en el grupo de 5 a 14 años son las lesiones ocurridas en accidentes. En los hombres de 15 a 44 años, el homicidio y los accidentes son las causas más generalizadas de mortalidad, mientras que en las mujeres de ese grupo de edad, lo son las

enfermedades del sistema cardiovascular y los tumores malignos. De los 45 años en adelante, las enfermedades del corazón, las afecciones cerebro vascular y los tumores malignos, son las primeras causas de muerte.

Cuadro No 1

PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE POR SEXO Y GRUPO DE EDAD EN 1981 Y 1984
(Tasas de mortalidad por mil habitantes)

| Causas | Total | Menores de 1 año | 1-4 años | 5-14 años | 15-44 años | | 45-59 años | 60 o más años |
|------------------------------------|-------|------------------|----------|-----------|------------|---------|------------|---------------|
| | | | | | hombres | mujeres | | |
| 1981 | | | | | | | | |
| Enfer.Sistema Cardiovascular | 1.63 | 0.68 | 0.11 | 0.04 | 0.31 | 0.29 | 3.02 | 24.54 |
| Enfer. Sistema Respiratorio | 0.71 | 8.79 | 1.19 | 0.09 | 0.14 | 0.12 | 0.56 | 0.83 |
| Tumores Malignos | 0.67 | 0.14 | 0.10 | 0.06 | 0.17 | 0.22 | 1.85 | 1.56 |
| Accidentes | 0.49 | 0.54 | 0.51 | 0.23 | 0.83 | 0.17 | 0.66 | 0.25 |
| Homicidio | 0.47 | 0.09 | 0.04 | 0.04 | 1.44 | 0.14 | 0.64 | 0.12 |
| Enfermedades Perinatales | 0.40 | 14.19 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Enf. Infecc. Intestinales y Paras. | 0.37 | 7.63 | 0.98 | 0.05 | 0.03 | 0.02 | 0.08 | 0.10 |
| Desnutrición | 0.21 | 2.81 | 0.48 | 0.03 | 0.05 | 0.04 | 0.13 | 0.17 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 0.20 | 0.40 | 0.05 | 0.02 | 0.09 | 0.06 | 0.46 | 0.41 |
| Enf. Sist. Nervioso y Org. Sentido | 0.14 | 1.54 | 0.26 | 0.05 | 0.08 | 0.06 | 0.11 | 0.06 |
| Causas de Menor Incidencia | 1.06 | 8.07 | 1.28 | 0.17 | 0.25 | 0.40 | 1.01 | 21.90 |
| Total | 6.35 | 44.88 | 5.00 | 0.78 | 3.39 | 1.52 | 8.52 | 49.94 |
| 1984 | | | | | | | | |
| Enfer.Sistema Cardiovascular | 1.68 | 0.70 | 0.08 | 0.03 | 0.27 | 0.26 | 2.57 | 18.88 |
| Tumores Malignos | 0.71 | 0.14 | 0.09 | 0.05 | 0.16 | 0.22 | 1.59 | 6.36 |
| Accidentes | 0.53 | 1.44 | 0.53 | 0.21 | 0.89 | 0.17 | 0.56 | 1.20 |
| Enfer. Sistema Respiratorio | 0.51 | 6.71 | 0.69 | 0.05 | 0.11 | 0.09 | 0.50 | 3.49 |
| Homicidio | 0.46 | 0.10 | 0.03 | 0.03 | 1.29 | 0.12 | 0.54 | 0.35 |
| Enfermedades Perinatales | 0.26 | 15.68 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 0.20 | 0.51 | 0.05 | 0.01 | 0.07 | 0.05 | 0.39 | 1.74 |
| Enf. Infecc. Intestinales y Paras. | 0.20 | 6.11 | 0.69 | 0.03 | 0.02 | 0.01 | 0.06 | 0.32 |
| Desnutrición | 0.11 | 1.92 | 0.24 | 0.02 | 0.03 | 0.02 | 0.08 | 0.59 |
| Enfer. del Aparato Genitourinario | 0.10 | 0.17 | 0.04 | 0.01 | 0.04 | 0.04 | 0.12 | 0.89 |
| Causas de Menor Incidencia | 0.77 | 8.49 | 0.86 | 0.15 | 0.17 | 0.29 | 0.70 | 6.33 |
| Total | 5.53 | 41.97 | 3.30 | 0.59 | 3.05 | 1.27 | 7.11 | 40.15 |

Fuente: Ministerio de Salud. Oficina de Planeación

Cuadro 1A

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD POR SEXO Y GRUPO DE EDAD EN 1981 Y 1984

| Causas | Total | Menores de 1 año | 1-4 años | 5-14 años | 15-44 años | | 45-59 años | 60 o más años |
|------------------------------------|--------|------------------|----------|-----------|------------|---------|------------|---------------|
| | | | | | hombres | mujeres | | |
| 1981 | | | | | | | | |
| Enfer.Sistema Cardiovascular | 25.60 | 1.52 | 2.23 | 5.68 | 9.14 | 18.81 | 35.35 | 47.91 |
| Enfer. Sistema Respiratorio | 11.13 | 19.57 | 23.58 | 11.40 | 4.12 | 7.69 | 6.51 | 8.37 |
| Tumores Malignos | 10.58 | 0.32 | 2.04 | 7.32 | 4.03 | 14.62 | 21.72 | 15.69 |
| Accidentes | 7.73 | 1.21 | 10.17 | 29.42 | 25.66 | 10.96 | 7.75 | 2.62 |
| Homicidio | 7.43 | 0.21 | 0.88 | 4.69 | 42.16 | 9.39 | 7.55 | 1.17 |
| Enfermedades Perinatales | 6.29 | 31.58 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Enf. Infecc. Intestinales y Paras. | 5.84 | 16.98 | 19.57 | 6.14 | 0.78 | 1.27 | 0.92 | 1.04 |
| Desnutrición | 3.32 | 6.26 | 9.60 | 3.83 | 1.32 | 2.62 | 1.53 | 1.75 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 3.18 | 0.89 | 1.07 | 2.24 | 2.60 | 4.26 | 5.44 | 4.15 |
| Enf. Sist. Nervioso y Org. Sentido | 2.23 | 3.43 | 5.21 | 6.76 | 2.39 | 4.01 | 1.29 | 0.59 |
| Causas de Menor Incidencia | 16.67 | 18.03 | 25.65 | 22.52 | 7.80 | 26.37 | 11.94 | 16.71 |
| Total | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| 1984 | | | | | | | | |
| Enfer.Sistema Cardiovascular | 30.40 | 1.67 | 2.34 | 5.45 | 8.70 | 20.26 | 36.17 | 48.53 |
| Tumores Malignos | 12.80 | 0.33 | 2.87 | 9.08 | 5.08 | 17.29 | 22.36 | 16.36 |
| Accidentes | 9.57 | 3.43 | 16.03 | 34.77 | 29.03 | 13.02 | 7.92 | 3.09 |
| Enfer. Sistema Respiratorio | 9.22 | 16.00 | 20.95 | 8.80 | 3.59 | 6.77 | 6.98 | 8.98 |
| Homicidio | 8.26 | 0.24 | 0.98 | 4.85 | 42.23 | 9.52 | 7.58 | 0.90 |
| Enfermedades Perinatales | 4.63 | 37.37 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 3.68 | 1.21 | 1.55 | 2.36 | 2.30 | 3.87 | 5.54 | 4.48 |
| Enf. Infecc. Intestinales y Paras. | 3.54 | 14.55 | 20.92 | 5.24 | 0.54 | 1.12 | 0.78 | 0.82 |
| Desnutrición | 2.05 | 4.58 | 7.21 | 3.25 | 0.82 | 1.77 | 1.05 | 1.51 |
| Enf. del Aparato Genitourinario | 1.84 | 0.41 | 1.26 | 2.34 | 1.19 | 3.45 | 1.67 | 2.30 |
| Causas de Menor Incidencia | 14.01 | 20.21 | 25.89 | 23.86 | 6.52 | 22.93 | 9.95 | 13.03 |
| Total | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fuente: Ministerio de Salud. Oficina de Planeación

Cuadro No 2

PRINCIPALES CAUSAS DE HOSPITALIZACION POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD EN 1981 Y 1984
(Miles de casos)

| Causas | Total | Menores de 1 año | 1-4 años | 5-14 años | 15-44 años | | 45-59 años | 60 o más años |
|---------------------------------------|---------------|---------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------|
| | | | | | hombre | mujer | | |
| 1981 | | | | | | | | |
| Complic. Embarazo Parto y Puerp. | 195.6 | 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.0 | 193.7 | 1.4 | 0.0 |
| Accidentes | 109.4 | 1.6 | 8.1 | 15.5 | 51.0 | 14.5 | 10.5 | 8.2 |
| Enf. Sistema Respiratorio | 107.4 | 17.9 | 26.1 | 12.9 | 13.3 | 16.1 | 8.8 | 12.1 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 92.8 | 2.4 | 4.0 | 8.5 | 20.0 | 23.5 | 18.9 | 15.5 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 88.5 | 1.4 | 3.7 | 6.1 | 9.4 | 41.5 | 14.9 | 11.5 |
| Enf. Infecc. Intestin. y Paras. | 82.0 | 32.7 | 20.5 | 6.2 | 7.4 | 7.5 | 4.0 | 3.7 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 66.0 | 0.4 | 0.6 | 1.5 | 7.1 | 10.0 | 17.6 | 28.6 |
| Tumores Malignos | 36.7 | 0.3 | 0.9 | 1.5 | 2.7 | 11.7 | 10.8 | 8.8 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 34.0 | 2.4 | 2.8 | 4.1 | 6.1 | 5.2 | 5.4 | 7.9 |
| Enfermedades Perinatales | 22.4 | 22.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 500.8 | 16.0 | 19.1 | 20.3 | 37.7 | 370.4 | 20.6 | 16.4 |
| Total | 1335.6 | 97.4 | 85.8 | 77.0 | 154.7 | 694.2 | 112.9 | 112.7 |
| 1984 | | | | | | | | |
| Complic. Embarazo Parto y Puerp. | 228.1 | 0.0 | 0.0 | 0.7 | 0.0 | 226.1 | 1.3 | 0.0 |
| Enf. Sistema Respiratorio | 121.1 | 20.9 | 28.6 | 14.0 | 14.3 | 16.5 | 10.2 | 16.5 |
| Accidentes | 120.6 | 1.6 | 9.0 | 17.0 | 56.3 | 15.5 | 11.5 | 9.7 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 101.9 | 2.4 | 3.9 | 9.0 | 21.7 | 24.8 | 21.1 | 19.1 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 97.8 | 1.0 | 4.3 | 7.5 | 9.7 | 44.3 | 17.1 | 13.8 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 78.9 | 0.5 | 0.7 | 1.9 | 8.3 | 11.3 | 20.7 | 35.6 |
| Enf. Infecc. Intestin. y Paras. | 61.3 | 22.4 | 15.5 | 4.9 | 5.8 | 5.9 | 3.4 | 3.4 |
| Tumores Malignos | 42.3 | 0.4 | 1.0 | 1.7 | 3.1 | 13.6 | 12.4 | 10.2 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 35.6 | 2.3 | 2.9 | 3.7 | 6.1 | 5.6 | 5.7 | 9.2 |
| Enfermedades Perinatales | 27.4 | 27.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 525.2 | 14.9 | 18.5 | 19.9 | 39.4 | 389.1 | 22.8 | 20.5 |
| Total | 1440.2 | 93.8 | 84.3 | 80.2 | 164.7 | 752.8 | 126.2 | 137.9 |

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina de Planeación.

Cuadro No 2A

**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE HOSPITALIZACION
POR SEXO Y GRUPO DE EDAD EN 1981 Y 1984**

| Causas | Total | Menores de 1 año | 1-4 años | 5-14 años | 15-44 años | | 45-59 años | 60 o más años |
|---------------------------------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------|
| | | | | | hombre | mujer | | |
| 1981 | | | | | | | | |
| Complic. Embarazo Parto y Puerperio | 14.6 | 0.0 | 0.0 | 0.6 | 0.0 | 27.9 | 1.3 | 0.0 |
| Accidentes | 8.2 | 1.6 | 9.5 | 20.1 | 33.0 | 1.1 | 9.3 | 7.3 |
| Enf. Sistema Respiratorio | 8.0 | 18.4 | 30.4 | 16.8 | 8.6 | 2.3 | 7.8 | 10.7 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 7.0 | 2.4 | 4.7 | 11.0 | 12.9 | 3.4 | 16.7 | 13.8 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 6.6 | 1.4 | 4.3 | 7.9 | 6.1 | 6.0 | 13.2 | 10.2 |
| Enf. Infecc. Intestin. y Paras. | 6.1 | 33.6 | 23.9 | 8.0 | 4.8 | 1.1 | 3.5 | 3.2 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 4.9 | 0.4 | 0.7 | 1.9 | 4.6 | 1.5 | 15.6 | 25.4 |
| Tumores Malignos | 2.7 | 0.3 | 1.0 | 1.9 | 1.7 | 1.7 | 9.6 | 7.8 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 2.5 | 2.5 | 3.3 | 5.4 | 3.9 | 0.8 | 4.7 | 7.0 |
| Enfermedades Perinatales | 1.7 | 23.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 37.5 | 16.4 | 22.3 | 26.3 | 24.4 | 54.4 | 18.3 | 14.6 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1984 | | | | | | | | |
| Complic. Embarazo Parto y Puerperio | 15.8 | 0.0 | 0.0 | 0.8 | 0.0 | 30.0 | 1.0 | 0.0 |
| Enf. Sistema Respiratorio | 8.4 | 22.3 | 34.0 | 17.4 | 8.7 | 2.2 | 8.1 | 12.0 |
| Accidentes | 8.4 | 1.7 | 10.7 | 21.2 | 34.2 | 2.1 | 9.1 | 7.0 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 7.1 | 2.5 | 4.7 | 11.2 | 13.2 | 3.3 | 16.7 | 13.8 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 6.8 | 1.1 | 5.1 | 9.3 | 5.9 | 5.9 | 13.6 | 10.0 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 5.5 | 0.5 | 0.9 | 2.3 | 5.0 | 1.5 | 16.4 | 25.8 |
| Enf. Infecc. Intestin. y Paras. | 4.3 | 23.9 | 18.3 | 6.1 | 3.5 | 0.8 | 2.7 | 2.5 |
| Tumores Malignos | 2.9 | 0.4 | 1.1 | 2.1 | 1.9 | 1.8 | 9.8 | 7.4 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 2.5 | 2.5 | 3.4 | 4.7 | 3.7 | 0.7 | 4.5 | 6.6 |
| Enfermedades Perinatales | 1.9 | 29.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 36.5 | 15.9 | 21.9 | 24.9 | 23.9 | 51.7 | 18.1 | 14.9 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina de Planeación.

Son causas importantes de enfermedad las complicaciones del embarazo, parto y post-parto, del sistema respiratorio, accidentes, enfermedades del aparato digestivo, genitourinarias y las afecciones del sistema cardiovascular, que en su conjunto representan el 52% de las hospitalizaciones. (Cuadro No. 2y 2A).

Las causas de pérdida de la salud que dan lugar a la mayoría de las consultas externas son las enfermedades del sistema respiratorio, las intestinales y parasitarias, las genitourinarias, las del sistema nervioso, las de los órganos de los sentidos, las del sistema cardiovascular y los traumatismos y lesiones menores causados por los accidentes.

Cabe subrayar la incidencia de los problemas dentales, ocasionados por la falta de prácticas adecuadas de higiene bucal y la baja cobertura de los servicios de atención odontológica y de fluoruración (Cuadro No. 3 y 3A).

| Cuadro No. 3 | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------|
| PRINCIPALES CAUSAS DE CONSULTA POR SEXO Y GRUPO DE EDAD EN 1981 Y 1984 | | | | | | | | |
| (Miles de casos) | | | | | | | | |
| Causas | Total | Menores de 1 año | 1-4 años | 4-14 años | 15-44 años | | 45-59 años | 60 o más años |
| | | | | | hombre | mujer | | |
| 1981 | | | | | | | | |
| Enf. Infecc. Intestin. y Parasitarias | 163.7 | 30.5 | 44.6 | 34.2 | 12.1 | 31.2 | 7.1 | 4.0 |
| Enf. Sistema Respiratorio | 163.6 | 28.4 | 45.1 | 29.4 | 15.0 | 27.1 | 10.1 | 8.5 |
| Enfermedades de los dientes | 103.5 | 0.0 | 3.7 | 48.8 | 15.5 | 31.2 | 3.0 | 1.2 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 102.9 | 1.6 | 4.8 | 7.0 | 6.3 | 63.8 | 13.2 | 6.3 |
| Accidentes | 82.5 | 1.7 | 9.5 | 18.3 | 29.3 | 13.2 | 6.5 | 4.0 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 53.9 | 0.2 | 0.6 | 1.4 | 3.8 | 12.0 | 16.9 | 19.0 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 53.4 | 4.1 | 7.1 | 11.7 | 7.3 | 13.4 | 5.1 | 4.8 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 46.6 | 2.4 | 3.0 | 4.1 | 7.6 | 16.2 | 8.0 | 5.3 |
| Desnutrición | 23.0 | 2.3 | 5.2 | 5.6 | 1.3 | 6.3 | 1.1 | 0.9 |
| Complic. Embarazo Parto y Puerperio | 17.9 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 17.6 | 0.2 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 256.2 | 21.2 | 32.5 | 35.1 | 37.6 | 79.1 | 30.4 | 21.5 |
| Total | 1067.1 | 92.4 | 156.1 | 195.7 | 135.9 | 311.0 | 101.6 | 75.4 |
| 1984 | | | | | | | | |
| Enf. Sistema Respiratorio | 195.9 | 33.2 | 56.1 | 34.1 | 17.7 | 31.7 | 12.1 | 10.9 |
| Enf. Infecc. Intestin. y Parasitarias | 180.6 | 31.9 | 50.6 | 36.9 | 13.9 | 35.0 | 7.8 | 4.6 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 134.9 | 2.0 | 5.8 | 8.4 | 7.9 | 86.5 | 15.8 | 7.9 |
| Enfermedades de los dientes | 124.4 | 0.1 | 6.0 | 56.5 | 18.6 | 38.4 | 3.5 | 1.3 |
| Accidentes | 109.4 | 2.1 | 12.6 | 22.2 | 40.6 | 17.3 | 8.9 | 5.6 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 69.6 | 5.4 | 9.7 | 13.7 | 10.2 | 17.9 | 6.8 | 5.8 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 67.7 | 0.3 | 0.8 | 1.7 | 4.8 | 14.3 | 21.4 | 24.5 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 60.2 | 2.0 | 4.2 | 4.8 | 10.0 | 21.2 | 10.0 | 7.1 |
| Desnutrición | 25.1 | 2.9 | 6.8 | 5.7 | 1.4 | 6.2 | 1.1 | 1.0 |
| Complic. Embarazo Parto y Puerperio | 22.8 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 22.5 | 0.2 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 633.1 | 54.1 | 60.9 | 60.8 | 64.7 | 309.5 | 47.8 | 32.8 |
| Total | 1623.8 | 134.0 | 213.6 | 244.9 | 189.8 | 600.5 | 135.5 | 101.5 |

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina de Planeación.

Cuadro No 3A

**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE CONSULTA EXTERNA
POR SEXO Y GRUPO DE EDAD EN 1981 Y 1984**

| Causas | Total | Menores de 1 año | 1-4 años | 4-14 años | 15-44 años | | 45-59 años | 60 o más años |
|---------------------------------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------|
| | | | | | hombre | mujer | | |
| 1981 | | | | | | | | |
| Enf. Infecc. Intestin. y Paras. | 15.3 | 32.9 | 28.6 | 17.5 | 9.0 | 10.0 | 7.0 | 5.3 |
| Enf. Sistema Respiratorio | 15.3 | 30.7 | 28.9 | 15.0 | 11.1 | 8.7 | 9.9 | 11.3 |
| Enfermedades de los dientes | 9.7 | 0.1 | 2.4 | 24.9 | 11.5 | 10.1 | 3.0 | 1.5 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 9.6 | 1.7 | 3.1 | 3.6 | 4.7 | 20.5 | 13.0 | 8.3 |
| Accidentes | 7.7 | 1.9 | 6.1 | 9.3 | 21.8 | 4.2 | 6.4 | 5.3 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 5.1 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 2.8 | 3.9 | 16.6 | 25.3 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 5.0 | 4.4 | 4.5 | 6.0 | 5.5 | 4.3 | 5.0 | 6.3 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 4.4 | 2.6 | 1.9 | 2.1 | 5.7 | 5.2 | 7.9 | 7.0 |
| Desnutrición | 2.2 | 2.7 | 3.3 | 2.9 | 1.0 | 2.0 | 1.1 | 1.2 |
| Complic. Embarazo Parto y Puerp. | 1.7 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 5.7 | 0.2 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 24.0 | 22.8 | 20.8 | 18.0 | 27.1 | 25.4 | 29.9 | 28.5 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1984 | | | | | | | | |
| Enf. Sistema Respiratorio | 12.1 | 24.1 | 26.3 | 13.9 | 9.3 | 5.3 | 9.0 | 10.8 |
| Enf. Infecc. Intestin. y Paras. | 11.1 | 23.1 | 23.7 | 15.1 | 7.3 | 5.8 | 5.8 | 4.5 |
| Enfer. Aparato Genitourinario | 8.3 | 1.4 | 2.7 | 3.5 | 4.2 | 14.4 | 11.6 | 7.8 |
| Enfermedades de los dientes | 7.7 | 0.1 | 2.8 | 23.1 | 9.8 | 6.4 | 2.6 | 1.3 |
| Accidentes | 6.7 | 1.6 | 5.9 | 9.1 | 21.4 | 2.9 | 6.6 | 5.5 |
| Enf. Sistema Nervioso y Org. Sentidos | 4.3 | 3.9 | 4.5 | 5.6 | 5.4 | 3.0 | 5.0 | 5.8 |
| Enf. Sistema Cardiovascular | 4.2 | 0.2 | 0.4 | 0.7 | 2.5 | 2.4 | 15.8 | 24.1 |
| Enfermedades Aparato Digestivo | 3.7 | 2.1 | 2.0 | 2.0 | 5.3 | 3.5 | 7.4 | 7.0 |
| Desnutrición | 1.6 | 2.1 | 3.2 | 2.3 | 0.8 | 1.0 | 0.8 | 1.0 |
| Complic. Embarazo Parto y Puerp. | 1.4 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 3.7 | 0.2 | 0.0 |
| Causas de menor incidencia | 39.0 | 41.5 | 28.5 | 24.8 | 34.1 | 51.6 | 35.3 | 32.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Ministerio de Salud, Oficina de Planeacion.

Existen otras enfermedades que, aunque no están entre las principales causas de enfermedad o muerte, en los últimos años acusan un número creciente de casos, como el paludismo, el dengue, la fiebre amarilla y las enfermedades de transmisión sexual.

La desnutrición persiste en muchos grupos poblacionales, con efectos graves en las comunidades más pobres y sobre todo en la niñez. Cuando las deficiencias nutricionales son severas, provocan retardo Irreversible en el crecimiento físico, bajo rendimiento intelectual y, posteriormente, disminución en la capacidad productiva del individuo. La desnutrición reduce la capacidad de defensa del organismo, agrava los efectos de otras enfermedades y aumenta el riesgo de muerte. En la actualidad el 20% de los menores de cinco años padecen desnutrición crónica y otro 19.7% está en riesgo de sufrirla.

Es necesario llamar la atención sobre la gran diferencia regional en la situación de salud. El departamento en peores condiciones es el Chocó, con una expectativa de vida al nacer de 47 años y con 144 niños menores de un año muertos por cada mil nacidos vivos. Le siguen Cauca y Nariño con similares indicadores; por el contrario, Cali tiene las mejores condiciones, una expectativa de vida de 70 años y un índice de mortalidad infantil de 36 por mil.

Organización de los Servicios

En el país, los servicios de salud son brindados por tres conjuntos de instituciones: las de seguridad social (ISS, CAJANAL, Cajas de Previsión y Cajas de Compensación), que cubren el 16% de la población; las del sector privado, que atienden cerca del 10%; y los servicios del Estado, responsables de la población restante, que equivale al 74% del total. No se dispone de información que permita apreciar la magnitud efectiva de la cobertura de los servicios que presta cada uno de estos grupos de instituciones.

La cobertura de algunos servicios directamente ofrecidos por las entidades públicas en promoción, prevención y recuperación es cercana al 35% de la población total, exceptuando las inmunizaciones, que han logrado niveles cercanos al 80%.

En el país existen 3.705 instituciones de atención ambulatoria (centros y puestos de salud) y 906 instituciones hospitalarias, con un total de 41.443 camas. De éstas, el 71.5% pertenecen al sector oficial adscrito al Ministerio de Salud, con un uso promedio anual de camas del 57%. Las entidades de seguridad social cuentan con 63 instituciones hospitalarias, 4.366 camas y un porcentaje ocupacional del 60%. El sector privado tiene 195 instituciones, con 8.580 camas y una ocupación del 59% (Cuadro No.4).

La subutilización registrada se debe al marcado deterioro de las obras civiles, de la dotación y de los equipos físicos y a la falta de coordinación entre las entidades para la prestación de los servicios. Además, la deficiente planeación de la infraestructura y de la atención en salud ha conducido a la ineficiencia del sistema y a la concentración de los recursos disponibles en algunas regiones.

Cuadro No. 4

SISTEMA NACIONAL DE SALUD
DISPONIBILIDAD Y UTILIZACION DE RECURSOS HOSPITALARIOS POR SECTORES Y NIVELES DE COMPLEJIDAD
1981 y 1984

| Sector | Subsector | Nivel | No. Instituciones | | No. Camas | | Porcen. de Ocupac. (1) | | Prom. Estancia (Días) (2) | | Productiv. Camas (3) | | Consult/Hosp.(4) | |
|----------|-----------------|---------------|-------------------|------|-----------|-------|------------------------|------|---------------------------|------|----------------------|------|------------------|------|
| | | | 1981 | 1984 | 1981 | 1984 | 1981 | 1984 | 1981 | 1984 | 1981 | 1984 | 1981 | 1984 |
| Oficial | Directo | Local | 471 | 497 | 10106 | 10733 | 41.2 | 40.4 | 3.8 | 3.4 | 36.8 | 40.4 | | 18.7 |
| | | Regional | 96 | 96 | 9261 | 8929 | 61.1 | 58.8 | 5.4 | 5.1 | 38.7 | 41.1 | 6.8 | 9.0 |
| | | Universitario | 11 | 11 | 4469 | 4123 | 76.4 | 74.8 | 7.8 | 8.2 | 32.2 | 30.6 | 5.5 | 6.6 |
| | | Especializado | 44 | 44 | 5314 | 4712 | 75.0 | 69.7 | 14.5 | 13.0 | 16.0 | 17.5 | 6.8 | 8.4 |
| | Subtotal | | 622 | 648 | 29150 | 28497 | 59.1 | 56.0 | 6.0 | 5.4 | 34.2 | 35.1 | 11.1 | 12.6 |
| | Segurid. Social | ISS | 35 | 35 | 4283 | 2578 | 62.2 | 59.0 | 4.7 | | 46.4 | 59.0 | | 11.7 |
| | | Cajas | 28 | 28 | 1939 | 1788 | 55.3 | 60.1 | 8.0 | 7.3 | 22.4 | | 0.8 | |
| Subtotal | | 63 | 63 | 6222 | 4366 | 59 | 60 | 6.4 | 7.3 | 34 | | 6.3 | | |
| Privado | | | 179 | 195 | 8774 | 8580 | 65.4 | 58.7 | 7.5 | 6.1 | 31.9 | | | |
| Total | | | 864 | 906 | 44146 | 41443 | 60.5 | 57.1 | 6.1 | 5.8 | 33.6 | 35.3 | 7.4 | 8.6 |

(1) Es la relación porcentual entre el número de camas utilizadas diariamente y el número de camas disponibles

(2) Promedio de días de permanencia del paciente en el hospital. Se calcula como la relación entre el número de días cama y el número de egresos.

(3) Es el número de egresos hospitalarios que produce una cama. Se calcula como la relación entre el número de egresos y el número de camas.

(4) Promedio de consultas atendidas por cada caso de hospitalización.

Fuente: Ministerio de Salud. Oficina de Planeación.

Dos elementos adicionales caracterizan la precaria utilización de las instituciones hospitalarias. El primero, se refiere a los bajos porcentajes de ocupación de los hospitales locales (40%), que contrasta con la de los hospitales universitarios o de alta tecnología (75%). El segundo, se relaciona con la elevada proporción de tratamientos hospitalarios que podría atenderse ambulatoriamente, con igual o mayor eficacia curativa y menor costo. Esta deficiente cobertura se origina en las concepciones y prácticas de salud de la comunidad y en su falta de capacitación para la valoración del riesgo. La superación de estos inconvenientes exige modificaciones en el sistema actual de atención y procesos de educación comunitaria. Esta situación se agrava por la utilización del nivel terciario para resolver problemas de baja o mediana complejidad, que no han sido atendidos en los niveles locales o regionales, cuyos servicios son deficientes.

Recursos Humanos

Durante los últimos diez años el país ha duplicado la disponibilidad de profesionales y técnicos en salud. En la actualidad cuenta con 23.600 médicos, 10.100 odontólogos, 6.500 enfermeras, 38.700 auxiliares de enfermería, 5.300 promotores de salud y 2.300 promotores de saneamiento. De este personal, aproximadamente el 55% está vinculado al sector oficial (Cuadro No.5). La capacidad de absorción por parte de las instituciones de salud va ría de acuerdo con la disciplina de formación. Mientras el personal auxiliar se vincula en la misma proporción en que se capacita, el profesional sólo logra hacerlo en cerca del 50%. El desempleo de profesionales de la salud responde, en gran medida, a la deficiente coordinación entre el Ministerio de Salud y las instituciones que orientan la educación superior, a las limitaciones financieras y a la falta de incentivos que permitan una mejor asignación de los recursos humanos.

Cuadro No. 5

**PERSONAL OCUPADO EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD
POR ESPECIALIDAD Y SECTOR EN 1985**

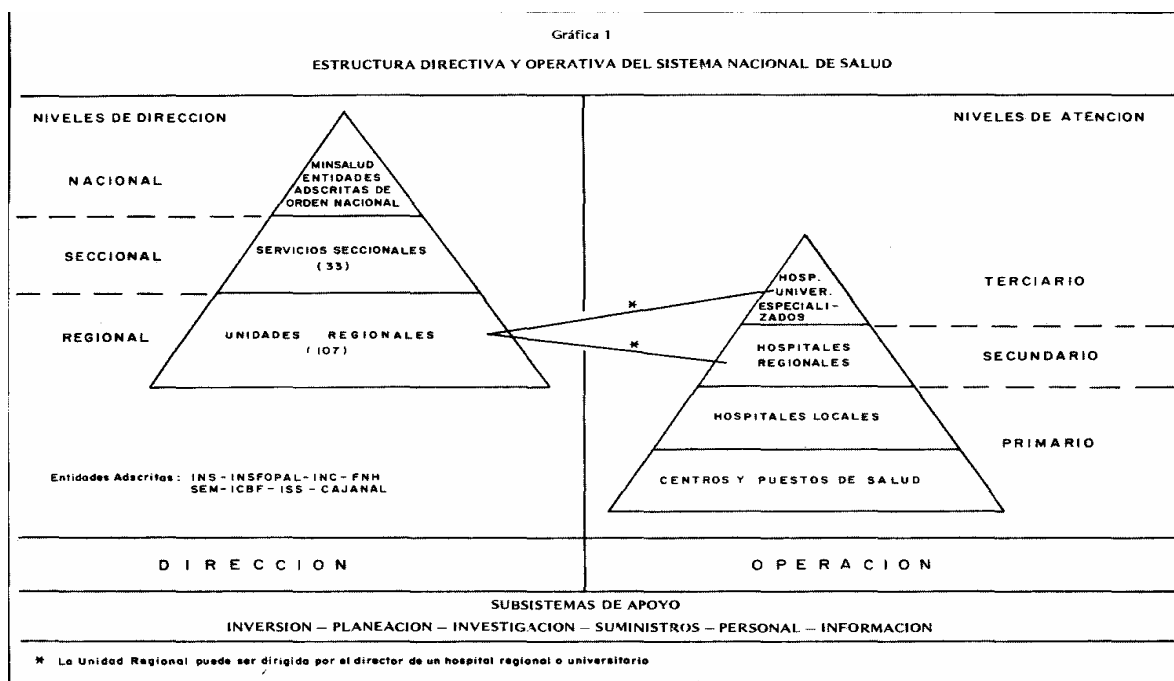
| Especialidad | Sector | | | | | | | | Total | |
|-----------------------|---------------|-------------|------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|--------------|
| | Oficial | | | | Privado | | | | | |
| | Directo | | Seguridad Social | | Institucional | | Otros | | No. | % |
| No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | No. | % | |
| Médicos | 9,700 | 41.3 | 4,060 | 17.3 | 4,300 | 18.3 | 5,440 | 23.1 | 23,600 | 100.0 |
| Odontólogos | 2,124 | 21.1 | 1,412 | 14.0 | N.D. | | 6,533 | 64.9 | 10,069 | 100.0 |
| Enfermeras | 3,322 | 51.1 | 946 | 14.6 | 886 | 13.6 | 1,346 | 20.7 | 6,500 | 100.0 |
| Auxiliares | 16,037 | 62.2 | 5,682 | 22.0 | 4,052 | 15.8 | N.D. | | 25,771 | 100.0 |
| Ayudantes | 9,034 | 69.4 | 989 | 7.6 | 2,993 | 23.0 | N.D. | | 13,016 | 100.0 |
| Promotores de Salud | 5,310 | 100.0 | | | | | | | 5,310 | 100.0 |
| Veterinarios | 110 | 100.0 | N.D. | | N.D. | | N.D. | | 110 | 100.0 |
| Ingenieros Sanitarios | 80 | 100.0 | N.D. | | N.D. | | N.D. | | 80 | 100.0 |
| Promotor. Saneamiento | 2,300 | 100.0 | N.D. | | N.D. | | N.D. | | 2,300 | 100.0 |
| Total | 48,017 | 55.4 | 13,089 | 15.1 | 12,231 | 14.1 | 13,319 | 15.4 | 86,656 | 100.0 |

N.D. Datos No Disponibles

Fuente: Ministerio de Salud, Direccion Recursos Humanos.

Aspectos Institucionales

A partir de 1975 se puso en marcha el Sistema Nacional de Salud -SNS-, bajo la dirección del Ministerio de Salud. Está integrado por las entidades oficiales del orden nacional, departamental y municipal adscritas al Ministerio de Salud, por los entes de seguridad social adscritos al Ministerio de Trabajo y por las instituciones del sector privado. Hasta la fecha, sus efectos sobre la prestación de servicios de salud, no han sido los esperados, debido al escaso desarrollo de los mecanismos de dirección, planificación, operación y apoyo que afectan la formulación, ejecución y control de las políticas y el proceso de toma de decisiones.



La coordinación entre el Ministerio de Salud y sus institutos adscritos es deficiente, lo mismo que con las instituciones de seguridad social. Por esta razón, se presentan vacíos e indefiniciones que dificultan la labor del sector.

En consecuencia, la estructura del Sistema debe ser modificada para superar estas restricciones y para que pueda incorporar a los municipios en la administración, financiación y prestación de los servicios, en cumplimiento de la Ley 12 de 1986 (Cuadros 6 y 7 y Gráfica 1).

FINANCIACION

El Sistema Nacional de Salud se financia a través de diversas y complejas fuentes de recursos, en su mayoría de destinación específica. Los recursos de la seguridad social provienen de las cotizaciones obrero-patronales, de los aportes del presupuesto nacional, de la venta de servicios y de rendimientos financieros y donaciones. El resto del sector oficial recibe aportes de origen nacional (situado fiscal), departamental (licores, loterías, cervezas) y municipal (registro y anotación). La tasa de crecimiento de los recursos provenientes del nivel nacional y seccional ha disminuido, en razón a fallas en la

legislación, incumplimiento o falta de control en la aplicación de las normas que las regulan y desviación de los recursos hacia objetivos diferentes a aquellos para los cuales fueron destinados.

Los recursos financieros del sector aumentaron de \$54.252 millones en 1980 a \$160.395 millones en 1985, que significa una tasa de crecimiento nominal promedio anual de 24.2% y real de -0.1%. La financiación en la atención de salud de las instituciones de seguridad social creció en términos reales a una tasa pro medio anual de 1.5%, mientras que la de las entidades adscritas al Ministerio de Salud fue de -2.5%. De otro lado, del total de recursos que se destina a la prestación de servicios de salud, el 61% financia la atención al 16% de la población, la cual está afiliada a las instituciones de seguridad social (Cuadros Nos. 8, 8A, 9 y 9A y Gráficas 2 y 3).

Cuadro No 6

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA PRESTACION DE SERVICIOS
EN LAS ENTIDADES ADSCRITAS AL MINISTERIO DE SALUD

| FINALIDAD | AREA DE DECISION | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| | FIJACION OBJETIVO | ASIGNACION DE RECURSOS | TECNOLOGIA | LOGISTICA | EJECUCION | | NORMATIVA | CONTROL | INFORMACION |
| | | | | | COORDINACION | ACCION | | | |
| S A L U D | MINSALUD | MINHACIENDA | MINSALUD | FONDO NAL. HOSPITAL. | SERV. SECC. DE SALUD | INS. NAL DE CANCER | CONGRESO MINSALUD | CONTRNAL | DANE |
| | DNP | DNP | FACULTADES DE MEDICINA | ENTIDADES | | HOSPITALES | | PROC. GRAL. NACION | MINSALUD |
| | | | CENTROS DE INVESTIGACION | INS. NAL. DE SALUD | | CENTROS Y PUESTOS DE SALUD | | DIR. DE VIG. Y CONTROL (Minsalud) | SISTEMA DE INFOR. DE SALUD |
| | | | INS. NAL. DE SALUD | TESORERIA NAL., DEPTAL. Y MPAL. | | | | INS. NAL. DE SALUD | INS. NAL. DE SALUD |
| | | | | | | | TRIBUNAL DE ETICA MEDICA | | |

Cuadro No. 7

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA PRESTACION DE SERVICIOS
EN LAS ENTIDADES PRIVADAS DE SALUD

| FINALIDAD | AREA DE DECISION | | | | | | | | |
|---------------|------------------------|------------------------|--------------------------|-----------|--------------|-----------|-----------|--------------------|--------------------------|
| | FIJACION OBJETIVO | ASIGNACION DE RECURSOS | TECNOLOGIA | LOGISTICA | EJECUCION | | NORMATIVA | CONTROL | INFORMACION |
| | | | | | COORDINACION | ACCION | | | |
| SALUD PRIVADA | MINSALUD | JUNTAS ADMINISTRADORAS | FACULTADES DE MEDICINA | ENTIDADES | | ENTIDADES | MINSALUD | CONTROL (Minsalud) | DANE |
| | JUNTAS ADMINISTRADORAS | | CENTROS DE INVESTIGACION | | | ISS | | INS. NAL DE SALUD | MINSALUD |
| | | | | | | | | CAJAS | TRIBUNAL DE ETICA MEDICA |
| | | | | | | | | INS. NAL DE SALUD | |

Cuadro No. 8

INGRESOS DEL SECTOR OFICIAL DE SALUD
(Millones de pesos corrientes)

| | DIRECTO (1) | | | Subtotal | SEGURIDAD SOCIAL (2) | | | | TOTAL | |
|------|-------------|----------------|-----------|----------|----------------------|------------------------------|----------|----------|---------|---------|
| | Aportes | | Otros (4) | | Aportes | | Otros(4) | Subtotal | | |
| | Nacionales | Seccionales(3) | | | Nacionales | Seccionales(5)Obrero-patron. | | | | |
| 1980 | 11,603 | 5,431 | 5,824 | 22,858 | 5,408 | 1,428 | 20,282 | 4,276 | 31,394 | 54,252 |
| 1981 | n.d | n.d | n.d | | n.d | n.d | n.d | n.d | | |
| 1982 | 15,808 | 9,896 | 12,097 | 37,801 | 9,182 | 1,990 | 27,708 | 11,902 | 50,782 | 88,583 |
| 1983 | 22,737 | 13,176 | 10,627 | 46,540 | 10,476 | 1,585 | 36,193 | 18,467 | 66,721 | 113,261 |
| 1984 | 24,540 | 16,561 | 11,533 | 52,634 | 12,497 | 2,807 | 38,558 | 24,643 | 78,505 | 131,139 |
| 1985 | 29,576 | 16,997 | 13,298 | 59,871 | 15,362 | 6,649 | 59,500 | 19,013 | 100,524 | 160,395 |
| TPA | 20.6 | 25.6 | 18.0 | 21.2 | 23.2 | 36.0 | 24.0 | 34.8 | 26.2 | 24.2 |

TPA: Variación Porcentual Anual.

1) Minsalud, Servicios Seccionales, Hospitales, INS, INSFOPAL, SEM, FNH, INC. No incluye el ICBF

2) ISS, CAJANAL y Cajas Departamentales y Municipales.

3) Loterías, beneficencias, impuestos de licores y cerveza, registro y anotación, aportes departamentales y municipales.

4) Venta de servicios, rentas y donaciones.

5) Aportes departamentales y Municipales

Fuente: "Análisis Financiero del Sector Salud 1980-1985". División Financiera Minsalud.

Cuadro No. 8A

INGRESOS DEL SECTOR OFICIAL DE SALUD
(Millones de pesos de 1975)

| | DIRECTO (1) | | | Subtotal | SEGURIDAD SOCIAL(2) | | | | TOTAL | |
|------|-------------|----------------|-----------|----------|---------------------|------------------------------|----------|----------|--------|--------|
| | Aportes | | Otros (4) | | Aportes | | Otros(4) | Subtotal | | |
| | Nacionales | Seccionales(3) | | | Nacionales | Seccionales(5)Obrero-patron. | | | | |
| 1980 | 3,901 | 1,826 | 1,958 | 7,686 | 1,818 | 480 | 6,820 | 1,438 | 10,556 | 18,242 |
| 1981 | n.d | n.d | n.d | | n.d | n.d | n.d | n.d | | |
| 1982 | 3,290 | 2,060 | 2,518 | 7,867 | 1,911 | 414 | 5,766 | 2,477 | 10,569 | 18,436 |
| 1983 | 3,697 | 2,142 | 1,728 | 7,567 | 1,703 | 258 | 5,885 | 3,003 | 10,849 | 18,416 |
| 1984 | 3,308 | 2,232 | 1,555 | 7,094 | 1,684 | 378 | 5,197 | 3,322 | 10,582 | 17,676 |
| 1985 | 3,350 | 1,925 | 1,506 | 6,781 | 1,740 | 753 | 6,739 | 2,153 | 11,386 | 18,167 |
| VPA | -3.0 | 1.1 | -5.1 | -2.5 | -0.9 | 9.4 | -0.2 | 8.4 | 1.5 | -0.1 |

VPA: Variación Porcentual Anual.

(1) Minsalud, Servicios Seccionales, Hospitales, INS, INSFOPAL, SEM, FNH, INC. No incluye al ICBF

(2) ISS, CAJANAL y Cajas Departamentales y Municipales.

(3) Loterías, beneficencias, impuestos de licores y cerveza, registro y anotación, aportes departamentales y municipales.

(4) Venta de servicios, rentas y donaciones.

(5) Aportes departamentales y Municipales

Fuente: "Análisis Financiero del Sector Salud 1980-1985". División Financiera Minsalud.

CUADRO No. 9

INGRESOS DEL SECTOR OFICIAL DE SALUD POR FUENTE DE FINANCIACION ENTRE 1982-1985

| | Millones de pesos corrientes | | | | Total | Total | Participación en el total | | | | |
|------|------------------------------|-------------|---------------|-------------|-----------|-------|---------------------------|-------------|---------------|-------------|-------|
| | Total Aportes | | | Total Otros | | | Total Aportes | | | Total Otros | Total |
| | Nacionales | Seccionales | Obrero-Patron | | | | Nacionales | Seccionales | Obrero-patron | | |
| 1980 | 17,011 | 6,859 | 20,282 | 10,100 | 54,252.0 | 31.4 | 12.6 | 37.4 | 18.6 | 100.0 | |
| 1980 | | | n.d | | | | | | | | |
| 1980 | 24,990 | 11,886 | 27,708 | 23,999 | 88,583.0 | 28.2 | 13.4 | 31.3 | 27.1 | 100.0 | |
| 1980 | 33,213 | 14,761 | 36,193 | 29,094 | 113,261.0 | 29.3 | 13.0 | 32.0 | 25.7 | 100.0 | |
| 1980 | 37,037 | 19,368 | 38,558 | 36,176 | 131,139.0 | 28.2 | 14.8 | 29.4 | 27.6 | 100.0 | |
| 1990 | 44,938 | 23,646 | 59,500 | 32,311 | 160,395.0 | 28.0 | 14.7 | 37.1 | 20.1 | 100.0 | |
| VPA | 21.4 | 28.1 | 24.0 | 26.2 | 24.2 | | | | | | |

VPA: Variación porcentual anual

FUENTE: Cuadro No 8

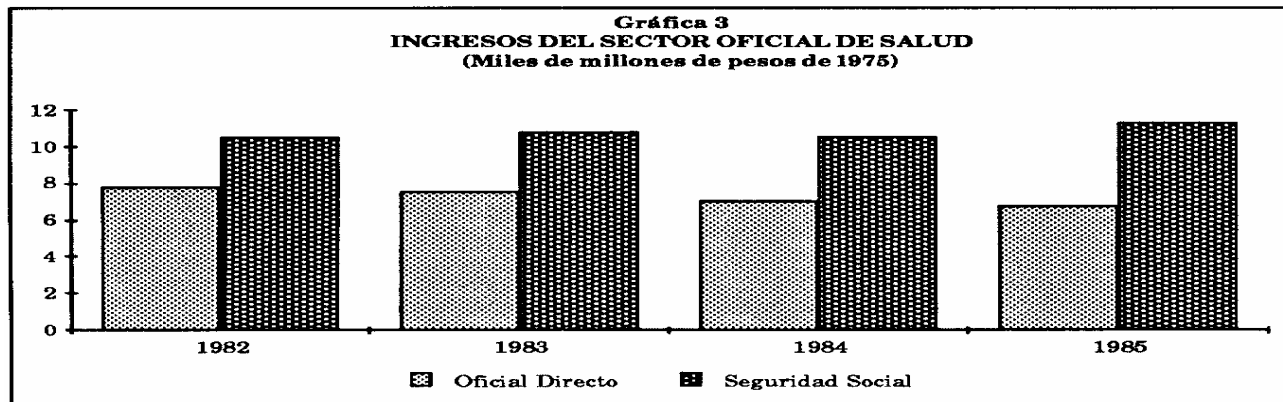
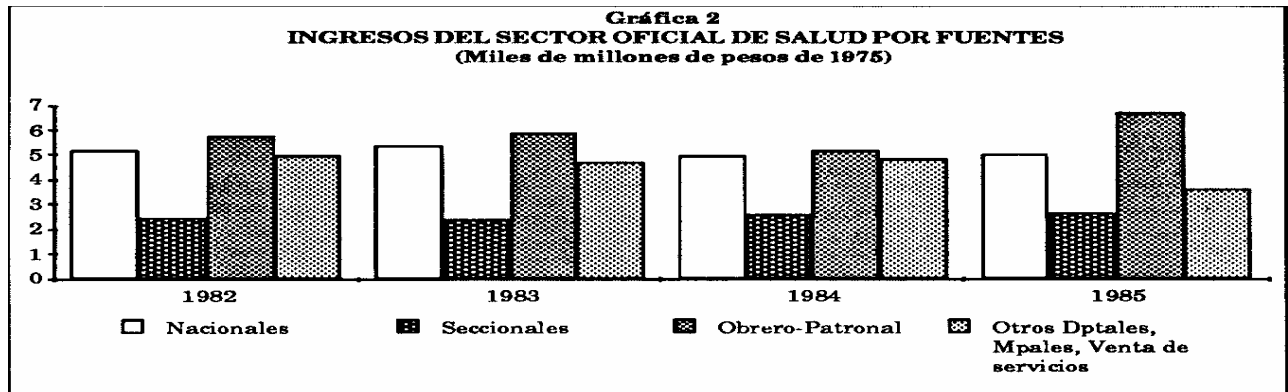
CUADRO No. 9A

INGRESOS DEL SECTOR OFICIAL DE SALUD POR FUENTE DE FINANCIACION ENTRE 1982-1985

| | Millones de pesos constantes de 1975 | | | | Total | Total | Participación en el total | | | | |
|------|--------------------------------------|-------------|---------------|-------------|----------|-------|---------------------------|-------------|---------------|-------------|-------|
| | Total Aportes | | | Total Otros | | | Total Aportes | | | Total Otros | Total |
| | Nacionales | Seccionales | Obrero-Patron | | | | Nacionales | Seccionales | Obrero-patron | | |
| 1980 | 5,720 | 1,826 | 6,820 | 7,686 | 22,051.8 | 25.9 | 8.3 | 30.9 | 34.9 | 100.0 | |
| 1980 | | | n.d | | | | | | | | |
| 1980 | 5,201 | 2,474 | 5,766 | 4,995 | 18,435.6 | 28.2 | 13.4 | 31.3 | 27.1 | 100.0 | |
| 1980 | 5,400 | 2,400 | 5,885 | 4,731 | 18,416.4 | 29.3 | 13.0 | 32.0 | 25.7 | 100.0 | |
| 1980 | 4,992 | 2,611 | 5,197 | 4,876 | 17,676.1 | 28.2 | 14.8 | 29.4 | 27.6 | 100.0 | |
| 1990 | 5,090 | 2,678 | 6,739 | 3,660 | 18,166.8 | 28.0 | 14.7 | 37.1 | 20.1 | 100.0 | |
| VPA | -2.3 | 8.0 | -0.2 | -13.8 | -3.8 | | | | | | |

VPA: Variación porcentual anual

FUENTE: Cuadro No 8



Cuadro No. 10
GASTO PROMEDIO PER-CAPITA* EN ATENCION A LAS
PERSONAS POR SECTORES ENTRE 1975 y1985
(Pesos Corrientes)

| Años | Total | Oficial | | Privado |
|------|---------|---------|------------------|---------|
| | | Directo | Seguridad social | |
| 1975 | 360.0 | 156.0 | 1,099.0 | 1,145.0 |
| 1976 | 449.0 | 205.0 | 1,355.0 | 1,323.0 |
| 1977 | 582.0 | 245.0 | 1,791.0 | 1,904.0 |
| 1978 | 848.0 | 328.0 | 2,854.0 | 2,465.0 |
| 1979 | 1,173.0 | 446.0 | 4,063.0 | 3,197.0 |
| 1980 | 1,562.0 | 577.0 | 5,851.0 | 3,189.0 |
| 1981 | 2,115.0 | 787.0 | 7,179.0 | 6,448.0 |
| 1982 | 2,428.0 | 939.0 | 8,110.0 | 7,258.0 |
| 1983 | - | 1,296.0 | 10,631.0 | n.d. |
| 1984 | - | 1,779.0 | 13,987.0 | n.d. |
| 1985 | - | 2,112.0 | 17,400.0 | n.d. |

* Gasto en cada subsector según la población que le corresponde atender dentro del Sistema Nacional de Salud

n.d.: No disponible

Fuente: "Análisis Financiero del Sector Salud". Ministerio de Salud.

El gasto por persona efectuado por parte de las instituciones de seguridad social fue de \$17.400 en 1985 y superior en 8.2 veces al de las entidades oficiales dependientes del Ministerio de Salud (\$2.112). En términos reales, el gasto público per-cápita del sector oficial permanece relativamente constante a partir de 1977 (Cuadros Nos. 10, 10^a y 11).

Cuadro No. 10A
GASTO PROMEDIO PER-CAPITA* EN
ATENCION A LAS PERSONAS POR
SECTORES ENTRE 1975 Y 1985
(Pesos constantes de 1975)

| Años | Total | Oficial | | Privado |
|------|-------|---------|------------------|---------|
| | | Directo | Seguridad social | |
| 1975 | 360.0 | 156.0 | 1,099.0 | 1,145.0 |
| 1976 | 390.4 | 178.3 | 1,178.3 | 1,150.4 |
| 1977 | 421.1 | 177.3 | 1,295.9 | 1,377.7 |
| 1978 | 465.2 | 179.9 | 1,565.6 | 1,352.2 |
| 1979 | 506.9 | 192.7 | 1,755.8 | 1,381.6 |
| 1980 | 525.2 | 194.0 | 1,967.4 | 1,072.3 |
| 1981 | 563.7 | 209.8 | 1,913.4 | 1,718.6 |
| 1982 | 505.3 | 195.4 | 1,687.8 | 1,510.5 |
| 1983 | - | 210.7 | 1,728.6 | n.d. |
| 1984 | - | 239.8 | 1,885.3 | n.d. |
| 1985 | - | 239.2 | 1,970.8 | n.d. |

* Gasto en cada subsector según la población que le corresponde atender dentro del Sistema Nacional de Salud

n.d.: No disponible

Fuente: "Análisis Financiero del Sector Salud". Ministerio de Salud.

La desigual distribución del gasto público en salud tiene efectos negativos de mediano y largo plazo sobre los grupos más pobres de la población, beneficiarios reales de la atención del Estado.

POLITICAS

El objetivo de la política es satisfacer las necesidades básicas de salud de toda la población y contribuir a modificar, de manera permanente, los factores que condicionan el estado de salud de la comunidad, con su activa participación.

Cuadro No. 11

**GASTO PROMEDIO PER-CAPITA* ENTRE 1966 Y 1984
DEL SECTOR OFICIAL DIRECTO SEGUN CLASIFICACION
ECONOMICA DEL PRESUPUESTO
(Pesos de 1975)**

| | Funcionamiento | Inversión | Servicio de la Deuda | Total |
|------|-----------------------|------------------|---------------------------------|--------------|
| 1966 | 46.1 | 21.4 | 3.0 | 70.5 |
| 1967 | 46.8 | 19.6 | 1.9 | 68.3 |
| 1968 | 48.6 | 24.3 | 1.7 | 74.6 |
| 1969 | 55.4 | 47.2 | 2.2 | 104.8 |
| 1970 | 87.3 | 47.8 | 2.1 | 137.2 |
| 1971 | 67.3 | 86.2 | 1.7 | 155.2 |
| 1972 | 69.7 | 65.0 | 3.2 | 137.9 |
| 1973 | 81.5 | 63.1 | 3.9 | 148.5 |
| 1974 | 88.2 | 80.2 | 2.1 | 170.5 |
| 1975 | 103.7 | 49.7 | 2.0 | 155.4 |
| 1976 | 111.9 | 64.1 | 2.0 | 178.0 |
| 1977 | 115.3 | 76.2 | 9.6 | 201.1 |
| 1978 | 112.1 | 70.7 | 4.9 | 187.7 |
| 1979 | 119.3 | 81.3 | 4.5 | 205.1 |
| 1980 | 117.2 | 92.9 | 3.6 | 213.7 |
| 1981 | 127.3 | 77.5 | 2.8 | 207.6 |
| 1982 | 119.5 | 74.1 | 3.0 | 196.6 |
| 1983 | 116.1 | 66.3 | 2.9 | 185.3 |
| 1984 | 118.2 | 87.5 | 3.3 | 209.0 |

* Gasto para la población que compete atender al sector oficial directo en el Sistema Nacional de Salud

FUENTE : "Sistema Nacional de Salud. Administración, Presupuestación, Gasto, Financiamiento, Tomo II". Fedesarrollo. La distribución según clasificación económica del Presupuesto ha sido ajustada para hacer homogénea la serie

Las políticas sectoriales específicas son las siguientes:

- Universalizar la cobertura de la atención primaria, por medio del control de los factores de riesgo, el acceso de todas las familias a los servicios de salud y la atención de las enfermedades más comunes de la población.
- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la atención de salud a los asalariados, para elevar su productividad y su bienestar físico, psíquico y laboral, mediante el control de la afiliación a la seguridad social y el cumplimiento de las normas relativas a la salud ocupacional.
- Modernizar la estructura, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, para garantizar su capacidad operativa y de gestión y lograr la integración de los servicios brindados por las entidades adscritas al Ministerio del ramo, por los organismos del sistema de seguridad social y por el sector privado, bajo una sola dirección y objetivos de servicio compatibles y complementarios.
- Descentralizar la prestación de servicios a nivel local, por medio de la incorporación de los municipios al SNS, con el apoyo del Ministerio en cumplimiento de sus responsabilidades legales en materia de salud.
- Reordenar la red hospitalaria nacional, con el fin de garantizar la atención oportuna, eficiente y eficaz de las patologías de la población, poniendo en práctica un sistema de remisión basado en la atención por niveles de complejidad acordes con los grados de severidad de las enfermedades.
- Reordenar las finanzas del sector de la salud, para lograr mayores recursos, oportunidad de utilización en el gasto, a través del fortalecimiento de sus fuentes de financiación, la aplicación de los recursos según las prioridades, el ordenamiento del cobro por prestación de servicios y el control del gasto en todos los centros de atención.
- Fomentar la efectiva participación de la comunidad en la búsqueda de soluciones a sus necesidades de salud, con el propósito de controlar los factores ambientales causantes de patologías; promover el cuidado consciente y responsable de la salud personal, familiar y colectiva; y aumentar la eficiencia sectorial, mediante el desarrollo de acciones participativas para la Identificación y prevención de riesgos y la educación y promoción para el auto cuidado de la salud.

PROGRAMAS

La prioridad de la acción estatal en salud es el programa de Salud Básica para Todos, destinado a mejorar la calidad de la atención básica y extender su cobertura a toda la población, con especial énfasis en las familias afectadas por situaciones de pobreza y en los grupos de mayor riesgo.

Los programas complementarios están orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de los niveles superiores de atención, reforzar las acciones en materia de salud ocupacional, racionalizar la organización administrativa y operativa del SNS, incorporar de

manera efectiva al sector privado y a los municipios en el Sistema, recuperar y mantener la infraestructura disponible y sanear financieramente el sector.

Los programas sectoriales son los siguientes:

Salud Básica para Todos

La atención en salud es un derecho fundamental de la población, considerado como una prolongación de su derecho a la vida. Por ello, el programa de Salud Básica para Todos tiene como objetivo garantizar la cobertura universal de los servicios básicos de salud, mediante el fortalecimiento de los programas de atención primaria y la extensión de la cobertura de los seguros de salud.

Se entiende por atención primaria el conjunto integrado de acciones orientadas al control preventivo de los factores que atentan contra la salud y a la atención de las enfermedades más frecuentes y de menor complejidad, que afectan a toda la población, en particular a la más vulnerable.

La atención primaria tiene como eje fundamental el nivel local, constituido por los puestos y centros de salud y por los hospitales locales, articulado con un sistema de remisión oportuna de pacientes a otros niveles, cuando se amerite atención de mayor complejidad. En cumplimiento de la Ley 12 de 1986, la responsabilidad administrativa y financiera del nivel local compete a los municipios, con la coordinación, el apoyo técnico y la cofinanciación del Ministerio de Salud, en el marco del SNS. Las acciones se sustentan en la interacción participativa entre el individuo, la familia y la comunidad, con las instituciones del sector.

Los servicios mínimos que serán cubiertos por la atención primaria en salud son:

- Atención del embarazo y el parto por personal calificado según el riesgo.
- Detección precoz del cáncer uterino a través de la práctica periódica de la citología del cuello uterino.
- Servicios de planificación familiar.
- Vigilancia del crecimiento y desarrollo del niño.
- Inmunización contra la poliomielitis, difteria, tétanos, tos ferina, sarampión, tuberculosis y fiebre amarilla.
- Prevención y control de la enfermedad diarreica aguda y suministro oportuno de sales de rehidratación oral.
- Prevención y control de las infecciones respiratorias agudas.
- Control de la presión arterial.
- Control de los vectores que transmiten el paludismo, el dengue y la fiebre amarilla.
- Diagnóstico de laboratorio y tratamiento inicial para malaria y tuberculosis.
- Atención preventiva odontológica.
- Atención de consulta externa médica y odontológica.
- Servicios de hospitalización en casos de baja complejidad.
- Atención de urgencias y remisión a centros especializados en caso necesario.
- Suministro de medicamentos esenciales.

Además de estos aspectos, que comprometen a las entidades de salud a nivel local, son también acciones de atención primaria: provisión de agua potable, disposición adecuada de excretas, fluoruración de la sal de consumo humano y atención nutricional. La responsabilidad de estas áreas es compartida con otros sectores, cuyos programas las consideran explícitamente.

La extensión de la oferta de servicios de atención primaria en salud se logra mediante la expansión del SNS, que integra la capacidad operativa de las entidades de seguridad social, de los servicios adscritos al Ministerio, de los servicios privados contratados por el Sistema y de los centros y puestos de salud del nivel local, con participación de los municipios.

Gracias al programa de control en el cumplimiento de las normas de afiliación, el ISS ofrecerá a los afiliados actuales y a los vinculados, además de los actuales servicios, todos los componentes de la atención primaria para ellos y sus familias. De igual modo, ampliará en forma gradual y planificada los servicios a la familia hasta brindar la atención integral.

Las cajas nacionales, departamentales y municipales de previsión ofrecerán también a sus afiliados, además de los servicios que ya presta, la atención primaria. Al mismo tiempo, tanto el gobierno central como las entidades territoriales estudian la factibilidad legal y financiera para ampliar la cobertura en los servicios de atención primaria a las familias de los trabajadores estatales.

Se crearán seguros voluntarios de salud para quienes carecen de afiliación a la seguridad social. Estos seguros serán individuales o colectivos, en favor de los trabajadores independientes, de los empresarios vinculados a la microempresa, de los productores campesinos y de los socios de las organizaciones asociativas. Será ofrecido por el Instituto de Seguros Sociales o por las compañías aseguradoras y cubrirá la atención primaria de los asegurados y sus familias.

En cualquier entidad de salud, para garantizar la atención integral de las personas que resulten lesionadas en accidentes automovilísticos, el Gobierno Nacional reglamenta y pone en operación el seguro obligatorio de daños a personas ocasionados por vehículos automotores.

Las personas y familias que certifiquen su carencia de fuentes de Ingreso ante los Servicios Seccionales de Salud, reciben gratuitamente los servicios de atención primaria ofrecidos por el Estado.

Será requisito para obtener atención primaria en cualquiera de las entidades del SNS, la previa inscripción de cada persona ante el Servicio Seccional de Salud, en las condiciones que defina el Ministerio. Este requisito sirve como Instrumento para planificar y racionalizar la gestión y prestación de los servicios y para estructurar las acciones preventivas.

Para la expansión de la cobertura de la atención primaria en salud, el ISS y las cajas nacionales y sectoriales de previsión harán contratos de prestación de servicios con

el sector oficial o privado, evitando la construcción de nueva Infraestructura. Los contratos establecerán requisitos mínimos de calidad y servicios y su forma de pago está relacionada con el número de familias atendidas. En cada centro de atención básica los servicios de consulta externa médica y odontológica se brindarán en horarios amplios, que se adecuen a los compromisos laborales y educacionales de los beneficiarios. Para la atención de urgencias se debe garantizar disponibilidad durante 24 horas.

El carácter de los servicios de salud es integral, por cuanto comprende actividades de promoción, prevención, atención de baja complejidad (consulta médica, odontológica y hospitalización de primer nivel) y rehabilitación (servicios primarios). Para atender las necesidades de salud, los centros de atención trabajarán con base en el concepto de riesgo al que están expuestos la familia y el individuo, para que los servicios puedan brindarse con la frecuencia y la intensidad requeridas y por el personal de salud más adecuado.

Los servicios de atención primaria serán prestados por equipos de salud bajo la dirección y responsabilidad de un médico general. El equipo de salud tendrá a su cuidado la familia, considerada como la unidad fundamental de atención, a la que se le brindará asistencia en la identificación de sus riesgos, en la prevención y en la curación.

Elemento fundamental del Programa de Salud Básica para Todos es la participación de la comunidad. A través de las actividades preventivas y de la educación y divulgación por medios masivos de comunicación, se busca que ésta asuma una actitud consciente y activa para el auto cuidado de la salud individual y colectiva. Dentro de este contexto, la comunidad es el agente encargado de la preselección de los líderes comunitarios y de los promotores de salud, así como de la detección de familias de alto riesgo, con el apoyo de los voluntarios y de los vigías de salud. De esta manera, la comunidad se hace partícipe del diagnóstico de estado en materia de salud, de la planeación y programación de actividades en el nivel local y del control y evaluación de los servicios.

Los centros de atención primaria son los encargados de la remisión oportuna de los pacientes a otros niveles, cuando ameriten cuidados de mayor complejidad. Sobre esta base es posible racionalizar la demanda en los niveles secundarios y terciario, para lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios.

El Plan Nacional para el Desarrollo y Supervivencia de la Infancia —SUPERVIVIR— y el Plan Nacional de Salud Rural, lo mismo que las acciones de salud específicamente orientadas a las zonas del Plan Nacional de Rehabilitación, continúan articuladas y apoyadas por los mecanismos y servicios descritos en este programa.

Como mecanismo de apoyo esencial en el programa de Salud Básica para Todos, el Gobierno Nacional promoverá la participación de la industria farmacéutica en la provisión y distribución de los medicamentos esenciales.

Atención en los Niveles Complejos y Desarrollo de la Red Hospitalaria

El Sistema Nacional de Salud dio curso al fortalecimiento de las actividades relacionadas con la prevención y control de las patologías complejas que han tenido un

aumento significativo en los últimos años, tales como el cáncer, los accidentes cerebrovascular, las enfermedades cardiovasculares y las alteraciones de los órganos de los sentidos. La atención preventiva y el tratamiento especializado se ofrecen a través de programas de educación y divulgación por medios masivos y de la oferta de servicios de diagnóstico y tratamiento oportunos.

Se fortalecerá la oferta de servicios de cirugía ambulatoria para la atención quirúrgica que no requiera hospitalización, con el fin de optimizar la utilización de la infraestructura disponible, mediante la definición administrativa y operativa de la estructura de atención por niveles y un intenso proceso de educación a la comunidad sobre el uso de los servicios.

La creciente incidencia mundial alcanzada por el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida -SIDA- ha llevado al Ministerio de Salud a impulsar un proyecto de prevención y control de esta enfermedad, que se orienta a detectar precozmente los portadores y enfermos, para interrumpir la cadena de transmisión, mediante procedimientos de control en los bancos de sangre y en la producción de derivados sanguíneos.

Salud para los Trabajadores Asalariados

Además de la atención primaria que reciben los trabajadores y sus familias a través de las acciones del Programa de Salud Básica para Todos, el ISS, las cajas de previsión y, en general, las entidades de seguridad social con responsabilidad en el campo de la salud, mejorarán la calidad de la atención Integral a los trabajadores, por medio de la racionalización de la oferta de servicios, la extensión de las acciones de promoción y prevención, la Implantación de criterios de eficiencia y control, el reordenamiento administrativo y el establecimiento de procesos participativos de los afiliados en la evaluación de servicios.

El ISS extenderá la cobertura poblacional de atención integral al trabajador asalariado con campañas de educación y divulgación, mecanismos de control y sanción que permitan la afiliación de los trabajadores que carecen de ella y un mejor aprovechamiento de los servicios por los afiliados.

Especial prioridad tienen las actividades de salud ocupacional. La protección a los trabajadores de los riesgos inherentes a la actividad laboral es una responsabilidad de los patronos, consagrada por las normas legales, en favor del bienestar de los asalariados y el desarrollo de la productividad. Las entidades de seguridad social en salud tienen la responsabilidad de ampliar la super visión y el control para la protección contra los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y, en general, los riesgos propios del trabajo. Paralelamente, adelantan acciones educativas y preventivas, en coordinación con las centrales obreras, los gremios económicos y los sindicatos.

El Gobierno Nacional establece procedimientos ágiles para el cumplimiento de sus obligaciones patronales con las cajas de previsión y estudia la factibilidad de hacer equivalente en forma gradual la cobertura de los servicios de salud de sus empleados y trabajadores a la ofrecida por el ISS.

Con el objetivo de mejorar la atención de la salud de los maestros (nacionalizados por la Ley 43 de 1975) y obviar los vacíos legales que han dificultado su prestación, el Gobierno adelanta los trámites legales necesarios para la aprobación de normas que permitan poner en marcha el seguro especial de salud que ha diseñado.

Reorganización Institucional

A corto plazo una de las prioridades es la reorganización del Ministerio de Salud y de sus institutos adscritos del orden nacional, con el fin de ejercer la debida dirección y coordinación del SNS. Es de especial importancia el fortalecimiento de las funciones y responsabilidades de planeación, supervisión, evaluación y control para la adecuada asignación y uso de los recursos humanos, físicos y financieros.

La reestructuración administrativa y operativa del Sistema Nacional de Salud delimita las responsabilidades, los procedimientos, los mecanismos administrativos y los procesos de coordinación de los distintos componentes del Sistema, para ajustarlos a las prioridades sectoriales y al nuevo régimen de descentralización administrativa adoptado por el Decreto Legislativo 77 de 1987.

La reestructuración institucional transfiere al municipio la responsabilidad de prestación en los servicios de atención primaria, para lograr el aumento de su cobertura a todo el territorio nacional y facilitar los procesos de participación de la comunidad.

El Ministerio de Salud establece pautas para determinar los niveles de complejidad de las instituciones de salud y la red nacional de referencia.

También se encarga de establecer y aplicar mecanismos de coordinación e Integración para la prestación de servicios entre el Ministerio, los servicios seccionales de salud y las entidades de la seguridad social, en especial el Instituto de Seguros Sociales. La coordinación se hará mediante el diseño conjunto de un plan de desarrollo de la infraestructura y los recursos físicos, humanos y tecnológicos, que asegure la utilización eficiente de la capacidad hospitalaria existente y de las ventajas comparativas regionales de cada organismo.

Con el mismo objetivo, el Ministerio establecerá y aplicará esquemas de concertación con el sector privado, que apoyen tanto la prestación de servicios curativos como la promoción, educación comunitaria y protección de la salud.

Se otorga especial énfasis al proceso de desarrollo y perfeccionamiento del Sistema de Información en Salud, como apoyo esencial al reordenamiento administrativo; a la implantación de procedimientos de control y seguimiento de costos y beneficios; al mantenimiento actualizado del registro de beneficiarios; al control en la calidad de los servicios; y a las actividades de planeación, ejecución y evaluación de los programas.

Desarrollo de los Recursos Humanos

Para el desarrollo de los recursos humanos aplicados a la salud, además del proyecto de capacitación del personal administrativo, se revisarán los canales e

instrumentos de coordinación entre el Ministerio de Salud y las instituciones universitarias y tecnológicas. El resultado previsto es el establecimiento de nuevas normas que regulen la aprobación de carreras y los programas de educación continuada en el área de la salud, adecuen sus contenidos a las necesidades del país y de sus regiones y mejoren la vinculación y aprovechamiento de los recursos humanos de alta capacitación.

Desarrollo de los Recursos Físicos

El Ministerio de Salud define el programa de recuperación, mantenimiento y desarrollo de los recursos físicos, para obtener el aprovechamiento eficiente de la capacidad instalada, garantizar una mejor distribución regional de la infraestructura y los equipos disponibles y asignar estos recursos de acuerdo con los objetivos de extensión y cualificación de la atención primaria. El programa se complementa con el mejoramiento selectivo en la dotación de los hospitales de alta complejidad, de acuerdo con las previsiones de la red de referencia y con los objetivos del programa de atención en los niveles superiores.

Reordenamiento Financiero

Están en proceso de revisión y modificación los procedimientos de asignación presupuestal, de tal modo que ésta se realice por programas y centros de atención. Paralelamente, se corrigen en la actualidad las incongruencias en la asignación de recursos de inversión y funcionamiento.

El Sistema Nacional de Salud establece procedimientos generales de cálculo e imputación contable de los costos de operación en todas las entidades que lo componen y un criterio único para la definición de tarifas normalizadas en todas las áreas de atención. Las tarifas tendrán escalas relacionadas con la condición económica de los usuarios y las características de su afiliación a los seguros de salud. Se logrará así, mejorar la planeación, la asignación de recursos, la evaluación y el control en el sector y se podrán definir criterios de eficiencia en el gasto. Los procedimientos descritos se suman a las soluciones previstas para mejorar el ingreso de las entidades hospitalarias, pues les permiten prever sus entradas complementarias por franquicias y tarifas. De este modo se garantiza el cumplimiento de los criterios de servicio y equidad en favor de la población de menores ingresos, de acuerdo con las orientaciones de la estrategia de desarrollo social.

Con el fin de mejorar la estructura de financiamiento, el Gobierno Nacional tramita leyes reglamentarias y normas de diversa índole, relacionadas con la mejor aplicación de los recursos provenientes de las loterías y beneficencias, de los juegos y apuestas, de los licores y de la anotación de instrumentos públicos.

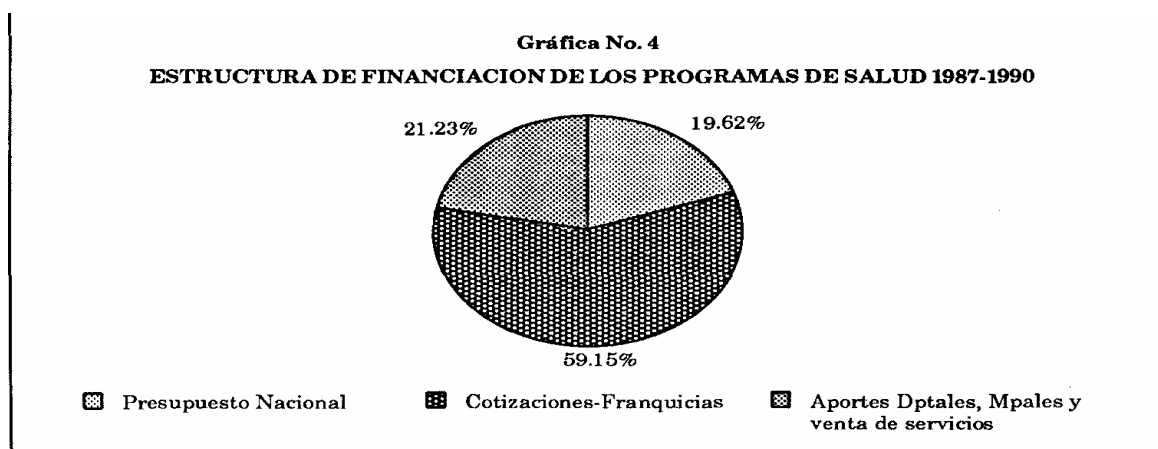
Las propuestas normativas buscan incrementar el porcentaje de las transferencias y participaciones, establecer procedimientos para lograr celeridad en la liquidación y entrega de los fondos, aclarar la aplicación de las normas vigentes y garantizar que los recursos sean destinados a las actividades prioritarias del sistema de salud y a las instituciones con mayores requerimientos.

Se ha previsto el incremento de los ingresos de los hospitales de nivel intermedio y regional gracias a la liberación de parte de los recursos sectoriales que actualmente se transfieren a los municipios y han sido sustituidas con transferencias del IVA.

COSTOS Y FINANCIACION

En el período 1987-1990. el costo total de los programas del sector de la salud ascenderá a \$1.300 miles de millones en pesos de 1987. La discriminación de este monto por año, programa y fuente de financiación se indica en el cuadro No. 12.

La financiación de las acciones se hará con cargo a recursos del presupuesto nacional (ordinarios y de crédito externo), a recursos propios de las entidades y a la participación de los municipios en el IVA. Estas dos últimas fuentes permitirán atender el 79% del gasto total (Gráfica No. 4).



Cuadro No. 12

**COSTO PROYECTADO Y FUENTES DE FINANCIACION
DE LOS PROGRAMAS DE SALUD 1987-1990**
(Miles de Millones de pesos de 1987)

| | Costo Total | Funcio- namiento | Inver- sión | Financiación | | |
|-------------------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|-----------------------|--------------|
| | | | | Presup. Nacional | Cotizac. Franquic. | Otros |
| a. Salud Básica Para Todos | 400.0 | 340.0 | 60.0 | 5.0 | 239.0 | 156.0 |
| b. Atención otros niveles | 370.0 | 300.0 | 70.0 | 250.0 | | 120.0 |
| c. Salud Para Trabaj. Asalar. | 530.0 | 470.0 | 60.0 | | 530.0 | |
| TOTAL | 1,300.0 | 1,110.0 | 190.0 | 255.0 | 769.0 | 276.0 |

(1) Incluye aportes departamentales y municipales y venta de servicios.

EDUCACION

La educación es un instrumento básico de democratización social, crecimiento económico y bienestar Individual y colectivo. Propicia la incorporación de las personas a la vida social y política, cualifica el capital humano, constituye la base del acceso eficaz a los servicios de salud, seguridad social, justicia y nutrición y, en general, provee conocimientos para la comprensión del mundo y la solución de los problemas.

Así mismo, el sector educativo se ocupa de orientar múltiples procesos de recreación y deporte y es responsable de las políticas nacionales del desarrollo cultural y del acceso al patrimonio social de la cultura.

En el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta se definieron los lineamientos de política indispensables para obtener la plena cobertura de la educación primaria, fortalecer sustancialmente la alfabetización y la educación de adultos y atender los requerimientos educativos de la población Indígena. En este capítulo, se presentan las políticas, los mecanismos y los proyectos específicos de los diferentes componentes del sector educativo y las acciones dirigidas al mejoramiento de la gestión y administración sectorial.

DIAGNOSTICO

El sistema educativo colombiano tuvo un acelerado crecimiento en todos los niveles, durante los últimos veinticinco años. El número de matriculados en primaria se triplicó, en secundaria se sextuplicó y en educación superior aumentó doce veces. El gasto público en educación creció cinco veces en términos reales, y en la actualidad, representa cerca de una quinta parte del gasto del Gobierno Central. El Estado ofrece directamente el 85% de los cupos para primaria, el 60% de los de secundaria y el 40% de los de educación superior.

La tasa de analfabetismo, para la población mayor de 15 años, disminuyó de 18.9% a 12% entre el censo de 1973 y el de 1985 como resultado de los esfuerzos realizados por los distintos gobiernos. No obstante los avances de las últimas décadas, Colombia todavía tiene 2.120.000 analfabetas absolutos y subsisten notables diferencias por niveles educativos, regiones geográficas y grupos de ingreso.

El analfabetismo está claramente asociado con las condiciones de pobreza y con el grado de desarrollo económico y social de las diferentes regiones del país. Así, en la población de ingresos más altos la tasa de analfabetismo es de 5.7%, de 22.2% en la población de ingresos medios y de 29.8% en los que viven en condiciones de miseria. El analfabetismo rural en su conjunto (23.8%) es aún superior al analfabetismo urbano de la población en condiciones de pobreza (23.1%). Los niveles más altos de analfabetismo (superiores a 15%) corresponden a zonas geográficas con indicadores menores en la calidad de vida, como Nariño, Chocó, Cauca, Caquetá, Costa Atlántica, las Intendencias y las Comisarías.

Esta situación está asociada a la menor cobertura de las escuelas de primaria en el área rural, a las altas tasas de deserción y a la falta de adecuación de los contenidos y metodologías de la escuela con las necesidades y expectativas de las comunidades.

Educación Primaria

La educación primaria urbana cubre cerca del 90% de la población en edad escolar, pero sólo el 60% de los estudiantes termina quinto elemental. En las zonas rurales se atiende a menos del 40% y sólo el 20% de los que se matriculan en primer grado llegan a quinto año, por causa de una repitencia excesiva y una alta deserción. La enseñanza primaria tiene baja calidad docente, rigidez de programas y contenidos, poca Integración con la comunidad y espacios físicos Inadecuados. La Ineficiencia general del sistema se refleja en el grado de escolaridad de los alumnos de la zona urbana, que corresponde a 3.7 años, y a los de la zona rural, que apenas alcanza 1.7 años (Cuadros Nos. 1 y 2).

Al diferenciar las entidades territoriales para observar por separado un conjunto de indicadores especializados, se identifican tres grupos que permiten establecer líneas de políticas diferenciadas para atender los problemas más apremiantes de cada uno de ellos.

Cuadro No. 1

EDUCACION PRIMARIA OFICIAL ALUMNOS Y DOCENTES 1986

| | Población 6-11 años 1985 | Docentes | | | Alumnos | | | Relación Alumno-Docente | | |
|----------------|--------------------------------|---------------|---------------|----------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------|-----------|-----------|
| | | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural | Total |
| GRUPO 1 | | | | | | | | | | |
| BOYACA | 173,134 | 2,645 | 3,256 | 5,901 | 81,535 | 95,721 | 177,256 | 31 | 29 | 30 |
| CALDAS | 112,711 | 3,045 | 1,909 | 4,954 | 70,977 | 45,788 | 116,765 | 23 | 24 | 24 |
| C/MARCA | 197,371 | 3,760 | 4,536 | 8,296 | 104,687 | 119,314 | 224,001 | 28 | 26 | 27 |
| HUILA | 102,324 | 2,202 | 1,754 | 3,956 | 59,633 | 47,794 | 107,427 | 27 | 27 | 27 |
| META | 63,123 | 1,379 | 1,100 | 2,479 | 63,388 | 32,631 | 96,019 | 46 | 30 | 39 |
| QUINDIO | 48,312 | 1,496 | 412 | 1,908 | 42,021 | 10,877 | 52,898 | 28 | 26 | 28 |
| RISARALDA | 82,446 | 1,847 | 1,026 | 2,873 | 55,045 | 27,161 | 82,206 | 30 | 26 | 29 |
| TOLIMA | 153,086 | 3,475 | 2,768 | 6,243 | 99,189 | 84,592 | 183,781 | 29 | 31 | 29 |
| GRUPO 2 | | | | | | | | | | |
| ANTIOQUIA | 516,093 | 9,437 | 6,617 | 16,054 | 336,904 | 204,020 | 540,924 | 36 | 31 | 34 |
| ATLANTICO | 192,148 | 4,751 | 272 | 5,023 | 150,345 | 3,303 | 153,648 | 32 | 12 | 31 |
| BOGOTA | 484,015 | 14,916 | 464 | 15,380 | 474,501 | 12,686 | 487,187 | 32 | 27 | 32 |
| VALLE | 378,420 | 8,072 | 2,681 | 10,753 | 297,971 | 81,067 | 379,028 | 37 | 30 | 35 |
| GRUPO 3 | | | | | | | | | | |
| BOLIVAR | 187,316 | 3,286 | 1,514 | 4,800 | 107,119 | 54,861 | 161,980 | 33 | 36 | 34 |
| CAUCA | 127,033 | 1,651 | 3,437 | 5,088 | 46,972 | 86,143 | 133,115 | 28 | 25 | 26 |
| CAQUETA | 34,986 | 633 | 706 | 1,339 | 16,224 | 17,451 | 33,675 | 26 | 25 | 25 |
| CESAR | 99,163 | 1,582 | 809 | 2,391 | 45,782 | 24,726 | 70,508 | 29 | 31 | 29 |
| CORDOBA | 148,694 | 2,741 | 2,293 | 5,034 | 69,998 | 72,977 | 142,975 | 26 | 32 | 28 |
| CHOCO | 42,972 | 922 | 1,199 | 2,121 | 20,497 | 31,424 | 51,921 | 22 | 26 | 24 |
| GUAJIRA | 39,643 | 1,029 | 742 | 1,771 | 25,041 | 17,967 | 42,998 | 24 | 24 | 24 |
| M/LENA | 125,615 | 2,638 | 1,233 | 3,871 | 64,508 | 36,994 | 101,497 | 24 | 30 | 26 |
| NARIÑO | 158,168 | 2,222 | 2,395 | 4,617 | 63,648 | 68,678 | 132,326 | 29 | 29 | 29 |
| N.STDER | 136,375 | 3,137 | 1,884 | 5,021 | 81,599 | 50,425 | 132,024 | 26 | 27 | 26 |
| STDER | 210,201 | 4,536 | 3,242 | 7,778 | 128,372 | 83,388 | 211,760 | 28 | 26 | 27 |
| SUCRE | 86,255 | 1,494 | 1,165 | 2,659 | 47,757 | 40,231 | 87,988 | 32 | 35 | 33 |
| TERRIT. | 67,489 | 1,705 | 3,467 | 5,172 | 44,332 | 74,967 | 119,299 | 26 | 22 | 23 |
| TOTAL | 3,967,093 | 84,601 | 50,881 | 135,482 | 2,598,040 | 1,425,166 | 4,023,206 | 31 | 28 | 30 |

FUENTE: Estudio sectorial Ministerio de Educación Nacional, 1986.

Cuadro No. 2

EDUCACION BASICA PRIMARIA
TASA DE ESCOLARIZACION Y GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD

| Departamento | Tasa de Escolariza- ción (%) (1) | Tasa Extraedad (Mayores de 11) | Grado promedio de Escolaridad en años (2) | | | |
|----------------|--|--------------------------------------|---|------------|------------|------------|
| | | | Zona Urbana | | Zona Rural | |
| | | | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| GRUPO 1 | | | | | | |
| Boyacá | 82 | 21 | 4.0 | 4.0 | 2.4 | 2.4 |
| Caldas | 86 | 19 | 3.6 | 3.5 | 1.7 | 2.1 |
| Cundinam. | 96 | 22 | 3.8 | 4.1 | 2.6 | 2.7 |
| Huila | 78 | 25 | 2.9 | 3.0 | 1.3 | 1.4 |
| Meta | 90 | 22 | 3.2 | 3.4 | 1.9 | 2.0 |
| Quindio | 90 | 20 | 3.0 | 3.1 | 2.2 | 2.1 |
| Risaralda | 80 | 21 | 3.4 | 3.5 | 1.7 | 1.6 |
| Tolima | 92 | 24 | 3.2 | 3.1 | 1.5 | 1.7 |
| GRUPO 2 | | | | | | |
| Antioquia | 83 | 22 | 4.7 | 4.5 | 2.0 | 2.3 |
| Atlántico | 64 | 25 | 4.1 | 4.0 | 2.6 | 2.8 |
| Bogotá | 94 | 14 | 4.4 | 4.5 | 1.4 | 1.6 |
| Valle | 79 | 20 | 3.8 | 4.2 | 2.3 | 2.3 |
| GRUPO 3 | | | | | | |
| Bolívar | 61 | 32 | 3.3 | 3.6 | 1.7 | 1.7 |
| Cauca | 79 | 24 | 3.8 | 3.8 | 1.7 | 1.6 |
| Caquetá | 51 | 30 | 2.3 | 2.3 | 1.0 | 1.2 |
| Cesar | 50 | 29 | 2.6 | 2.3 | 1.2 | 1.4 |
| Córdoba | 64 | 33 | 2.6 | 3.3 | 1.0 | 1.1 |
| Chocó | 83 | 32 | 2.7 | 3.0 | 1.2 | 1.2 |
| Guajira | 76 | 29 | 3.3 | 2.3 | 1.1 | 1.3 |
| Magdalena | 56 | 33 | 2.8 | 3.2 | 1.7 | 1.9 |
| Nariño | 68 | 18 | 3.7 | 3.2 | 1.5 | 1.4 |
| N. Santander | 74 | 21 | 4.0 | 4.1 | 1.6 | 1.5 |
| Santander | 81 | 20 | 4.1 | 4.3 | 1.8 | 1.9 |
| Sucre | 65 | 33 | 2.7 | 3.0 | 1.0 | 1.2 |
| Total | 77 | 22 | 3.7 | 3.8 | 1.7 | 1.8 |

(1) Tasa de Escolarización (%): Porcentaje de niños entre 6 y 11 años integrados a la educación primaria.

(2) Grado Promedio de Escolaridad: Promedio de grados cursados por los alumnos de una misma cohorte (1978-1983).

FUENTE: Ministerio de Educación Nacional.

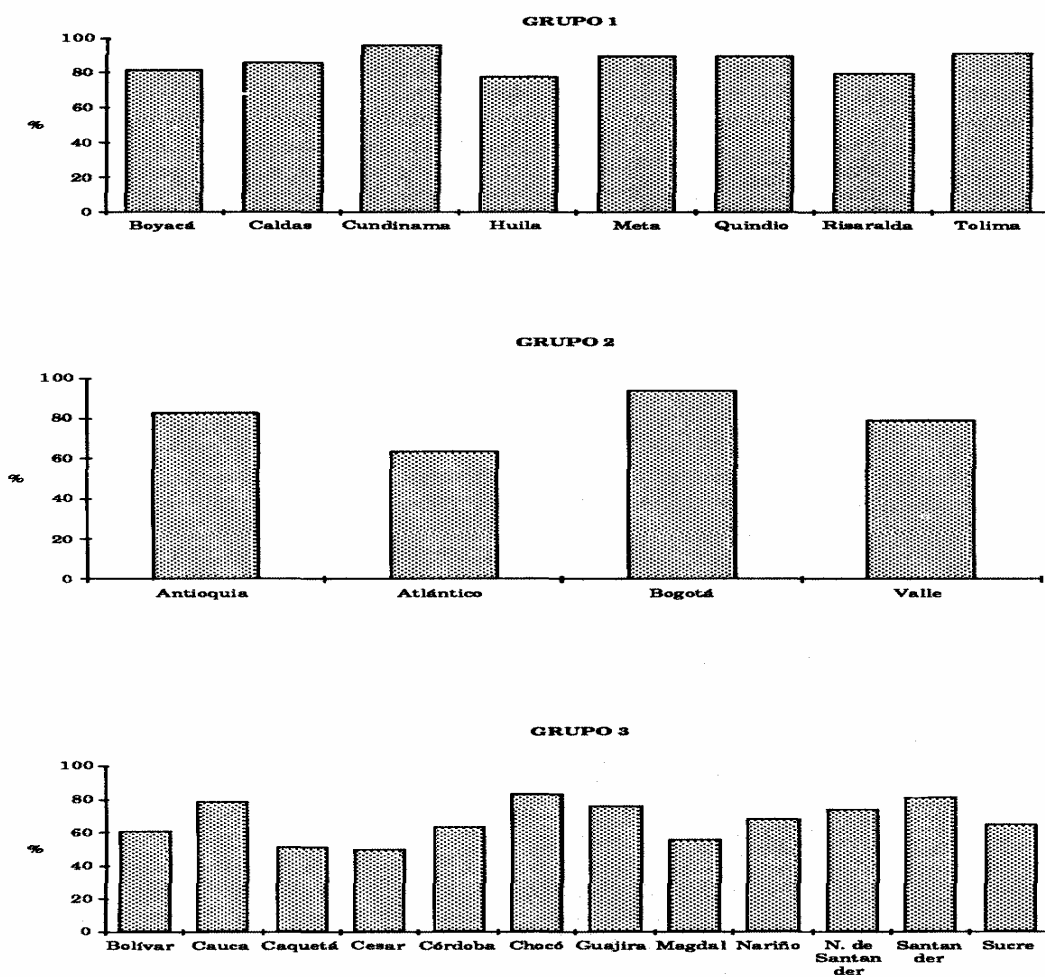
Los departamentos que conforman el primer grupo son los del centro del país (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila, Boyacá y Cundinamarca). En comparación con el promedio nacional se caracterizan por tener una tasa de escolarización superior a la nacional (85% frente a 77%), una mejor capacidad de retención de los niños en la escuela, una mayor atención a la población infantil de las áreas rurales y una Infraestructura física adecuada, no sólo para el servicio actual sino para atender a toda la población en edad de estudiar la básica primaria.

En estos departamentos la meta de lograr la cobertura total en los primeros cinco niveles no requiere de mayores inversiones, pues basta con una racionalización de los recursos físicos y humanos existentes.

El segundo grupo incluye las regiones con las cuatro grandes ciudades (Bogotá, Antioquia, Valle y Atlántico), cuyos logros educativos, aunque buenos, no son excepcionales. Las tasas de escolarización oscilan alrededor del promedio nacional, el número de años repetidos por alumno es bajo, la relación alumno/aula muestra un nivel adecuado de utilización de la infraestructura física y el predominio urbano facilita la expansión de coberturas. Estas regiones están bien dotadas institucionalmente para lograr las metas de universalización de la primaria, pero se requieren esfuerzos adicionales importantes en materia presupuestal, pedagógica y administrativa.

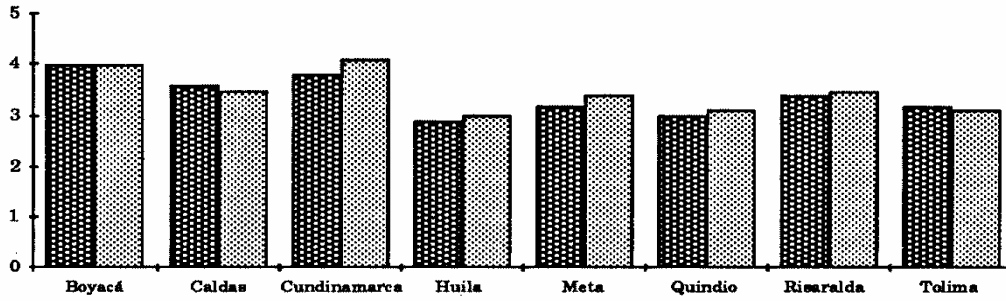
Las secciones territoriales, incluidas en el tercer grupo, son costeras o fronteras: Bolívar, César, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre, Cauca, Nariño, Santander, Norte de Santander y las Intendencias y Comisarías. La tasa de escolarización en ellas varía entre el 41 y el 74% (siempre inferior al promedio nacional), el grado de escolaridad alcanzado por los alumnos es el más bajo del país y la relación alumno/aula señala una infraestructura física insuficiente. Este grupo presenta las mayores carencias educativas y no cuenta con recursos previsibles para afrontarlas, constituyéndose así en el que exige la mayor atención para la extensión de sus coberturas en primaria (Gráficas 1,2 y 3).

Gráfica 1
EDUCACION BASICA PRIMARIA-TASA DE ESCOLARIZACION (%)
ENTIDADES TERRITORIALES

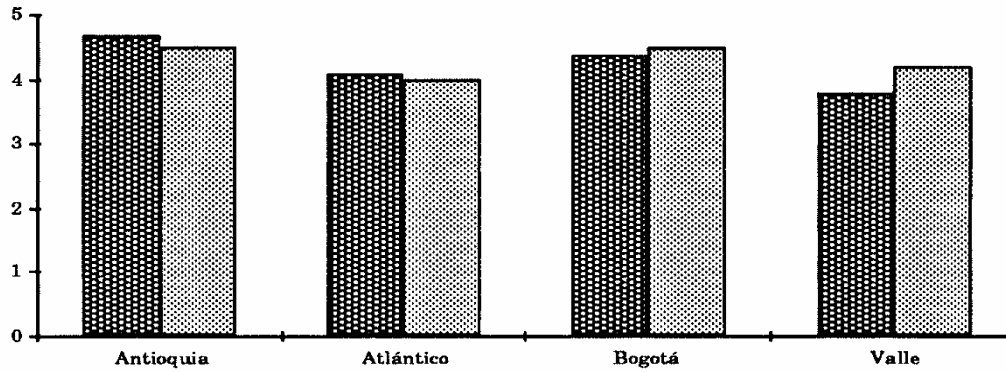


Fuente: OSPE-MEN.

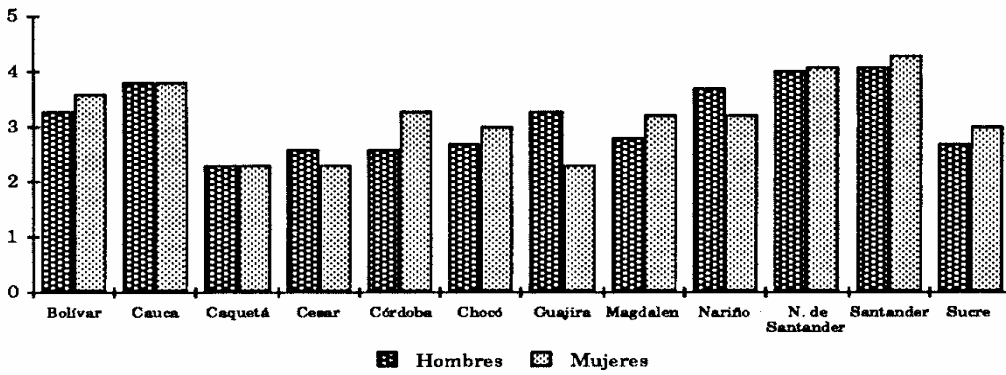
Gráfica 2
EDUCACION BASICA PRIMARIA GRADO DE ESCOLARIDAD (AÑOS)
ENTIDADES TERRITORIALES - ZONA URBANA
GRUPO 1



GRUPO 2



GRUPO 3

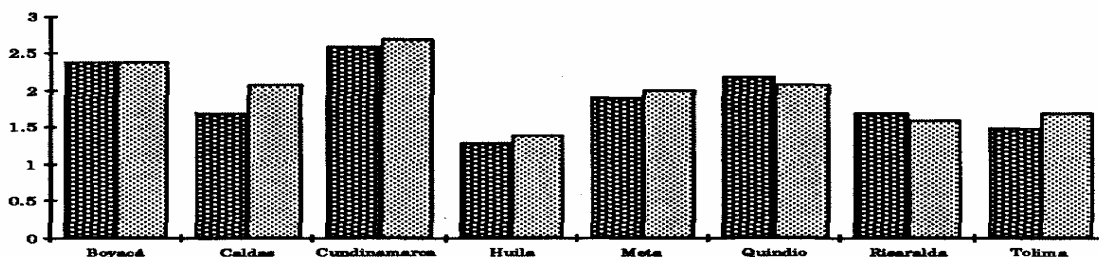


■ Hombres ■ Mujeres

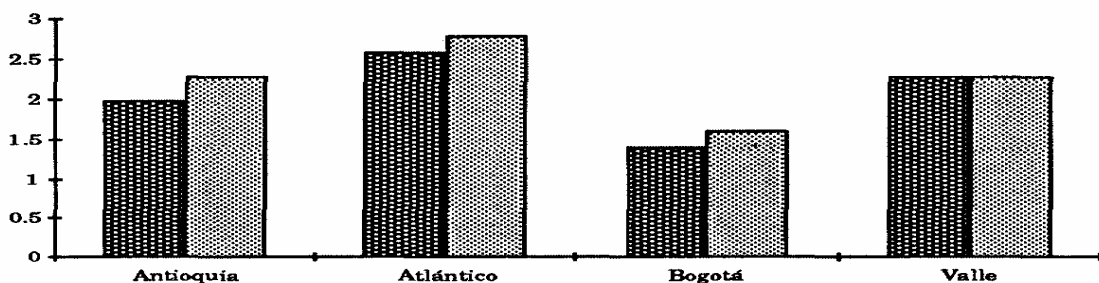
Fuente: OSPE-MEN.

Gráfica 3
EDUCACION BASICA PRIMARIA GRADO DE ESCOLARIDAD (AÑOS)
ENTIDADES TERRITORIALES ZONA RURAL

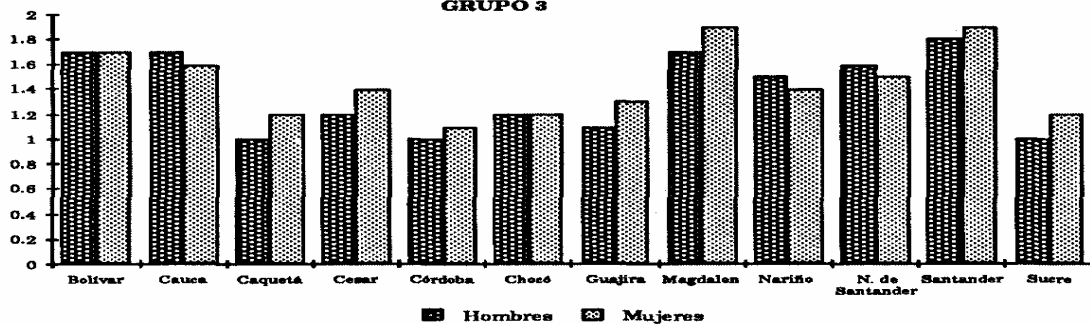
GRUPO 1



GRUPO 2



GRUPO 3



Fuente: OSPE-MEN.

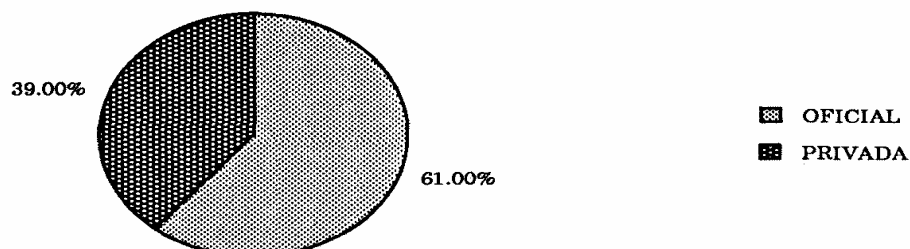
Básica Secundaria y Media Vocacional

La educación básica secundaria y media vocacional creció proporcionalmente más que la básica primaria en los últimos años y cubre un poco más del 50% de la población en edad de entrar a este nivel, pero es muy baja en las áreas rurales. Las diferencias regionales son aún más amplias que las señaladas en la primaria.

Los principales problemas de la secundaria están asociados con la inapropiada capacitación de los docentes y la falta de complementación con las instituciones de formación profesional.

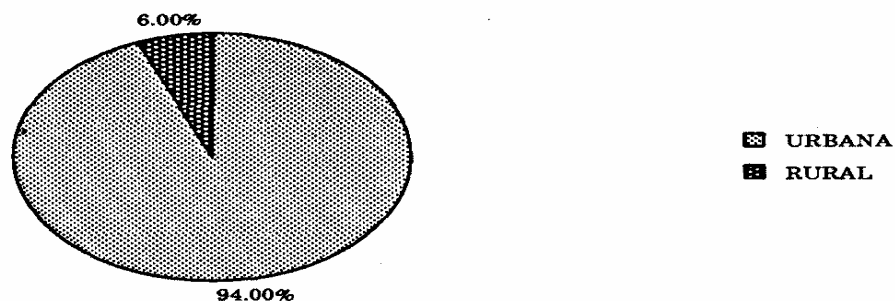
Las tasas de repitencia y deserción del primer grado de la secundaria expresan la inconveniencia de dividir en dos ciclos la educación básica de nueve años. La necesidad de cambiar física mente de sitio de estudio y someterse a requisitos formales y extraescolares constituye una barrera para el acceso a la educación, ocasiona costos adicionales a los padres de familia y tiene como consecuencia una disminución considerable de la cobertura (Cuadro No. 3 y Gráficas 4 y 5).

Gráfica 4
EDUCACION BASICA SECUNDARIA Y MEDIA
VOCACIONAL MATRICULA SEGUN SECTOR
1984



FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación.

Gráfica 5
EDUCACION BASICA SECUNDARIA Y MEDIA
VOCACIONAL- MATRICULA SEGUN ZONA
1984



FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación

Cuadro No. 3

**EDUCACION BASICA SECUNDARIA Y MEDIA VOCACIONAL
TOTAL ALUMNOS MATRICULADOS POR ZONA Y SECTOR - 1984**

| | Total Sección | Sector | | Zona | |
|--------------|------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| | | Oficial | Privada | Urbana | Rural |
| ANTIOQUIA | 287,768 | 196,573 | 91,195 | 267,911 | 19,857 |
| ATLANTICO | 117,303 | 51,740 | 65,563 | 117,088 | 215 |
| BOGOTA D.E. | 418,598 | 160,064 | 258,534 | 413,845 | 4,753 |
| BOLIVAR | 73,395 | 35,560 | 37,835 | 68,666 | 4,729 |
| BOYACA | 72,652 | 53,163 | 19,489 | 65,231 | 7,421 |
| CALDAS | 63,975 | 55,396 | 8,579 | 58,863 | 5,112 |
| CAQUETA | 10,956 | 10,628 | 328 | 8,393 | 2,563 |
| CAUCA | 41,588 | 34,265 | 7,323 | 36,150 | 5,438 |
| CESAR | 29,843 | 21,386 | 8,457 | 27,962 | 1,881 |
| CORDOBA | 51,135 | 37,244 | 13,891 | 48,548 | 2,587 |
| CUNDINAM. | 92,845 | 61,113 | 31,732 | 83,732 | 9,113 |
| CHOCO | 18,839 | 14,276 | 4,563 | 15,308 | 3,531 |
| HUILA | 42,021 | 29,244 | 12,777 | 39,182 | 2,839 |
| LA GUAJIRA | 18,256 | 14,068 | 4,188 | 15,201 | 3,055 |
| MAGDALENA | 51,681 | 35,904 | 15,777 | 48,066 | 3,615 |
| META | 27,137 | 16,474 | 10,633 | 25,443 | 1,694 |
| NARIÑO | 54,830 | 38,898 | 15,932 | 49,311 | 5,519 |
| NT. SANTAND. | 50,784 | 33,483 | 17,301 | 49,019 | 1,765 |
| QUINDIO | 33,475 | 27,150 | 6,325 | 31,933 | 1,542 |
| RISARALDA | 41,893 | 34,497 | 7,396 | 38,795 | 3,098 |
| SANTANDER | 101,235 | 65,378 | 35,857 | 97,554 | 3,681 |
| SUCRE | 29,821 | 19,016 | 10,805 | 28,841 | 980 |
| TOLIMA | 72,752 | 58,789 | 13,963 | 65,053 | 7,699 |
| VALLE | 223,614 | 123,955 | 99,659 | 211,028 | 12,586 |
| ARAUCA | 6,559 | 6,510 | 49 | 4,357 | 2,202 |
| CASANARE | 5,016 | 4,889 | 127 | 4,131 | 885 |
| PUTUMAYO | 7,399 | 7,399 | | 6,112 | 1,287 |
| S. ANDRES | 4,980 | 3,254 | 1,726 | 3,506 | 1,474 |
| AMAZONAS | 849 | 849 | | 849 | |
| GUAINIA | 272 | 272 | | 272 | |
| GUAVIARE | 620 | 620 | | 620 | |
| VAUPES | 683 | 683 | | 683 | |
| VICHADA | 625 | 625 | | 625 | |
| TOTAL | 2,053,369 | 1,253,365 | 800,004 | 1,932,278 | 121,121 |

FUENTE: Ministerio de Educación Nacional.

Educación post-secundaria

La educación post-secundaria muestra un vertiginoso crecimiento en los últimos 15 años: el número de estudiantes matriculados se cuadruplicó y la tasa de escolarización pasó de 4.4% en 1970, a 10.4% en 1986. En la actualidad existen 225 centros de educación superior, de los cuales el 69% son privados; 1.775 programas académicos, de los cuales el 78% son universitarios, 8% tecnológicos y 14% de educación intermedia profesional; la matrícula estudiantil es de 418.000 alumnos y el 58% estudia en entidades privadas (Cuadros Nos. 4 y 5 y Gráfica 6).

La expansión cuantitativa de la postsecundaria ha sido determinada especialmente por el crecimiento de las entidades privadas, por la aparición de programas con menores costos unitarios y por la ampliación de los cursos nocturnos y a distancia. La matrícula se concentra en la modalidad de formación universitaria (77%). en las áreas académicas tradicionales (economía y afines 25.4%; ingeniería, arquitectura y afines 26.2%: educación 22.3%), y en las ciudades más grandes del país (75%).

En términos generales, se puede afirmar que el proceso de expansión de la post-secundaria ha permitido un aumento del grado de escolaridad de los trabajadores del país, una mayor democratización del acceso a la educación superior y la desconcentración de la oferta educativa, mediante el establecimiento de nuevos programas e instituciones en ciudades intermedias.

Este proceso, sin embargo, ha producido algunos efectos negativos debido a que la expansión cuantitativa se ha hecho a expensas de la calidad de la educación. El énfasis en la investigación y en la extensión a la comunidad es débil; la desvinculación entre universidad y sector productivo preocupante; la concentración de la oferta y demanda de cupos en los programas tradicionales continúa; y es notoria la inequidad en la distribución de los aportes estatales, en perjuicio de los grupos de menores ingresos. El resultado de estos factores negativos es el desempleo de profesionales en muchas de las áreas de la educación postsecundaria.

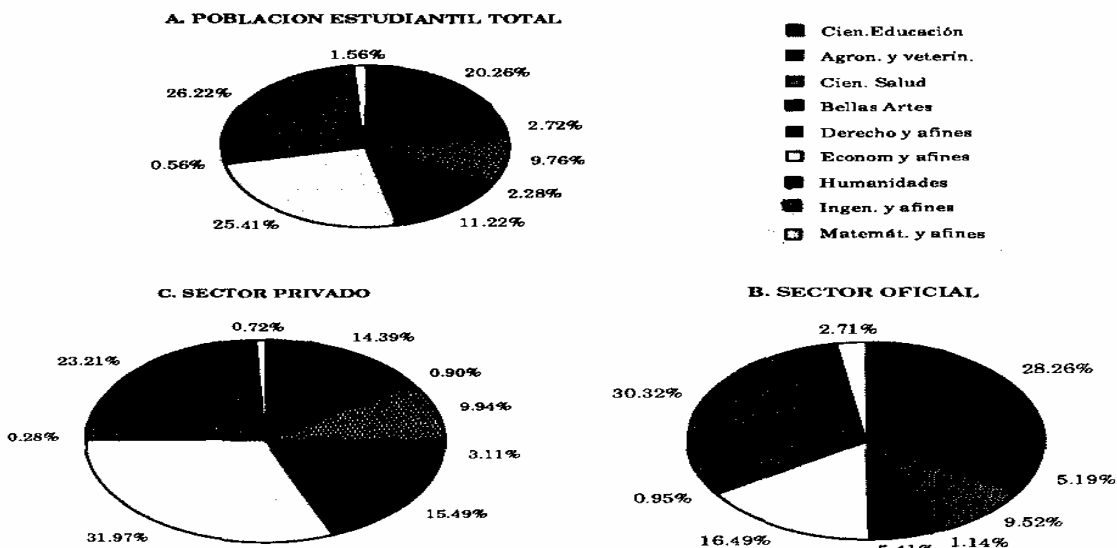
Cuadro No. 4

EDUCACION SUPERIOR
ALUMNOS MATRICULADOS POR AREAS DEL CONOCIMIENTO, SEGUN SECTOR Y JORNADA
1986

| Áreas del conocimiento | Total | Total | | Jornada Diurna | | Jornada Nocturna | | A Distancia | |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|---------------|---------------|---------------|
| | | Oficial | Privada | Oficial | Privada | Oficial | Privada | Oficial | Privado |
| Agron. y veterin. | 11,354 | 9,180 | 2,174 | 7,876 | 1,828 | 76 | 346 | 1,228 | |
| Bellas Artes | 9,514 | 2,022 | 7,492 | 2,022 | 5,481 | | 1,470 | | 541 |
| Cien.Educación | 84,656 | 50,005 | 34,651 | 24,608 | 10,195 | 12,790 | 11,319 | 12,607 | 13,137 |
| Cien. Salud | 40,784 | 16,836 | 23,948 | 16,689 | 23,595 | | 251 | 147 | 102 |
| Derecho y afines | 46,885 | 9,580 | 37,305 | 8,314 | 24,386 | 1,266 | 12,919 | | |
| Econom.y afines | 106,178 | 29,179 | 76,999 | 11,634 | 27,341 | 11,167 | 49,574 | 6,378 | 84 |
| Humanidades | 2,351 | 1,688 | 663 | 1,670 | 493 | 18 | 70 | | 100 |
| Ingen. y afines | 109,547 | 53,648 | 55,899 | 37,546 | 36,856 | 3,802 | 18,109 | 12,300 | 934 |
| Matemát. y afines | 6,517 | 4,790 | 1,727 | 4,529 | 1,151 | 158 | 501 | 103 | 75 |
| Total Áreas | 417,786 | 176,928 | 240,858 | 114,888 | 131,326 | 29,277 | 94,559 | 32,763 | 14,973 |

FUENTE: ICFES, 1986

Grafica 6
EDUCACION POSTSECUNDARIA
PARTICIPACION DE LA MATRICULA ESTUDIANTIL
SEGUN AREAS DEL CONOCIMIENTO



Fuente: ICFES, 1986

Cultura

Las acciones encaminadas a la protección y recuperación del patrimonio cultural del país (arqueológico, histórico-monumental, bibliográfico y patrimonio vivo), han sido insuficientes hasta ahora y muchas de las expresiones culturales se encuentran en proceso de desaparición. Los usos, hábitos, costumbres y las manifestaciones artísticas de las diferentes regiones, al entrar en contacto con las pautas ajenas, las normas de gusto masivo y los estereotipos urbanos, desaparecen rápidamente, generando un creciente proceso de aculturación. Esta tendencia se ha acrecentado aún más con el uso inadecuado de los bienes culturales que hacen parte del patrimonio monumental.

De otra parte, existe un bajo nivel de acceso de la población al conocimiento en las diferentes manifestaciones culturales, en particular de las regiones más pobres y desprotegidas del país.

En el plano de la educación cultural, es notoria la desvinculación entre el desarrollo cultural y artístico y el aparato educativo formal. Al respecto, se considera que la población escolar infantil - en especial la de las escuelas oficiales de básica primaria- dentro de su actividad escolar no desarrolla prácticas tendientes a una formación cultural y artística, que garantice un desempeño posterior más sólido.

Deporte y Recreación

En el sector de deporte y recreación la población atendida mediante programas de educación física, formación deportiva, recreación y deporte representa un porcentaje reducido frente al total nacional. Se puede considerar que del total de la población, solamente la que está incluida dentro del sistema educativo cuenta con algún tipo de atención en educación física y formación deportiva a través del curriculum académico. El

resto de población, correspondiente a las tres cuartas partes de los habitantes, no está incluida en programas de deporte y recreación. En buena medida obedece al uso de los recursos del Estado, que privilegia acciones a través de programas con cobertura limitada, como el deporte competitivo y descuida aquellos de carácter masivo y participativo.

Organización Institucional

Los problemas que afectan la educación son, en gran parte, resultado de una deficiente organización institucional que no responde a las exigencias de los profundos cambios experimentados por el sector. La diversificación y complejidad de los servicios educativos no ha sido acompañada del desarrollo de instrumentos financieros y administrativos que permitan orientar y facilitar los esfuerzos públicos y privados.

Las formas de organización y administración del sector educativo no han tenido en las últimas dos décadas el desarrollo institucional apropiado, ni se ajustan a sus necesidades actuales. Hay ambigüedad en la asignación de responsabilidades administrativas y financieras entre los niveles nacional y territorial. La planta central del Ministerio de Educación no responde a las funciones de dirección, planeación, seguimiento, evaluación y control de su competencia. La administración directa de planteles educativos, por parte del Ministerio, absorbe más de una tercera parte de su tiempo y recursos y le resta capacidad de dirección.

Cuadro No.6

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA PRESTACION DE SERVICIOS EN LAS ENTIDADES DE EDUCACION PUBLICA

| FINALIDAD | FINALIDAD OBJETIVO | ASIGNACION DE RECURSOS | TECNOLOGIA | LOGISTICA | AREA DE DECISION | | NORMATIVA | EVALUACION Y CONTROL | INFORMACION |
|-----------|--------------------------------------|------------------------|-------------------------|---|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | EJECUCION COORDINACION | ACCION | | | |
| EDUCACION | MEN | MINIST. HACIENDA | MINEDUCACION -CASD -CEP | MINEDUCACION -FER -Jtas. Escalafón -Nuclearización -CASD -CEP | MINEDUCACION -CEP -Nuclearización | MINEDUCACION -CEP | CONGRESO | CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION | DANE |
| | DNP | GOBIERNO SECCIONAL | COLCIENCIAS | MINHACIENDA | ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS SECTOR | ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS SECTOR | MINEDUCACION | PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION | MINEDUCACION -SIED |
| | ACUERDOS DIRECTIVOS ESTABLECIMIENTOS | DNP | UNIVERSIDADES | ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS SECTOR | DNP | UNIVERSIDADES | ASAMBLEA | SEC. EDUCAC. | SECRETARIA EDUCACION |
| | UNIVERSIDADES | MINIST. EDUCACION | CASD | GOBIERNO SECC -Secr. Educación -Tesorería | UNIVERSIDADES | PLANTELES EDUCATIVOS | UNIVERSIDADES | MINEDUCACION -Inspect. -Nucleariz. -FER | ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS EDUCATIVOS |
| | | | CEP | MUNICIPIOS | PLANTELES EDUCATIVOS | ESCUELAS | ACUERDOS DIRECTIVOS ESTABLECIM. | ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS EDUCATIVOS | UNIVERSIDADES |
| | | | | NUCLEOS EDUCATIVOS | | | | SECRETARIAS EDUCACION -Supervis. | |
| | | | | TESORERIA NAL. DPTAL. Y MCPAL | | | | D. N. P. | |

La debilidad técnica y organizativa de las Secretarías de Educación afecta negativamente la administración educativa. Los Fondos Educativos Regionales -FER- han expandido en forma innecesaria sus funciones administrativas y carecen de coordinación con los demás organismos administrativos regionales. Esta situación ha originado que el nivel territorial haya perdido su papel de planeación educativa y esté prácticamente relegado a la gestión de personal (Cuadro No. 6).

Tres problemas sobresalen con relación a los institutos descentralizados: en algunos casos las funciones que realizan no requieren de una entidad especializada; en otros, la adscripción al Ministerio de Educación limita el cumplimiento de sus funciones; y

una buena parte de ellos acusa obsolescencia en su organización y falta de adecuación a las nuevas necesidades.

FINANCIACION

La educación está financiada en gran parte con recursos provenientes del Presupuesto Nacional. Los gastos del sector representan tan el 33% de los gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional y el 5% de la Inversión. El gasto público en educación aumentó de modo considerable a principios de la década anterior, hasta llegar a una participación del 20% en el presupuesto total de la Nación. La participación del gasto educativo en el PIB ha oscilado alrededor del 3% en los últimos 10 años (Cuadros Nos. 7, 8, 9 y 10 y Gráficas 7, 8, 9 y 10).

El origen de los recursos financieros varía con el nivel de educación. La financiación de la primaria se realiza casi por completo con recursos nacionales. En 1976, estos representaban el 71.8% del gasto total de primaria y en 1983 significaban el 96.7%. En doce departamentos el aporte nacional significó la financiación total del gasto en ese nivel. Por su parte, los aportes departamentales decrecieron en su participación de 23.5% al 1.4% en el mismo período.

Cuadro No. 7

**PARTICIPACION DEL GASTO DE
FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEL MINISTERIO DE EDUCACION
EN EL GASTO DE LA NACION
1975-1985
(Millones de \$ de 1975)**

| Año | Funcionamiento | | % | Inversión | | % |
|------|----------------|--------------|-------|-----------|--------------|------|
| | Nación | Mineducación | | Nación | Mineducación | |
| 1975 | 16,772 | 7,065 | 42.12 | 26,791 | 1,364 | 5.09 |
| 1976 | 24,980 | 8,054 | 32.24 | 14,444 | 823 | 5.70 |
| 1977 | 28,336 | 9,235 | 32.59 | 18,058 | 1,095 | 6.06 |
| 1978 | 31,683 | 10,043 | 31.70 | 17,832 | 967 | 5.42 |
| 1979 | 37,324 | 11,169 | 29.92 | 21,255 | 972 | 4.57 |
| 1980 | 36,807 | 11,585 | 31.47 | 21,858 | 984 | 4.50 |
| 1981 | 41,170 | 13,105 | 31.83 | 21,650 | 703 | 3.25 |
| 1982 | 41,352 | 13,566 | 32.81 | 19,790 | 499 | 2.52 |
| 1983 | 41,357 | 13,360 | 32.30 | 16,110 | 503 | 3.12 |
| 1984 | 44,218 | 14,678 | 33.19 | 19,436 | 1,101 | 5.66 |
| 1985 | 54,324 | 14,255 | 26.24 | 24,597 | 912 | 3.71 |

FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación.

Cuadro No. 8

**PARTICIPACION DEL GASTO TOTAL
EN EDUCACION
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
1975-1986
(Millones de \$ de 1975)**

| Año | P.I.B. | Gasto en Educación | % Participación |
|------|---------|--------------------|-----------------|
| 1975 | 405,108 | 8,428 | 2.08 |
| 1976 | 462,843 | 8,877 | 1.92 |
| 1977 | 518,111 | 10,330 | 1.99 |
| 1978 | 498,896 | 11,011 | 2.21 |
| 1979 | 513,750 | 12,141 | 2.36 |
| 1980 | 530,978 | 12,569 | 2.37 |
| 1981 | 528,457 | 13,808 | 2.61 |
| 1982 | 519,729 | 14,065 | 2.71 |
| 1983 | 493,766 | 13,862 | 2.81 |
| 1984 | 659,855 | 15,779 | 2.39 |
| 1985 | 583,715 | 15,176 | 2.60 |
| 1986 | 613,550 | 16,235 | 2.65 |

FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación.

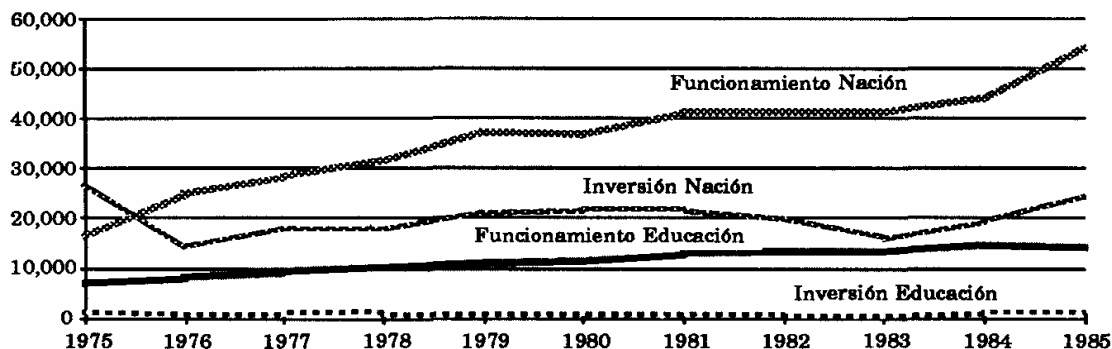
Cuadro No. 9

**PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION
POR NIVELES DE ENSEÑANZA
1975-1985
(Millones de pesos de 1980)**

| Año | Primaria | % | Secundaria | % | Superior | % | Otros | % | Total | % |
|------|----------|----|------------|----|----------|----|-------|----|--------|-----|
| 1975 | 10,663 | 51 | 4,944 | 24 | 4,134 | 20 | 1,312 | 6 | 21,053 | 100 |
| 1978 | 13,430 | 45 | 6,976 | 23 | 1,966 | 17 | 4,497 | 15 | 26,869 | 100 |
| 1982 | 19,381 | 48 | 10,608 | 26 | 8,260 | 21 | 2,088 | 5 | 40,337 | 100 |
| 1984 | 19,758 | 43 | 13,469 | 29 | 9,719 | 21 | 2,846 | 6 | 45,792 | 100 |
| 1985 | 21,143 | 41 | 14,420 | 28 | 14,420 | 24 | 3,265 | 7 | 51,176 | 100 |

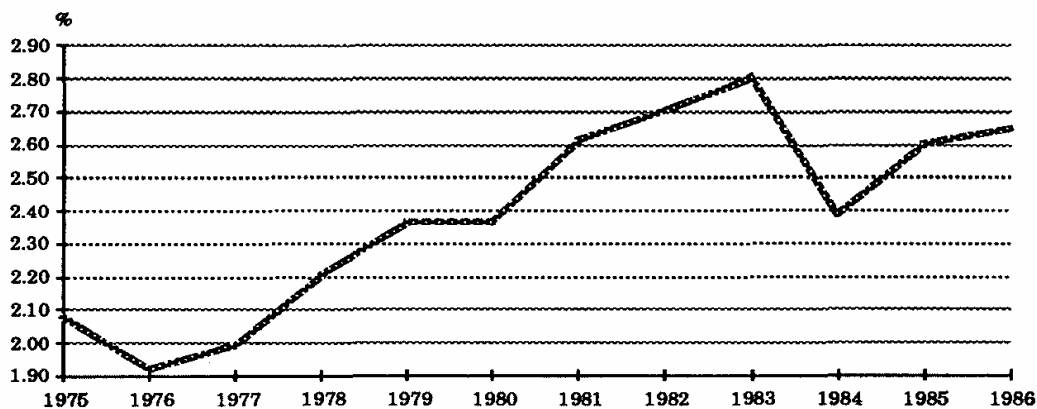
FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación.

**Gráfica 7
EVOLUCION DE LOS GASTOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION
Y DEL GASTO TOTAL DE LA NACION
1975-1985
(Millones de \$ de 1975)**



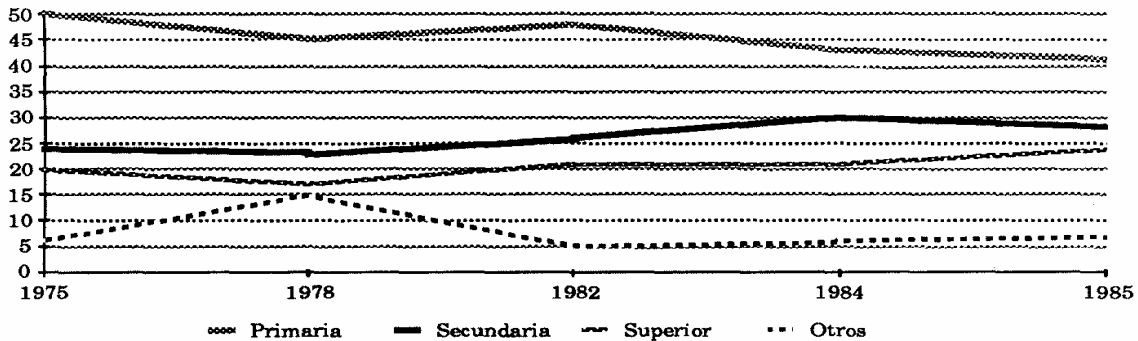
Fuente: Contraloría General de la República.

**Gráfica 8
PARTICIPACION TOTAL DEL GASTO DE EDUCACION
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO**



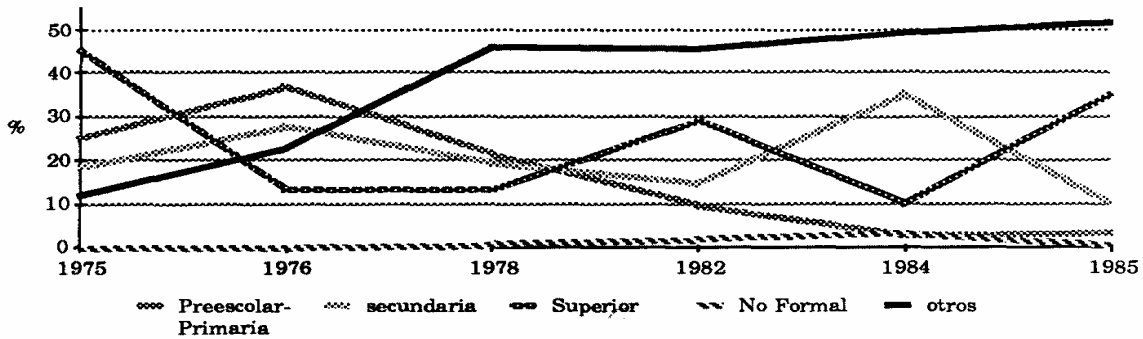
Fuente: DANE

Gráfica 9
PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION POR NIVELES DE ENSEÑANZA
(Porcentaje de participación)



Otros: Establecimientos adscritos al Ministerio de Educación.
FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación

Gráfica 10
PRESUPUESTO DE INVERSION DEL MINISTERIO DE EDUCACION
POR NIVELES DE ENSEÑANZA
(Porcentaje de participación)



Otros: Establecimientos adscritos al Ministerio de Educación.
FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación

La financiación de la educación secundaria oficial recae casi en su totalidad en el nivel central. El aporte nacional, como participación del gasto en secundaria, pasó de 46% en 1970 a 96.2% en 1984, como resultado de la nacionalización de la secundaria, que se hizo efectiva hacia el inicio de la presente década. De esta forma el aporte departamental para secundaria disminuyó de 57.7% en 1975 a 3.8% en 1983.

La estructura del financiamiento de la universidad es diferente según se trate de universidades nacionales o seccionales. En las primeras, las rentas propias han aumentado su participación en los últimos cinco años y los aportes nacionales y departamentales tienden a disminuir. En las seccionales se mantienen los aportes nacionales y disminuyen los departamentales. Comoquiera que el crecimiento de las rentas propias es menor, la inversión tiende a desaparecer.

Cuadro No. 10

PRESUPUESTO DE INVERSION DEL MINISTERIO DE EDUCACION POR NIVELES DE ENSEÑANZA

1975-1985

(Millones de \$ 1975)

| Año | Preescolar | | Superior | No Formal | Otros | Total |
|------|------------|------------|----------|-----------|-------|-------|
| | Primaria | Secundaria | | | | |
| 1975 | 364 | 245 | 600 | | 154 | 1,363 |
| 1976 | 316 | 240 | 113 | | 193 | 862 |
| 1978 | 205 | 186 | 128 | 6 | 442 | 967 |
| 1982 | 47 | 73 | 144 | 9 | 226 | 499 |
| 1984 | 29 | 385 | 109 | 37 | 541 | 1,101 |
| 1985 | 13 | 40 | 144 | 1 | 213 | 411 |

FUENTE: Oficina Sectorial de Planeación del Ministerio de Educación,
con base en los informes de la Contraloría.

La canalización de recursos por niveles, en los últimos 20 años, ha sido creciente para la secundaria, la educación superior y para otros programas. Para la primaria ha disminuido en términos porcentuales a partir de 1975. Sin embargo, si se tiene en cuenta la evolución de la población en los distintos niveles, se observa que, durante el período 1970-80, el gasto público por estudiante muestra un panorama diferente: el de primaria ha aumentado a una tasa anual de 4% y el de secundaria y superior ha permanecido constante.

Los problemas financieros del sector educativo tienen relación no sólo con la falta de recursos para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos sino, ante todo, con la inadecuada administración financiera, la falta de mecanismos de planeación del presupuesto de funcionamiento y de inversión, la inconveniencia de los criterios de asignación de los recursos, las rigideces introducidas por las rentas con destinación específica y el desequilibrio en la distribución por niveles de los aportes nacionales.

POLITICAS

Las políticas de esta administración en el Sector Educativo son las siguientes:

- Garantizar la Educación Básica a toda la población, como fundamento de la organización ciudadana, de la acción social y política y del crecimiento productivo, cultural y científico.
- Elevar la calidad de la educación en los niveles básicos, como condición esencial para el desarrollo del hombre artífice del desarrollo económico, social y político.
- Aumentar la eficacia y eficiencia del aparato educativo estatal a través de una mejor administración y una reasignación equitativa de los recursos.

PROGRAMAS

Para el logro de los anteriores objetivos de política, se desarrollan los siguientes programas:

Educación Básica para Todos

La estrecha correlación entre pobreza y analfabetismo y entre pobreza y escasa instrucción escolar, plantea la urgente necesidad de desarrollar acciones educativas orientadas principalmente a los grupos que presentan mayores carencias educativas.

- *Universalización, de la Educación Básica Primaria.*

La política educativa comprende un conjunto de acciones orientadas a brindar educación básica para todos los colombianos. Así, se prevé en primera instancia, la universalización de la Educación Básica Primaria. Esta exige el desarrollo integrado y simultáneo de acciones y proyectos de expansión en la cobertura de los servicios educativos, así como de mejoramiento en la calidad de la enseñanza y en las condiciones de aprendizaje.

El Programa prevé la extensión de la escolaridad primaria rural a los cinco años, mediante la incorporación de la totalidad de las escuelas rurales a la metodología de Escuela Nueva. Esta metodología permite adecuar la educación a las condiciones propias del campo y a las variaciones en los ciclos de producción, a la vez que suscita y aprovecha de modo eficiente la participación autogestionaria de la comunidad.

La universalización de la primaria básica rural a través de la metodología de Escuela Nueva implica, además: dotación gradual de textos a todos los alumnos de las escuelas públicas y de mobiliario y bibliotecas: capacitación de docentes: y construcción y/o mejoramiento de la infraestructura física en las regiones con mayores carencias educativas.

En las zonas urbanas las acciones educativas se concentran en la universalización de la cobertura de la primaria básica y en el perfeccionamiento de las condiciones de enseñanza-aprendizaje, por medio de la dotación gradual de textos y de un especial énfasis en la capacitación de los docentes para la adopción de la reforma curricular en curso.

Tanto en las áreas rurales como en las urbanas, se estudian acciones tendientes a integrar los padres de familia y las comunidades a la orientación y control administrativo de los establecimientos educativos, para estimular la labor del docente, controlar las condiciones como se ofrece el servicio y colaborar con su experiencia en la labor educativa, de tal forma que se aumente la utilidad social de los contenidos educativos y se amplíe sustancialmente la relación escuela-hogar y escuela-comunidad.

Como respaldo básico para la elevación de las tasas de retención en las escuelas primarias, está en proceso de adopción en todo el territorio nacional el sistema de promoción automática. En este sentido se adelantan acciones dirigidas a transformar el

actual sistema de evaluación educativa, con base en la modificación de las normas vigentes. De otra parte, se estudian nuevas estrategias de promoción de la Básica Primaria a la Secundaria, que posibiliten un mayor acceso a este nivel educativo y se impulsan programas de capacitación de docentes que reorienten la concepción y práctica evaluativa hacia la evaluación integral.

Estas acciones, sumadas a otras en el campo de la organización, administración, Información y producción de medios de apoyo, conforman el Sistema Nacional de Evaluación Escolar Integral.

Para contribuir al incremento de la asistencia y retención escolar en las escuelas primarias localizadas en las regiones rurales y en los asentamientos urbanos más pobres del país, se han previsto acciones de desarrollo nutricional y mejoramiento en las condiciones de aprendizaje, a través de la distribución de alimentos a los niños en estado de desnutrición.

- *Educación Básica Continuada*

El Gobierno Nacional estableció como áreas prioritarias, dentro del objetivo de la Educación Básica para Todos, las acciones de Alfabetización y Post-alfabetización, que se enmarcan dentro de un sistema de educación básica continuada.

Este sistema busca ofrecer un conjunto de procesos metodológicos y pedagógicos que permitan atender, en forma permanente, las demandas de formación de los sectores pobres de la población en aspectos de salud, nutrición, vivienda, bienes básicos y atención al hogar, en correspondencia con la edad y sus intereses particulares.

De esta forma se busca que las comunidades se organicen y que sus integrantes participen de forma activa y productiva en el desarrollo de su comunidad y de la sociedad en general. Las acciones de alfabetización y post-alfabetización requieren el compromiso de los diferentes estamentos sociales para elevar el nivel educativo y cultural de la población colombiana.

Para el logro de este objetivo se desarrollan procesos presencia les o a distancia, con la participación de los estudiantes avanzados de secundaria, de ciencias de la educación y de todos los maestros del país. Los procesos cuentan con el apoyo de material didáctico especial y el refuerzo permanente de los medios masivos de comunicación.

- *Etnoeducación*

Los requerimientos educativos de las comunidades indígenas y de las etnias minoritarias del país son atendidos mediante programas específicos dentro de un Plan de Etnoeducación. Las acciones incluyen investigaciones en etnolingüística, desarrollo de contenidos curriculares adecuados, elaboración y diseño de textos bilingües, capacitación de docentes bilingües, asesoría técnica, perfeccionamiento de la infraestructura educativa y comunitaria y fomento de la vinculación activa entre la escuela y la comunidad.

Con estas acciones se pretende, durante los próximos cuatro años, incorporar a la escuela a todos los niños indígenas entre 6 y 14 años de edad y ofrecerles programas de educación básica primaria, con contenidos y metodologías diseñados por las propias comunidades y con maestros indígenas. En cifras, esto significa pasar de 25.000 niños indígenas matriculados a 70.000; de cerca de 500 maestros a 2.000; así como a la adecuación, dotación y, en la mayoría de casos, construcción de las aulas necesarias para garantizar el servicio en las principales zonas indígenas del país.

Las comunidades asumirán el diseño, ejecución y evaluación de las acciones contempladas; el Ministerio de Educación y las de más entidades y organismos relacionados con la población indígena brindarán su apoyo financiero y su asesoría técnica.

- *Educación Especial*

Se amplía la cobertura de la educación especial para aquellas personas que por razones de índole intelectual, física, social o emocional presentan una o más de las siguientes características: limitación auditiva, física, visual, facultades sobresalientes, dificultad en el aprendizaje, problemas de conducta y retardo mental.

Para alcanzar este objetivo el Ministerio de Educación Nacional elaboró el diseño y hace avances en la ejecución del programa de Educación Permanente e Integral al Excepcional, que busca desarrollar las potencialidades del excepcional para lograr su participación e integración en el proceso de desarrollo económico, social y político del país, con estrategias y metodologías diferentes según grupos de edad y tipos de excepcionalidad.

En este sentido, se adelantan acciones de carácter técnico-pedagógico tendientes a integrarlos en mayor medida a los niveles del aparato escolar, con énfasis en la educación básica primaria y en particular en la educación preescolar. Así mismo, se fomentan acciones de prevención y detección precoz y se fortalece la investigación en ese campo.

Adicionalmente, se realizan estudios sobre la conformación de un fondo que permita canalizar y reorientar los recursos físicos, humanos y financieros para la atención de estos grupos.

Secundaria Básica y Media Vocacional

Se suprime la división entre primaria y secundaria, con una nueva organización de los establecimientos para que puedan atender toda la demanda, mínimo hasta los nueve grados de educación básica y desarrollar estrategias orientadas a aumentar su rendimiento interno.

Se busca el progreso cualitativo de la educación secundaria y media, mediante mayor adecuación de los contenidos a las condiciones económicas, sociales y culturales de la población y a las necesidades de desarrollo de las mismas. De manera simultánea, se pretende establecer un sistema de evaluación, que oriente la labor de los supervisores e inspectores hacia la asesoría técnico-pedagógica, con el respaldo de un amplio programa de capacitación y actualización del personal docente.

Se diseñan estrategias que pretenden ampliar la diversificación del bachillerato, por medio de la integración de elementos vocacionales complementarios en los dos últimos años de la secundaria, acordes con las características propias de cada región. Este programa se coordina con el SENA y con organismos de formación técnica del sector privado.

Educación Superior

Las acciones previstas para la educación superior se incluyen en tres programas con proyección a mediano y largo plazo. Son ellos:

- *Sistema Universitario Estatal*

El Sistema Universitario Estatal integra la planeación, ejecución, seguimiento y control de las actividades y programas en las distintas universidades oficiales. Sus principales objetivos son: procurar el avance cualitativo de la formación universitaria; lograr mayor homogeneidad administrativa en las Instituciones del sistema; hacer posible la racionalización en el uso de los recursos; aumentar el control estatal en las instituciones privadas; permitir una mejor interrelación con los restantes niveles educativos; y buscar un desarrollo equilibrado universitario en las distintas regiones del país.

- *Elevar los niveles actuales de calidad*

Se avanza también en integrar el nivel post-secundario a los de más niveles del aparato escolar, a través de la revisión del sistema actual de formación de docentes y la reorientación de los programas en función de las necesidades educativas del país.

Se impulsa además, la mayor integración de la educación post-secundaria a la sociedad y al desarrollo de la ciencia y la tecnología con base en un plan de largo plazo.

Se culminan las acciones de evaluación de todos los programas actuales de postgrado y se fomenta la creación de doctorados de alto nivel científico e investigativo.

De otra parte, el servicio social obligatorio, que no implica gastos recurrentes para el Presupuesto Nacional, se extiende a todos los estudiantes de post-secundaria. Esta acción requiere la modificación de las normas vigentes y el impulso a programas e iniciativas de las instituciones que responden a las políticas de erradicación de la pobreza y de generación de empleo.

- *Reestructurar el financiamiento de la educación superior*

Se adelantan acciones dirigidas a transformar el actual sistema de ingresos de la universidad pública combinando diferentes estrategias: la racionalización en el uso de los recursos existentes; el incremento en las rentas propias de las instituciones y en los aportes de los municipios y los departamentos; la ampliación del crédito en las universidades públicas y privadas y la creación y consolidación de líneas de crédito estudiantil en el sector privado; la creación de un fondo de becas dirigido exclusivamente

a estudiantes pobres; y, finalmente, la redefinición del sistema de aportes públicos a la Universidad.

Cultura

El actual Gobierno escogió como áreas prioritarias de acción para el desarrollo cultural, las siguientes: rescate, conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural del país; ampliación del acceso de la comunidad a los bienes culturales nacionales e inter nacionales y mejoramiento de las condiciones para la creación artística y cultural de la comunidad.

- *Preservación del Patrimonio Cultural*

En esta área se pretende movilizar recursos tanto del sector público como del privado para la realización del inventario del patrimonio arqueológico, histórico y artístico, mueble e inmueble y la creación del Centro Nacional de Información del Patrimonio Cultural.

De otra parte, se pondrá en marcha el Programa Nacional de Archivos y Bibliotecas, cuyos objetivos son la capacitación de técnicos y expertos para el manejo y restauración de papeles, y la conservación y utilización del material documental.

- *Democratización del Acceso a la Cultura*

La democratización del acceso a la cultura se logra a través de un mejor uso de la infraestructura y los servicios culturales que posee el Estado en sus niveles centrales, regionales y locales, orientando la acción hacia las zonas más pobres y desprotegidas del país.

La estrategia así definida se refuerza con los medios masivos de comunicación y cuenta con el fortalecimiento de las diferentes casas de la cultura y con una política de aumento sustancial de la producción de libros.

- *Formación Artística Infantil*

El Gobierno otorga especial prioridad a la formación artística infantil, para lo cual se apoya en el aparato educativo, en los colegios y escuelas de básica primaria y en la acción coordinada de las casas de cultura.

Para alcanzar estos objetivos COLCULTURA actúa como entidad coordinadora, coejecutora y cofinanciadora. La ejecución de las acciones recae, especialmente, sobre las entidades regionales y locales y en la comunidad, las que se agrupan en los Consejos Regionales de Cultura de cada sección administrativa del país.

Recreación y Deporte

Las políticas trazadas por el Gobierno Nacional para el fomento de la educación física, el deporte y la recreación están consignadas en cinco planes básicos que contienen

la acción institucional con proyección a mediano y largo plazo. Los Planes Nacionales que se adelantan son:

- Educación Física y Promoción Deportiva, cuya ejecución compete al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación. Tiene como propósitos orientar los procesos de enseñanza-aprendizaje en las instituciones de atención y educación infantil para niños hasta de 7 años; integrar recursos interinstitucionales del sector educativo para mejorar la enseñanza de la educación física; y proporcionar material didáctico, técnico y pedagógico como refuerzo y guía para el desarrollo de los programas curriculares.

- Formación, Capacitación y Actualización Técnica, cuya meta es la formación de profesionales capaces de orientar y dirigir el proceso de masificación del deporte.

- Recreación y Juventud, se lleva a cabo con la cooperación de distintas asociaciones y tiene por objetivo democratizar la recreación mediante un uso más racional de la infraestructura recreativa existente y la construcción de escenarios deportivos populares. Este plan contempla, además, la educación para el uso creativo del tiempo libre a través de diferentes medios de comunicación, de instituciones escolares y de Cajas de Compensación Familiar.

- Medicina y Ciencias Aplicadas al Deporte, cuyo propósito es ampliar la cobertura del servicio de la medicina deportiva a la población que participa en los diferentes programas deportivos y de recreación.

- Competición Deportiva, en asocio con las federaciones, ligas y clubes, comprende el desarrollo del rendimiento deportivo y del deporte de alta competición.

Formación para el trabajo y la participación

La formación de los recursos humanos calificados necesarios para el desarrollo del país es función institucional del Servicio Nacional de Aprendizaje. El SENA atiende la capacitación de los trabajadores requeridos para el logro de las metas de crecimiento económico e incremento de la productividad, lo mismo que la capacitación de las comunidades para acometer las acciones de desarrollo social y el ejercicio de la participación ciudadana.

El SENA adelanta acciones de formación, diferenciadas conforme a las necesidades específicas de cada sector productivo. Bajo la orientación del Gobierno Nacional, la entidad ha intensificado la capacitación para el trabajo en los sectores prioritarios, adaptando sus estructuras, conocimientos y recursos a los requerimientos propios de los programas de fomento a la inversión productiva y a las necesidades de los grupos socioeconómicos que de mandan sus servicios. Bajo esta perspectiva, el SENA transforma algunos de sus centros de formación para crear polos de cambio y desarrollo tecnológico y de alta calificación profesional.

En coordinación con las demás entidades responsables de los programas para la erradicación de la pobreza, la rehabilitación y el desarrollo campesino, el SENA diseña acciones específicas de capacitación destinadas a atender las exigencias de dichos pro

gramas, tales como la creación de organizaciones asociativas y la orientación de las comunidades para el programa de asentamientos humanos, de producción de bienes básicos y de creación de cadenas comunales de tenderos.

A su vez, mediante la promoción de la comunidad para su participación activa en la concepción, ejecución y seguimiento de sus planes y programas, el SENA intensifica sus acciones con los grupos afectados por situaciones de pobreza y contribuye a la ejecución de políticas de descentralización administrativa. Para este efecto, la entidad abre al servicio de la comunidad sus actuales centros de capacitación y expande los programas de promoción popular, estableciendo módulos especiales de formación en beneficio de comunidades marginadas e integra grupos de instructores para brindar apoyo a los pequeños productores urbanos y rurales.

Organización y Modernización Administrativa

El Gobierno elaboró un proyecto de reestructuración del Ministerio de Educación, que fortalece en esta entidad las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo. Así, sus esfuerzos se orientan exclusivamente a mejorar la planeación en los aspectos de análisis financiero, programación educativa, planeación de recursos, manejo y tratamiento de la información del sector y desarrollo organizacional. La capacidad de la Oficina de Planeación Sectorial se refuerza para mejorar la coordinación del sector en la formulación de planes y la evaluación de resultados educativos.

Se estableció un Consejo Nacional de Política Educativa, que propicia la coordinación sectorial, tanto en la definición como en la ejecución de las políticas educativas.

A nivel regional se busca fortalecer las Secretarías de Educación tanto en su capacidad de dirección, administración, planeación, supervisión y control, como en sus mecanismos de detección de necesidades en las comunidades, con base en los lineamientos del Programa de Planeación Educativa Regional en Colombia -PLANER-. Los Consejos Regionales por su parte, serán estructurados para permitir una eficaz coordinación administrativa regional. Así mismo, se reglamentarán las normas aplicables a los Fondos Educativos Regionales para devolverles su carácter exclusivo de entes pagadores, concentrando en esta función el papel de las Juntas Administradoras.

A su vez, se prevé fortalecer la estrategia de nuclearización, la cual se propone desarrollar procesos integrales de administración y planeación con la participación de la comunidad y los agentes educativos. De esta forma, se pretende que la planeación de la educación a nivel nacional y departamental se realice en correspondencia con las necesidades detectadas en los distritos y núcleos educativos.

En cumplimiento de la Ley 12, los municipios ejecutarán la función de construir, dotar y mantener los planteles escolares de educación básica primaria, secundaria y media vocacional y las instalaciones deportivas y recreativas, para conservar a nivel nacional las funciones de planeación, asistencia técnica, control y vigilancia.

Con este propósito, el Gobierno Nacional dispuso la liquidación gradual del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares -ICCE-; la creación de una nueva Dirección

General en el Ministerio de Educación Nacional, encargada de la planeación y la asesoría técnica en lo relativo a la infraestructura educativa y re creativa; y la supresión de las funciones que en el área de la infraestructura cumplan Coldeportes y las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes.

FINANCIACION

Durante la gestión del actual Gobierno, el presupuesto de Inversión del sector educativo se orienta con prioridad al Programa de Educación Básica para Todos, incluido en el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta. Los cálculos preliminares estiman que la inversión requerida exige un apreciable esfuerzo, a cubrir con la reorientación del gasto dentro del sector, con recursos del crédito externo, que se encuentra actualmente en negociación, y con las correspondientes contrapartidas provenientes del presupuesto nacional.

Para que la distribución de los recursos presupuestales corresponda con las necesidades, se modifican las normas pertinentes a fin de ajustar la mecánica actual de distribución de los recursos que se orientan a la educación básica primaria a través del Situado Fiscal. Los criterios de dicha distribución tienen en cuenta el comportamiento de los Indicadores educativos y las necesidades de desarrollo educativo regional. La financiación del presupuesto de funcionamiento permanece en el nivel central y los recursos propios locales, que tienen un incremento sustancial de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986, se destinan al mantenimiento de la infraestructura física, a las eventuales construcciones, a las ampliaciones y a la dotación.

La prioridad del gasto público en educación es la atención a la básica primaria y dentro de ésta el sector rural. Por esto, una vez logradas las metas en estos niveles, las asignaciones deben hacerse en estrecha relación con las mejoras en la calidad y con la posibilidad de garantizar a todos los colombianos el acceso a la educación básica secundaria.

El gran volumen del presupuesto que corresponde al gasto de funcionamiento, es sometido a un proceso de planeación para corregir las distorsiones generadas por el reparto mecánico dispuesto en las normas presupuestales vigentes, con el fin de superar los principales problemas que en la actualidad afectan la distribución entre regiones, niveles y modos educativos. De esta forma se obtiene una programación eficiente, fundamentada en el análisis sistemático del impacto de las medidas adoptadas y en claros procedimientos de evaluación.

El Sector Educativo requiere para su planeación económica de un sistema más realista de estimación y provisiones, que haga coincidir la corriente continua de los desembolsos con la discontinua de los ingresos y posibilite, de esta manera, utilizar el presupuesto como mecanismo de programación. Con este propósito se fijan criterios de tesorería para evitar que las urgencias crónicas prevalezcan sobre la búsqueda de los objetivos. Las medidas en este sentido tienen estrecho vínculo con los procedimientos que deben compensar la rigidez introducida por la destinación específica de un importante porcentaje del gasto.

Así mismo, se adelantan estudios actuariales sobre los pasivos prestacionales del magisterio, que recibirán especial atención hasta que sea posible concretar mecanismos expeditos para el pago de la deuda constituida y una eficaz atención a las provisiones por cesantías y jubilaciones a través de fondos especiales que serán constituidos para el efecto.

Con el fin de lograr un uso más racional de los recursos para la educación, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación concertan la adopción de nuevos criterios en la programación, ejecución y control del gasto educativo, en directa correspondencia con las necesidades y el esfuerzo financiero de cada región.

Finalmente, se busca una mayor y mejor utilización de los recursos provenientes de la Cooperación Técnica Internacional y del Crédito Externo, orientándolos en su mayor parte a la universalización de la educación básica primaria.

El programa de Inversión para el sector educativo durante el cuatrienio 1987-1990 se presenta en los cuadros Nos. 11 y 12.

Cuadro No. II
METAS FISICAS EN EDUCACION

| Programa | Metas | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | |
|---|---|-----------------------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Educación Básica para Todos Universalización de la Educac. Básica Primaria | AREA RURAL | | | | | |
| | Maestros Capacitados | 6,825 | 20,475 | 13,650 | 7,428 | |
| | Escuelas Dotadas de Textos | 14,000 | 15,696 | 6,241 | 6,241 | |
| | Escuelas Dotadas de Mobiliario | 3,500 | 7,500 | 7,749 | | |
| | Bibliotecas Dotadas | 14,000 | 7,000 | | | |
| | Aulas Mejoradas | 1,825 | 4,033 | 4,033 | 4,033 | |
| | Alumnos Beneficiados | 170,600 | 511,900 | 341,200 | 185,700 | |
| | AREA URBANA | | | | | |
| | Textos Dotados | 623,600 | 657,900 | 1,154,900 | 1,676,400 | |
| | Escuelas Mejoradas | | 1,200 | 600 | 600 | |
| | Maestros Capacitados | 10,000 | 21,000 | 21,000 | | |
| | Alumnos Beneficiados | 623,600 | 657,900 | 1,154,900 | 1,676,400 | |
| | Educación Básica Continuada (1) | Adultos alfabetizados | 150,000 | 250,000 | 250,000 | 250,000 |
| | | Primaria adultos | 200,000 | 300,000 | 300,000 | 300,000 |
| Bachillerato radial adultos | | 20,000 | 50,000 | 50,000 | 50,000 | |
| Etnoeducación | Indígenas Matriculados | 30,000 | 40,000 | 50,000 | 60,000 | |
| Educación Vocacional y Técnica | Alumnos Beneficiados | 150,000 | 25,000 | 25,000 | 25,000 | |
| | Planteles dotados de equipo | 380 | 50 | 50 | 50 | |
| | Diseño, produc. material didáct. | 380 | | | | |
| | Planteles atendidos en infraestructura física | 200 | 50 | 50 | 50 | |
| | Proyectos Productivos | 55 | | | | |
| Deporte y Recreación | Recr. y activ. juveniles (benef.) | 1,056,000 | 1,987,000 | 2,719,000 | 3,461,000 | |
| | Infraest. recreat. y Deport. (benef.) | 5,000 | 50,000 | 100,000 | 200,000 | |
| | Deporte Competitivo (benef.) | 43,000 | 36,000 | 56,000 | 42,000 | |

(1) Metas provisionales.

Cuadro No 12
GASTOS DE INVERSION EN EDUCACION (1)
 (En millones de \$ de 1987)

| Programa | Gasto Según Categoría | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Educación Básica para Todos | | 5,617 | 12,601 | 10,537 | 7,729 |
| Universalización de la Educación | | 5,047 | 11,663 | 9,594 | 6,787 |
| Básica Primaria (2) | | | | | |
| | AREA RURAL | | | | |
| | Maestros Capacitados | 215 | 646 | 421 | 193 |
| | Escuelas Dotadas de Textos | 1,076 | 836 | 333 | |
| | Escuelas Dotadas de Mobiliario | 989 | 3,533 | 2,754 | |
| | Bibliotecas Dotadas | 512 | 389 | | |
| | Aulas Mejoradas | 1,643 | 5,027 | 5,026 | 5,003 |
| | AREA URBANA | | | | |
| | Textos Dotados | 312 | 329 | 577 | 839 |
| | Escuelas Mejoradas | | 840 | 420 | 421 |
| | Maestros Capacitados | 300 | 63 | 63 | |
| Educación Básica Continuada | | 510 | 863 | 863 | 864 |
| | Material impreso para alfabetización | 30 | 50 | 50 | 50 |
| | Primaria adultos | 320 | 480 | 480 | 480 |
| | Bachillerato radial adultos | 160 | 333 | 333 | 333 |
| Etonoeducación | | 60 | 75 | 80 | 78 |
| Educación Vocacional y Técnica (3) | | 1,775 | 416 | 416 | 405 |
| | Planteles dotados de equipo | 1,000 | 83 | 83 | 81 |
| | Diseño, producción material didáctico | 240 | | | |
| | Planteles atendidos en infraestructura física | 490 | 333 | 333 | 324 |
| | Proyectos Productivos | 55 | | | |
| Educación Superior | | 13,296 | 14,138 | 7,132 | 4,479 |
| | Desarr. capacidad de invest. univers. | 3,024 | 4,015 | 1,048 | |
| | Infraestructura universidades (4) | 2,446 | 1,954 | 917 | 897 |
| | Sistema de educación a distancia (5) | 4,890 | 5,327 | 2,426 | 999 |
| | Credito educativo (6) | 2,936 | 2,842 | 2,742 | 2,583 |
| Cultura | | 1,130 | 1,092 | 1,056 | 984 |
| | Conservación del Patrimonio Cultural | 200 | 206 | 188 | 162 |
| | Democratización, acceso a la Cultura | 770 | 683 | 625 | 579 |
| | Formación Artística Infantil | 80 | 125 | 174 | 174 |
| | Formación Administradores en Cultura | 80 | 75 | 69 | 69 |
| Deporte y Recreación | | 1,667 | 1,862 | 1,763 | 1,635 |
| | Recreac. y activid. juveniles (benef.) | 113 | 218 | 271 | 299 |
| | Infraestruc. recreat. y Deport. (benef.) | 894 | 798 | 687 | 558 |
| | Deporte Competitivo (benef.) | 660 | 846 | 805 | 778 |
| Desarrollo Científico y Tecnológico (7) | | 5,125 | 4,383 | 4,991 | 5,436 |
| Total | | 28,610 | 34,501 | 25,891 | 20,667 |

- (1) Incluye todas las fuentes nacionales y seccionales.
 (2) Incluye créditos externos en negociación.
 (3) Financiado con recursos provenientes del SENA.
 (4) Incluye crédito BID-UNICAUCA.
 (5) Datos sujetos a revisión por reprogramación del crédito SED-BID.
 (6) No incluye auxilios parlamentarios.
 (7) A partir de 1988 las cifras corresponden a proyecciones, realizadas por COLCIENCIAS del crédito en negociación.

Cuadro No. 13

COSTO PROYECTADO Y FUENTES DE FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION Y DE FORMACION TECNICA
1987-1990
 (Miles de millones de pesos de 1987)

| | Costo | | | Financiación | | |
|-------------------------------|-------------|-------------|------------|--------------|-----------|------------|
| | Total | Funcion. | Inver. | Pto. Nacl. | Cred.Ext. | Otros |
| Educación Básica para Todos | 458 | 421 | 37 | 437 | 20 | 4 |
| Educac. secund. y vocac. (1) | 353 | 350 | 3 | 353 | - | - |
| Educación superior | 249 | 210 | 39 | 217 | 20 | 17 |
| Cultura | 11 | 7 | 4 | 11 | - | - |
| Deporte y recreación | 20 | 13 | 7 | 1 | - | 19 |
| Desarrollo científ. y tecnol. | 21 | 1 | 20 | 5 | 9 | 7 |
| Subtotal Educación | 1110 | 1000 | 110 | 1020 | 40 | 47 |
| SENA | 107 | 22 | 85 | 0 | 0 | 110 |
| Total | 1220 | 1020 | 200 | 1020 | 40 | 150 |

- (1) A partir de 1988 inclusive no se incluyen los recursos de reasignación de rentas del SENA al sector educativo (Ley 55/85).

BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL DEL HOGAR

Los hogares son agente central y destinatario principal de las acciones para el desarrollo social. El Gobierno Nacional estructuró un conjunto de programas orientados al mejoramiento del hogar, con énfasis en los más pobres y en sus miembros más vulnerables, como parte integral de las políticas de lucha contra la pobreza absoluta.

Es propósito fundamental del Gobierno lograr que los programas de protección a la familia, que tradicionalmente han tenido coberturas poblacionales y de servicios muy limitadas, extiendan sus beneficios a todos los hogares y amplíen de manera sustancial sus campos de atención. Los programas previstos se refieren a atención directa del hogar y de sus miembros, siendo complementarios de los programas de salud y educación básica descritos en las secciones precedentes.

DIAGNOSTICO

Las necesidades del hogar que al Estado compete atender en forma directa, se relacionan con la protección de la maternidad, con el mejoramiento de las prácticas y el estado nutricional de la familia y con la seguridad de sus miembros más vulnerables (niños, jóvenes, ancianos, personas con limitaciones físicas y mentales).

El ICBF es la entidad básicamente responsable de la atención estatal a las familias. Sus principales acciones son la protección general del menor, la rehabilitación y reeducación de los niños sin hogar, la nutrición infantil, la complementación alimentaria en favor del anciano indigente, la asistencia legal en aspectos relacionados con abandono y adopción, la atención al menor en procesos civiles y la asistencia extrajudicial al menor y la familia.

En 1986, las coberturas poblacionales del ICBF fueron las siguientes: asistencia legal al menor y la familia 234.300 casos; 251.300 niños inscritos en los Centros de Atención Integral Preescolar -CAIP-: 21.600 niños y jóvenes participantes en los programas de atención al menor en Instituciones especializadas y 1.200.000 beneficiarios de los programas de complementación nutricional y protección infantil (Cuadro No. 1).

A pesar de la importancia del campo de acción del ICBF y de la enorme magnitud de las necesidades que le compete atender, la cobertura de sus programas ha sido restringida, debido a limitaciones administrativas, financieras y operativas, lo mismo que a esquemas de atención excesivamente costosos y de beneficio poblacional limitado, que los han hecho ineficientes.

Además del ICBF, también son responsables de aspectos esenciales de bienestar general de la familia otros organismos públicos, tales como el Ministerio de Educación y sus entidades adscritas (programas extracurriculares de recreación infantil y juvenil, programas de apoyo al desarrollo integral de los jóvenes y de lucha contra la drogadicción). el Ministerio de Salud (Plan Nacional de Atención al Anciano) y el Ministerio de Trabajo (programas en favor del niño trabajador).

Cuadro No. 1**NUMERO DE USUARIOS DE LAS ACCIONES DEL ICBF**

| | 1984* | 1985* | 1986** |
|---|--------------|--------------|---------------|
| Asistencia legal al menor y la familia | 251,500 | 252,600 | 234,300 |
| Centros de atención integral al preescolar | 213,800 | 238,500 | 251,300 |
| Atención institucional al menor | 23,400 | 22,900 | 21,600 |
| Complementación nutricional y protección infantil | 772,100 | 1,067,200 | 1,200,000 |
| Restaurantes escolares | 254,100 | 391,600 | 512,300 |
| Recuperación nutricional | 30,300 | 66,100 | 102,000 |
| Atención ancianos | - | 6,700 | 13,700 |
| Atención comunidad indígena | - | ND | 10,300 |
| Intervención nutrición materno infantil | 288,400 | 334,200 | 316,900 |
| Otros proyectos | 199,300 | 268,600 | 244,800 |

* Atendidos

** Cobertura programada.

ND: No Disponible

El subsidio familiar administrado por las cajas de compensación, es entregado en dinero y en servicios de nutrición, educación, vivienda, salud, recreación y mercadeo, lo mismo que a través de préstamos para el montaje de industrias familiares.

En 1985, el subsidio familiar tenía 1.773.000 afiliados, de los cuales 831.300 recibían subsidio en dinero, con desuno a 1.815.700 personas a cargo. A pesar de la creciente expansión de las cajas de compensación familiar, tanto en cobertura como en servicios, es importante resaltar que las familias de los trabajadores afiliados más pobres perciben una porción mínima de sus beneficios, puesto que muchos de los servicios exigen franquicias y pagos que no están a su alcance. Además los trabajadores del sector Informal, la mayoría de los del sector rural y gran parte de los asalariados de menores ingresos, no están afiliados al sistema.

Los recaudos de las cajas de compensación en 1985 ascendieron a \$28.314 millones, que fueron destinados a la entrega de subsidios en dinero (58.9%), salud (11.0%), vivienda (6.0%), recreación (5.3%) y educación y capacitación (5.3%). El excedente de \$4.739 millones atendió gastos de administración, reservas legales y contribuciones a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En general, puede afirmarse que los programas de bienestar y seguridad social de los hogares se han desarrollado con mínima coordinación entre las entidades estatales y con las instituciones especializadas del sector privado, su cobertura ha sido escasa y su mayor énfasis se ha circunscrito a la atención de las familias de los asalariados.

POLITICAS

Las políticas del Gobierno Nacional en materia de bienestar y seguridad social de los hogares tienen como objetivo fundamental extender en forma gradual a todas las familias las oportunidades de acceso a los servicios estatales de atención directa al hogar con particular énfasis en las más pobres y tradicionalmente menos atendidas, de acuerdo con las orientaciones generales para el desarrollo social.

Son políticas complementarias:

Extender la protección gubernamental a los miembros más vulnerables de los hogares en condiciones de pobreza, para mejorar sus condiciones de vida, apoyar la integración del grupo familiar y lograr la plena incorporación de todos sus miembros a la vida social y económica.

Atender a las necesidades nutricionales de los miembros del hogar con mayores deficiencias alimentarias, para lograr su adecuado desarrollo físico y mental y sus mejores condiciones de bienestar y productividad.

Extender la cobertura del subsidio familiar y garantizar su orientación hacia las necesidades fundamentales de las familias de los trabajadores con menores ingresos.

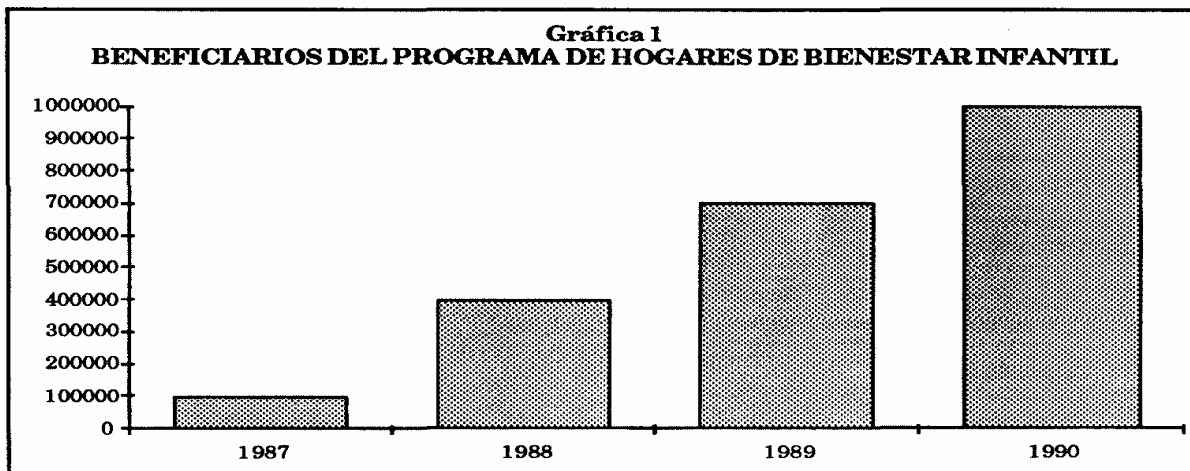
Lograr que la familia participe activamente en el control y mejoramiento de la calidad de vida, por medio de la promoción de organizaciones constituidas por grupos familiares con necesidades básicas comunes, orientadas a planificar, coejecutar y controlar los programas de desarrollo social.

PROGRAMAS

Los programas acordes con las políticas descritas se refieren a la atención en materia de nutrición, albergue, salud y educación de los niños en edad preescolar; el cuidado nutricional materno infantil; la complementación nutricional de los escolares; la prevención y atención terapéutica a la drogadicción juvenil; el fomento y organización de programas recreativos para los jóvenes y la vinculación de éstos a los procesos de acción y organización comunitaria; la educación y capacitación de las familias para el desarrollo infantil; la atención a los problemas de nutrición, albergue, recreación y trabajo de los ancianos; el cuidado e integración laboral y comunitaria de las personas con limitaciones físicas y mentales y la extensión de coberturas del subsidio familiar. Las acciones programáticas previstas son las siguientes:

Hogares de Bienestar Infantil

Los Hogares de Bienestar Infantil, cuyo desarrollo comenzó en todo el territorio nacional, brindan albergue diurno, alimentación, atención primaria en salud y educación preescolar, a niños menores de 7 años. Para el presente cuatrienio su objetivo es la atención de 1'000.000 de niños en 66.600 Hogares localizados en las áreas de mayor pobreza del país. La ejecución del programa está a cargo del ICBF, con la colaboración directa de los municipios, del Sistema Nacional de Salud, del Ministerio de Educación Nacional, del ICT, del BCH y del SENA, y con la participación activa de cada comunidad (Cuadro No. 2 y Gráfica 1).



Cuadro No. 2

**BENEFICIARIOS Y COSTO
DEL PROGRAMA
HOGARES DE BIENESTAR INFANTIL**

| | Beneficiarios Número de Niños menores de 7 años | Costo Millones de pesos de 1987 |
|--------------|--|--|
| 1987 | 100,000 | 2,304.0 |
| 1988 | 400,000 | 10,292.0 |
| 1989 | 700,000 | 17,841.0 |
| 1990 | 1,000,000 | 25,514.0 |
| TOTAL | | 55,951.0 |

Entidad responsable:

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

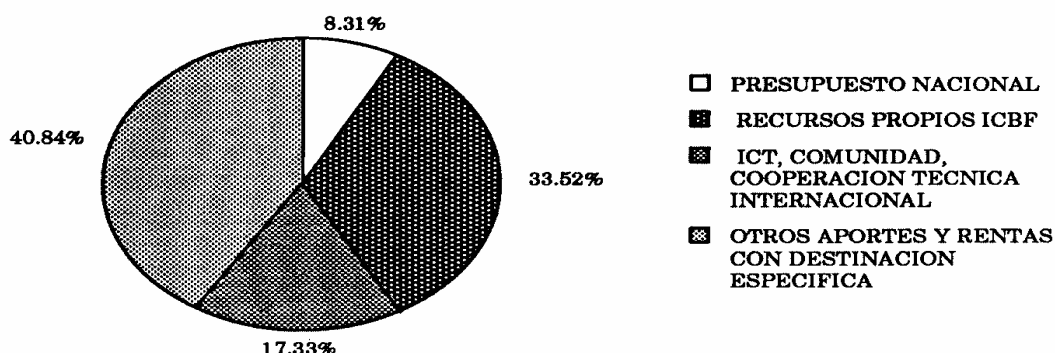
Entidades participantes:

Instituto de Crédito Territorial, ICT.

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Comunidad.

Gráfica 2
ESTRUCTURA DE FINANCIACION DEL PROGRAMA DE
HOGARES DE BIENESTAR INFANTIL



Cuadro No. 3

FUENTES DE FINANCIACION DEL PROGRAMA
HOGARES DE BIENESTAR INFANTIL
(Millones de pesos de 1987)

| | |
|---|-----------------|
| Presupuesto Nacional | 4,650.0 |
| Recursos Propios ICBF | 18,756.0 |
| ICT, comunidad, cooperación técnica internacional | 9,694.0 |
| Otros aportes y rentas con destinación específica | 22,851.0 |
| TOTAL | 55,951.0 |

Como beneficios indirectos del programa, cabe destacar la generación de más de 66.600 ocupaciones, el mejoramiento de igual número de viviendas, la cualificación de las prácticas alimentarias y nutricionales en las familias de todos los niños atendidos y la facilidad para ausentarse del hogar y para realizar las labores domésticas de cerca de 500.000 madres, gracias a la seguridad de albergue y atención para sus hijos (Cuadro No. 3 y Gráfica 2).

Educación Familiar para el Desarrollo Infantil

El Gobierno Nacional previó un programa de educación y capacitación a las familias sobre los comportamientos básicos esenciales para la supervivencia y el desarrollo de los niños, que incluye: in formación sobre los derechos del niño; detección de riesgos en salud; atención de las enfermedades prevalentes en los menores; mejoramiento de las prácticas nutricionales y de conservación y aprovechamiento de los alimentos; prevención de accidentes infantiles; atención de las necesidades sico-afectivas: orientación para la recreación e información sobre las capacidades laborales del niño.

El programa es coordinado y ejecutado por los Ministerios de Educación y Salud y por el ICBF, con la colaboración de las entidades territoriales a través de convenios específicos.

Sus acciones prevén la utilización de la infraestructura física y humana de las entidades ejecutoras, la formación y aplicación de agentes educativos especializados y de vigías comunitarios, el refuerzo a través de la educación no formal de adultos y la movilización participativa de la comunidad (Cuadro No. 4 y Grafica 3).

Cuadro No. 4

**BENEFICIARIOS Y COSTO
DEL PROGRAMA
EDUCACION FAMILIAR PARA EL
DESARROLLO INFANTIL**

| | Beneficiarios Número de Niños menores de 7 años | Costo Millones de pesos de 1987 |
|--------------|--|--|
| 1987 | 120000 | 240.0 |
| 1988 | 240000 | 350.0 |
| 1989 | 432000 | 486.0 |
| 1990 | 624000 | 694.0 |
| TOTAL | | 1,770.0 |

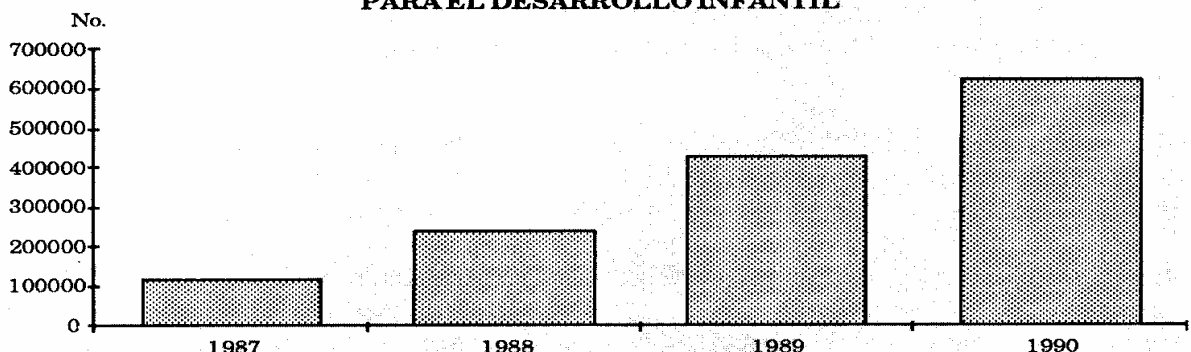
Entidades responsables:

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Ministerio de Educación

Entidad participante:

Ministerio de Salud

**Gráfica 3
BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE EDUCACION FAMILIAR
PARA EL DESARROLLO INFANTIL**



Atención Nutricional Materno Infantil

El Gobierno Nacional puso en marcha un programa de mejoramiento del estado nutricional de las madres gestantes y lactantes y de los niños recién nacidos, con el fin de disminuir la morbilidad y mortalidad infantil por desnutrición y los efectos negativos de la

mala alimentación inicial en el desarrollo del niño. El programa incluye la oferta, en los centros locales de salud, de complementos alimentarios a las gestantes en condiciones de desnutrición y acciones de orientación familiar en prácticas de nutrición y estimulación sicomotora del niño, realizadas directamente por el nivel local del Sistema Nacional de Salud y a través de los medios masivos de comunicación.

Vigilancia del Desarrollo Físico y Atención Nutricional al Escolar

Este programa tiene como objetivos vigilar el crecimiento y el desarrollo físico de los niños de la escuela primaria y brindar complementación alimentaria a aquellos que tengan deficiencias nutricionales, con el fin de mejorar su desarrollo general y su rendimiento escolar. El programa se ejecuta bajo la responsabilidad institucional del ICBF y del Ministerio de Educación, con la colaboración del Ministerio de Salud. Los complementos nutricionales previstos se adecuan a las necesidades particulares de distintas regiones del país.

Prevención y Atención de la Drogadicción

Bajo la responsabilidad coordinada de los Ministerios de Educación, Salud y Comunicaciones, el programa está orientado a la prevención de la drogadicción juvenil, por medio de campañas masivas de difusión y orientación, reforzadas con la capacitación en este campo de los profesores de educación media. Las acciones incluyen, además, el fortalecimiento y apoyo de las instituciones públicas y privadas especializadas en la atención terapéutica de la drogadicción y el alcoholismo de los jóvenes.

Recreación y Uso Creativo y Formativo del Tiempo Libre

Este programa contempla acciones dirigidas a fomentar la recreación y el deporte, mediante el impulso a la organización de asociaciones juveniles y la formación de ligas, clubes y escuelas deportivas, con el fin de contribuir a la masificación del deporte y de brindar a los jóvenes alternativas para el uso adecuado de su tiempo libre. Corresponde a Coldeportes orientar el desarrollo de este programa.

Plan de Atención al Anciano

El Plan de Atención al Anciano tiene como objetivo crear las condiciones necesarias para asegurar a la población mayor de 60 años su adecuada integración y el fortalecimiento de su posición en la familia y la sociedad. Las acciones previstas están orientadas a suministrar a los ancianos, con especial énfasis en los de estratos sociales más pobres, atención a sus problemas de nutrición, salud, vivienda, recreación, participación cultural y aprovechamiento de su experiencia laboral. El plan está coordinado por el Ministerio de Salud, incluye la participación del ICBF y prevé la vinculación del sector privado en la ejecución de las acciones y el financiamiento de los proyectos (Cuadro No. 5 y Gráfica 4).

Cuadro No. 5

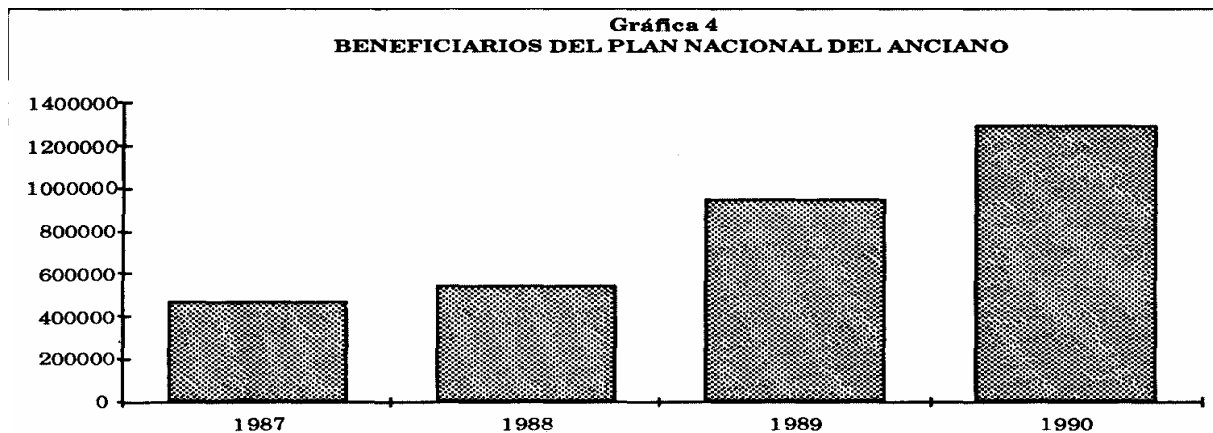
BENEFICIARIOS Y COSTOS DEL PLAN DE ATENCION AL ANCIANO

| | Beneficiarios Número de personas mayores de 60 años | Costo Millones de pesos de 1987 |
|--------------|--|--|
| 1987 | 473000 | 511.0 |
| 1988 | 550000 | 578.0 |
| 1989 | 950000 | 602.0 |
| 1990 | 1300000 | 630.0 |
| TOTAL | | 2,321.0 |

Entidades responsables:

Ministerio de Salud

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar



Atención a las Personas con Limitaciones Físicas y Mentales

El Ministerio de Salud, con la colaboración de los Ministerios de Educación, Trabajo y Comunicaciones y de las entidades de seguridad social coordinará un programa masivo de orientación y capacitación de la comunidad y de la familia, con el fin de modificar sus actitudes frente a quienes tienen limitaciones y de reforzar los programas de rehabilitación en el hogar, para lograr así la incorporación de estas personas al trabajo y a la sociedad.

Subsidio Familiar

Con el fin de elevar la cobertura del Subsidio Familiar, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Superintendencia del ramo y las cajas de compensación adelantarán acciones orientadas a la divulgación de las obligaciones, derechos legales y beneficios del subsidio. Al mismo tiempo, estas entidades desarrollarán un programa coordinado de promoción y control de afiliación.

La Superintendencia del Subsidio Familiar realizará los estudios necesarios para lograr una definición legal que permita la afiliación de los trabajadores independientes al Subsidio Familiar y creará los mecanismos para hacerla viable.

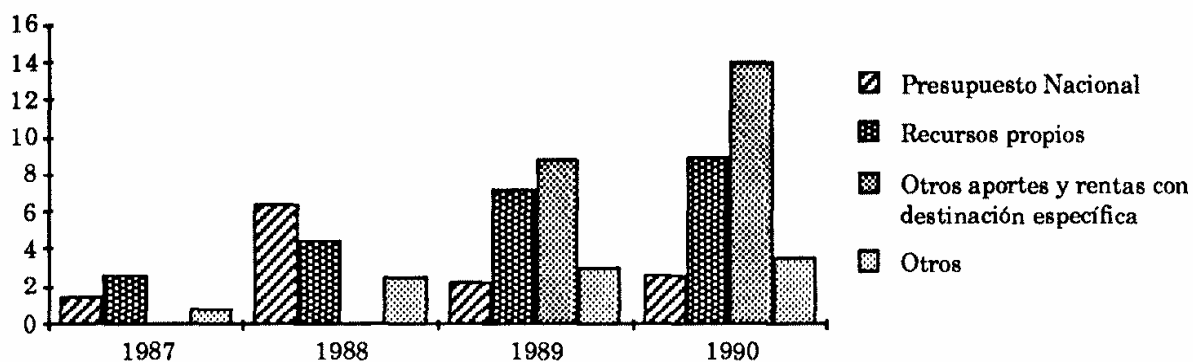
Bajo la orientación del Ministerio de Trabajo y de la Superintendencia, las cajas de compensación familiar serán parte activa en los programas directamente orientados a la erradicación de la pobreza, para lograr que los beneficios del subsidio lleguen en lo fundamental a los más pobres.

Con este criterio, las cajas intensificarán su participación en las actividades y programas de distribución y aprovisionamiento de bienes básicos; apoyarán el desarrollo de los asentamientos humanos y el mejoramiento de las condiciones productivas de la microempresa, a través de centros de acopio de materiales e insumos, educación inicial y de adultos; prestarán servicios de salud bajo la coordinación del Sistema Nacional de Salud y el fortalecimiento de la organización familiar.

Coordinación Institucional

Con el objetivo de superar el fraccionamiento y la desintegración de las acciones para el bienestar y la seguridad social de los hogares, en cada programa se señala el organismo coordinador. Este es responsable de concertar con las otras agencias estatales y con el sector privado, los planes específicos de acción. La Comisión Coordinadora de Desarrollo Social, creada por el Decreto 3735 de 1986, será responsable de la coordinación integral y de la evaluación general de los programas para la atención directa a los hogares colombianos (Cuadros Nos. 6, 7 y 8 y Gráfica 5).

Gráfica 5
ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS
DE BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL DEL HOGAR
(Miles de millones de pesos de 1987)



Cuadro No. 6

**COBERTURA ESTIMADA DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR
Y SEGURIDAD SOCIAL DEL HOGAR**

| Programa | Población Cubierta | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--|------------------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Hogares de Bienestar Infantil | Niño menor 7 años | 100,000 | 400,000 | 700,000 | 1,000,000 |
| Educación Familiar para el Desarrollo Infantil | Flia. campes. Niño menor 7 años | 60,000 120,000 | 120,000 240,000 | 216,000 432,000 | 312,000 624,000 |
| Atención Nutricional Materno-Infantil | Madre - Hijo | 707,655 | 707,655 | 707,655 | 707,655 |
| Vigilancia del Desarrollo Físico y Atención Nutricional al Escolar | Esc. 7-14 años | 1,012,326 | 1,012,326 | 1,012,326 | 1,012,326 |
| Prevención y Tratamient. | Estudiantes | 700,000 | 2,000,000 | 2,800,000 | 4,000,000 |
| Drogadicción | Beneficiarios | 341,480 | 410,079 | 455,246 | 463,564 |
| Recreación y uso tiempo Libre | Niños y jóvenes | 600,000 | 1,200,000 | 1,700,000 | 2,200,000 |
| Plan Atención Anciano | Ancianos | 473,000 | 550,000 | 950,000 | 1,300,000 |
| Atención a las Personas con Limitaciones Físicas y Mentales | Beneficiarios | 260,000 | 460,000 | 680,000 | 980,000 |

Cuadro No. 7

**COSTO ESTIMADO DE LOS PROGRAMAS DE
BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL DEL HOGAR
1987-1990**

(Millones de pesos de 1987)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | TOTAL |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Hogares de Bienestar Infantil | 2,304.0 | 10,292.0 | 17,841.0 | 25,514.0 | 55,951.0 |
| Educación Familiar para el Desarrollo Infantil | 240.0 | 350.0 | 486.0 | 694.0 | 1,770.0 |
| Atención Nutricional Materno-Infantil | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 400.0 |
| Vigilancia del Desarrollo Físico y Atención Nutricional al Escolar | 934.0 | 934.0 | 934.0 | 934.0 | 3,736.0 |
| Prevención y Tratamiento de la Drogadicción | 134.5 | 106.3 | 133.0 | 150.2 | 524.0 |
| Recreación y uso tiempo Libre | 100.0 | 183.0 | 257.0 | 292.0 | 832.0 |
| Plan Atención Anciano | 511.0 | 578.0 | 602.0 | 630.0 | 2,321.0 |
| Atención a las Personas con Limitaciones Físicas y Mentales | 676.0 | 1,067.0 | 1,185.0 | 1,316.0 | 4,244.0 |

Cuadro No 8

FINANCIACION PROYECTADA DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL DEL HOGAR (Millones de pesos de 1987)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|--|---------|----------|----------|----------|----------|
| Presupuesto Nacional | 1,465.0 | 6,516.0 | 2,308.0 | 2,698.0 | 12,987.0 |
| Recursos Propios | 2,686.0 | 4,559.0 | 7,302.0 | 8,999.0 | 23,546.0 |
| Otros aportes y rentas con destinación específica | | | 8,840.0 | 14,011.0 | 22,851.0 |
| Otros | 848.5 | 2,535.5 | 3,088.0 | 3,623.0 | 10,095.0 |
| Total | 4,999.5 | 13,610.5 | 21,538.0 | 29,331.0 | 69,479.0 |

JUSTICIA

La administración de justicia compete a la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Corresponde al Poder Ejecutivo ofrecer las condiciones para que ésta pueda cumplir su misión de garantizar, ágil y oportunamente, la seguridad de los ciudadanos en su vida, bienes y derechos. Conciente de esta responsabilidad, el Gobierno Nacional fijó como una de sus mayores prioridades contribuir de manera decidida a la modernización de la justicia colombiana, cuya eficiencia y eficacia redundan de modo indiscutible en beneficio del orden civil y son un soporte de la convivencia social, del crecimiento y del bienestar general. Bajo estas consideraciones, el Gobierno plantea en el presente Plan de Desarrollo un conjunto de programas de apoyo a la administración de justicia.

DIAGNOSTICO

La carencia de facilidades técnicas y administrativas que permitan al sistema judicial atender los requerimientos ciudadanos, ha dado lugar a un notable retraso en los procesos legales. Más de 1400.000 procesos penales y cerca de 1.300.000 expedientes de orden civil están pendientes del fallo respectivo: más del 65% del total de las personas detenidas se encuentra a la espera de decisión judicial. Un reciente estudio permitió establecer que el retraso en los términos legales de los procesos judiciales en curso oscila entre el 88.9% y el 861.9%. En los últimos años, sólo el 1% de los casos penales sometidos a consideración de las autoridades y el 10% de los casos civiles, concluyeron con sentencia.

En consecuencia, un alto número de conflictos y delitos no es llevado a las autoridades, permaneciendo en la impunidad o dando lugar a nocivas manifestaciones de justicia privada.

A pesar de los esfuerzos de los últimos años, la situación de la población carcelaria, atendida por la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia, es degradante e inhumana.

El excesivo número de reclusos en espera de definición de su situación jurídica, la falta de infraestructura física adecuada y la carencia de programas de atención integral a los presos, han hecho de los centros de reclusión lugares ajenos a su vocación básica de rehabilitación social.

Cuadro No. 1

MOVIMIENTO JUDICIAL TOTAL EN 1985
(Miles de Casos)

| Distritos Judiciales | Procesos pendientes al iniciar el año | Ingreso de procesos durante el año | Salida de procesos durante el año | Procesos pendientes al finalizar el año |
|----------------------|--|---|--|--|
| Bogotá | 613.7 | 212.2 | 150.7 | 675.2 |
| Medellín | 549.2 | 144.7 | 104.8 | 589.2 |
| Cali | 565.3 | 153.7 | 108.1 | 610.9 |
| Barranquilla | 259.1 | 50.8 | 30.9 | 278.9 |
| Bucaramanga | 225.9 | 64.6 | 43.2 | 247.4 |
| Manizales | 225.6 | 78.7 | 59.9 | 244.4 |
| Ibagué | 117.6 | 53.5 | 42.4 | 188.7 |
| Total | 2.556.4 | 758.2 | 540.0 | 2.834.7 |

Fuente: Ministerio Justicia

Desde el punto de vista de su organización, el sector de la justicia es en exceso complejo y disperso. A él concurren múltiples entidades adscritas a diferentes ramas del Poder Público, con funciones superpuestas y débiles mecanismos de coordinación. Por su parte, la Rama Jurisdiccional carece de autonomía administrativa y presupuestal, pues las funciones correspondientes son ejercidas por el Ministerio de Justicia, lo que la hace muy vulnerable a las crisis y restricciones de las finanzas públicas, da lugar a ineficiencia en la gestión y el control administrativo y puede llegar a afectar la autonomía del Poder Judicial (Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SECTOR JUSTICIA

| FINALIDAD | AREA DE DECISION | | | | | | | | |
|--------------------------------------|----------------------|---------------------------|------------------------------------|--|--|--|-----------|--|---|
| | FLJACION OBJETIVO | ASIGNACION DE RECURSOS | TECNOLOGIA | LOGISTICA | EJECUCION | | NORMATIVA | CONTROL | INFORMACION |
| | | | | | COORDINACION | ACCION | | | |
| J U S T I C I A | MINJUS- TICIA | MINHACIENDA | D.A.S.C. | FONDO ROTATORIO MINJUSTICIA | MINJUSTICIA | RMA. JURIS- DICCIONAL | CONGRESO | SUPERNOTA- RIADO Y RE- GISTRO | DANE |
| | D.N.P | D.N.P. | ESCUELA JUDICIAL | FONDO ROTATORIO POLICIA NACIONAL | Asistencia a la Rama Ju- risdiccional | MINJUS- TICIA | | SUPERNOTA- RIADO Y RE- GISTRO | |
| | | MINJUSTICIA | DIRECCION GRAL. DE PRISIONES | FONDO ROTATORIO DEPART. ADTIVO. DE SEGURIDAD | MINISTERIO PUBLICO Coordinación Policia Judi- cial | Medicina Le- gal, Prisio- nes y Estu- pefacientes | | MINISTERIO PUBLICO | MINJUSTICIA Socio-Jurí- dica |
| | | | | FON. NAL. DE NOTARIADO | | POLICIA NA- CIONAL | | CONTRALO- RIA GRAL. DE LA NACION | POLICIA NAL. DPTO. ADTIVO SEGURIDAD |

Tanto las dificultades organizativas, como la falta de mecanismos ágiles en cuanto al soporte técnico y administrativo, han con tribuido a la limitada eficacia de la justicia colombiana.

Los programas para el desarrollo de la justicia se ocupan, en consecuencia, de estos problemas centrales, en cuanto atañen a las responsabilidades de apoyo que competen al Ejecutivo.

PROGRAMAS

Como expresión de la política gubernamental de mejoramiento sustancial en la administración de justicia, el Gobierno Nacional dispuso concentrar sus esfuerzos de soporte en cuatro aspectos fundamentales: apoyar la gestión administrativa interna, fortalecer los servicios de apoyo técnico a la administración judicial, mejorar la asignación de recursos y rehabilitar las cárceles.

Apoyar la Gestión Administrativa

Independientemente de la conveniencia que la Rama Jurisdiccional adquiera autonomía administrativa, consagrada en determinaciones legales cuya formulación compete en gran medida a la propia Rama en el marco de su legítima independencia, es evidente que los diversos organismos y entidades deben mejorar su gestión interna mediante un proceso coordinado, que implica una importante participación del Ejecutivo.

De esta manera, se logra mayor eficiencia en la asignación y aprovechamiento de los recursos disponibles y se superan las dificultades de integración suscitadas por la dispersión de responsabilidades y funciones y por la falta de mecanismos de integración sectorial.

Para este efecto, el Gobierno Nacional diseñó con la Rama Jurisdiccional, un sistema de planeación y coordinación de todo el sector, un programa de apoyo en informática y un conjunto de procedimientos para la simplificación y modernización de las actividades rutinarias propias de las dependencias relacionadas con la justicia, así:

- *Sistema de planeación y coordinación*

El sistema de planeación, seguimiento y evaluación de actividades, funciones sectoriales y de coordinación interinstitucional, estará integrado por tres subsistemas especializados, con funciones y responsabilidades definidas.

Subsistema de Administración de Justicia, integrado por la Rama Jurisdiccional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Tribunales.

Subsistema de Apoyo Judicial, compuesto por las entidades de la Rama Ejecutiva que coadyuvan directamente al ejercicio de la función jurisdiccional, en los aspectos de instrucción criminal, medicina legal, administración de prisiones e investigaciones socio-jurídicas.

Subsistema de Apoyo Logístico, integrado por las entidades en cargadas de brindar soporte administrativo y financiero para el ejercicio de la función jurisdiccional.

Con el respaldo de una clara definición de funciones institucionales y a partir de los criterios generales de planificación coordinada determinados por el Ministerio de Justicia, cada subsistema establecerá sus procedimientos de programación y evaluación y determinará los requerimientos de coordinación interinstitucional. Para poner en ejecución el sistema así constituido, los subsistemas harán su propio plan de actividades, como base para la definición conjunta del Plan Sectorial de Desarrollo de la Justicia.

- *Informática jurídica*

El Gobierno Nacional brinda a la Rama Jurisdiccional un programa de dotación y entrenamiento para la sistematización de procesos y la distribución e intercambio de la Información, como instrumento de apoyo a la labor de los jueces y, en el futuro, de los litigantes y de la comunidad. Dicho programa, cuya implantación se inició en el Tribunal Superior de Bogotá, se extenderá durante los próximos cuatro años en forma gradual a los 27 Distritos Judiciales del país.

- *Apoyo para la modernización de procedimientos*

En conjunto con el programa de informática jurídica, el Ministerio de Justicia previa coordinación con la Rama Jurisdiccional, pondrá en marcha un programa de apoyo para la modernización de los procedimientos cotidianos en las dependencias judiciales, a través de la definición y divulgación de pautas organizativas y la simplificación sistematizada de actividades rutinarias.

- *Fortalecer los Servicios Legales y Apoyo Técnico*

El Ejecutivo tiene responsabilidad directa en la prestación de servicios técnico-legales a la Rama Jurisdiccional, tales como la instrucción criminal, la investigación policial y la medicina legal. La eficiencia de estos servicios es básica para la eficacia y la celeridad en la administración de Justicia.

También es responsabilidad del Ejecutivo proveer los mecanismos para que los ciudadanos tengan posibilidad de ejercer su derecho de defensa. Para atender estas responsabilidades, el Gobierno Nacional instauró los siguientes programas:

- *Fortalecimiento técnico de los servicios legales de apoyo*

El Ministerio de Justicia puso en marcha un programa de fortalecimiento, ampliación y dotación especializada de las dependencias responsables de la instrucción criminal y del cuerpo técnico de la Policía Judicial, de tal manera que puedan cumplir su función de apoyo a la Rama Jurisdiccional en la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal, aprobado por el Decreto 50 de 1987, que simplifica los procedimientos y permite mayor celeridad en la administración de la Justicia Penal.

- *Defensoría Pública de Oficio*

Una de las expresiones de pobreza que la sociedad colombiana se ha comprometido en erradicar, es la dificultad de acceso a la asistencia legal. El Gobierno pondrá en funcionamiento el Sistema Nacional de Defensoría Pública de Oficio, para atender la defensa de los ciudadanos inculpados o procesados que carezcan de recursos económicos.

Para el efecto, se reglamentará el Servicio Social Obligatorio de los profesionales del derecho, de tal manera que se establezca su responsabilidad en la atención de la defensoría pública.

Bajo el mismo criterio, el Gobierno somete a consideración del Congreso un proyecto de ley para determinar la obligatoriedad de establecer consultorios jurídicos comunitarios por parte de todas las facultades de derecho y de ciencias jurídicas.

La Defensoría Pública de Oficio se establecerá en coordinación con los gobiernos municipales y las organizaciones comunitarias, para garantizar su cercanía a la comunidad. Mejorar la Atención de los Recursos de la Rama Jurisdiccional y del Sector de la Justicia

La Rama Jurisdiccional requiere apoyo del Ejecutivo para el financiamiento y provisión de los recursos destinados a la administración de Justicia. Para atender esta responsabilidad, el Gobierno Nacional se propuso un conjunto de programas relacionados con la atención de los recursos humanos y de los recursos físicos.

- Recursos Humanos

El Gobierno ejecutará un programa gradual de expansión de la planta de personal en la Rama Jurisdiccional, destinado a ampliar su presencia y cobertura en las regiones menos atendidas por la administración de justicia, así como reforzar los despachos judiciales cuyas responsabilidades exijan incrementos de personal. Este programa se elaborará con base en el diagnóstico que para el efecto realiza el Ministerio de Justicia y en el estudio de la descongestión de despachos y la reducción de la carga laboral. Aspectos que se derivan de la aplicación de los nuevos códigos de procedimiento y de la racionalización de las actividades rutinarias propias de la administración de justicia (Cuadro No. 3).

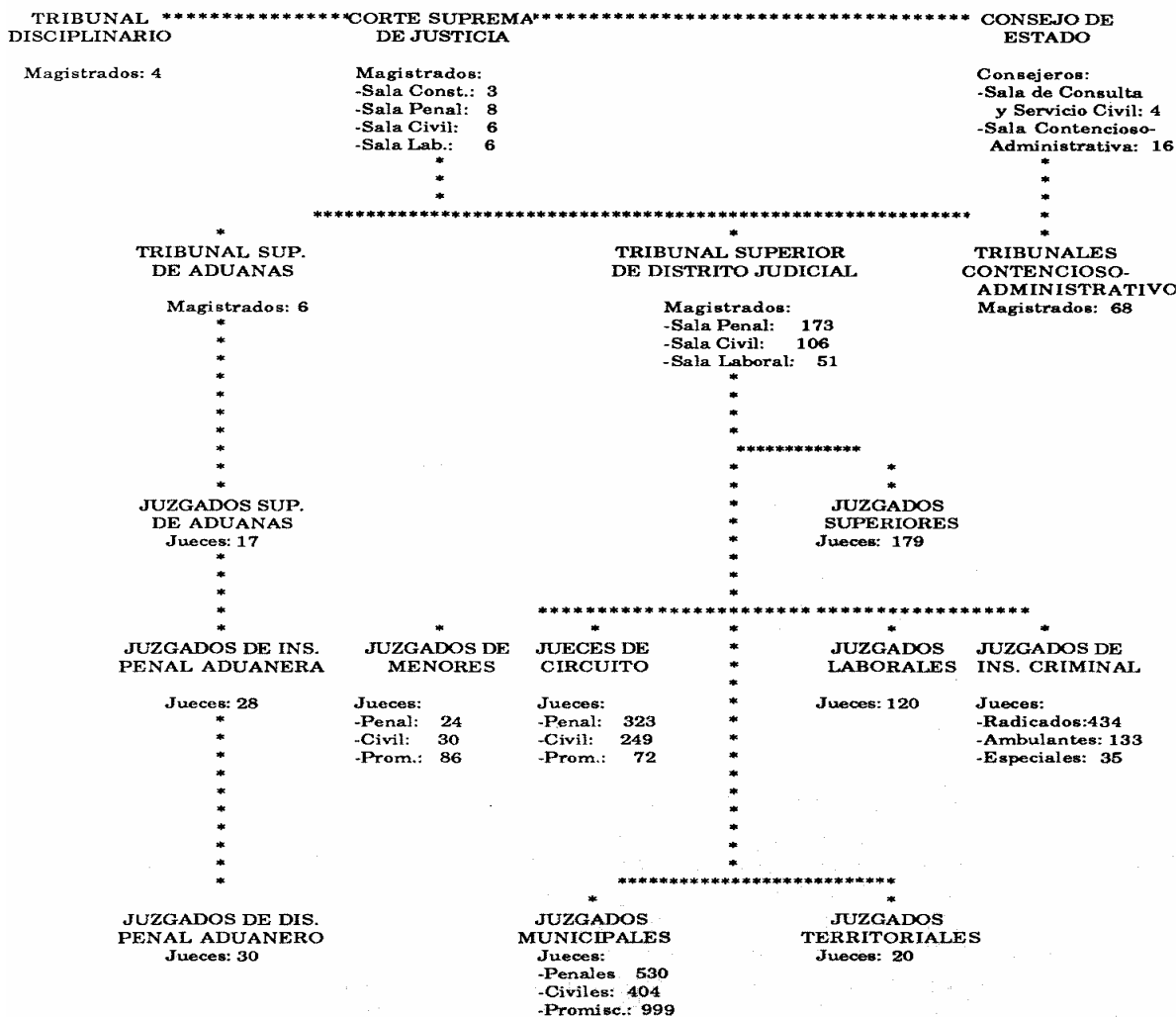
El Gobierno también se propone garantizar el funcionamiento de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, con el fin de capacitar los funcionarios de la Rama Jurisdiccional en las técnicas propias de la administración de justicia, para su actualización y perfeccionamiento. Los programas de la Escuela se establecerán en coordinación con la Rama Jurisdiccional, según los requerimientos y necesidades identificados por los Distritos Judiciales. Se ejecutarán a través de modalidades docentes interactivas y descentralizadas. Como contribución a su seguridad personal y familiar, el Gobierno Nacional ha provisto a todos los jueces de la República de un seguro especial, con amplia cobertura de riesgos.

- *Recursos Físicos*

Con base en el diagnóstico y las proyecciones que para el efecto establezca el sistema de planeación, seguimiento y evaluación de las actividades sectoriales, se adelantará un

programa para la adquisición de instalaciones y el mantenimiento de la infraestructura de despachos judiciales, establecimientos carcelarios, juzgados de instrucción criminal y centros de medicina legal.

Cuadro No. 3
ESTRUCTURA DE LA RAMA JURISDICCIONAL



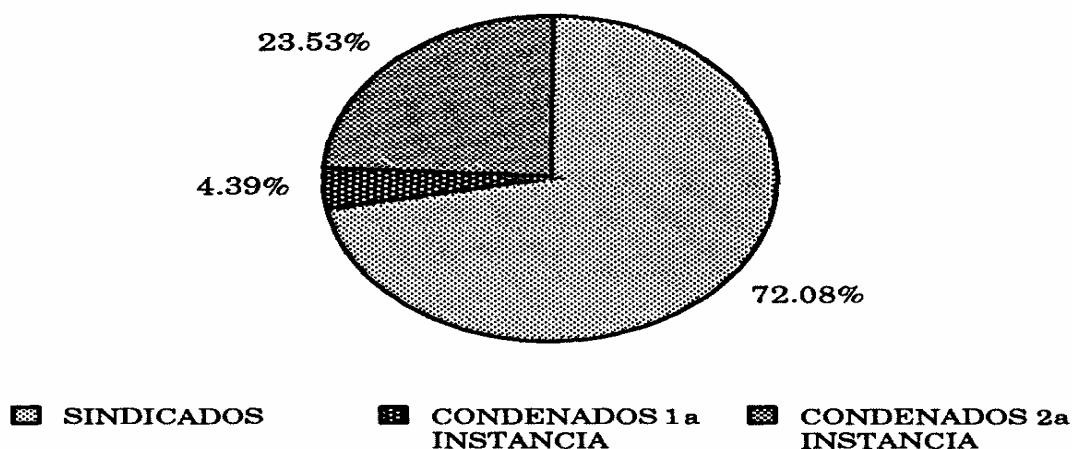
El programa otorga prioridad a aplicar recursos disponibles en la conclusión de las obras que actualmente se ejecutan y en la pro visión de sedes adecuadas para los despachos y dependencias de a- poyo que sean creados en las áreas menos atendidas. El Gobierno empezó la dotación técnica de la Policía Judicial para que ésta pueda cumplir con las exigencias del Nuevo Código de Procedimiento Penal.

En la actualidad se adelanta un estudio de requerimientos de dotación de la Rama Jurisdiccional y de procedimientos óptimos, como base para la ejecución de un programa

de dotación a gran escala. Antes de finalizar 1987 el Ministerio de Justicia y el Fondo Rotatorio de Justicia los pondrán en marcha.

Un programa análogo se ejecutará por parte del Ministerio y la Dirección General de Prisiones, para la dotación de las cárceles en las áreas de administración interna, bienestar de los reclusos y talleres.

Gráfica 1
SITUACION JURIDICA DE LA POBLACION RECLUSA
1986



Atención y Rehabilitación de Reclusos

Las acciones de mejoramiento de infraestructura y de dotación carcelaria, representan un primer aspecto dentro del propósito general de dar un adecuado tratamiento a los reclusos de los establecimientos dependientes de la Dirección General de Prisiones (Gráfica 1). Para brindarles atención integral, se adelantará un programa de bienestar, que comprende los siguientes aspectos:

- Atención básica al recluso, extendiendo a los establecimientos carcelarios la cobertura de los programas de Educación y Salud Básica para Todos, incluidos en el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta, con especial énfasis en los aspectos de asesoría psicológica, mejoramiento de las condiciones sanitarias y alfabetización.
- Capacitación integral a los reclusos, orientada a lograr su fácil y rápida reincorporación a la sociedad. Para este efecto, la Dirección General de Prisiones suscribirá convenios con las entidades especializadas en programas de capacitación y ampliará los vigentes, de tal modo que la oferta de servicios de capacitación ex tienda su cobertura a todo el personal carcelario del país.
- Desarrollo de la actividad laboral de los reclusos, por medio de talleres carcelarios, granjas penitenciarias, microempresas y formas asociativas de producción. En estos campos, los reclusos tendrán acceso a los programas de apoyo, crédito y asesoría técnica, en condiciones análogas a las de los pequeños productores.

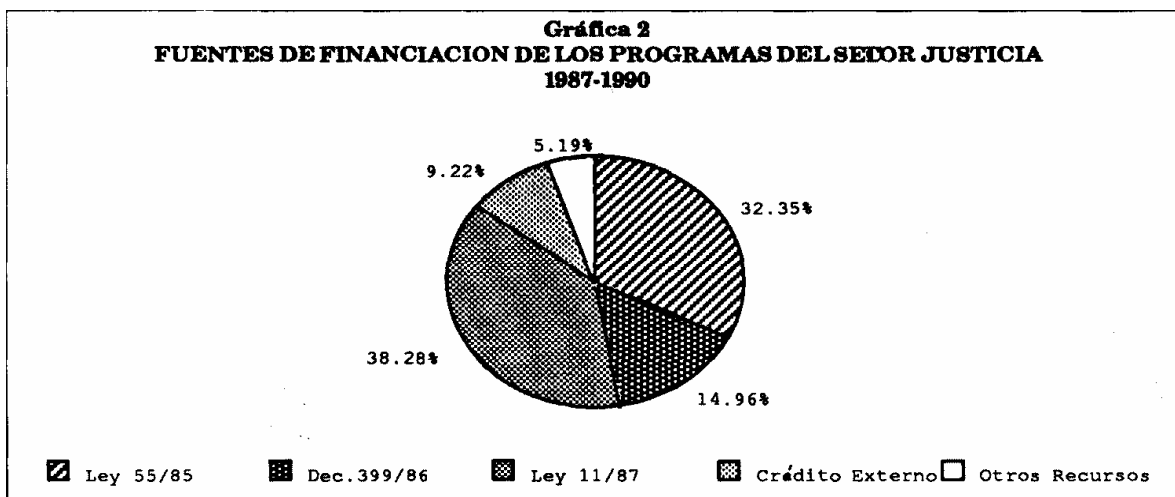
Proyecto de particular urgencia es la conformación de pabellones de alta seguridad en varios establecimientos para evitar la fuga de delincuentes peligrosos.

Como complemento a las acciones mencionadas, el Gobierno Nacional establecerá nuevos programas en la Escuela Penitenciaria Nacional, con el fin de ampliar la capacitación especializada del personal administrativo, paramédico y docente de las cárceles nacionales.

Los servicios de Defensoría Pública de Oficio atenderán con prioridad a los reclusos, como apoyo adicional a la política de atención al derecho de defensa de las personas y de agilidad en la definición de la situación jurídica de quienes se encuentran privados de libertad.

INVERSION Y FINANCIAMIENTO

Para dar curso a los programas mencionados, el Gobierno Nacional ha dado especial prioridad a la Justicia en la percepción de recursos financieros provenientes de la reorientación en la Inversión pública. El sector es beneficiario de la reasignación de rentas de destinación específica (Ley 55 de 1985) y aprovechará los rendimientos generados por los depósitos judiciales (Ley 11 de 1987). Además, recibirá recursos de crédito externo y del presupuesto nacional.



Sobre esta base, los recursos de inversión para la justicia en el período 1987-1990 ascienden a más de \$20 mil millones, expresados en pesos constantes. En consecuencia, la inversión promedio anual real aumentará en más del 55%, frente a la realizada en el cuatrienio anterior (Cuadros Nos. 4, 5 y Gráfica 2).

Cuadro No. 4

**GASTOS DE LA RAMA JURISDICCIONAL
Y EL MINISTERIO DE JUSTICIA
Apropiación Definitiva/Proyectada
1980 - 1990
(Millones de pesos corrientes)**

| Año | Gastos de Funcionamiento | | | Gastos de Inversión | | |
|------|--------------------------|---------------------------|--------|------------------------|---------------------------|-------|
| | Rama Jurisdiccional | Ministerio de Justicia | Total | Rama Jurisdiccional | Ministerio de Justicia | Total |
| 1980 | 5,681 | 1,609 | 7,290 | 157 | 294 | 451 |
| 1981 | 7,998 | 2,073 | 10,071 | 1,008 | 583 | 1,591 |
| 1982 | 10,176 | 2,626 | 12,802 | 1,216 | 630 | 1,846 |
| 1983 | 13,665 | 3,869 | 17,534 | 1,931 | 1,085 | 3,016 |
| 1984 | 17,012 | 4,942 | 21,954 | 522 | 330 | 852 |
| 1985 | 19,346 | 5,497 | 24,843 | 608 | 741 | 1,349 |
| 1986 | 23,107 | 6,479 | 29,586 | 1,380 | 1,341 | 2,721 |
| 1987 | 27,960 | 7,825 | 35,785 | 2,062 | 1,938 | 4,000 |
| 1988 | 34,950 | 9,781 | 44,731 | 4,310 | 3,562 | 7,872 |
| 1989 | 44,736 | 12,250 | 56,986 | 4,520 | 2,765 | 7,285 |
| 1990 | 58,156 | 16,276 | 74,432 | 4,930 | 3,061 | 7,991 |

Fuente: Contraloría General de la República- Informes Contraloría
Ministerio de Hacienda.
Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Justicia- Oficina de Planeación

Cuadro No. 5

**GASTOS DE LA RAMA JURISDICCIONAL
Y DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
Apropiación Definitiva/Proyectada
1980-1990
(Millones de pesos constantes de 1987)**

| AÑO | Gastos de Funcionamiento | | | Gastos de Inversión | | |
|------|--------------------------|---------------------------|--------|------------------------|---------------------------|-------|
| | Rama Jurisdiccional | Ministerio de Justicia | Total | Rama Jurisdiccional | Ministerio de Justicia | Total |
| 1980 | 24,808 | 7,026 | 31,834 | 685 | 1,284 | 1,969 |
| 1981 | 27,675 | 7,173 | 34,848 | 3,488 | 2,017 | 5,505 |
| 1982 | 27,503 | 7,097 | 34,600 | 3,286 | 1,703 | 4,989 |
| 1983 | 28,829 | 8,162 | 36,991 | 4,074 | 2,289 | 6,363 |
| 1984 | 29,741 | 8,640 | 38,381 | 912 | 577 | 1,489 |
| 1985 | 28,408 | 8,072 | 36,480 | 893 | 1,088 | 1,981 |
| 1986 | 27,739 | 7,778 | 35,517 | 1,657 | 1,610 | 3,267 |
| 1987 | 27,960 | 7,825 | 35,785 | 2,062 | 1,938 | 4,000 |
| 1988 | 28,884 | 8,083 | 36,967 | 3,562 | 2,944 | 6,506 |
| 1989 | 30,641 | 8,575 | 39,216 | 3,096 | 1,894 | 4,990 |
| 1990 | 32,856 | 9,195 | 42,051 | 2,785 | 1,729 | 4,514 |

Fuente: Contraloría General de la República- Informes Contraloría
Ministerio de Hacienda
Departamento Nacional de Planeación-UIP y UDS
Ministerio de Justicia- Oficina de Planeación

EMPLEO E INGRESOS

El mejoramiento en las condiciones de empleo y de remuneración al trabajo tiene por objetivos asegurar a los hogares una adecuada percepción de ingresos que les permitan elevar su nivel de vida y garantizar el pleno aprovechamiento del potencial productivo de los recursos humanos, que constituyen el activo fundamental de la sociedad.

La política general de empleo se fundamenta en el logro de un crecimiento alto y sostenido de la economía que permita aumentar los puestos de trabajo y mejorar las condiciones de remuneración. Como políticas de apoyo, el Gobierno ha previsto la corrección de factores normativos e institucionales que obstaculizan el funcionamiento del mercado de trabajo y afectan los aspectos prestacionales de los trabajadores. La política salarial está orientada a vincular el crecimiento de los salarios reales con los aumentos de la productividad y a mejorar la remuneración de los trabajadores de la microempresa y de la producción parcelaria rural.

DIAGNOSTICO

Como marco para la definición de las políticas de empleo e ingresos, se examinan a continuación el mercado laboral, su situación actual, las características específicas del desempleo urbano y el estado de los Ingresos laborales.

Condicionantes de la Oferta Laboral

Los factores determinantes de la oferta de trabajo en Colombia han cambiado en los últimos años. En las décadas anteriores al setenta, los desajustes del mercado se atribuían a factores de monográficos que se manifestaban en el desequilibrio estructural entre el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar y la capacidad de generación de empleo. De los años setenta en adelante, el desarrollo del mercado de trabajo ha estado influido por factores económicos asociados con el ritmo en la actividad productiva del país y se han hecho más notorias las restricciones institucionales y legales que afectan directamente a la oferta y a la demanda de trabajo.

- *Factores Demográficos*

Colombia ha experimentado, en las últimas décadas, tres fenómenos demográficos diferentes cuyos efectos todavía repercuten sobre el mercado laboral. El primero de ellos se asocia con el proceso de transición demográfica en el país. El segundo, se relaciona con la acelerada urbanización que acompañó el patrón de desarrollo adoptado. El tercero, con el considerable flujo migratorio de grupos poblacionales en edad de trabajar hacia las zonas fronterizas y el exterior, ocurrido durante los años sesenta y setenta (Cuadro No. 1). El descenso de la mortalidad inició la transición demográfica con un incremento en la tasa de crecimiento poblacional que llegó hasta 3.2% anual, en el período 1951-1964. Posteriormente, el descenso en la tasa de fecundidad redujo el crecimiento poblacional al 1.8% anual.

Consecuencia de la transición demográfica ha sido el cambio de la estructura de edades. La población menor de 15 años, que en el pasado inmediato aumentaba, tanto en términos absolutos como relativos, se encuentra próxima a su estancamiento en un número cercano a los 11 millones de habitantes. Por el contrario, las poblaciones en edad de trabajar y de la tercera edad crecen a tasas más elevadas que la de la población total.

Cuadro No. 1

CARACTERISTICAS DE LA POBLACION COLOMBIANA

| | 1938 | 1951 | 1964 | 1973 | 1985 | 1990 |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| I. Evolución de la Población | | | | | | |
| Número de Habitantes del país (Miles) | | | | | | |
| Total país | 8701.8 | 11548.2 | 17484.5 | 22915.2 | 29481.9 | 31318.0 |
| —Hombres | | 5738.1 | 8614.7 | 11225.8 | 14593.5 | 15729.8 |
| —Mujeres | | 5810.1 | 8869.9 | 11689.4 | 14888.4 | 15588.2 |
| Población Urbana | 2610.5 | 4919.5 | 9093.0 | 13601.3 | 19811.8 | 21614.8 |
| —Cuatro principales áreas metropolitanas del país (1) | | | 3768.0 | 6045.0 | 8686.5 | 10636.7 |
| —Resto de Cabeceras | | | 5325.0 | 7556.3 | 11125.3 | 10978.1 |
| Población Rural | 6091.3 | 6628.7 | 8391.5 | 9313.9 | 9670.1 | 9703.2 |
| Tasa promedio anual de crecimiento intercensal (%) | | | | | | |
| Total país | 1.1 | 2.2 | 3.2 | 2.9 | 2.1 | 1.8 |
| —Hombres | | | 3.2 | 3.0 | 2.2 | 1.5 |
| —Mujeres | | | 3.3 | 3.1 | 2.0 | 0.9 |
| Población Urbana | | 4.3 | 5.9 | 4.3 | 3.1 | 2.5 |
| —Cuatro principales áreas metropolitanas del país (1) | | | | 5.1 | 3.0 | 2.9 |
| —Resto de Cabeceras | | | | 3.8 | 2.8 | 1.9 |
| Población Rural | | 1.1 | 1.1 | 1.4 | 0.3 | 0.2 |
| II. Distribución de la Población según localización (%) | | | | | | |
| Rural | 70.0 | 57.4 | 48.0 | 40.7 | 32.8 | 31.0 |
| Urbana | 30.0 | 42.6 | 52.0 | 59.3 | 67.2 | 69.0 |
| Cuatro principales áreas metropolitanas | | | 21.6 | 28.4 | 29.5 | 34.0 |
| III. Distribución de la Población según edad (%) | | | | | | |
| Menores de 15 años | 42.0 | 42.5 | 46.6 | 44.2 | 36.1 | 34.3 |
| 15-64 años | 55.1 | 54.3 | 50.4 | 52.7 | 60.0 | 62.3 |
| 65 y más años | 2.9 | 3.2 | 3.0 | 3.1 | 3.9 | 3.5 |

(1) Medellín y Valle de Aburrá, Barranquilla y Soledad, Bogotá D.E., Cali y Yumbo.
FUENTE: Censos de Población 1938, 1951, 1964, 1973, y 1985. 1990, DNP proyecciones.

Otro de los rasgos notables del desarrollo demográfico es la reubicación espacial de la población. En la actualidad, cerca de dos terceras partes de ésta reside en las zonas urbanas, cuando ha ce 30 años era predominantemente rural. El acelerado crecimiento urbano, registrado entre 1951 y 1964 que fue de 5.7%, descendió entre 1964 y 1973 a 4.3% y a 3.1% entre 1973 y 1985. Para el período comprendido entre 1985 y 1990 se prevé una tasa de 2.5%. También es notoria la reducción en el crecimiento de las grandes ciudades, que en la actualidad es del 3.0%, cuando hace 20 años superaba el 6.0%.

Las cuatro principales ciudades, incluidas sus áreas metropolitanas, albergan el 30% de los colombianos y el 44% de los residentes urbanos. Para comienzos de la próxima década, se estima que estas ciudades concentrarán el 34% de la población. Sin embargo, el mayor dinamismo demográfico se registra en las ciudades inter medias, que en la actualidad crecen a tasas más aceleradas.

En décadas pasadas, el flujo migratorio hacia el exterior, principalmente Venezuela, Ecuador y Estados Unidos, de grupos poblacionales en edad de trabajar, redujo la excesiva presión ocupacional. En la década actual la emigración ha sido menos intensa debido a las rígidas reglamentaciones impuestas por los países receptores, a la eliminación de las diferencias salariales que imponía la devaluación y a los períodos de recesión económica que han vivido los países receptores.

Cuadro No. 2
CARACTERISTICAS DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE COLOMBIA
(Porcentajes)

| | 1951 | 1964 | 1973 | 1985 | 1990 | Crecimiento promedio anual (%) | | | |
|---|------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------|---------|---------|---------|
| | | | | | | 1964-51 | 1973-64 | 1985-73 | 1990-85 |
| I. Población en edad de trabajar (1) | | | | | | | | | |
| Número de Personas según sexo (Miles) | | | | | | | | | |
| Hombres | 6844 | 10656 | 14529 | 21716 | 25174 | 3.4 | 3.5 | 3.4 | 3.0 |
| Mujeres | 3341 | 6390 | 6858 | 10666 | | 3.4 | 0.8 | 3.9 | |
| Distribución Porcentual (%) | | | | | | | | | |
| Hombres | 3503 | 6693 | 11185 | 13670 | | 3.6 | 5.9 | 1.6 | |
| Mujeres | 48.8 | 48.2 | 48.3 | 50.0 | | | | | |
| Mujeres | 51.2 | 51.8 | 51.7 | 50.0 | | | | | |
| II. Población económicamente activa | | | | | | | | | |
| Número de Personas según sexo (Miles) | | | | | | | | | |
| Hombres | 3755 | 5134 | 7130 | 11306 | 13689 | 2.4 | 3.7 | 3.9 | 3.9 |
| Mujeres | 3064 | 4102 | 4636 | 7018 | | 2.3 | 1.4 | 3.5 | |
| Distribución Porcentual (%) | | | | | | | | | |
| Hombres | 701 | 1032 | 2494 | 4288 | | 3.0 | 10.3 | 4.6 | |
| Mujeres | 81.3 | 79.9 | 73.9 | 62.1 | | | | | |
| Mujeres | 18.7 | 20.1 | 26.1 | 37.9 | | | | | |
| III. Tasas de Participación | | | | | | | | | |
| Tasa Bruta de Participación (2) | 32.5 | 29.4 | 31.1 | 38.3 | 43.7 | | | | |
| Hombres | 53.2 | 47.6 | 41.3 | 48.1 | | | | | |
| Mujeres | 12.1 | 11.6 | 21.3 | 28.8 | | | | | |
| Tasa Global de Participación (3) | 54.9 | 48.2 | 45.7 | 52.1 | 54.4 | | | | |
| Hombres | | 64.2 | 67.6 | 64.6 | | | | | |
| Mujeres | | 15.4 | 22.3 | 31.6 | | | | | |

(1) Población mayor de 12 años para 1951 y 1964. Población mayor de 10 años para 1973, 1985

(2) Porcentaje de la Población económicamente activa sobre la Población total

(3) Porcentaje de la Población económicamente activa sobre la Población en edad de trabajar

Nota : Las cifras de 1985 son provisionales

FUENTE : DNP-UPG-DEM. Cálculos con base en Censos de Población 1938, 1951, 1964, 1973, 1985 y Misión de Empleo

Estos fenómenos han acelerado el crecimiento de la población en edad de trabajar, por encima del incremento de la población total. La población urbana en edad de trabajar crecerá en 2.8% anual y la rural en 0.7%. Sólo en la década del noventa la transición demográfica dará lugar a ritmos menores de crecimiento de la población urbana en edad de trabajar (Cuadro No. 2).

- *Participación Laboral*

La incorporación al mercado laboral de la población en edad de trabajar presentó una relativa tendencia a la baja desde los años cincuenta hasta mediados de la década del sesenta. Este fenómeno se debió al rejuvenecimiento de la población, a la creciente retención generada por la expansión del sistema educativo y a las exigencias del trabajo en el hogar derivadas del aumento en el número de hijos sobrevivientes.

Esta tendencia se interrumpió en los setenta, en especial en las áreas urbanas, debido a los cambios en la estructura de edades, al aumento de la población en edad de trabajar, al mayor egreso de personas educadas y a la mayor participación femenina. Para las

cuatro principales ciudades del país, en lo corrido de 1987, la tasa de participación global (definida como la población económicamente activa sobre la población total en edad de trabajar) alcanzó el 58.3%, siendo ésta la tasa más alta desde que se realiza la Encuesta de Hogares, cuando diez años atrás, era del 50% en pro medio. Si bien este fenómeno se explica, en gran medida, por las transformaciones socio-demográficas, también es consecuencia del aumento en la participación laboral de las mujeres, de los menores y de los trabajadores de tiempo parcial (Cuadros No. 3y 4).

Cuadro No. 3

**FUERZA LABORAL SEGUN NIVEL EDUCATIVO
(Porcentajes)**

| | 1951 | 1964 | 1970-73 | 1978 |
|-------------------|------|------|---------|------|
| Sin Educación (1) | 42.3 | 28.9 | 19.6 | 16.3 |
| Primaria | 49.7 | 60.6 | 59.8 | 54.8 |
| Media | 7.0 | 9.1 | 18.0 | 24.1 |
| Superior | 1.0 | 1.3 | 2.6 | 4.7 |

(1) Incluye Otros

FUENTE: Misión de Empleo. Tomado de François Bourguignon, " The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution over the Past Three Decades", Banco Mundial, 1986

Cuadro No. 4

**TASAS DE PARTICIPACION
Y DESEMPLEO URBANAS (4 CIUDADES) (1)
(Porcentajes)**

| | Tasa de Participación Bruta (2) | Tasa de Participación Global (3) | Tasa de Desempleo (4) | | |
|-----------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------|----------|------------|
| | | | Total | Cesantes | Aspirantes |
| Junio | 35.7 | 49.6 | 10.2 | 6.8 | 3.5 |
| Diciembre | 36.5 | 50.2 | 9.4 | 5.9 | 3.5 |
| Junio | 36.2 | 49.7 | 10.0 | 6.4 | 3.6 |
| Diciembre | 36.5 | 48.8 | 8.0 | 4.9 | 3.1 |
| Junio | 37.2 | 49.9 | 9.3 | 6.1 | 3.2 |
| Diciembre | 38.2 | 51.3 | 8.7 | 5.8 | 2.9 |
| Junio | 38.0 | 51.7 | 8.6 | 5.9 | 2.8 |
| Diciembre | 40.0 | 54.3 | 8.9 | 5.6 | 3.3 |
| Junio | 40.0 | 54.1 | 10.4 | 6.8 | 3.6 |
| Diciembre | 39.7 | 53.7 | 9.3 | 5.9 | 3.5 |
| Junio | 38.6 | 52.0 | 8.4 | 5.9 | 2.5 |
| Diciembre | 38.9 | 52.4 | 7.7 | 5.2 | 2.5 |
| Junio | 39.5 | 53.3 | 8.6 | 6.2 | 2.5 |
| Diciembre | 39.4 | 53.2 | 8.9 | 6.3 | 2.5 |
| Junio | 40.8 | 54.5 | 12.0 | 8.7 | 3.3 |
| Diciembre | 42.1 | 56.7 | 12.6 | 8.8 | 3.8 |
| Junio | 41.5 | 55.4 | 3.4 | 9.7 | 3.7 |
| Diciembre | 43.2 | 57.8 | 13.3 | 9.2 | 4.1 |
| Junio | 43.4 | 57.9 | 14.6 | 10.5 | 4.1 |
| Diciembre | 42.0 | 56.3 | 13.0 | 8.6 | 4.4 |
| Junio | 43.2 | 57.3 | 15.0 | 10.1 | 4.9 |
| Diciembre | 43.8 | 58.1 | 12.5 | 8.5 | 3.9 |
| Junio | 44.1 | 58.3 | 12.1 | | |

Nota: Las diferencias con respecto a cifras anteriores obedecen a ajustes poblacionales con base en el Censo de 1985

- (1) Bogotá D. E., Medellín, Cali , Barranquilla y sus respectivas áreas metropolitanas
- (2) Porcentaje de la Población económicamente activa sobre la Población total
- (3) Porcentaje de la Población económicamente activa sobre la Población en edad de trabajar
- (4) Porcentaje de la Población desocupada sobre la Población económicamente activa

FUENTE: Misión de Empleo con base en DANE , Encuestas de Hogares.

En 1985, cerca de 4.3 millones de mujeres Integraban la población económicamente activa del país, representando el 38% del total de la fuerza laboral nacional. En 1973, su número alcanzaba a sólo 2.5 millones. Se estima que para finales del presente siglo su participación ascienda al 40%.

Se desconoce el número de niños trabajadores. Un estudio efectuado a comienzos de esta década estimaba en más de 3 millones los menores que se encontraban laborando en ocupaciones diversas y a veces en condiciones de extremo riesgo para su salud física y mental.

En lo que resta de la presente década, el mercado de trabajo urbano deberá asimilar, tanto el efecto estrictamente demográfico, como el efecto de aumento en las tasas de participación, especialmente de las mujeres. Las proyecciones de la Misión de Empleo sobre la evolución de la oferta laboral para el quinquenio 1985-1990 indican que continuará aumentando a un ritmo pro medio del 3% anual. En las ciudades, la población económicamente activa crecerá al 3.9% anual, mientras que en el campo se man tendrá el ritmo histórico de 1.4%.

El mercado de trabajo

Hasta finales de la década del sesenta, la transferencia masiva de mano de obra hacia actividades urbanas no ocasionó consecuencias indeseables sobre la estructura y el crecimiento del empleo, ya que coincidió con el proceso de industrialización y el acelerado crecimiento de los servicios. Sin embargo, en los años setenta fue reduciéndose la capacidad de absorción productiva, se generaron excedentes crecientes de mano de obra, proliferaron las ocupaciones marginales, se acentuó la informalidad y se deterioraron las condiciones de trabajo.

La modificación en el nivel y estructura del empleo ocasionó variaciones significativas en las formas de contratación y, por tanto, en la calidad misma de las ocupaciones. Uno de los elementos que más resalta es el aumento del trabajo temporal, en especial en la industria manufacturera, utilizado para atender las fluctuaciones del nivel de actividad. Además, la mayor flexibilidad en la contratación de mano de obra fue, en parte, resultado del proceso de racionalización en el uso de fuerza de trabajo debido a las cargas del régimen laboral (Cuadro No. 5).

Las tendencias anotadas se reflejan en el aumento, en esta década, del subempleo, o sea, de aquellos que trabajan menos de las dos terceras partes de la jornada laboral o de los que, trabajando más tiempo, consideran que sus ingresos son insuficientes o tienen baja productividad y quieren trabajar más o en otra ocupación. Mientras que entre 1976 y 1983, los subempleados perdieron importancia frente a los plenamente ocupados, en la posterior fase recesiva de la economía comenzaron a aumentar hasta alcanzar una tasa de alrededor del 20%, en 1986.

Se aprecia un aumento relativo de los trabajadores del sector in formal. Este fenómeno es consecuencia de la desconcentración y descentralización de los procesos productivos y de trabajo, de la ausencia de inversión en algunas actividades y de las limitaciones en la capacidad adquisitiva de los salarios. Por consiguiente, está en estrecha

interrelación con el comportamiento del sector formal de la economía y es un mecanismo de ajuste ante los ciclos económicos. A partir de los ochenta, este sector ha recibido un importante flujo de desempleados que aceptan opciones precarias de supervivencia, al margen del régimen legal. La revelación del doble papel, desempeñado por este sector en la última década, hizo evidente la endogeneidad del mercado de trabajo con el acontecer de la economía y puso de relieve, tanto las des como los problemas del sector informal.

Cuadro No. 5

**COMPOSICION DEL EMPLEO POR ACTIVIDAD ECONOMICA 1938-84
(Porcentajes)**

| | 1938 | 1951 | 1964 | 1974 | 1980 | 1984 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Agropecuario | 59.2 | 55.9 | 49.0 | 41.9 | 34.8 | 32.7 |
| Minería | 2.3 | 1.7 | 1.6 | 0.8 | 0.9 | 1.1 |
| Industria Manufacturera | 14.1 | 12.7 | 13.2 | 14.3 | 17.5 | 16.4 |
| Construcción | 2.8 | 3.7 | 4.5 | 4.7 | 4.6 | 5.0 |
| Electricidad, Gas y Agua | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.3 | 0.3 |
| Comercio | 5.7 | 5.6 | 8.9 | 12.6 | 16.5 | 17.8 |
| Transporte y Comunicaciones | 2.0 | 3.6 | 3.9 | 4.1 | 4.4 | 4.5 |
| Otros Servicios | 13.7 | 16.5 | 18.6 | 21.1 | 21.0 | 22.2 |
| Domésticos | 8.6 | | 9.8 | 5.9 | 3.4 | 3.6 |
| No Domésticos | 5.1 | | 8.8 | 15.2 | 17.6 | 18.6 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE : Misión de Empleo. Cálculos a partir de los Censos de Población, Alvaro Reyes, "Tendencias del Empleo y la Distribución del Ingreso", 1986 y la Encuesta Nacional de Hogares EH 19

Sin embargo, la expresión más evidente del problema laboral de Colombia es el desempleo urbano. De acuerdo con las cifras censales, el desempleo no fue un fenómeno importante en los años cincuenta y principios del sesenta, cuando las bajas tasas registradas (3%-7%) obedecían a factores estructurales derivados de excesos demográficos o a las limitaciones de una demanda restringida por capital y divisas.

La asociación entre las fluctuaciones del desempleo y los ciclos de la economía se hizo más estrecha en las dos últimas décadas. El elevado crecimiento económico de los años setenta, estuvo acompañado de niveles en la tasa de desempleo que oscilaron alrededor del 9%. A principios de la década del ochenta, durante el ciclo recesivo de la actividad productiva, se registraron tasas crecientes de desempleo que, en las cuatro principales ciudades alcanzaron un máximo de 15%, en junio de 1986. A partir de entonces, el desempleo comenzó a mostrar tendencia a la baja. En 1987, la tasa de desempleo es de 12.1% (Cuadro No. 4).

El incremento del desempleo en años recientes se explica en lo fundamental por el número de trabajadores que perdieron su empleo en la fase recesiva del ciclo. La recuperación económica, desde 1986, ha estado acompañada de la reincorporación de des empleados que habían quedado cesantes. La incidencia del desempleo por ciudades varía dependiendo de las características de su estructura productiva. Medellín y Barranquilla han sido las ciudades más afectadas por la recesión industrial y exportadora. En Cali y Bogotá, el problema del desempleo ha sido menos grave debido a su mayor diversificación económica.

En la zona rural la situación del mercado de trabajo es diferente por cuanto los desequilibrios laborales están, en general, asociados con el subempleo, la inestabilidad de la remuneración del trabajador y bajos niveles de productividad e ingresos.

Perfil de los Desempleados Urbanos

En los últimos diez años, la tasa de desempleo ha variado paralelamente con las fluctuaciones económicas, mientras que las características de los desempleados han permanecido relativamente inmodificadas (Cuadro No. 6).

Por estructura de edades, se observa que las mayores tasas de desempleo se registran en la población más joven y que éstas disminuyen a medida que se avanza en edad. En el grupo de 25 a 29 años, las tasas son altas y superiores a las del grupo de 30 a 59 años. En este último, la experiencia del trabajador juega un papel importante, por lo cual las tasas son menores y más estables. En estas edades se encuentra la mayoría de jefes de hogar. En la población de menores de 25 años, las tasas de desempleo están influidas por su variable participación en el mercado laboral.

Según sexo, se encuentra que la tasa de desempleo de las mujeres es más alta que la de los hombres y es influida por las diferencias entre los patrones de participación de ambos sexos. La brecha en las tasas de cesantía ha sido menor que la observada en las tasas de aspirantes. Según posición familiar, los hijos solteros y las esposas registran tasas de desempleo hasta 6.3 y 2.7 veces superiores a las de los jefes de hogar. Este comportamiento se origina por la búsqueda de trabajo de tiempo parcial. En la última década la proporción de desempleados que demandaban empleo parcial aumentó del 9.1% al 16.2%.

El desempleo ha sido sistemáticamente mayor en las ocupaciones de tipo administrativo, llegando a registrarse tasas cercanas al 23% en años recientes. La desocupación es más baja entre los grupos con menores niveles de educación, que tienen tasas de desempleo inferiores, mientras que las de personas con educación media llegan a elevarse por encima de las del desempleo promedio.

Cabe destacar que el desempleo se circunscribe, básicamente, a los mercados de trabajo para el sector formal, ya que en el sector informal las variaciones de los ingresos medios son el principal mecanismo de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.

Cuadro No. 6

**CARACTERISTICAS DE LA POBLACION URBANA
DESOCUPADA EN COLOMBIA
Cifras del Primer Trimestre del Año
(Porcentajes)**

| | 1976 | 1980 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| I. Tasas específicas de desempleo según sexo | | | | | | | |
| Hombres | 10.1 | 9.2 | 7.7 | 9.2 | 10.8 | 10.8 | 11.1 |
| Cesantes | 7.3 | 6.6 | 5.7 | 7.4 | 8.4 | 8.2 | 8.5 |
| Aspirantes | 2.9 | 2.5 | 2.1 | 2.0 | 2.5 | 2.6 | 2.6 |
| Mujeres | 13.9 | 13.4 | 12.9 | 13.1 | 18.1 | 16.8 | 18.9 |
| Cesantes | 7.6 | 7.6 | 8.2 | 8.4 | 11.8 | 10.6 | 12.5 |
| Aspirantes | 6.2 | 5.9 | 4.7 | 4.7 | 6.3 | 6.3 | 6.4 |
| II. Tasas específicas de desempleo según edad | | | | | | | |
| 12 a 14 años | 22.5 | 14.3 | 15.5 | 11.7 | 16.0 | 15.3 | 23.5 |
| 15 a 19 años | 26.0 | 25.2 | 23.8 | 24.7 | 29.6 | 32.9 | 29.5 |
| 20 a 24 años | 18.1 | 18.2 | 16.9 | 18.5 | 23.4 | 23.7 | 24.3 |
| 25 a 29 años | 9.9 | 8.0 | 9.1 | 10.3 | 14.1 | 13.8 | 15.0 |
| 30 a 59 años | 5.3 | 4.7 | 3.8 | 4.8 | 6.6 | 7.0 | 7.7 |
| 60 y más años | 5.0 | 3.8 | 2.7 | 4.1 | 4.5 | 4.3 | 6.8 |
| III. Tasas específicas de desempleo según nivel educativo | | | | | | | |
| Ninguno | 6.9 | 5.3 | 5.8 | 6.6 | 7.5 | 8.8 | 9.2 |
| Primaria | 10.4 | 9.5 | 8.0 | 9.2 | 11.8 | 11.1 | 11.4 |
| Secundaria | 10.5 | 10.2 | 11.2 | 11.1 | 15.1 | 16.5 | 16.5 |
| Superior | 2.2 | 2.9 | 3.5 | 3.6 | 6.0 | 6.5 | 6.6 |
| IV. Tasas específicas de desempleo por parentesco | | | | | | | |
| Jefe | 3.7 | 2.9 | 2.8 | 3.2 | 3.5 | 3.1 | 3.7 |
| Cónyuge | 7.3 | 6.6 | 6.9 | 6.4 | 9.0 | 9.8 | 11.7 |
| Hijos | 16.2 | 14.1 | 14.5 | 15.5 | 18.1 | 16.3 | 16.3 |
| V. Tasas específicas de desempleo por rama de actividad buscada | | | | | | | |
| Industria | 11.6 | 12.1 | 9.6 | 10.5 | 13.7 | 13.7 | 14.8 |
| Construcción | 16.1 | 13.9 | 11.4 | 15.0 | 18.2 | 19.1 | 17.2 |
| Comercio | 16.2 | 13.6 | 11.0 | 11.6 | 14.7 | 14.9 | 14.6 |
| Transporte | 9.3 | 6.5 | 8.0 | 9.4 | 10.8 | 11.3 | 11.7 |
| Estab. Financieros | 11.0 | 12.2 | 16.6 | 16.1 | 21.9 | 24.7 | 23.4 |
| Servicios | 6.0 | 6.5 | 6.6 | 7.3 | 9.5 | 10.0 | 11.0 |

Continuación

Cuadro No. 6

**CARACTERISTICAS DE LA POBLACION URBANA
DESOCUPADA EN COLOMBIA
Cifras del Primer Trimestre del Año
(Porcentajes)**

| | 1976 | 1980 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| VI. Tasas específicas de desempleo por posición ocupacional | | | | | | | |
| Empleados y Obreros | 15.9 | 15.4 | 13.2 | 15.0 | 19.3 | 18.7 | 19.8 |
| Cuenta Propia | 1.5 | 1.3 | 1.1 | 1.0 | 1.4 | 2.0 | 1.8 |
| Patrones | 1.1 | 0.4 | 5.3 | 6.1 | 5.9 | 4.9 | 5.5 |
| S. Doméstico | 4.6 | 3.7 | 4.0 | 4.1 | 7.7 | 7.3 | 9.4 |
| VII. Tasas específicas de desempleo por grupo principal de ocupación | | | | | | | |
| Profesionales | 7.1 | 7.3 | 5.7 | 6.0 | 6.5 | 9.1 | |
| Personal Advtvo. | 20.5 | 20.9 | 18.6 | 18.6 | 19.2 | 23.2 | |
| Comerc. y Vend. | 10.5 | 9.6 | 8.5 | 9.0 | 11.4 | 12.1 | |
| Trab. de Servicios | 6.8 | 6.4 | 7.3 | 8.3 | 11.1 | 11.4 | |
| Operarios | 12.2 | 11.0 | 9.2 | 11.3 | 13.7 | 13.9 | |
| VIII. Distribución de los desempleados por tipo de contratación buscada | | | | | | | |
| Permanente | 89.6 | 88.2 | 89.8 | 91.3 | 89.4 | 90.5 | 86.7 |
| Hombres | 89.1 | 87.1 | 90.0 | 90.9 | 90.0 | 91.7 | 87.6 |
| Mujeres | 90.2 | 89.3 | 89.5 | 91.8 | 88.8 | 89.5 | 86.0 |
| Tempóral | 10.4 | 11.8 | 10.2 | 8.7 | 10.6 | 9.5 | 13.3 |
| Hombres | 10.9 | 12.9 | 10.0 | 9.1 | 10.0 | 8.3 | 12.4 |
| Mujeres | 9.8 | 10.7 | 10.4 | 8.2 | 11.3 | 10.5 | 14.0 |
| Tiempo Completo | 90.9 | 86.6 | 87.5 | 90.0 | 85.7 | 86.8 | 83.8 |
| Hombres | 92.9 | 88.7 | 89.4 | 92.2 | 88.7 | 91.4 | 86.8 |
| Mujeres | 88.4 | 84.5 | 85.5 | 87.6 | 83.0 | 82.5 | 81.3 |
| Tiempo Parcial | 9.1 | 13.4 | 12.5 | 10.0 | 14.3 | 13.2 | 16.2 |
| Hombres | 7.1 | 11.3 | 10.6 | 7.4 | 11.3 | 8.6 | 13.2 |
| Mujeres | 11.6 | 15.5 | 14.4 | 12.5 | 17.0 | 17.5 | 18.7 |

FUENTE : DANE Encuestas de Hogares

Determinantes de los Ingresos Laborales

La evolución de los ingresos laborales está determinada en lo funda por la variaciones de los salarios, las prestaciones y los factores institucionales.

- *Salarios e Ingresos del Trabajo*

La tendencia de largo plazo de los salarios reales del sector privado, en zonas urbanas y rurales, ha sido ascendente; sin embargo, han estado sujetos a importantes fluctuaciones y recientemente se ha debilitado su capacidad de compra. Los Ingresos urbanos, en promedio, crecieron de modo permanente entre 1965 y 1972, disminuyeron hasta 1977 y se recuperaron en los años sub siguientes, hasta alcanzar su más alto nivel entre 1982 y 1984. Por su parte, los ingresos rurales crecieron entre 1958 y 1962, se estancaron hasta 1976 y se recuperaron en los dos años siguientes, para comenzar de nuevo a caer. El Ingreso medio en el sector público presenta una respuesta relativamente

lenta a las fluctuaciones en la tasa de inflación y el ajuste real se ha reducido en los años recientes debido a las restricciones fiscales (Cuadros Nos. 7 y 8 y Gráfica 1).

Cuadro No. 7

INDICADORES DE LA EVOLUCION DEL SALARIO REAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(Pesos de diciembre de 1978)

| | Agricultura | | Industria Manufacturera | | | Construcción | | | Comercio | Sector Público |
|------|------------------------|------------------------------|-------------------------|---------|---------|--------------|----------------------------------|---------------------------------|----------|----------------|
| | Jornales Clima Frío | Salario Mensual Empleados | Obreros | Maestro | Oficial | Ayudante | Sueldos y prest. Promedio-mes | Salario Mensual Promedio-mes | | |
| 1953 | | | | | | | 55.5 | | | |
| 1954 | 72.8 | | | | | | 59.9 | | | |
| 1955 | 73.6 | | | | | | 62.9 | | | |
| 1956 | 69.4 | | | | | | 79.0 | | | |
| 1957 | 66.5 | | | | | | 70.3 | | | |
| 1958 | 66.3 | 9360.7 | 3998.7 | | | | 75.9 | | 5905.7 | |
| 1959 | 68.2 | 9591.5 | 4050.4 | | | | 84.4 | | 6580.5 | |
| 1960 | 70.4 | 9681.1 | 4333.0 | | | | 85.7 | | 7356.4 | |
| 1961 | 75.6 | 9994.9 | 4732.1 | | | | 88.0 | | 6956.7 | |
| 1962 | 83.4 | 11103.3 | 6115.0 | | | | 90.8 | | 7273.2 | |
| 1963 | 81.6 | 11566.8 | 5987.1 | | | | 81.3 | | 6755.4 | |
| 1964 | 81.5 | 12132.5 | 6281.8 | | | | 92.7 | | 6857.0 | |
| 1965 | 79.4 | 11923.1 | 6097.3 | | | | 94.1 | | 6362.5 | |
| 1966 | 77.3 | 12098.8 | 6151.3 | | | | 84.0 | | 6838.1 | |
| 1967 | 83.3 | 12663.7 | 6304.2 | | | | 93.3 | | 6638.9 | |
| 1968 | 82.3 | 13209.4 | 6574.8 | | | 100.1 | | | 6638.3 | |
| 1969 | 75.1 | 12746.0 | 6324.1 | | | | | | 7036.8 | |
| 1970 | 80.0 | 15639.4 | 6421.1 | | | | 98.1 | | 7923.5 | |
| 1971 | 79.4 | 13851.6 | 5879.1 | | | | 88.3 | | 8025.8 | |
| 1972 | 87.8 | 13204.0 | 5754.0 | | | | 96.9 | | 7683.5 | |
| 1973 | 91.2 | 11661.2 | 4974.7 | | | | 86.8 | | | |
| 1974 | 88.2 | 10456.6 | 4561.3 | | | | 91.9 | | | |
| 1975 | 89.3 | 10575.0 | 4706.5 | 334.4 | 128.3 | | 88.7 | 4925.7 | 8328.2 | |
| 1976 | 88.0 | 10155.9 | 4465.7 | 282.6 | 114.1 | | 81.6 | 5111.4 | 7211.9 | |
| 1977 | 103.2 | 9356.7 | 4328.1 | 264.2 | 103.0 | | 78.5 | 5637.5 | 7319.6 | |
| 1978 | 113.5 | 10129.9 | 4746.2 | 299.9 | 124.4 | | 90.5 | 6275.5 | 8087.0 | |
| 1979 | 111.1 | 9732.2 | 4909.8 | 310.6 | 143.6 | | 99.8 | 6182.3 | 7436.8 | |
| 1980 | 111.0 | 9703.8 | 4896.6 | 354.0 | 158.8 | 108.3 | | 7117.3 | 7477.5 | |
| 1981 | 108.8 | 9740.0 | 4957.6 | 367.2 | 163.8 | 113.4 | | 7067.5 | 7543.8 | |
| 1982 | 106.7 | 10253.5 | 5327.2 | 378.9 | 162.9 | 115.3 | | 7460.2 | 7722.2 | |
| 1983 | 110.6 | 11324.9 | 5855.7 | 415.8 | 174.8 | 122.2 | | 7990.8 | 8511.4 | |
| 1984 | 110.1 | 11737.5 | 6168.2 | 415.9 | 174.9 | 122.1 | | 8182.8 | 8850.1 | |
| 1985 | 106.5 | 11104.8 | 5828.2 | 377.3 | 164.5 | 118.1 | | 7968.0 | 7932.6 | |
| 1986 | 112.3 | 11271.4 | 6009.6 | 341.3 | 152.7 | 115.2 | | 8364.1 | 8018.1 | |

NOTA: Deflactor utilizado: Indice de precios al consumidor (ingresos bajos).

FUENTE : DNP-UPG-DEM con base en DANE

Cuadro No. 8

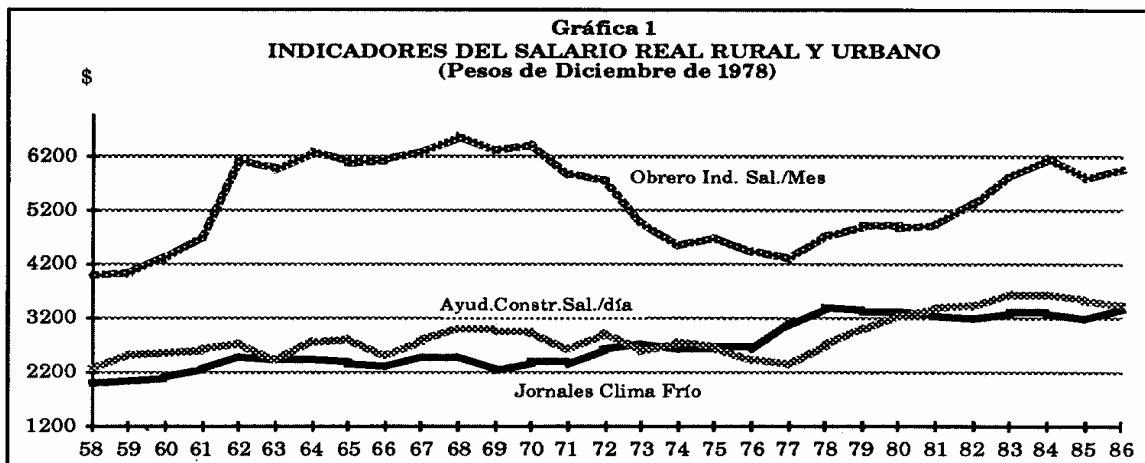
INGRESOS TOTALES SEGUN POSICION
OCUPACIONAL EN EL SECTOR URBANO

| | Asalariado Privado | Asalariado Público | Servicio Doméstico | Cuenta Propia |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| I. Precios corrientes | | | | |
| 1976 | 2422 | 4732 | 1713 | 2991 |
| 1977 | 3855 | 5705 | 2162 | 4250 |
| 1978 | 4852 | 7627 | 3097 | 5313 |
| 1979 | 6601 | 9677 | 4129 | 6992 |
| 1980 | 8521 | 12137 | 5434 | 8968 |
| 1981 | 11183 | 15912 | 6602 | 12578 |
| 1982 | 14170 | 20530 | 7537 | 16089 |
| 1983 | 17318 | 25541 | 9917 | 18093 |
| 1984 | 20563 | 31434 | 12630 | 19475 |
| 1985 | 24617 | 38485 | 13677 | 24987 |
| II. Precios constantes de diciembre 1978 | | | | |
| 1976 | 3692 | 7213 | 2611 | 4559 |
| 1977 | 4546 | 6728 | 2550 | 5012 |
| 1978 | 4852 | 7627 | 3097 | 5313 |
| 1979 | 5086 | 7455 | 3181 | 5387 |
| 1980 | 5189 | 7392 | 3309 | 5462 |
| 1981 | 5353 | 7617 | 3160 | 6021 |
| 1982 | 5499 | 7967 | 2925 | 6243 |
| 1983 | 5758 | 8492 | 3297 | 6016 |
| 1984 | 5780 | 8835 | 3550 | 5474 |
| 1985 | 5638 | 8814 | 3132 | 5723 |

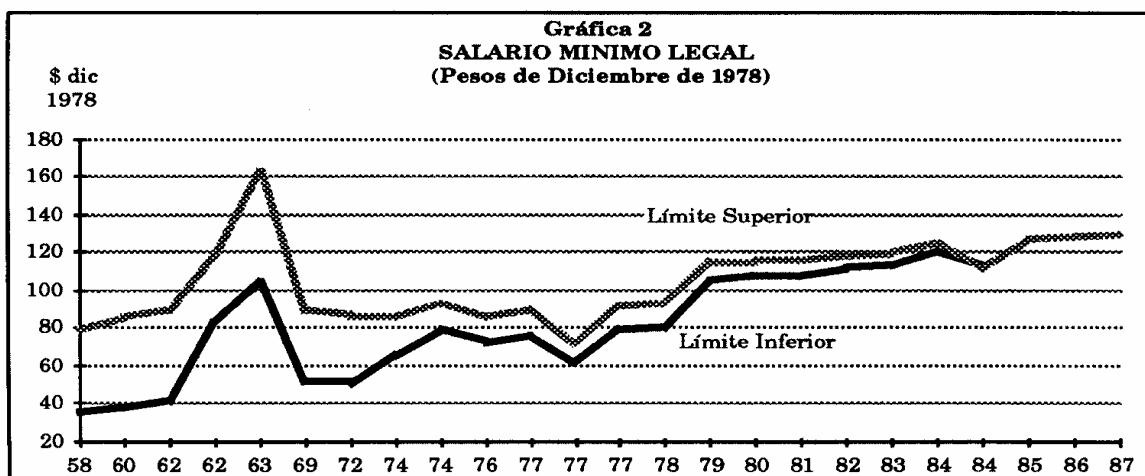
NOTA: Deflactor utilizado: Indice de Precios al Consumidor, ingresos bajos.

FUENTE : Misión de Empleo . Cálculos con Base en DANE, Encuestas de Hogares.

Es importante resaltar que las mayores fluctuaciones de los ingresos se presentan para los trabajadores Informales del sector urbano, que tuvieron un deterioro del ingreso real entre 1982 y 1984.



FUENTE: DNP-UPG con base en DANE



FUENTE: DNP-UPG con base en Decretos varios y DA NE

El comportamiento de los salarios de mercado contrasta con el del salario mínimo real, que aumentó apreciablemente en el período 1958-1963 y cayó en forma significativa hasta 1973, año en el que alcanzó el mismo nivel presentado veinte años atrás. De 1974 en adelante, se inició un nuevo período de aumento, hasta zar, en la actualidad, uno de los niveles más altos de las últimas tres décadas. (Cuadro No. 9 y Gráfica 2)

Esta tendencia de los salarios ha estado acompañada de la pérdida de empleos estables, con el paso a formas de contratación temporales y a la informalización de gran número de tareas, en especial, las que requieren trabajo no calificado y para las cuales rige el salario mínimo. Ello ha generado un deterioro en la calidad del empleo y ha hecho más notoria la diferencia de los salarios en los distintos sectores y ocupaciones.

Cuadro No. 9

**EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO LEGAL DIARIO
(Pesos de diciembre de 1978)**

| | Salario Nominal | | Salario Real | |
|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Límite Inferior | Límite Superior | Límite Inferior | Límite Superior |
| 1958 (Enero) | 2.30 | 5.18 | 35.38 | 79.69 |
| 1960 (Mayo) | 2.80 | 6.30 | 38.36 | 86.30 |
| 1962 (Enero) | 3.40 | 7.30 | 41.98 | 90.12 |
| 1962 (Agosto) | 7.00 | 10.00 | 83.33 | 119.05 |
| 1963 (Enero) | 9.00 | 14.00 | 104.65 | 162.79 |
| 1969 (Agosto) | 10.00 | 17.30 | 51.55 | 89.18 |
| 1972 (Abril) | 13.00 | 22.00 | 50.78 | 85.94 |
| 1974 (Enero) | 23.00 | 30.00 | 66.09 | 86.21 |
| 1974 (Noviembre) | 34.00 | 40.00 | 79.44 | 93.46 |
| 1976 (Julio) | 44.00 | 52.00 | 72.73 | 85.95 |
| 1977 (Enero) | 50.00 | 59.00 | 76.22 | 89.94 |
| 1977 (Agosto) | 53.00 | 62.00 | 61.99 | 72.51 |
| 1977 (Noviembre) | 67.00 | 78.00 | 79.29 | 92.31 |
| 1978 (Mayo) | 73.50 | 86.00 | 80.68 | 94.40 |
| 1979 (Enero) | 105.00 | 115.00 | 105.00 | 115.00 |
| 1980 (Enero) | 140.00 | 150.00 | 107.86 | 115.56 |
| 1981 (Enero) | 177.00 | 190.00 | 107.80 | 115.71 |
| 1982 (Enero) | 234.00 | 247.00 | 112.02 | 118.24 |
| 1983 (Enero) | 292.50 | 308.70 | 113.50 | 119.79 |
| 1984 (Enero) | 362.20 | 376.60 | 120.43 | 125.22 |
| 1984 (Julio) | 376.60 | 376.60 | 112.52 | 112.52 |
| 1985 (Enero) | 451.92 | 451.92 | 127.02 | 127.02 |
| 1986 (Enero) | 560.38 | 560.38 | 128.35 | 128.35 |
| 1987 (Enero) | 683.66 | 683.66 | 129.73 | 129.73 |

Notas: El Límite Inferior, corresponde a las zonas de menor desarrollo y a zonas rurales
 El Límite Superior, corresponde a las zonas de mayor desarrollo
 El Deflactor utilizado corresponde al Índice de Precios al Consumidor (Ingresos Bajos)

FUENTE : Decretos Varios y DANE

Dentro de las normas prestacionales, la más polémica tiene que ver con el régimen de cesantías, especialmente los aspectos relacionados con la retroactividad sobre retiros parciales y la magnitud de las provisiones para garantizar este pago. La pensión-sanción y el recargo por trabajo nocturno y en feriados, son también objeto de controversia. Se discute, además, la viabilidad de establecer regímenes especiales para la microempresa y la pequeña y mediana empresas.

El sistema de seguridad social colombiano cubre la protección de los riesgos de enfermedad general y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados y la atención al crecimiento de la familia a través del Subsidio Familiar.

El sistema de seguridad social adolece de una notable dispersión y de una marcada falta de integración entre las diferentes entidades que lo componen. De otra parte, muchas instituciones acusan problemas de ineficiencia administrativa y operacional, que se traducen en coberturas restringidas, baja calidad en los servicios y altos costos.

Los riesgos de los trabajadores del sector privado son cubiertos por el Instituto de Seguros Sociales. En el caso de trabajadores no afiliados al ISS, el empleador se hace cargo de las obligaciones que establece el Código Sustantivo del Trabajo. Los trabajadores del Estado son cubiertos por un excesivo número de entidades. Existen cerca de 240 Cajas de Previsión del orden nacional y territorial, que se rigen por normas diferentes, con responsabilidades legales y procesos de atención heterogéneos.

La cobertura del Sistema de Seguridad Social, para trabajadores del sector privado ascendía en 1985 a 3.088.000 beneficiarios, compuestos por 1.988.000 afiliados (incluyendo 123.514 pensionados) y 1.100.000 familiares con derecho a los servicios de salud.

En cuanto a la seguridad social de los trabajadores del sector oficial, en 1984 había 1.630.500 beneficiarios, de los cuales 828.500 eran afiliados, 103.200 pensionados y 698.800 derecho-habientes.

En 1985, el Subsidio Familiar tenía 1.773.000 afiliados con 831.000 trabajadores beneficiarios y 1.815.700 personas a cargo.

El agregado de las cifras mencionadas indica que sólo 2.8 millones de trabajadores, en lo fundamental del Estado y del sector formal de la economía, están afiliados a las distintas entidades de seguridad social y que, en total, 4.7 millones de personas, trabajadores afiliados y familiares dependientes, están cubiertos por los servicios de salud del sistema. En consecuencia, sólo el 16% de la población total del país está protegida total o parcialmente por la seguridad social.

La población no afiliada a las entidades mencionadas, carece de los servicios de seguridad social, con excepción de los de salud ofrecidos por el Sistema Nacional de Salud y los de cuidado al menor y atención a la familia, a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En las ciudades están excluidos los trabajadores independientes, los de las microempresas, gran parte de los empleados domésticos y la mayoría de los no asalariados. En el campo, la cobertura de la seguridad social sólo alcanza a una fracción de los trabajadores vinculados a las empresas agroindustriales cercanas a las grandes ciudades, quedando sin cobertura la mayor parte de los asalariados rurales y el total de los pequeños productores campesinos. La seguridad social sólo cubre al 35% de la población ocupada.

En el aspecto financiero, los principales problemas de la seguridad social son los altos costos relativos de los servicios de salud y la falta de una sólida base financiera que respalde las obligaciones relacionadas con los riesgos económicos de largo plazo.

Las cotizaciones globales de la seguridad social en Colombia son ligeramente superiores al promedio de América Latina pero, en general, inferiores a las que rigen en los países relativamente más avanzados del Continente. La principal diferencia con el promedio latinoamericano radica en los mayores aportes relativos que realizan los empleadores colombianos. Esta condición contribuye a elevar el costo de la fuerza de

trabajo, hace más atractiva la mecanización de los procesos productivos, desfavorece a los sectores intensivos en el uso de mano de obra, conduce a la informalidad y perjudica a los asalariados. La inequidad se genera, no sólo en las posibilidades de evasión de las cargas prestacionales por parte de algunas empresas, sino también en que éstas pueden desplazar la sobrecarga a los propios trabajadores, a través de menores reajustes en los salarios básicos, despido prematuro o menor oferta de empleos permanentes. Los hogares también se perjudican debido a los mayores precios de venta de los productos.

Lo anterior se traduce en la continua presión de los trabajadores por mayores prestaciones sociales. Los patronos, por su parte, ofrecen menores salarios básicos, debido a que consideran excesiva la presión de los costos prestacionales que éstos generan. Sin embargo, la posibilidad de sustituir los aportes de la nómina por alternativas más favorables a la generación de empleo, crea disyuntivas de índole financiera y distribucional, debido a la escasa cobertura actual del sistema.

- *Factores Institucionales*

El mareo legislativo del mercado laboral en Colombia, contenido en el Código Sustantivo del Trabajo, carece de flexibilidad para adaptarse a los cambios socio-económicos del país.

Existe gran cantidad y dispersión de normas puntuales y específicas, pero no hay normas orgánicas y estatutarias comprensivas. En consecuencia, el marco jurídico no tiene unidad conceptual, articulación y funcionalidad. Existen vacíos normativos importantes tales como la certificación ocupacional y la reglamentación del trabajo independiente. En general, el marco legislativo sólo se aplica a las relaciones que surgen de un contrato de trabajo.

En algunos casos, continúan vigentes normas que no tienen aplicación porque están desactualizadas o son Inadecuadas. Otras no se aplican porque no han sido reglamentadas o porque ha faltado la decisión política para hacerlas efectivas.

Algunas definiciones legales son ampliamente discutidas, tales como la duración del período de prueba, las causales de despido justificado, la contratación de menores, la regulación de las agencias de servicios temporales y de las bolsas de empleo y los canales de concertación tripartita.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene limitaciones legales, técnicas y administrativas para ser el rector de las políticas de empleo e ingresos y para garantizar el cumplimiento de las disposiciones laborales.

POLITICAS

El análisis conjunto de las características del desempleo, la participación laboral, la estructura del empleo en el país y el ritmo de actividad económica, permite señalar la dirección de la política requerida para resolver los desequilibrios del mercado laboral y cumplir con los objetivos de desarrollo social y crecimiento económico. Dos son los principales frentes de acción: Uno, utilizar los instrumentos macroeconómicos para

resolver los problemas del mercado de trabajo asociados con los desequilibrios del mercado de bienes y servicios (desempleo cíclico) y dos, enfrentar con políticas directas y específicas los problemas estructurales del mercado de trabajo.

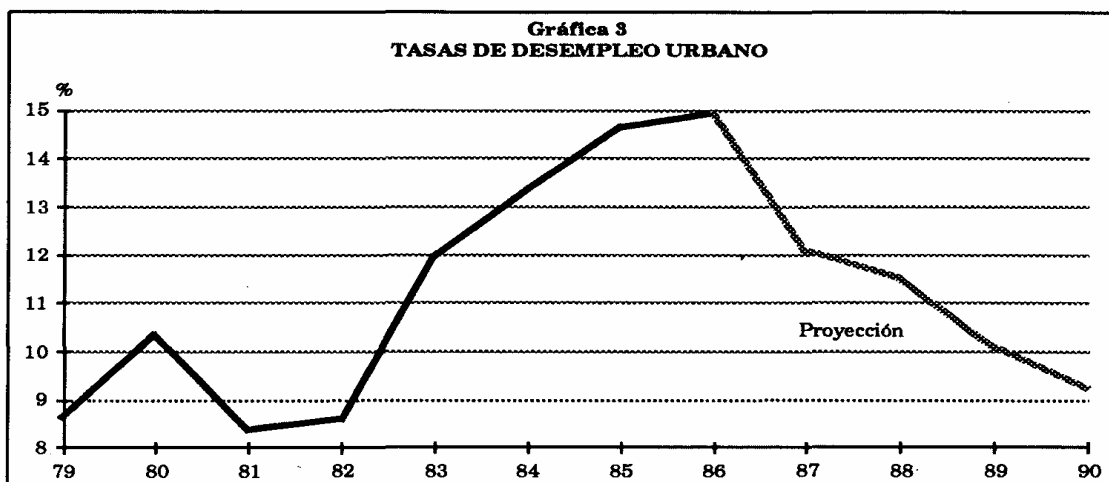
Política de Producción

El objetivo principal de la política de producción consiste en establecer las condiciones para ampliar la oferta nacional de bienes y servicios, fortalecer la capacidad productiva existente, asegurar una rentabilidad aceptable al empresario, maximizar el uso de las potencialidades abiertas al país y la generación de empleo productivo y estable.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales, adoptadas para este fin, se orientan principalmente hacia una recomposición de la estructura de producción y consumo, con énfasis en las actividades más intensivas en el uso de mano de obra. Se busca garantizar un mayor crecimiento económico y la reducción del desempleo, con base en una generación de empleo productivo. De este modo, el instrumento principal para la generación de empleo y el mejoramiento del ingreso constituye el conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales orientadas a la recomposición de la producción en función del aprovechamiento de la oferta laboral y el desarrollo de la productividad.

Las prioridades sociales del gasto público, la inversión con alto contenido de producción nacional y la agresiva estrategia de promoción a las exportaciones menores, se conjugan para garantizar un crecimiento dinámico y sostenido de la demanda agregada y hacer de ésta el principal motor del crecimiento y de generación de empleo.

Atendiendo a estos objetivos, y por las características de sus relaciones intersectoriales, el desarrollo de los sectores agrícola, manufacturero, de la construcción y del comercio es prioritario para el mejoramiento del empleo y el ingreso.



FUENTE: DNP-UPG con base en DANE

Las estrategias de la economía social, propuestas en el Plan de Desarrollo permiten generar un crecimiento promedio del PIB del 5.0% anual. Teniendo en cuenta que la oferta de trabajo ha venido creciendo a tasas del 3.0% anual, el resultado más

satisfactorio de la proyección macroeconómica del cuatrienio, es el Impacto sobre el mercado laboral. Los análisis indican que es posible reducir a menos del 10%, la tasa de desempleo en 1990 (Gráfica 3).

Política de Incidencia Directa en el Mercado de Trabajo

Las acciones directas sobre el mercado de trabajo buscan corregir los efectos indeseables del marco institucional del mercado laboral y procurar las mejores y más equitativas condiciones de empleo a que tiene derecho el trabajador colombiano.

Desde el punto de vista jurídico, se pretende actualizar y fortalecer la base normativa existente. Esto requiere, de una parte, revisar y actualizar la reglamentación vigente, llenar los vacíos legislativos y modificar procedimientos y normas, a fin de lograr mayor claridad y coherencia. Simultáneamente, el Gobierno Nacional asegurará la coordinación del aparato institucional del Estado, que opera en forma directa sobre el empleo y el trabajo, y la consolidación de los mecanismos de concertación y participación institucional de los trabajadores, así como la defensa a los derechos de sindicalización, contratación colectiva y huelga.

Dado que la incidencia del desempleo es sensiblemente diferente según las características de edad, sexo y tipo de ocupación, se contempla la adopción de medidas especiales para favorecer los grupos más afectados, con el fin de facilitar su inserción en el mercado de trabajo.

La protección al trabajo exige resolver los diversos problemas relacionados con las normas de jubilación, reajuste de pensiones y aportes de la nómina y establecer regímenes diferenciales, según el carácter del empleador y el tamaño de la empresa.

El Gobierno Nacional está convencido de la necesidad y posibilidad de encontrar mecanismos nuevos de índole legal y prestacional que permitan flexibilizar el mercado de trabajo y asegurar la estabilidad y derecho de los trabajadores. En consecuencia, fortalecerá el Consejo Nacional del Trabajo, como escenario de análisis y concertación para impulsar soluciones a los problemas de estabilidad laboral, prestaciones sociales, costos de la mano de obra y restricciones en la demanda de trabajo, que sean de beneficio mutuo para empresarios y trabajadores. La participación del Gobierno en este foro, tendrá en cuenta el conjunto de la clase trabajadora empleada y desempleada. A medida que se avance en estos compromisos mutuos, el Gobierno impulsará las modificaciones legislativas acordadas. Durante el proceso se busca utilizar al máximo los instrumentos de su competencia.

En materia de seguridad social, las políticas del Gobierno Nacional tienen como objetivo elevar la cobertura poblacional, la eficiencia y la oportunidad en la atención de los riesgos económicos y de salud. Para lograr la ampliación de la cobertura, se fortalecen los mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de las normas sobre afiliación obligatoria. Igualmente, se adelantará una campaña de divulgación y difusión sobre las normas relativas a la seguridad social y sobre los derechos de los trabajadores y afiliados, con particular énfasis en los derechos del menor trabajador.

Como acción complementaria al programa de extensión y control de la afiliación obligatoria, se establecerá un sistema integral de información, que reúna las estadísticas de afiliación de todas las entidades del sistema de seguridad social. Con ello se busca controlar la evasión y permitir el estudio permanente de las condiciones de empleo y remuneración.

El Gobierno estudia las posibles reformas legales y el establecimiento de mecanismos que permitan la progresiva homogenización de los múltiples regímenes vigentes en seguridad social.

El Gobierno Nacional proveerá los mecanismos legales necesarios para lograr la total separación presupuestal, financiera y administrativa de los seguros de salud y de los seguros económicos en todas las entidades de seguridad social, con el fin de lograr mayor eficiencia, especialización y responsabilidad en el manejo de ambos rubros.

Adicionalmente, se ha dispuesto fortalecer técnicamente a las entidades encargadas de los seguros de Invalidez, vejez y muerte, para que puedan prever, con bases confiables, sus obligaciones futuras y sus fuentes de financiación. Con este objetivo se realizan, tanto en el ISS como en las Cajas de Previsión, estudios actuariales para determinar las exigibilidades futuras y conocer los requerimientos de provisiones necesarios para su pago.

Los Programas del Desarrollo Social permiten la creación directa de empleos productivos en el corto plazo, a través de las acciones siguientes: construcción y mantenimiento de carreteras y caminos vecinales: construcción, remodelación y rehabilitación de viviendas: construcción de acueductos y alcantarillados, de edificios y espacios públicos y comunitarios: ejecución de obras de riego y drenaje; construcción de centros de acopio de productos agrícolas básicos en la dieta familiar; programas de mejoramiento ambiental y reforestación; proyectos de impulso a las actividades de pesca, silvicultura y atención de Hogares de Bienestar Infantil.

El SENA continúa desarrollando los programas de formación profesional, dirigidos a los sectores formal e informal, a la población desempleada y a las áreas marginales de las ciudades y el campo. La participación del SENA en la capacitación, permite el aumento de la productividad, la difusión de tecnologías adecuadas, y el incremento de la capacidad productiva y de los ingresos de la población.

Además de la generación directa de empleo por los programas de desarrollo social, se propicia la creación de nuevos puestos de trabajo a través de la contratación de obras de beneficio social con las comunidades organizadas bajo formas asociativas y empresas comunales y autogestionarias. En esta misma dirección, el Gobierno Nacional apoya el desarrollo e impulso de las cooperativas de producción.

Política de Salarios e Ingresos

Para garantizar una mayor capacidad de generación de empleo en el país, la política salarial busca incrementar en la productividad como soporte del crecimiento de los salarios reales. Además, la política de producción contempla el apoyo al suministro

adecuado de bienes de consumo masivo para garantizar la estabilidad de los precios y mejorar la capacidad de compra de los ingresos laborales.

La baja cobertura de los servicios sociales que compete brindar al Estado ha obligado a los hogares pobres a destinar porciones importantes de su ingreso a su atención sustitutiva. La provisión de estos servicios a través de los programas de desarrollo social, sumada a las acciones para el incremento de los activos productivos de los pobres, garantiza a los hogares el aumento real de sus ingresos monetarios y no monetarios y una mayor capacidad de compra de otros bienes y servicios. Dado que una parte importante de estos programas de acciones beneficia a los productores y trabajadores rurales, se prevé que éstos serán los mayores beneficiarios del incremento en los ingresos, para atender así a la situación especialmente crítica en las remuneraciones al trabajo campesino.

El Gobierno promoverá las acciones requeridas para que en los criterios de negociación sobre el salario mínimo se eviten presiones desfavorables sobre el mercado de trabajo. Un ajuste del salario mínimo superior al valor de la productividad del trabajo, tiende a agravar la inestabilidad y la baja calidad del empleo asalariado, a aumentar el empleo informal, disminuyendo los ingresos medios de este sector, y a promover cambios tecnológicos en contra de la generación de empleo, en detrimento de los estratos más pobres y desprotegidos de la población.

Dada la alta participación de las microempresas en la producción de bienes-sahino y su decisiva importancia en el empleo total, se ha previsto intensificar el apoyo gubernamental al Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, con especial énfasis en los componentes que se orientan a incrementar la remuneración de sus trabajadores. Las acciones se canalizan en lo fundamental hacia el mejoramiento y creación de canales de comercialización, mediante entidades comercializadoras de insumos y productos y de fondos de redescuento de cartera, lo mismo que hacia el desarrollo de la productividad y la producción en pequeña escala de bienes de consumo durable y de capital. Aunque no se prevé un aumento importante del empleo en las microempresas existentes, el mejoramiento de los ingresos generados en ellas contribuirá a disminuir la presión sobre el empleo.

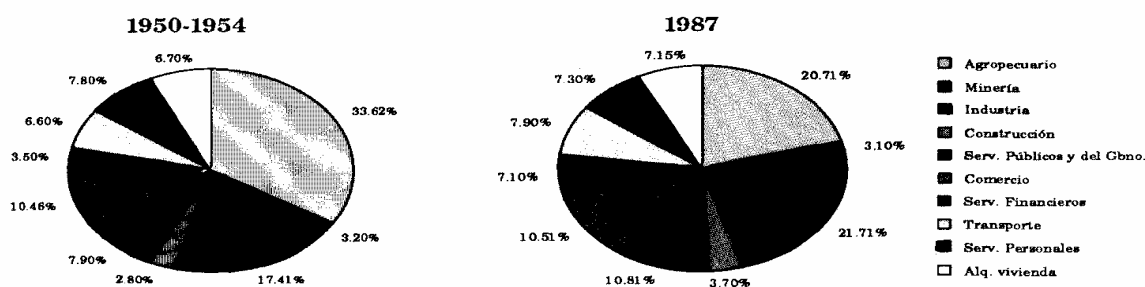
**PROGRAMAS SECTORIALES PARA
EL CRECIMIENTO ECONOMICO**

INTRODUCCION

La evolución de la economía colombiana, entre fines del decenio pasado y lo transcurrido del presente, originó cambios importantes en su estructura: los productos de los sectores agropecuario y minero disminuyeron su participación en el PIB, en tanto que aumentó el peso relativo de la industria, la construcción y el sector de servicios bancarios (Cuadro No. 1 y Gráfica 1).

Después de crecer desde los años cincuenta a una tasa promedio superior al 5%, la economía redujo notablemente su ritmo de crecimiento desde 1980 (Cuadro No. 2). El Producto Interno Bruto por habitante sufrió una contracción real en los primeros años de la presente década y aunque se ha recuperado recientemente, su nivel es semejante al de 1980-1981 (Cuadro No. 3). El deterioro de este indicador es más marcado cuando se refiere a los sectores productores de bienes agropecuarios e industriales, debido a que la población creció en el período a una tasa de 1.8% anual, mientras que el producto agropecuario evolucionó sistemática mente a un menor ritmo y el producto Industrial varió en forma Irregular, presentando incluso tasas negativas.

Gráfica 1
DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: DNP-UPG-DEM con base en Banco de la República, Cuentas Nacionales.

Cuadro No. 1

COMPOSICION SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA 1950-1987

| | 1950-1954 | 1955-1959 | 1960-1964 | 1965-1969 | 1970-1974 | 1975-1979 | 1980-1982 | 1983-1986 | 1987* |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Sector Agropecuario | 33.6 | 31.3 | 28.9 | 26.6 | 23.9 | 23.4 | 22.6 | 21.9 | 20.7 |
| Minería | 3.2 | 3.2 | 3.1 | 3.0 | 2.3 | 1.4 | 1.3 | 2.0 | 3.1 |
| Industria Manufacturera | 17.4 | 19.4 | 20.6 | 21.1 | 22.5 | 22.9 | 21.5 | 21.2 | 21.7 |
| Construcción | 2.8 | 3.4 | 2.9 | 3.2 | 3.6 | 3.3 | 3.5 | 4.0 | 3.7 |
| Servicios Públicos (1) | 0.6 | 0.8 | 1.1 | 1.4 | 1.6 | 1.9 | 2.4 | 2.8 | 2.8 |
| Comercio | 10.5 | 9.8 | 9.8 | 10.0 | 10.4 | 10.4 | 10.5 | 10.1 | 10.5 |
| Servicios Financieros | 3.5 | 4.0 | 5.0 | 5.6 | 6.5 | 6.8 | 7.6 | 7.4 | 7.1 |
| Transporte | 6.6 | 6.9 | 6.9 | 7.0 | 7.3 | 7.9 | 8.1 | 7.9 | 7.9 |
| Servicios del Gobierno | 7.3 | 6.9 | 7.1 | 7.0 | 7.2 | 7.3 | 8.0 | 8.0 | 8.0 |
| Servicios Personales | 7.8 | 7.6 | 7.3 | 7.3 | 7.2 | 7.7 | 7.6 | 7.5 | 7.3 |
| Alquileres de vivienda | 6.7 | 6.7 | 7.3 | 7.9 | 7.5 | 7.0 | 6.9 | 7.2 | 7.2 |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

* Estimado

(1) Incluye Comunicaciones y Electricidad, gas y agua

FUENTE: 1950-1970 Bco. de la República; 1970-1986 DANE; 1987 DNP.

Cuadro No. 2

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1950-1987
Tasas promedio anual
(Porcentajes)

| | 1950-1965 | 1967-1974 | 1974-1979 | 1980-1983 | 1983-1986 | 1987* |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Producto Interno Bruto | 4.9 | 6.5 | 5.0 | 1.6 | 3.6 | 5.0 |
| Sector Agropecuario | 3.6 | 4.4 | 5.0 | 1.3 | 0.7 | 2.8 |
| Sector Manufacturero | 5.7 | 8.3 | 4.6 | -1.0 | 5.3 | 6.2 |
| Servicios | 5.5 | 7.1 | 5.0 | 2.8 | 4.0 | 5.6 |

* Estimado

FUENTE: 1950-1970 Banco de la República; 1970-1986 DANE; 1987 DNP.

La participación de las exportaciones dentro del Producto Inter no Bruto no ha experimentado modificaciones en el período seña lado, manteniéndose en cerca del 15% (Cuadro No. 4). Sin embargo, la canasta exportadora ha cambiado en forma sustancial. Los productos de la minería explican, actualmente, el 15% de los reintegros por exportaciones, cuando en 1978 apenas eran el 4%. Las exportaciones menores, que contribuían en 1978 con el 34% de las divisas, representan en la actualidad el 30%, sin que se haya dado un crecimiento en su valor absoluto.

Sólo en los tres últimos arios del período en referencia se evidencia una sustitución de importaciones. En 1978 el 17% del con sumo interno era cubierto con bienes importados; este porcentaje llegó al 18% en 1983 y desde 1985 se ha ubicado en el 15% (Cuadro No. 5).

Cuadro No. 3

PRODUCTO INTERNO BRUTO
E INGRESO PER CAPITA

| | Producto Interno Bruto | | Ingreso per Capita (US\$)** |
|------|--------------------------|-----------------|-----------------------------|
| | (Miles Mill. \$ de 1975) | (Millones US\$) | |
| 1970 | 307 | 7200 | 329 |
| 1971 | 326 | 7822 | 350 |
| 1972 | 351 | 8670 | 379 |
| 1973 | 374 | 10286 | 441 |
| 1974 | 396 | 12371 | 523 |
| 1975 | 405 | 12325 | 508 |
| 1976 | 424 | 13285 | 536 |
| 1977 | 442 | 15857 | 631 |
| 1978 | 479 | 18897 | 740 |
| 1979 | 505 | 21368 | 823 |
| 1980 | 526 | 26426 | 1003 |
| 1981 | 538 | 27837 | 1035 |
| 1982 | 543 | 27662 | 1001 |
| 1983 | 551 | 28221 | 999 |
| 1984 | 570 | 29775 | 1033 |
| 1985 | 584 | 34187 | 1166 |
| 1986 | 614 | 35717 | 1200 |

FUENTE: DNP-UPG-DEM con base en DANE, Cuentas Nacionales.

* Se hace una corrección por sobrevaluación de la Tasa de Cambio, utilizando como factor de ajuste el Índice de la Tasa de Cambio Real calculado por el Banco de la República

** El ingreso per capita de 1986 es estimación de DNP-UPG-DEM

Factores de orden interno y externo se conjugaron para inducir los cambios antes señalados. La inversión privada que en 1980 representaba el 14.3% del PIB pasó a ser sólo el 7.6% en 1985. En contraste, la inversión pública creció notoriamente en ese período pero se orientó en cerca del 70% hacia los sectores eléctrico, vial, minero y de hidrocarburos. Paralelamente, la sobre evaluación del peso, la apertura de las importaciones y la crisis económica internacional que cerró mercados a las exportaciones, redujeron drásticamente el nivel de actividad económica. Si bien la inversión pública y las importaciones que la acompañaron permitieron dotar al país de una infraestructura básica necesaria para desarrollos futuros, en su conjunto se sacrificó la producción agropecuaria e industrial, se afectó la demanda interna al privilegiarse inversiones con alto contenido importado y discriminar en contra de la producción nacional, y se debilitó la producción doméstica, generándose la crisis de desempleo que vive el país.

Cuadro No. 4

**PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES
EN PRODUCTO INTERNO BRUTO**

| | Exportaciones (Mill \$ de 1975) | PIB (Mill \$ de 1975) | Participación Porcentual |
|---------|---|---------------------------------|------------------------------------|
| 1978 | 74153 | 479335 | 15.5 |
| 1979 | 80347 | 505119 | 15.9 |
| 1980 | 84450 | 525765 | 16.1 |
| 1981 | 74457 | 537736 | 13.8 |
| 1982 | 73297 | 542836 | 13.5 |
| 1983 | 72643 | 551380 | 13.2 |
| 1984 | 80129 | 569855 | 14.1 |
| 1985 | 90624 | 583715 | 15.5 |
| 1986(p) | 104218 | 613550 | 17.0 |
| 1987(e) | 113017 | 644227 | 17.5 |

FUENTE: DNP-UPG-DEM

(p) Provisional

(e) Estimado

Cuadro No. 5

**PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES
EN LA DEMANDA FINAL INTERNA
(Miles de millones \$ de 1975)**

| | Importaciones | Interna | Porcentual |
|---------|----------------------|----------------|-------------------|
| 1978 | 84 | 490 | 17.3 |
| 1979 | 85 | 510 | 16.7 |
| 1980 | 101 | 542 | 18.6 |
| 1981 | 106 | 569 | 18.6 |
| 1982 | 115 | 584 | 19.6 |
| 1983 | 104 | 583 | 17.9 |
| 1984 | 100 | 590 | 17.0 |
| 1985 | 94 | 587 | 16.0 |
| 1986(p) | 90 | 599 | 15.0 |
| 1987(e) | 95 | 624 | 15.2 |

FUENTE: DNP-UPG-DEM

(p) Provisional

(e) Estimado

Las acciones orientadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos durante 1984 y 1985 iniciaron un proceso de recuperación de la actividad productiva. Permanecían, sin embargo, barreras estructurales relacionadas con la estrechez del mercado interno, la debilidad de la oferta exportable y el costo del crédito que limitaban el pleno aprovechamiento de los recursos nacionales.

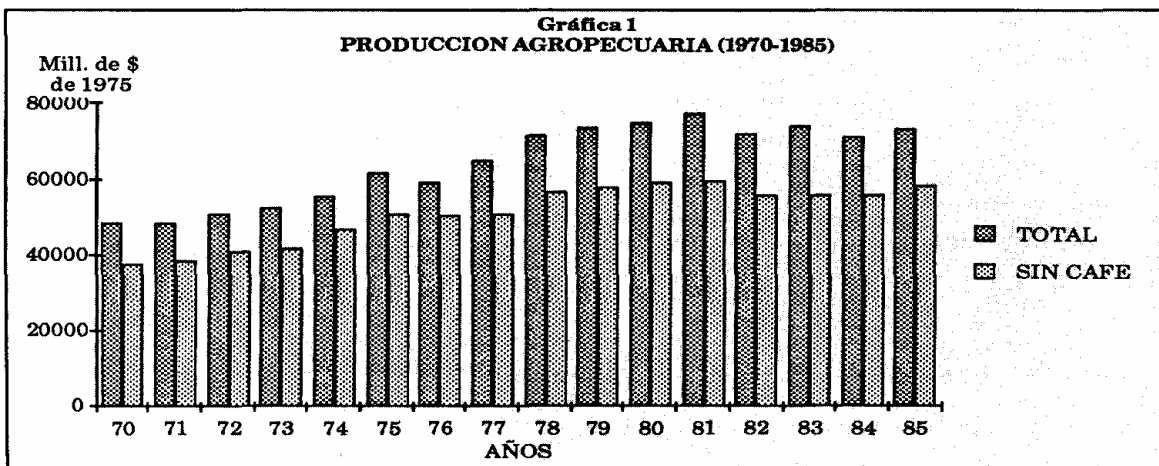
El Plan define estrategias de tipo sectorial para la industria, la agricultura, la construcción y el comercio interno y externo con las que se busca garantizar un crecimiento económico sostenido, generar empleo, incrementar las exportaciones y responder a la expansión de la demanda agregada que se deriva de la estrategia de desarrollo propuesta.

El fortalecimiento de la capacidad productiva, mediante el incremento de la inversión pública y privada es un elemento común a las distintas estrategias sectoriales. También lo son el ajuste de la oferta nacional a los requerimientos de la demanda externa y la reorientación de la producción a fin de atender los mercados nacionales de bienes de consumo masivo.

SECTOR AGROPECUARIO

DIAGNOSTICO

En lo que va corrido de la presente década, el sector agropecuario perdió el dinamismo que lo caracterizó en años anteriores, debilitando con ello la actividad económica general y los niveles de generación de ingresos y empleo en las áreas rurales del país. Este comportamiento se explica por la combinación de diferentes hechos y políticas, entre los que se destacan el manejo macroeconómico discriminatorio, la desfavorable coyuntura económica internacional y ciertos aspectos de política sectorial (Gráfica 1).



Cuadro 1

**CRECIMIENTO, PARTICIPACION Y CONTRIBUCION
DEL SECTOR AGROPECUARIO AL PIB TOTAL
1970-1985**

| Años | Tasa de Crecimiento (1) | | PIB Agropec/ PIB Total % | Contribución Sectorial al crecimiento del PIB% |
|---------|-------------------------|------------|--------------------------------|--|
| | PIB total | PIB Agrop. | | |
| 1970-75 | 5.8 | 4.3 | 23.1 | 22.6 |
| 1975-80 | 5.5 | 4.6 | 22.4 | 23.9 |
| 1980-85 | 2.0 | 1.1 | 21.5 | 7.9 |
| 1970-85 | 4.3 | 3.5 | 22.3 | 15.6 |

(1) Tasa de crecimiento promedio anual

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en DANE

Cuadro No. 2

**CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCCION (TONS.),
AREA (HAS.) Y RENDIMIENTO (KG/HAS)
DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS, 1970-1985**

| | 1970-1975 | | | 1975-1980 | | | 1980-1985 | | |
|----------------------------|-----------------|------|------------------|-----------------|-------|------------------|-----------------|-------|------------------|
| | Produc- ción | Area | Rendi- miento | Produc- ción | Area | Rendi- miento | Produc- ción | Area | Rendi- miento |
| Importables | | | | | | | | | |
| Cebada | 3.4 | 5.6 | -2.9 | 5.1 | -0.9 | 6.0 | -16.4 | -18.4 | 2.0 |
| Trigo | -3.6 | -6.4 | 2.8 | 1.6 | 2.3 | -0.7 | 7.1 | 2.2 | 4.9 |
| Soya | 4.4 | 4.3 | 0.1 | 5.1 | 4.5 | 0.6 | -4.5 | -3.4 | -1.1 |
| Sorgo | 18.6 | 18.7 | -0.1 | 5.6 | 8.7 | -3.1 | 3.1 | -0.9 | 4.1 |
| Tabaco Rubio | | | | 17.8 * | 2.3 * | 15.5 * | 11.0 | 6.4 | 4.6 |
| Maíz | -3.3 | -3.6 | 0.3 | 2.6 | 1.0 | 1.6 | -1.9 | -2.6 | 0.7 |
| Fríjol | 11.9 | 10.0 | 1.9 | -1.0 | -0.6 | -0.4 | 3.8 | 1.8 | 2.1 |
| Exportables | | | | | | | | | |
| Cacao | 3.9 | 3.6 | 0.3 | 8.6 | 4.2 | 4.4 | 3.0 | 7.2 | -4.2 |
| Tabaco Negro | 5.2 | 6.7 | -1.5 | -4.9 | -6.7 | 1.9 | -17.1 | -15.8 | -1.3 |
| Ajonjolí | -4.4 | 2.3 | -6.6 | -9.1 | -10.0 | 0.9 | -5.8 | -6.2 | 0.5 |
| Banano | 10.0 | -3.0 | 13.0 | 11.7 | 8.3 | 3.4 | 0.3 | 2.4 | -2.1 |
| Azúcar | 6.8 | 2.9 | 3.9 | 4.8 | 3.4 | 1.4 | 1.8 | 3.1 | -1.3 |
| Arroz | 17.4 | 8.9 | 8.5 | 4.2 | 3.8 | 0.3 | -0.8 | -2.6 | 1.8 |
| Algodón | 2.6 | 2.3 | 0.3 | -6.1 | -7.7 | 1.7 | -4.5 | -6.0 | 1.5 |
| No Comercializables | | | | | | | | | |
| Fique | 14.2 | 10.4 | 3.8 | -8.1 | -6.8 | -1.3 | -6.9 | -6.8 | -0.1 |
| Caña Panelera | 10.3 | 0.4 | 9.9 | 4.8 | 3.5 | 1.4 | 2.4 | 2.8 | -0.4 |
| Yuca | 1.0 | 0.7 | 0.3 | 1.3 | -3.0 | 4.3 | -10.2 | -6.8 | -3.4 |
| Name | 3.1 | 1.8 | 1.3 | 15.2 | 11.5 | 3.6 | -8.8 | -0.6 | -8.2 |
| Plátano | 4.7 | 1.0 | 3.7 | 6.0 | 5.3 | 0.7 | -2.5 | -4.5 | 2.0 |
| Maní | 24.9 | 21.2 | 3.7 | 0.6 | 5.5 | -4.9 | 13.3 | 8.3 | 5.0 |
| Papa | 6.5 | 3.7 | 2.7 | 7.1 | 5.5 | 1.6 | 2.8 | -0.4 | 3.2 |
| Café | -0.4 | -0.7 | 0.2 | 10.4 | 1.1 | 9.3 | -1.9 | 0.0 | -1.9 |

* 1978-80

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Ministerio de Agricultura

Cuadro No. 3

**USOS DE LA SUPERFICIE POR PRODUCTOS AGROPECUARIOS 1970-1986
(Miles has. en producción)**

| Años | Agricultura sin café | | Café | Total Agricul. | Ganadería | Total Agrop. |
|--|----------------------|-----------------------|------|-------------------|-----------|-----------------|
| | Alimentos 1/ | Materias Primas 2/ | | | | |
| 1970-75 | 1,912 | 757 | 932 | 3,602 | 18,369 | 21,972 |
| 1975-80 | 2,194 | 885 | 938 | 4,017 | 19,936 | 23,952 |
| 1980 | 2,297 | 861 | 970 | 4,128 | 20,500 | 24,628 |
| 1981 | 1,316 | 835 | 977 | 4,128 | 20,500 | 24,628 |
| 1982 | 2,219 | 787 | 986 | 3,991 | 20,500 | 24,491 |
| 1983 | 2,127 | 746 | 986 | 3,859 | 22,600 | 26,459 |
| 1984 | 2,079 | 760 | 979 | 3,818 | 22,600 | 26,418 |
| 1985 | 2,096 | 826 | 967 | 3,953 | 22,600 | 26,553 |
| 1986 | 2,109 | 895 | 956 | 4,056 | 22,600 | 26,656 |
| Tasas de Crecimiento Promedio Anual (%) | | | | | | |
| 1970-75 | 2.0 | 4.9 | -0.7 | 1.9 | 1.7 | 1.7 |
| 1975-80 | 2.8 | -0.1 | 1.1 | 1.8 | 1.5 | 1.5 |
| 1980-86 | -1.9 | 0.2 | -0.3 | -0.7 | 2.1 | 1.7 |

1/ Incluye papa, maíz, yuca, plátano, caña panelera, fríjol, hortalizas, frutales, arroz y banano

2/ Incluye cebada, trigo, soya, sorgo, palma, cacao, ajonjolí, caña de azúcar, algodón, fique y tabaco.

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Ministerio de Agricultura.

La tasa de crecimiento del PIB sectorial disminuyó de 4.4% anual en los setenta a 1.1% en 1980-85. La superficie bajo explotación agrícola se contrajo durante cuatro años consecutivos y en 1986 no había logrado recuperar los niveles de finales de la década anterior. La caída presentada en el área sembrada no se compensó con mayores rendimientos (Cuadros No. 1, 2 y 3). En conjunto, el sector no logró responder de modo adecuado a las demandas provenientes del resto de la economía.

Entre los aspectos de la política sectorial que afectaron el desempeño del sector, se destacaron los siguientes:

Manejo de los recursos naturales renovables

La falta de planificación y normatividad en la utilización del suelo condujo a un uso Ineficiente de los recursos naturales. Se ha de tener presente que las tierras que en la actualidad se explotan con fines agropecuarios son inferiores a las potencialmente aprovechables (Cuadro No. 4). Algunos suelos con vocación agrícola se dedican a la ganadería, mientras que en tierras de elevados grados de pendiente se siembran cultivos limpios.

Cuadro No. 4

APTITUD DE LAS TIERRAS

| | Superficie | (Miles de has.) | |
|---|----------------|-----------------|--------------|
| | | Area Cosechada | % |
| I. Area Predominantemente Agrícola | 14,363 | 3,953 | 12.6 |
| Agricultura de Riego | 3,499 | | 3.1 |
| Agricultura de Secano | | | |
| - Tierras planas cultivos transitorios | 2,692 | | 2.4 |
| - Tierras de ladera | | | |
| - Cultivos transitorios | 190 | | 0.2 |
| - Cultivos semipermanentes, permanentes y en multiestrata | 7,981 | | 7.0 |
| II. Areas Predominantemente Ganaderas | 19,251 | 22,600 | 16.9 |
| Ganadería extensiva o semiextensiva con cultivos transitorios y semipermanentes | 8,343 | | 7.3 |
| Ganadería extensiva | 4,943 | | 4.3 |
| Ganadería muy extensiva | 5,966 | | 5.2 |
| III Areas Predominantemente Forestales | | | |
| Con posibilidad agropecuaria | 78,301 | 53,516 | 68.6 |
| Cobertura permanente bosque protector productor | 11,208 | | 9.8 |
| Sin posibilidades agropecuarias | | | |
| - Bosque protector-productor | 42,519 | | 37.2 |
| - Protección y/o reforestación | 24,574 | | 21.5 |
| IV Otras áreas | 2,259 | | 2.0 |
| Ciénagas, pantanos, ríos, y zonas Urbanas | 2,259 | | 2.0 |
| TOTAL AREA | 114,175 | | 100.0 |

FUENTE: IGAC, Zonificación Agroecológica de Colombia- Memoria Explicativa. Bogotá, 1985

El funcionamiento imperfecto del mercado de tierras, la falta de una reglamentación clara y apropiada para su funcionamiento, la escasez de tierras con infraestructura adecuada produjeron una elevada presión sobre este factor productivo y, por lo tanto, elevaron su precio y dificultaron el acceso de nuevos empresarios a la actividad agropecuaria.

El Estado realizó obras de adecuación tendientes a lograr un uso más Intensivo del suelo, pero han sido insuficientes y limitadas, beneficiando de manera parcial 380.000 hectáreas (el 6.3% del área potencialmente adecuada). El sector privado, por su parte, adecuó sólo 460.000 hectáreas, a pesar de contar con líneas de crédito especiales e Incentivos tributarios. Sin embargo, éstos no han sido suficientes, dada la magnitud de los requerimientos.

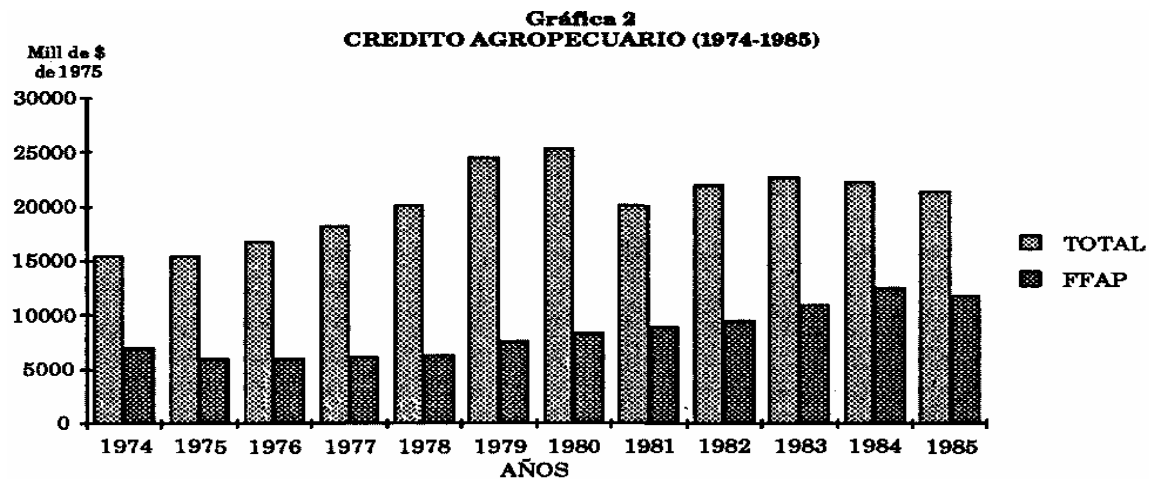
El consumo de agua por hectárea en los distritos de riego es superior a las recomendaciones técnicas, debido a las bajas tarifas y a la deficiente administración del recurso. El HIMAT diseñó un sistema tarifario, que tiene en cuenta el costo real del agua, pero no lo ha podido poner en vigencia, debido a tropiezos de orden político y administrativo.

El recurso forestal, de un potencial elevado, tampoco se explotó. La producción de madera creció en forma moderada y la actividad reforestadora, comercial y protectora, se debilitó. Mientras tanto, la tala indiscriminada en algunas regiones del país, restringió la función del bosque, reguladora de las aguas y protectora del suelo.

Una situación similar se presentó con el recurso pesquero. El nivel de extracción de algunas especies es inferior al óptimo y en otras especies está sobre-explotado.

Crédito

Desde finales de la década anterior, ha caído la relación de préstamos nuevos destinados al sector respecto al valor de la producción. En promedio, este porcentaje había aumentado hasta alcanzar 21% en 1978 y 1979; a partir de entonces ha disminuido y para 1985 era inferior al 17% (Cuadro No.5 y Gráfica 2). En consecuencia, los agricultores debieron recurrir a fuentes no institucionales de crédito y se redujeron sus Ingresos.



Cuadro No. 5

**FINANCIAMIENTO DE LA PRODUCCION. CREDITO TOTAL
Y AGROPECUARIO Y SU PARTICIPACION EN EL PIB
(1974-1985)**
(Millones de pesos de 1975)

| Años | Préstamos Nuevos Totales | Crédito Agropecuario | | | | | Participación % | | |
|---------------------------------|--------------------------------|----------------------|--------|--|--------|----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| | | Total | FFAP | Caja Agraria Recursos Ordinarios | | Otros Bcos. y Corporac. | Crédito Agrop/ Crédito Total | Crédito Agrop/ PIB Agropec. | Crédito no Agrop/ PIB No Agrop |
| | | | | Recursos Prop. | | | | | |
| 1974 | 74,658 | 15,611 | 7,171 | 5,602 | 2,838 | 20.9 | 17.1 | 19.4 | |
| 1975 | 88,213 | 15,497 | 6,048 | 5,167 | 4,282 | 17.6 | 16.0 | 23.6 | |
| 1976 | 87,634 | 16,803 | 6,077 | 4,182 | 6,544 | 19.2 | 16.8 | 21.8 | |
| 1977 | 112,264 | 18,260 | 6,189 | 5,589 | 6,482 | 16.3 | 17.7 | 27.7 | |
| 1978 | 130,460 | 20,236 | 6,377 | 5,579 | 8,279 | 15.5 | 18.2 | 30.0 | |
| 1979 | 152,965 | 24,559 | 7,681 | 6,064 | 10,814 | 16.1 | 21.0 | 33.0 | |
| 1980 | 196,372 | 25,430 | 8,460 | 5,873 | 11,097 | 12.9 | 21.3 | 42.1 | |
| 1981 | 135,075 | 20,244 | 8,939 | 5,984 | 5,321 | 15.0 | 16.4 | 27.7 | |
| 1982 | 126,858 | 22,118 | 9,635 | 6,943 | 5,540 | 17.4 | 18.3 | 24.8 | |
| 1983 | 126,663 | 22,884 | 11,011 | 7,446 | 4,427 | 18.1 | 18.4 | 24.3 | |
| 1984 | 124,166 | 22,424 | 12,591 | 6,317 | 3,516 | 18.1 | 17.7 | 22.9 | |
| 1985 | 117,883 | 21,484 | 11,874 | 5,749 | 3,861 | 18.2 | 17.0 | 23.0 | |
| Tasas de Crecimiento (%) | | | | | | | | | |
| 1974-80 | 15.7 | 9.2 | 3.7 | 2.7 | 22.1 | | | | |
| 1980-85 | -8.0 | -1.4 | 8.2 | 3.6 | -19.3 | | | | |
| 1974-85 | 4.1 | 3.5 | 6.9 | 2.6 | -1.1 | | | | |

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en Fondo Financiero Agropecuario, Caja Agraria, Banco de la República

Una de las causas del lento crecimiento del crédito institucional dirigido al sector en la presente década ha sido la reducción de la participación de la banca privada. Por eso, la banca de fomento se constituyó en la principal fuente de recursos, en especial el FFAP, cuya participación en el crédito nuevo pasó del 36% en promedio durante el período 1974-80, al 55% entre 1984 y 1986. Por su parte, los préstamos de la Caja Agraria con recursos ordinarios, que entre 1976 y 1983 crecieron a una tasa sostenida, cayeron en 1984, manteniéndose desde entonces en niveles similares a los del principio de la década de los ochenta (Cuadro No.5).

La menor disponibilidad de crédito, su reducida utilización en actividades de largo plazo y el aumento en las tasas reales de interés, han afectado el nivel de inversión y, por lo tanto, la actividad del sector agropecuario.

Tecnología

En el decenio de los setenta se redujo progresivamente el presupuesto estatal para la investigación agropecuaria y se le asignaron al ICA nuevas funciones (Cuadro No.6 y Gráfica No. 3), limitando el cambio tecnológico necesario para elevar la productividad del sector. El Gobierno Nacional contrató en 1983 un crédito externo por 63 millones de dólares, para desarrollar el Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias -PLANIA-; sin embargo, debido a problemas fiscales, no fue posible asignar las contrapartidas presupuestales necesarias, retrasando su ejecución.

Precios de Insumos

Los aumentos en los precios relativos de los insumos modernos y la maquinaria agrícola, registrados en los últimos años, afectaron la rentabilidad del sector. Las alzas más recientes obedecieron, en parte, a las políticas de ajuste adoptadas en 1985 y a principios de 1986 (Cuadro No.7).

Cuadro No. 6

ASIGNACION DEL GASTO PUBLICO TOTAL Y AGROPECUARIO (1)
(Millones de pesos de 1975)

| Períodos | Gasto Público Total (1) | Gasto Público Agropecuario | | | | PIB Agropec. (6) | Participación (%) | | | |
|--|-------------------------|----------------------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------|------------------|-------------------|---------|---------|---------|
| | | Total (2) | Adecuación Distritos de Riego (3) | Investigación ICA (4) | Otros (5) | | (2)/(1) | (2)/(6) | (3)/(6) | (4)/(6) |
| 1970-75 | 45,013 | 3,121 | 131 | 194 | 2,796 | 82,922 | 6.9 | 3.8 | 0.2 | 0.2 |
| 1975-80 | 55,768 | 2,344 | 151 | 386 | 1,807 | 103,711 | 4.2 | 2.3 | 0.1 | 0.4 |
| 1980 | 66,547 | 2,275 | 250 | 477 | 1,548 | 114,849 | 3.4 | 2.0 | 0.2 | 0.4 |
| 1981 | 71,917 | 2,306 | 250 | 621 | 1,435 | 118,645 | 3.2 | 1.9 | 0.2 | 0.5 |
| 1982 | 71,153 | 2,208 | 284 | 785 | 1,139 | 116,149 | 3.1 | 1.9 | 0.2 | 0.7 |
| 1983 | 77,773 | 2,738 | 420 | 1,052 | 1,266 | 119,438 | 3.5 | 2.3 | 0.4 | 0.9 |
| 1984 | 90,157 | 2,953 | 577 | 1,770 | 606 | 121,374 | 3.3 | 2.4 | 0.5 | 1.5 |
| 1985 | | | 613 | 2,574 | | 121,446 | | | 0.5 | 2.1 |
| Tasas de Crecimiento Promedio Anual (%) | | | | | | | | | | |
| 1970-75 | 3.0 | -6.6 | -4.2 | 11.4 | -7.9 | 4.3 | | | | |
| 1975-80 | 7.8 | -3.8 | 7.7 | 13.2 | -24.2 | 4.6 | | | | |
| 1980-85 | 6.9 * | 6.9 * | 21.1 | 33.9 | -20.0 * | 1.1 | | | | |

(1) Deflactor gastos de consumo de la administración pública (1975=100)

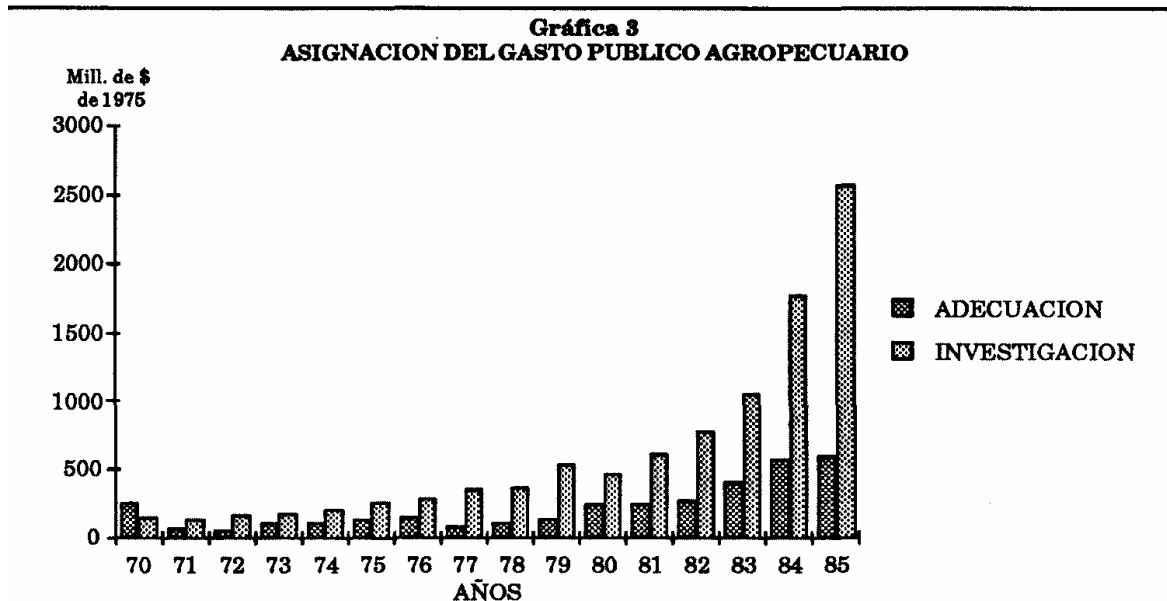
(2) Incluye recursos propios de las entidades

* 1980-84

FUENTE : Cálculos DNP-UDA con base en Min-Agricultura - OPSA, INCORA, HIMAT, ICA y DANE

Comercialización

Las dificultades asociadas con la comercialización de los productos agropecuarios y pesqueros constituyeron una de las principales limitaciones para el desarrollo del sector. Los métodos de acopio y transporte de los productos de la agricultura campesina son ineficientes y el abastecimiento de alimentos de la población de más bajos recursos se hace a través de mecanismos costosos y deficientes. En contraste, el acopio y transporte de los productos de la agricultura comercial ha avanzado, así como su distribución en las ciudades a través de los super mercados, las cajas de compensación y las comercializadoras.



Cuadro No. 7
INDICES DE PRECIOS AL POR MAYOR DE LOS PRINCIPALES INSUMOS
DEL SECTOR AGROPECUARIO
(1970-1985)
Base 1970 = 100

| Años | Abonos y Fertilizantes | Insecticidas y Fungicidas | Matamalezas y Herbicidas | Maquinaria Agrícola | Jornales Agrícolas | Total Índice de Precios al por Mayor |
|-------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------|---|
| 1970 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1971 | 114.2 | 104.4 | 105.6 | 121.5 | 115.0 | 111.5 |
| 1972 | 117.3 | 114.8 | 105.4 | 151.4 | 135.0 | 131.8 |
| 1973 | 196.7 | 143.0 | 115.0 | 201.1 | 169.0 | 168.7 |
| 1974 | 349.3 | 237.7 | 177.7 | 284.8 | 218.0 | 229.5 |
| 1975 | 477.9 | 277.5 | 304.0 | 341.0 | 278.0 | 287.8 |
| 1976 | 490.5 | 315.6 | 323.8 | 391.0 | 343.0 | 353.7 |
| 1977 | 508.5 | 368.9 | 424.6 | 405.6 | 518.0 | 448.2 |
| 1978 | 580.7 | 399.6 | 530.4 | 525.7 | 651.0 | 527.2 |
| 1979 | 704.2 | 506.4 | 595.8 | 663.4 | 789.0 | 673.9 |
| 1980 | 944.7 | 670.4 | 901.4 | 980.4 | 1079.0 | 836.9 |
| 1981 | 1464.8 | 823.7 | 1253.4 | 1154.9 | 1345.0 | 1038.2 |
| 1982 | 1563.0 | 1023.3 | 1253.5 | 1365.7 | 1654.0 | 1304.8 |
| 1983 | 1536.0 | 1172.9 | 1466.9 | 1636.2 | 1983.7 | 1588.3 |
| 1984 | 2011.3 | 1423.7 | 1584.7 | 2180.2 | 2319.1 | 1879.0 |
| 1985 | 2546.0 | 2025.2 | 2486.7 | 2806.5 | 2745.4 | 2347.7 |

FUENTE: DNP-UDA con base en Ministerio de Agricultura y Banco de la República

Las centrales de abasto han permitido un aumento en la eficiencia de las transacciones y una reducción en las pérdidas físicas, pero se registra una tendencia a la concentración, diluyéndose los beneficios para los agricultores y consumidores. Las deficiencias en las redes de acopio y de frío constituyen otro de los problemas del mercadeo agropecuario en el país.

La marcada estacionalidad de la producción, la urgencia de pagar los créditos de producción, la rápida perecibilidad de algunos productos, el limitado acceso a las líneas de crédito para comercialización y el desarrollo insuficiente de la agroindustria, han obligado a los agricultores, en la mayoría de los casos, a realizar sus ventas en períodos de cosecha. Los instrumentos de política sectorial no han corregido la estacionalidad en la producción ni en los precios, por lo que la actividad agropecuaria continúa con una alta dependencia de las condiciones climáticas.

Respecto al crédito para comercialización, las condiciones exigidas en algunas líneas dificultan el acceso a los productores individuales y a las pequeñas cooperativas. Los bonos de prenda, aunque han sido efectivos en el caso de algunos productos, en general se han reducido en términos relativos y sus plazos han sido inadecuados (Cuadro No.8).

La falta de complementación industrial, los altos costos de los envases (25% a 50%) y la carencia de crédito especializado retardan el crecimiento de la agroindustria. A su vez, durante los últimos años se conformaron oligopolios en la industria procesadora, que han llevado a un mayor control del mercado por parte de estos conglomerados.

La intervención del Estado en la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros es precaria. La labor del IDEMA se ha visto limitada por sus múltiples y, en ocasiones, contradictorias funciones, por deficiencias presupuestales, por el limitado uso de la capacidad de almacenamiento y por su inadecuada localización. Los logros han sido

modestos respecto a la estabilización de precios, debido a los costos que esto implica y en razón a que las políticas de precios de sustentación tuvieron un impacto moderado, si acaso de alcance regional. El IDEMA deriva una parte importante de sus ingresos de la importación de alimentos, razón por la cual realizó, en ocasiones, compras en el exterior en cantidades mayores a las requeridas, con el consiguiente perjuicio para la producción nacional. Adicionalmente, mediante el otorgamiento de cupos de importación de materias primas, se concedieron rentas a unos pocos importadores.

Cuadro No. 8

REDESCUENTO DE BONOS DE PRENDA 1/
1970-1985
(Millones de \$)

| Años | Redescuentos (1) | Base Monetaria (2) | (1)/(2) % |
|--|-----------------------------|-------------------------------|----------------------|
| 1970-75 | 956 | 16,874 | 5.7 |
| 1975-80 | 1,889 | 69,227 | 2.7 |
| 1980 | 2,367 | 129,186 | 1.8 |
| 1981 | 2,552 | 154,180 | 1.7 |
| 1982 | 2,490 | 180,820 | 1.4 |
| 1983 | 3,832 | 195,450 | 2.0 |
| 1984 | 4,884 | 232,963 | 2.1 |
| 1985 | 4,946 | 269,435 | 1.8 |
| Tasas de crecimiento promedio anual (%) | | | |
| 1970-75 | 15.2 | 20.3 | |
| 1975-80 | 11.7 | 32.0 | |
| 1980-85 | 17.3 | 14.3 | |

1/ Información a marzo de cada año

FUENTE : Cálculos DNP-UDA con base en Superintendencia Bancaria y Banco de la República.

Comercio Externo

A los efectos negativos de la política macroeconómica y a la situación de los mercados internacionales al principio de esta década, se sumó la falta de una política clara y coherente de promoción a las exportaciones agropecuarias. Con excepción del café, del banano y de las flores, la política de exportaciones se limitó a promover la venta ocasional de excedentes de productos tradicionales (Cuadro No.9). La poca investigación a nivel de producción, comercialización, calidad y mercados para productos nuevos, dificulta su desarrollo. La carencia de infraestructura adecuada, los elevados fletes de transporte y la poca agilidad en los trámites, afectan la competitividad de los productos tradicionales y limitan el crecimiento de los nuevos.

Cuadro No. 9

EXPORTACIONES DE ORIGEN AGROPECUARIO 1/ 1970-1985
(Millones US\$ de 1975)

| Años | Export. total (1) | Exportaciones Agropecuarias | | | | | | | Participación % | | |
|--|------------------------------|------------------------------------|-----------------|----------------|---------------|---------------|------------------|--------------|------------------------|----------------|----------------|
| | | Total (2) | Café (3) | Alimen. | Primas | Flores | Pecuarios | Pesca | (2)/(1) | (3)/(1) | (3)/(2) |
| 1970/75 | 1416.3 | 996.7 | 728.2 | 132.9 | 91.7 | 9.7 | 21.7 | 12.6 | 70.4 | 51.4 | 73.1 |
| 1975/80 | 2078.5 | 1568.6 | 1230.0 | 181.0 | 85.6 | 36.5 | 16.7 | 18.9 | 75.5 | 59.2 | 78.4 |
| 1980 | 2478.0 | 1895.0 | 1482.8 | 248.8 | 77.9 | 62.4 | 0.8 | 22.2 | 76.5 | 59.8 | 78.2 |
| 1981 | 1847.8 | 1290.8 | 889.7 | 231.5 | 78.6 | 69.3 | 1.0 | 20.9 | 69.9 | 48.1 | 68.9 |
| 1982 | 1961.3 | 1323.9 | 989.5 | 203.2 | 37.7 | 71.9 | 0.9 | 20.7 | 67.5 | 50.5 | 74.7 |
| 1983 | 2003.2 | 1319.8 | 979.3 | 210.4 | 32.8 | 79.2 | 0.3 | 17.8 | 65.9 | 48.9 | 74.2 |
| 1984 | 2305.2 | 1550.5 | 1167.8 | 220.7 | 55.3 | 86.5 | 0.3 | 19.8 | 67.3 | 50.7 | 75.3 |
| 1985 | 2329.1 | 1509.2 | 1144.6 | 193.3 | 62.4 | 87.2 | 0.9 | 20.8 | 64.8 | 49.1 | 75.8 |
| Tasas de crecimiento promedio anual (%) | | | | | | | | | | | |
| 1970/75 | 4.3 | 1.2 | -2.4 | 20.6 | -1.2 | 51.8 | -16.9 | 8.1 | | | |
| 1975/80 | 10.1 | 11.3 | 14.8 | 5.1 | -9.8 | 24.3 | -71.6 | 6.9 | | | |
| 1980/85 | 1.1 | -1.7 | -1.4 | -3.9 | -6.6 | 7.0 | -11.3 | -1.8 | | | |

1/ Incluye las posiciones 01 al 24 y 55 (01-04) de la Nomenclatura. Deflactado por el Índice de Valor Unitario de las Manufacturas

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en DANE anuarios de Comercio Exterior y Banco Mundial.

Cuadro No. 10
IMPORTACIONES DE ORIGEN AGROPECUARIO 1/
(1970-1985)
(Millones US\$ DE 1975)

| Años | Importaciones | Importaciones Agropecuarias | | | | | (2)/(1) % | |
|--|----------------|-----------------------------|-----------|--------------------|-----------|-------|--------------|-------|
| | Totales (1) | Total (2) | Alimentos | Materias Primas | Pecuarias | Pesca | | Otras |
| 1970-75 | 1527.0 | 164.0 | 133.8 | 28.1 | 1.3 | 0.0 | 0.8 | 10.7 |
| 1975-80 | 2061.1 | 241.4 | 209.3 | 27.6 | 3.0 | 0.3 | 1.3 | 11.7 |
| 1980 | 2928.8 | 356.1 | 297.8 | 51.4 | 4.3 | 0.7 | 1.9 | 12.2 |
| 1981 | 3249.5 | 340.1 | 291.6 | 42.8 | 3.1 | 1.1 | 1.4 | 10.5 |
| 1982 | 3471.3 | 464.1 | 384.0 | 71.6 | 4.9 | 1.2 | 2.4 | 13.4 |
| 1983 | 3230.2 | 363.7 | 287.0 | 67.5 | 5.9 | 1.2 | 2.1 | 11.3 |
| 1984 | 2973.1 | 318.8 | 237.0 | 72.2 | 4.6 | 1.0 | 4.0 | 10.7 |
| 1985 | 2708.6 | 271.1 | 203.7 | 61.1 | 1.5 | 0.7 | 4.2 | 10.0 |
| Tasas de Crecimiento Promedio Anual (%) | | | | | | | | |
| 1970-75 | 0.9 | 7.8 | 13.9 | -18.0 | 6.5 | 0.9 | -1.0 | |
| 1975-80 | 12.6 | 14.0 | 11.6 | 30.4 | 57.9 | 24.3 | 24.3 | |
| 1980-85 | -2.1 | -4.6 | -7.4 | 6.8 | -3.5 | -11.4 | 20.2 | |

1/ Incluye las posiciones 01 al 24 y 55 (01-04) de la Nomenclatura. Deflactado por el Índice de Valor Unitario de las Manufacturas

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en DANE

A lo anterior se suma una política errática de importaciones, aunada al manejo inadecuado de los precios de sustentación que no favorece la estabilidad de la producción interna (Cuadro No.10).

DIAGNOSTICO DE LA ECONOMIA CAMPESINA

En Colombia existen cerca de un millón de unidades de producción campesina que derivan sus Ingresos primordialmente del trabajo familiar. La mayoría de ellas se encuentra ubicada en las zonas montañosas del país, donde cultivan principalmente productos alimenticios para el mercado interno (maíz, frijol, papa, panela, yuca y hortalizas) y algunos productos de exportación (café, cacao y tabaco).

La concentración de la propiedad territorial, y en particular la ocupación de las tierras fértiles y planas por parte de la ganadería extensiva y de la agricultura comercial, ha obligado a los campesinos a ubicarse en pequeñas parcelas en tierras quebradas y de baja calidad. La subdivisión de las parcelas campesinas, por herencia y otros factores, obliga a sus propietarios a sobre-explotar el suelo, acelerando los procesos degradantes y disminuyendo las posibilidades de sostener a la familia campesina, que en muchas ocasiones debe abandonar el predio y migrar.

El difícil acceso a los otros factores productivos (crédito, tecnología y riego) ha contribuido a mantener en precaria situación al campesinado. En cuanto al crédito, su disponibilidad ha disminuido progresivamente, se han incrementado las tasas de interés, los plazos de repago de la deuda son inapropiados y los trámites complicados de cumplir. En el pasado, las inversiones en adecuación de tierras se centraron en la construcción de grandes distritos de riego, con beneficios marginales para los campesinos. Por su parte, los proyectos de pequeña irrigación y de riego en ladera, son de muy reciente adopción y

registran una baja cobertura. De esta forma, no ha sido posible aumentar ni estabilizar los ingresos de los campesinos, ni contribuir a una mayor oferta de productos agropecuarios.

La generación, validación y transferencia de tecnologías apropiadas a las condiciones agro económicas de las economías campesinas, no ha sido una constante de la política agropecuaria, forestal y pesquera del país. En particular, las tecnologías disponibles, caracterizadas por ser intensivas en el uso de insumos modernos y maquinaria autopropulsada, no sólo son inadecuadas a las condiciones de producción del campesinado, sino que por sus altos precios relativos hacen difícil su adopción.

El ingreso de los campesinos se ve afectado por los problemas que enfrentan en la comercialización de sus productos, debido a su baja capacidad de negociación en el mercado, originada en la alta estacionalidad y perecibilidad de la producción y a la deficiente infraestructura de comercialización existente en las zonas de producción campesina.

Los factores descritos determinan la dificultad de la mayoría de los campesinos y pescadores para sostener a su familia y obtener un excedente que les permita mejorar su condición de vida y sus métodos de cultivo. Algunos deben limitarse a repetir el proceso productivo año tras año, mientras otros deben afrontar la pérdida de su parcela. Un importante porcentaje del campesinado migra a las ciudades. Sin embargo, los graves problemas de desempleo urbano y la existencia de tierras incultas crean un flujo migratorio hacia regiones remotas e inhóspitas, donde se establece en condiciones aún más agudas de pobreza y de carencia de servicios estas tales.

A pesar de sus imperfecciones, el proceso de colonización abrió amplias zonas del país a la producción agropecuaria. Sin embargo, la falta de una infraestructura que las vincule con el resto del país impide que se transformen en regiones capaces de brindar una base económica y social sólida para sus habitantes.

POLITICA DEL SECTOR RURAL

Objetivos y Estrategias

Las políticas en el sector rural se orientan a recuperar el dinamismo de la producción agropecuaria, pesquera y forestal del país y a dotar a los campesinos de los recursos que les permitan mejorar sus condiciones de vida y su capacidad de generar ingresos. Adicionalmente y con el fin de alcanzar un crecimiento económico sostenido, las acciones gubernamentales se dirigen también a aumentar la oferta de productos exportables.

Para el logro de estos objetivos, la política sectorial se fundamenta en el fortalecimiento y ampliación de la capacidad de producción y comercialización de bienes agropecuarios, mediante la modernización y recapitalización del sector, para que su desarrollo sea complementario con las políticas generales de expansión de los mercados interno y externo. Parte integral de esta estrategia es vincular al proceso de crecimiento sostenido de la producción a los grupos más pobres y aislados de las zonas rurales, para

garantizar su acceso a los factores de producción (tierra, crédito y tecnología) proporcionándoles, de manera integral, la infraestructura física y otros servicios básicos.

La persistencia del severo problema nutricional que afecta a los grupos de población más pobres de las áreas urbanas y rurales, lleva a que se consideren prioritarias las acciones dirigidas a asegurar la disponibilidad permanente de alimentos que constituyen la dieta básica de la población, en las cantidades y calidades adecuadas, principalmente para el 25% más pobre.

De esta forma, las políticas sectoriales buscan garantizar una oferta adecuada de alimentos y materias primas, tanto para el mercado interno como para el externo, a precios competitivos, de suerte que se beneficie la población en general y se facilite el desarrollo de todos los sectores de la economía.

Crecimiento Sostenido del Sector

Para alcanzar un incremento sostenido del sector agropecuario, se hace necesario garantizar precios estables a los productores y reducir los costos relativos de producción y comercialización de manera que se restituya la rentabilidad y se incentive la inversión privada. En complemento, se privilegia la asignación de recursos de inversión pública en el sector.

- Aprovechamiento de Recursos Naturales Renovables

A fin de lograr el incremento sostenido del sector, se procura evitar la generación de graves procesos de deterioro y preservar la potencialidad productiva de los recursos naturales renovables y el ambiente. Para esto se adelanta la planificación del desarrollo agropecuario teniendo en cuenta la distribución espacial de la población y de los recursos naturales renovables, de manera que éstos se aprovechen racionalmente, sin generar procesos graves de deterioro y preservando su potencialidad productiva. En ese sentido, se promueve el ordenamiento territorial de las diversas regiones del país, tomando como base las cuencas hidrográficas.

- Manejo Integral

En consideración a que el manejo de los recursos naturales renovables debe ser integral, se avanza en el análisis institucional de su planificación y administración; en la evaluación, revisión y reglamentación del código de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente (Decreto 2811/74): en la organización de un sistema de información de riesgos ecológicos; y en el fortalecimiento del sistema de investigación básica y aplicada.

Con respecto al manejo de cuencas, los programas asignan particular atención a aquéllas que abastecen acueductos municipales y proyectos individuales o comunales de riego, así como a las que presentan problemas de encharcamiento y/o inundaciones. Dentro de estas acciones se destacan:

- Las políticas y medidas tendientes a utilizar el suelo en concordancia con su capacidad productiva y a emplear técnicas y prácticas de cultivo adecuadas que no degraden el recurso y que contribuyan a su recuperación en las regiones afectadas o amenazadas por procesos de erosión. Para tal efecto, se refuerzan la investigación en el ICA y CONIF en este tipo de técnicas.
- Los programas de control de contaminación hídrica de los ríos Bogotá. Medellín y Cauca, de la Bahía de Cartagena y de la Ciénaga Grande de Santa Marta, así como de otros que afectan el suministro de agua potable a núcleos urbanos y áreas de explotación agropecuaria.
- El fortalecimiento y la extensión del régimen de inversión obligatoria sobre conservación de cuencas, mediante la revisión de la Ley 56/81.
- El diseño de metodologías y modelos que sirvan de base para dar asistencia técnica a los municipios, que han de asumir en el futuro el manejo de sus fuentes de abastecimiento de agua.
- El impulso a la reforestación de zonas protectoras y/o de aquéllas que no tengan un uso alternativo.
- El aprovechamiento racional del mar y sus recursos mediante el fortalecimiento técnico y financiero de la Comisión Colombiana de Oceanografía.

Estas acciones se adelantan de acuerdo con el plan de ordenamiento y prioridades establecido por la Ley (Decreto 2857/81).

Los programas de parques nacionales están encaminados a:

- La identificación y alindramiento de parques nacionales.
- La clarificación de la propiedad y el establecimiento de planes específicos de ordenamiento y manejo integral.

Durante el periodo 1987-1990, el programa de administración y manejo integral de los recursos naturales renovables, tiene asignados \$4.292 millones en pesos de 1987; el de planificación, monitoreo y ordenamiento ambiental, dispone de \$3.200 millones; la investigación y el manejo de las áreas de parques nacionales \$4.100 millones. El origen de los recursos es, en un 90%, el presupuesto nacional. Estos programas están a cargo del INDERENA y de las Corporaciones Autónomas Regionales, que aportan recursos adicionales.

- Adecuación de Tierras

La política para lograr el mejor uso de la tierra y realizar una adecuada utilización del agua, se orienta dentro del siguiente orden de prioridades, para el período 1987-1990:

- Construcción de 600 Proyectos de Pequeña Irrigación Veredal con el fin de dotar de riego a las parcelas campesinas. Estos proyectos se elaboran en colaboración con los usuarios, a fin de adecuar los planes de producción a las condiciones de cada zona, asignando especial prioridad a la siembra de alimentos básicos.

Cabe destacar la inversión que se realiza en las zonas incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación, donde se adecuan y complementan los Distritos de Lebrija, San Alfonso y el Juncal y se ejecutarán los proyectos de Venado-Cabrera, Guamuez, San Bartolomé y Llanos de la Virgen por un valor de \$5.300 millones de 1987.

- Rehabilitación, Complementación y Ampliación de Distritos de Riego, obras adelantadas por el HIMAT en su primera fase y la iniciación de la ejecución de la segunda fase, la cual cuenta con financiación parcial del Banco Mundial¹. Se asigna especial importancia a la construcción de distritos de riegos medianos y pequeños y sólo se acometerá la construcción de grandes distritos cuando se justifiquen en términos de rentabilidad económica y social y se ubiquen en cercanías a los grandes centros de consumo. En este contexto, el HIMAT fortalece su capacidad de planificación y evaluación de proyectos y de programación agropecuaria.

Para recuperar la inversión del Estado en la adecuación de tierras y hacer autosuficientes los distritos de riego, se pretende poner en vigencia el sistema tarifario diseñado por el HIMAT. En concordancia con esta política, el gobierno fijó tarifas preferencia les para el uso de energía eléctrica en los distritos de riego.

Este programa beneficia cerca de 90.000 hectáreas, con un costo de \$36.000 millones, en pesos de 1987, durante el cuatrienio.

Formulación de programas orientados a reactivar las inversiones del sector privado en la ejecución de proyectos individuales o comunales de riego, drenaje y/o control de inundaciones en regiones de alto potencial exportador de productos nuevos. Estas acciones cuentan con el apoyo técnico del HIMAT y del ICA y el financiero de PROEXPO y del Fondo Financiero Agropecuario -FFAP-.

En complemento a los proyectos enunciados, está el programa de hidrometeorología. Para tal efecto se realizan inversiones del orden de \$4.950 millones.

El conjunto de programas está a cargo del HIMAT, el cual, para el período 1987-1990, invertirá un total de \$54.100 millones de 1987. De éstos, el 67% es con cargo al presupuesto nacional, 27% a recursos del crédito externo y 6% a recursos propios.

- Reforma Agraria

Para redistribuir el ingreso y los factores productivos en favor de los campesinos y de los jornaleros e intensificar el uso de la tierra, el Gobierno sometió a consideración del Congreso un Proyecto de Ley de Reforma Agraria.

¹ La primera fase tiene un costo de US \$54 millones, de los cuales US \$37 millones corresponden al crédito BIRF 1996-CO y la segunda fase US \$241 millones, correspondiéndole al Banco Mundial US\$ 101.7 millones.

Con las modificaciones a las normas legales, se busca que el Estado disponga de un instrumento ágil y eficiente para modificar la estructura de la propiedad rural y dotar así a los campesinos de tierras aptas para la explotación agropecuaria y de servicios de apoyo a la producción y al bienestar rural. Esto se realizará a través de la aceleración de los trámites y procedimientos para la adquisición y adjudicación de tierras, la eliminación de la calificación de los predios y la participación de entidades públicas especializadas, coordinadas y, cuando sea preciso, cofinanciadas por el INCORA. Estos mismos criterios se aplicarán en la titulación de baldíos nacionales, los cuales además, podrán adjudicarse a personas naturales sin el requisito de previa ocupación.

Las tierras o mejoras que adquiera el INCORA se destinarán a ejecutar, entre otros, los siguientes programas:

- Dotar de tierras a campesinos pobres, particularmente en regiones de alta concentración de la propiedad, a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales y a arrendatarios y aparceros mediante el establecimiento de unidades de explotación comunales, familiares, cooperativas o asociativas, que les permita obtener ingresos medios equivalentes al menos a tres salarios mensuales.
- Asignar tierras y mejoras a la comunidades indígenas o recuperar las de resguardos ocupadas por los colonos.
- Modificar la estructura de la propiedad en los distritos de adecuación de tierras que hayan construido o construyan entidades de derecho público y dotar al HIMAT de las tierras necesarias para la ejecución de obras de riego, canalización y avenamiento.

El proyecto se propone convertir a los beneficiarios de la Reforma Agraria en propietarios con pleno derecho sobre las tierras a partir del décimo año.

Para efectos del pago de la tierra, el Proyecto establece las siguientes condiciones:

- Bienes por valor superior a 1.000 salarios mínimos mensuales: 30% de contado y el saldo en 5 contados anuales y sucesivos.
- Bienes entre 300 y 1.000 salarios: 50% de contado y 2 contados anuales y sucesivos.
- Bienes por un valor inferior a 300 salarios: de contado.
- Sobre saldos se reconoce una tasa de interés anual equivalente al incremento del IPC para empleados.

Durante el cuatrienio 1987-1990, el gobierno proyecta adquirir 470.000 hectáreas. Así mismo, se titularán más de 3 millones de hectáreas en baldíos para beneficio de más de 100.000 familias. Con el objeto de realizar una Reforma Agraria Integral con los programas de tierras se otorgarán servicios de apoyo a la producción, como son el crédito de fomento, asistencia técnica, organización y capacitación campesina e infraestructura. En estas metas tienen prioridad, en su orden:

- Zonas incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación.
- Zonas que presenten conflictos sociales manifiestos.
- Zonas que muestren condiciones de estancamiento y atraso que puedan hacer crisis a mediano plazo.

El valor total del programa de adquisición de tierras se estima en \$31.000 millones de 1987, con un cubrimiento de cerca de 25.000 familias.

En el proceso de colonización se busca también la preservación y el adecuado manejo de los recursos naturales renovables.

Para la agilización de los trámites en la adjudicación de baldíos nacionales, el gobierno vinculó los municipios a esta labor, pudiendo desarrollarla con sus propios funcionarios o con personal contratado. Así mismo, se facultó al INCORA y a los municipios para utilizar las diligencias de identificación predial realizadas por particulares².

Los recursos disponibles para adelantar estos programas en desarrollo de la Reforma Agraria, para el período 1987-1990 ascienden a \$62.000 millones de 1987, financiados en un 30% con rentas propias del INCORA y el resto con otras fuentes entre las que se incluye el presupuesto nacional.

- *Crédito de Fomento a la Producción y Explotación*

La limitación de recursos financieros, su grado de concentración y las prioridades de la política agraria, han hecho necesario reorientar la asignación de recursos crediticios, manteniendo las condiciones preferenciales de fomento.

Está programado que los recursos de crédito que se destinen al sector agropecuario y pesquero sean suficientes para atender el aumento de la producción del sector.

Dentro de este contexto se asignó, específicamente, una porción importante del crédito -en condiciones financieras favorables y que evitan la dispersión de las tasas de interés- a atender las demandas de los pequeños agricultores y ganaderos, dentro de la cual se fijan cupos especiales para los establecidos en las zonas del Plan Nacional de Rehabilitación. Las principales fuentes de recursos provienen de la banca de fomento, incluida la Caja Agraria y el Fondo Financiero Agropecuario -FFAP-.

Debido a que la Caja Agraria cumple un papel fundamental en la financiación de los pequeños productores se fortaleció su estructura organizativa a nivel central y regional, para mejorar su eficiencia, simplificar los trámites y racionalizar los costos administrativos y operativos.

Para que el FFAP, principal instrumento de financiamiento de la producción comercial, atienda en forma adecuada los aumentos previstos en la producción, está en proceso de contratación un empréstito que complementa los recursos del Fondo. Así

² Decreto 77 de 1987, Art. 42.

mismo, se aumentó la rentabilidad de las operaciones de redescuento, para inducir una mayor participación de la banca privada y así aumentar la disponibilidad total de crédito. El gobierno pretende dotar de recursos y líneas de crédito adecuadas a la actividad pesquera, orientándolos hacia los productos con alto potencial y con buenas perspectivas para la sustitución de importaciones o para la exportación (pesca blanca, atún, camarón de aguas profundas y en cautiverio).

Además, el Estado estimula mediante el otorgamiento de crédito y asistencia técnica, los procesos de reforestación en zonas que no tengan uso alternativo o que sea necesario proteger para su futura incorporación al sector productivo. La concesión del crédito está sujeta a la realización de un inventario ecológico del predio y a la elaboración de un programa integral que considere la conservación de áreas de valor ecológico y la recuperación de las deterioradas.

- *Investigación y Transferencia de Tecnología*

Para aumentar la contribución de la tecnología al incremento de la productividad y rentabilidad agropecuaria y pesquera, especial mente de los bienes alimenticios básicos y de los productos de exportación nuevos, se diseñaron estrategias para la generación, validación, transferencia de tecnologías a los usuarios intermediarios³ y finales, con las siguientes directrices generales:

- Impulso a la investigación y experimentación, para contribuir al desarrollo de prácticas productivas apropiadas y no degradantes que tengan un efecto sostenido a largo plazo sobre la producción y la productividad, y a la planificación del desarrollo agropecuario, para adecuarlo con su entorno ecológico.
- Fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación, transferencia y extensión agropecuaria, con especial énfasis en la descentralización e Integración a nivel regional. Para tal propósito y dentro del marco del Decreto Ley 77 de 1987, el ICA monta 60 Centros Regionales de Extensión, Capacitación y Difusión de Tecnología -CRECED-, donde se articulan las acciones de investigación, validación y ajuste de tecnología a nivel de finca con los respectivos servicios complementarios. Estos Centros trabajan de acuerdo con un plan de desarrollo tecnológico regional, con el fin de contemplar las especificidades físicas, económicas y sociales de cada zona del país.

En esta estrategia se da prioridad a las zonas PNR, en particular a los Llanos Orientales (Pie de Monte y Orinoquía), la Costa Atlántica y el Magdalena Medio. Igualmente, se privilegian las actividades en ganado de doble propósito (incluyendo pastos y forrajes), arroz, maíz, frijol, soya, frutales y cacao, para lo cual se están poniendo en marcha ambiciosos programas nacionales de investigación y transferencia.

Como soporte al programa se contemplan las siguientes acciones: adecuar el modelo institucional del ICA; retener e incrementar el personal técnico altamente calificado; aumentar las fuentes de recursos propios del ICA, para disminuir la

³ Se trata de la difusión de la tecnología validada y de la capacitación de los técnicos de las entidades públicas y privadas que prestan servicios de asistencia técnica a los productores.

dependencia del presupuesto nacional⁴ y aumentar el grado de especialización en las actividades de investigación y transferencia a los usuarios intermediarios.

De igual manera, se impulsan programas en conjunto con el sector privado y con las empresas nacionales y las universidades.

- Impulso de campañas de divulgación en: manejo Integrado de plagas y enfermedades, que contribuyan a reducir el empleo de plaguicidas; prácticas más adecuadas de fertilización, con el fin de evitar las aplicaciones inadecuadas de nutrientes; sanidad animal orientada a prevenir, controlar y erradicar la aftosa y otras enfermedades; nutrición animal que remueva las limitantes originadas en el manejo inadecuado de pastos y forrajes y formule dietas alimentarias adecuadas a las poblaciones porcina y avícola; prácticas para difundir los cruces genéticos más apropiados para cada región y propagar la tecnología de los procesos integrales porcícolas. Con estas acciones se pretende reducir los costos de producción de las diversas actividades agropecuarias.
- Desarrollo de proyectos de investigación para el aprovechamiento sostenido del bosque natural y de las variedades industrializables, para lo cual se ejecuta, conjuntamente con el sector privado, el Plan Nacional de Investigaciones Forestales, PLANTF.
- Desarrollo de programas de investigación pesquera, en particular en lo relativo al potencial de recursos hidrobiológicos y acuícolas y al esfuerzo y técnicas de captura.

El total de presupuesto de inversión del ICA para el presente cuatrienio alcanza los \$61.666 millones de 1987. De éstos, \$27.000 millones se canalizan a investigación, \$5.000 millones a asistencia técnica y \$10.400 millones a sanidad y control de insumos. Del total, el 64.5% proviene del presupuesto nacional, 17% de crédito externo y 18% de recursos propios de la entidad.

- *Precios de Insumos y Productos Agropecuarios*

La política de precios de los insumos busca reducir los costos de producción, incrementar su utilización, reducir la dependencia externa en su suministro y generar empleo en el sector industrial.

Dentro de estas directrices se tomaron medidas tendientes a promover la producción nacional de insumos agropecuarios y la importación de tractores y combinadas usadas, que cuenten toda vía con una vida útil significativa y que se adapten a las características agro económicas del sector. A tal efecto, se redujeron los aranceles y se sustituyeron y modificaron los gravámenes para- arancelarios. Así mismo, se pasaron en 1986 al régimen de libre importación las materias primas para fabricar Insumos agropecuarios, los tractores y combinadas y algunos otros equipos y se liberaron los precios de los plaguicidas.

⁴ El Ministerio de Agricultura y el ICA realizarán un estudio para las posibilidades de cobrar tarifas reales por los servicios que presta el Instituto, de ampliar los recursos que las actuales cuotas de fomento -cacao, arroz, ce reales y las que se creen en el futuro- destinan a la investigación y asistencia técnica y de aumentar las explotaciones comerciales que se adelantan en los centros experimentales.

En relación con la industria de fertilizantes se promueve la creación de pequeñas plantas mezcladoras en zonas estratégicas de producción por parte de agremiaciones de productores.

Para lograr un mejor control de calidad y un abastecimiento adecuado de semillas mejoradas y otros insumos a los pequeños productores, se dotó de recursos adicionales a CRESEMILLA. Esta acción se complementa con la instalación de pequeñas plantas procesadoras en las zonas de economía campesina.

También se busca estabilizar los precios de los productos agro pecuarios mediante: la asignación de recursos al Fondo para Compra de Cosechas, a cargo del IDEMA, en zonas PNR; la fijación de precios de sustentación que cubran, al menos, los costos de producción; y la venta de productos importados a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria.

Además, el IDEMA pagará en forma oportuna a los productores y con este propósito se mejorará operacional y financieramente su actividad comercial.

Se liberó el precio de la leche a fin de incentivar la inversión en actividades pecuarias, regular la oferta y propender por una mayor integración de mercados.

Para ampliar la coordinación entre mercados de origen y terminales, se desarrolla un sistema de Información de precios y mercados (que Incluye el manejo y análisis de estadísticas básicas, pronósticos de cosechas y noticias de precios y oportunidades de mercados) bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y con la participación coordinada de las URPAS, PRODESABROLLO, IDEMA Agremiaciones de Productores, Centrales de Abasto y Centros de Acopio.

El gobierno aspira fortalecer la Bolsa Nacional Agropecuaria, tanto institucional como financieramente y organizar una cámara arbitral que permita dirimir los conflictos por diferencia de calidad y facilite la participación de los industriales, agricultores y comerciantes en las negociaciones.

- *Comercialización Interna*

La inversión y el financiamiento estatal se centran en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentan tanto los pequeños productores en la comercialización, como los consumidores de menores recursos en el aprovisionamiento de alimentos.

Dentro de esta política, se consideran de especial importancia las inversiones contempladas en los programas del Ministerio de Obras Públicas. En particular, se destaca el impulso a un sistema intermodal de transporte a granel por el corredor del río Magdalena y las mejoras que se realizan en los puertos marítimos y fluviales, así como la rehabilitación y construcción de carreteras y vías de penetración, con especial énfasis en las áreas del Plan Nacional de Rehabilitación.

- Programa para la Fase de Acopio y Transformación

Este programa se orienta a mejorar las condiciones materiales para la comercialización de los productos agropecuarios; a ampliar la coordinación entre mercados de origen y terminales, de forma que el precio al productor corresponda a su esfuerzo productivo; y a desarrollar y fortalecer las entidades particulares o asociativas especializadas en comercialización.

Los mecanismos utilizados para ese propósito se describen a continuación:

* Dotación de Infraestructura

Con el fin de desarrollar los procesos de acopio, transformación y venta de los productos de origen campesino, se impulsan los "Centros de Servicios de Comercialización Rural". Dichos centros, de propiedad de los productores, se ubican de preferencia en regiones con alta concentración campesina y proveen los siguientes servicios: beneficio, almacenamiento y secamiento de granos; infraestructura para selección, lavado, empaque y refrigeración de percederos; procesamiento agroindustrial; venta de insumos agropecuarios; alquiler de maquinaria de labor y fumigación; e información de precios y mercados.

Este Programa cuenta con la coordinación y el apoyo financiero del Ministerio de Agricultura, los departamentos y los municipios y con el respaldo técnico del DRI, las URPAS, IDEMA, CECO RA, EMCOPER y otras entidades públicas y privadas del orden regional. En las zonas PNR, el IDEMA puso en marcha un amplio programa de construcción de Centros de Servicios para apoyar el plan de ampliación de compras en dichas regiones.

Además, el Ministerio de Agricultura coordina el Programa de Capacitación y Extensión de métodos de manejo post-cosecha.

Se propone promover el mercadeo de carnes en canal, con el objeto de reducir los costos de transporte y las pérdidas de peso, características de la comercialización del ganado en pie. Para lograr este objetivo, el Gobierno Nacional apoya los proyectos que las Asociaciones de Municipios, con base en los recursos de la Ley 12 de 1986, promuevan para la adecuación o construcción de mataderos en zonas de confluencia de las especies bovina y porcina. Estos mataderos serán de carácter modular y contarán con componentes de refrigeración y de aprovechamiento y procesamiento de subproductos. La asistencia técnica la prestará el Instituto Colombiano de Tecnología de Alimentos -ICTA- y se cuenta con re cursos del crédito para su financiamiento, provenientes del Fon do Financiero de Desarrollo Urbano -FFDU-.

Se pretende contribuir a la instalación de industrias de procesa miento de leche en zonas de alto potencial productivo, que tengan déficit de capacidad instalada, orientándolas a aquellos procesos que incorporen nuevas tecnologías.

La infraestructura de comercialización se fortalecerá con la in versión de más de \$400 millones por parte de EMCOPER, para el manejo de productos percederos. Además, se amplía y mejora la red de frío, con inversiones por valor de \$127 millones.

El IDEMA invertirá en la creación del Fondo para Compra de Cosechas y en la ejecución de obras de infraestructura en zonas PNR, \$3.143 millones de 1987, durante el cuatrienio. En adición a estos recursos, se prevén inversiones anuales por \$1.800 millones, provenientes del Instituto, dirigidos a fortalecer las acciones en zonas PNR y a ampliar la cobertura de comercialización en el resto del país.

De otra parte, se asignaron recursos de Presupuesto Nacional al Fondo DRI para el desarrollo del programa de Centros de Servicios para la Pesca Artesanal -CESPAS-. Este programa contempla la realización de acciones integrales de repoblación de especies, capacitación de pescadores, organización comunitaria, comercialización de productos e insumos y mejoramiento de artes y métodos de pesca. Da prioridad a los proyectos de infraestructura que involucren a la comunidad y beneficien directamente al pescador artesanal.

* Impulso a las Formas Asociativas

Para impulsar las formas asociativas se actualiza la legislación sobre cooperativas y empresas asociativas en relación con la forma de organización, administración, estructura financiera y capitalización. Igualmente, se intensificaron los programas de capacitación y asistencia técnica y se asignaron los recursos de crédito de fomento asociativo para capital de trabajo, compra de equipo e infraestructura física, para esto se cuenta con el apoyo del Fondo de Garantías. En la Caja Agraria, se establecieron líneas de crédito para asociaciones de comercialización y agroindustrias rurales; se aumentó el cupo de bonos de prenda y se flexibilizó la forma de amortización.

• Programa para la Fase de Distribución.

Se diseñaron programas orientados a establecer un sistema de distribución eficiente y económica, adecuándolo principalmente a la ubicación e ingresos de la población más pobre. Se busca también desarrollar y fortalecer las entidades particulares o asociativas de comercialización y mejorar la infraestructura de distribución (tiendas, plazas de mercado y buques-tienda).

El programa de abastecimiento de bienes básicos comprende la organización de tenderos y el desarrollo de centros de aprovisionamiento y servicios de mercadeo, así mismo, busca reducir el número de intermediarios y racionalizar el sistema de comercialización.

En el caso de las zonas rurales, el programa de abastecimiento de bienes básicos impulsa las "Tiendas Veredales", organizadas por la comunidad con el apoyo estatal. El IDEMA participará como mayorista en el abastecimiento de tiendas veredales y casas campesinas.

La asociación de los productores campesinos alrededor de las tiendas y cadenas de tiendas veredales y la vinculación de estas últimas a los centros de proveedurías, constituyen un canal de venta directa para los productores.

En algunas de las zonas incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación, el IDEMA destinó recursos para el establecimiento de "buques-tienda" que, además de ofrecer los alimentos e insumos básicos, permite comprar los productos agropecuarios.

El gobierno nacional brindará asistencia técnica a los municipios en la construcción de plazas de mercado, en el mejoramiento de las existentes y en el establecimiento o expansión del servicio de mercados móviles.

En materia de comercialización mayorista, el gobierno centra su acción en el logro de un mayor grado de competencia y eficiencia en las centrales de abasto, con el fin de aumentar los beneficios para productores y consumidores. También ofrece apoyo técnico en las etapas de preinversión y funcionamiento a los proyectos de comercialización que asuman los municipios.

- *Comercio Exterior*

Dentro de la política de promoción de exportaciones se destaca la importancia asignada a nuevos productos como las frutas tropicales y los provenientes de la pesca, que se encuentran en un proceso de expansión relativamente rápido. Al respecto, se definen medidas específicas orientadas a superar las principales limitaciones a la exportación de estos productos, a saber: restricciones fitosanitarias; desconocimiento de los mercados; variedades no adecuadas en cuanto a características de tamaño, forma y color; ineficiencias y altos costos de transporte; y problemas originados en los trámites frente al Estado⁵.

El ICA, por su parte, impulsa la investigación y transferencia de tecnología, para la producción de cultivos de exportación y el instituto de Investigaciones Tecnológicas -IIT-, adelanta programas para el manejo post-cosecha de los productos mencionados. En complemento de las anteriores acciones, se adecua la infraestructura de transporte aéreo para el manejo de perecederos, mediante la construcción de bodegas de frío en los aeropuertos. Así mismo, PROEXPO aumentará su contribución al Fondo de Garantías, para facilitar el acceso al crédito a los pequeños productores.

Con el objeto de reducir la inestabilidad de los precios de exportación de los productos del sector, se propone crear "fondos de estabilización de precios" de productos con un mercado externo establecido. Con el mismo fin, se impulsa el acceso a mercados de futuros.

El manejo cuidadoso y oportuno de las importaciones tiene como objetivo proteger la producción nacional y garantizar un adecuado abastecimiento del mercado interno a lo largo del año. Este manejo será selectivo, de acuerdo con las posibilidades de sustitución a corto y mediano plazo, tanto en la producción como en el consumo.

Se otorga un nivel de protección efectiva que favorezca aumentos en la producción y productividad. En esta dirección, la Ley 75 de 1986 (Art. 95 y 97) estableció un impuesto del 10% al IDEMA sobre el valor CIF de las importaciones de materias primas alimenticias; y la puesta en práctica del cobro de las tarifas arancelarias y no arancelarias a las importaciones hechas a través del IDEMA (directas y para terceros). Así mismo, la política

⁵ Se hace referencia, especialmente, a la necesidad de agilizar los trámites de INCOMEX y de Aduana.

de sustentación de precios pretende garantizar una demanda al productor que lo estimule a sustituir importaciones.

Se tendrán en cuenta los subsidios que los países industrializados otorgan a la producción y exportaciones agropecuarias, con el fin de evitar que el Impacto de los precios internacionales afecte la producción Interna de dichos bienes.

Política Cafetera

Dada la importancia que tiene el café para la economía nacional y para el sector agropecuario, en particular, por su aporte a la generación de divisas y de empleo y por su íntima relación con la política macroeconómica del país, se asignan objetivos específicos a la política cafetera. Dentro de éstos, se destaca el de maximizar el ingreso de divisas provenientes de las exportaciones y mantener un nivel adecuado de ingresos para los productores.

En el primer aspecto, se hacen esfuerzos para que de nuevo la comercialización internacional de café se realice mediante el sistema de cuotas por las ventajas que dicho mecanismo reporta a los países productores, en términos de precios y estabilidad de ingresos.

Se adelanta también una agresiva política de comercialización que permita incrementar las ventas de café colombiano tanto en los mercados tradicionales, especialmente en los europeos que demandan café suave, como en nuevos mercados.

En el segundo aspecto y teniendo en cuenta la coyuntura de precios externos, la política de precio interno se orienta con base en el criterio de mantener estable el ingreso de los caficultores. A tal efecto, se busca mantener un nivel de inventarios consistente con las posibilidades de colocación del grano en los mercados externos.

Se busca recobrar la productividad de la caficultura tecnificada del país, afectada por las avanzadas edades de un alto porcentaje de los cafetales. Para esto se cuenta con un programa de crédito para renovación o soca de los cafetales viejos. En cualquier caso, la Federación Nacional de Cafeteros mantiene sus actividades orientadas a controlar y frenar la propagación de la roya, dando prioridad a los pequeños productores.

En forma simultánea, se impulsan programas de diversificación en las zonas cafeteras. Estos se orientan, prioritariamente, a productos de exportación que cuentan con perspectivas favorables en los mercados internacionales y que, por tanto, puedan ofrecer precios atractivos a los agricultores.

Programas Específicos de la Economía Social en el Área Rural

Dadas las condiciones especiales de los pobres del campo y la importancia que les asigna la estrategia de la economía social, se diseñaron programas específicos, se responsabilizaron instituciones particulares y se destinaron recursos especiales, a fin de estructurar planes integrales que garanticen un apoyo coordinado y mejoren sus

condiciones de vida e ingresos de manera permanente, con base en el aumento de la producción.

Las acciones en las áreas rurales, de una parte, buscan la reorientación de la inversión pública hacia la construcción de obras de infraestructura física y capital social - como son los caminos de penetración, acueductos, alcantarillados, escuelas y centros de salud- y a la transferencia de tierra, capital y tecnología, con el fin de aumentar la cantidad, calidad y productividad de los activos de los campesinos. De otra parte, se pretende crear las condiciones para que los propósitos se traduzcan en un incremento del empleo productivo y por ende de los ingresos de los sectores más desprotegidos.

La titulación de tierras, la incorporación de tecnologías apropiadas a la producción campesina en zonas de colonización, el crédito y la remoción de los obstáculos en la comercialización, conducen al aumento de la oferta de alimentos, para satisfacer las demandas derivadas de la estrategia de la economía social. Al mismo tiempo, la generación de empleo y la elevación de ingresos de la población rural, permite ampliar la demanda de bienes básicos agrícolas e industriales.

La coordinación de estos programas está a cargo del Fondo de Desarrollo Rural Integrado y de la Secretaría de Integración Popular.

Con el fin de asegurar la disponibilidad permanente de alimentos en las cantidades y calidades adecuadas y el acceso a ellos, en especial para el 25% más pobre de la población, se han concentrado recursos financieros, humanos e institucionales en la producción de los alimentos que constituyen la dieta básica: maíz, arroz, frijol, soya, carne, leche, papa, aceite, panela y huevos.

De otra parte, se ejecutan programas orientados a generar una mayor demanda por producción doméstica y asegurar su suministro a los estratos más pobres, mediante la articulación de iniciativas, unas en marcha de tiempo atrás⁶ y otras nuevas, diseñadas para atender las necesidades de los grupos más vulnerables a la desnutrición. Dentro de estas últimas se destaca el programa "Hogares Populares para la Atención del Niño", cuyo propósito es atender a los menores de siete años de todas las ciudades y cabeceras municipales que sufran o corran el riesgo de sufrir problemas de abandono y desnutrición. Dicho programa está coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cuenta con una amplia participación de la comunidad.

A mediano y largo plazo se busca un crecimiento sostenido de la oferta de alimentos básicos, para reducir la dependencia de las importaciones, a medida que resulte técnica y económicamente factible sustituirlas con producción nacional.

- *Programa de Desarrollo Integral Campesino*

El gobierno introdujo modificaciones sustanciales a la estructura jurídica del Fondo DRI, a fin de convertirlo en uno de los principales instrumentos para la atención y el apoyo integral al campesinado y a los trabajadores del campo.

⁶ Tales como Recuperación Nutricional, Atención al Escolar, Atención Complementaria a los Ancianos y a las Comunidades Indígenas.

El Decreto Legislativo 77 de 1987 transformó el Fondo DRI en un establecimiento público. Su objetivo primordial es cofinanciar, con los municipios y otras entidades públicas y privadas, la ejecución de programas y proyectos integrales de inversión destinados al desarrollo económico y social de las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Sus acciones se orientan hacia los servicios de apoyo a la producción dirigidos a inducir el cambio tecnológico en las unidades de producción campesinas, los servicios públicos para mejorar la calidad de vida de las familias y la infraestructura productiva y social para beneficio de las comunidades rurales más pobres. Con esto, el Fondo DEI contribuirá a crear las condiciones para el mejoramiento y modernización de la economía campesina, vinculándola a los beneficios del progreso.

También se faculta al Fondo DRI para intervenir en la promoción y coordinación de sistemas asociativos de pequeños productores y comerciantes minoristas en zonas rurales y urbanas, así como para cofinanciar y coordinar programas de seguridad alimentaria a todos sus niveles. Además, recibió el encargo de fijar, bajo la orientación del Ministerio de Agricultura, los lineamientos básicos de la política de Desarrollo Rural Integrado en el territorio nacional, con lo cual se unifican criterios y se armonizan las acciones que en esta materia desarrollen las diferentes entidades del Estado encargadas de ejecutar la política social agraria.

Se logra así responder a las demandas de los municipios y a los problemas identificados por las propias comunidades y canalizar recursos del sector central hacia las zonas más necesitadas.

En el período 1987-90, el Fondo DRI invertirá recursos por \$68.000 millones (pesos de 1987) en las siguientes áreas: obras de infraestructura productiva por valor de \$22.235 millones, entre los cuales se destacan principalmente vías, electrificación rural y el programa de lagos y riego en ladera: infraestructura social y comunitaria, constituida por agua potable, saneamiento de la vivienda, salud, educación, capacitación y organización de la comunidad, por un valor de \$18.797 millones: y apoyo a la comercialización y a la producción, por \$21.346 millones.

Estas actividades son financiadas en igual proporción con recursos del presupuesto nacional y de crédito externo. Así mismo, se prevé la contratación de un nuevo crédito externo a partir de 1988, a fin de apoyar la ampliación de la cobertura del Fondo a nivel nacional.

Plan Nacional de Rehabilitación-PNR Este Plan cubre las zonas no atendidas por el Fondo DRI y ubicadas en áreas afectadas por la falta de convivencia y por la ausencia de las condiciones institucionales, sociales y políticas, necesarias para lograr la integración comunitaria y el bienestar colectivo.

Los programas diseñados son integrales y buscan proveer de tierras a los campesinos, titular predios y dirigir y orientar la colonización. Las modificaciones contempladas en el proyecto de Ley de Reforma Agraria son el principal instrumento de apoyo a estos programas.

Parte fundamental de este Plan es la incorporación de nuevas zonas de producción a la actual frontera agrícola, de tal forma que este proceso se convierta en una fuente adicional de crecimiento de la producción agropecuaria. Para tal efecto se adelantan amplios programas de colonización. La adecuación de tierras por medio de programas de Irrigación y protección de cuencas y la difusión de tecnología, se pondrá en marcha con la canalización de recursos de destinación específica en el ICA, INDERENA e HIMAT.

Así mismo, las acciones contempladas en materia de comercialización en áreas del PNR se encaminan a impulsar el mejoramiento de los sistemas comerciales regionales mediante:

- La intervención del IDEMA en compra de granos, con pagos de contado a precios de sustentación, por medio de un fondo rota torio.
- La construcción y dotación de infraestructura regional para la comercialización, en lo fundamental a través de "Centros de Servicios de Comercialización".
- La fijación de tasas de interés de fomento y la ampliación de los cupos para los bonos de prenda destinados a productos comprados y almacenados en estas áreas.
- La venta de alimentos de primera necesidad a través de las despensas y buques-tienda del IDEMA.

Para facilitar el acceso de los pequeños productores ubicados en el área del Plan, se asignan recursos específicos a la Caja Agraria, destinados al subprograma de garantías.

La Resolución 30 de 1987 de la Junta Monetaria creó una línea especial de crédito de fomento cooperativo, dirigida a redescontar obligaciones de cooperativas legalmente constituidas y ubicadas en zonas de rehabilitación. Los préstamos que se otorgan con cargo a esta línea son subsidiados, en términos de tasas de interés y márgenes de redescuento.

Las entidades del sector agropecuario destinarán recursos por cuantía de \$46.000 millones (pesos de 1987) en el periodo 1987- 1990, para los programas agropecuarios del Plan Nacional de Rehabilitación.

- *Componente Rural del Programa de Aprovevisionamiento de Bienes Básicos*

El programa de proveccionamiento de bienes básicos y seguridad alimentaria tiene por objeto poner al alcance de la población pobre del campo y de las ciudades bienes de consumo básico de origen agropecuario e industrial. El componente rural del programa busca responder, en forma integral y convergente, a la demanda por productos esenciales de la población campesina y garantizar una adecuada oferta de los alimentos requeridos por los pobres del área urbana.

Para lograr las metas mencionadas, las políticas sectoriales se orientan a incrementar la producción de alimentos básicos. En forma adicional, el programa está encaminado a mejorar la distribución de todos los bienes básicos.

Organización Institucional

Los organismos de asesoramiento y decisión que participan en las etapas de concertación, seguimiento y evaluación, tanto de la política agropecuaria en su conjunto, como de los aludidos programas y proyectos, son el Consejo Asesor de la Política Agropecuaria y el Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector Agropecuario.

La Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, en su calidad de Secretaría Técnica de estas instancias, con el apoyo de los Jefes y Subgerentes de Planeación de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura, se propone elaborar informes semestrales sobre los avances alcanzados y las limitaciones que se presenten para el cumplimiento de los objetivos y metas de dicha política.

De otra parte, se busca fortalecer o crear órganos de asesoramiento en las zonas rurales donde se ejecuten los planes y programas, que tengan bajo su responsabilidad la Inducción y operación de sistemas de planificación regional y de seguimiento y evaluación que contemplen la participación de la comunidad.

Con el fin de fortalecer la estructura institucional del Ministerio de Agricultura y la de sus entidades adscritas y vinculadas, así como adecuarlas a las exigencias de la descentralización, en el proyecto de Ley de Reforma Agraria presentado al Congreso, se solicitan facultades extraordinarias para adelantar las reformas pertinentes.

Los proyectos de fortalecimiento institucional, mejoramiento de la capacidad de planificación sectorial, en los niveles nacional y regional, así como el apoyo de diversos proyectos que ejecutan las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio, en las áreas de transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria y obras de infraestructura física y social en favor de pequeños productores campesinos, están a cargo directamente de la Dirección Superior del Ministerio de Agricultura. El monto estimado de las inversiones asciende a \$8.924 millones de 1987⁷.

INVERSION Y FINANCIAMIENTO

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados por la actual administración en materia agropecuaria, la inversión canalizada hacia el sector, en el período 1987-90, asciende a \$273.000 millones de pesos de 1987, lo que representa un aumento promedio anual del 11%. Esta inversión será financiada en un 65% con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, que crecen a una tasa de 7.5% anual; del crédito externo que participará con 24% y su crecimiento será superior al 25% anual; y 11% de recursos propios de las entidades, que crecen 2.8% (Cuadros No. 11 y 12).

⁷ Estos recursos no aparecen en los cuadros 11 y 12 en razón a que su origen es diferente del de los recursos asignados a las demás entidades adscritas al Ministerio de Agricultura.

Cuadro No. 11

INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGROPECUARIO 1987-1990
(Millones de pesos de 1987)

| Entidad y Programa | 1987 | | | | 1988 | | | |
|---------------------|---------------|---------------|------------------|-----------------|---------------|---------------|------------------|-----------------|
| | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo |
| ICA | 14,139 | 8,412 | 2,822 | 2,906 | 14,674 | 8,678 | 2,805 | 3,192 |
| INCORA (1) | 14,662 | 10,017 | 4,646 | | 15,445 | 10,745 | 4,700 | |
| INDERENA | 3,272 | 2,768 | 283 | 221 | 3,527 | 3,220 | 307 | |
| HIMAT | 10,437 | 6,672 | 419 | 3,346 | 14,903 | 7,801 | 908 | 6,194 |
| IDEMA | 1,844 | 1,844 | | | 360 | 360 | | |
| EMCOPER | 121 | 81 | 40 | | 144 | 124 | 20 | |
| Fondo DRI | 12,062 | 7,956 | | 4,106 | 12,165 | 9,108 | | 3,058 |
| DIRECCION SUPERIOR | 1,742 | 1,742 | | | 2,759 | 2,759 | | |
| TOTAL SECTOR | 58,277 | 39,489 | 8,209 | 10,579 | 63,978 | 42,795 | 8,739 | 12,444 |

| Entidad y Programa | 1989 | | | | 1990 | | | |
|---------------------|---------------|---------------|------------------|-----------------|---------------|---------------|------------------|-----------------|
| | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo |
| ICA | 16,353 | 11,209 | 2,800 | 2,345 | 16,499 | 11,452 | 2,806 | 2,241 |
| INCORA (1) | 15,792 | 11,047 | 4,745 | | 16,148 | 11,357 | 4,791 | |
| INDERENA | 3,793 | 3,514 | 279 | | 3,778 | 3,501 | 277 | |
| HIMAT | 16,113 | 10,243 | 933 | 4,937 | 16,027 | 11,580 | 959 | 3,488 |
| IDEMA | 570 | 570 | | | 370 | 370 | | |
| EMCOPER | 132 | 40 | 92 | | 144 | 50 | 94 | |
| Fondo DRI | 19,288 | 8,475 | | 10,813 | 24,446 | 8,476 | | 15,970 |
| DIRECCION SUPERIOR | 2,193 | 2,193 | | | 2,230 | 2,230 | | |
| TOTAL SECTOR | 74,235 | 47,292 | 8,848 | 18,095 | 79,643 | 49,017 | 8,927 | 21,699 |

(1) En el caso del INCORA el crédito externo se contabilizó dentro de Presupuesto Nacional.

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en cuota CONPES 1987-88 y programación de las entidades.

Cuadro No. 12

INVERSION PUBLICA TOTAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(1987-1990)

| Entidad y Programa | (Millones de pesos de 1987) | | | | | | | |
|---|-----------------------------|---------------|------------------|-----------------|-------------------|---------------|------------------|-----------------|
| | Total 1987-1990 | | | | Participaciones % | | | |
| | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo |
| ICA | 61,666 | 39,750 | 11,232 | 10,683 | 22.6 | 64.5 | 18.2 | 17.3 |
| PNR. | 6,298 | 4,856 | 741 | 700 | 2.3 | 77.1 | 11.8 | 11.1 |
| Investigac. Agropec. | 27,037 | 16,683 | 2,822 | 7,532 | 9.9 | 61.7 | 10.4 | 27.9 |
| Transf. y Asist. técn. | 5,027 | 1,664 | 3,363 | 0 | 1.8 | 33.1 | 66.9 | 0.0 |
| Sanidad y Cotrol Agrop. | 10,377 | 6,598 | 2,723 | 1,055 | 3.8 | 63.6 | 26.2 | 10.2 |
| Desarrollo Social | 5,186 | 2,387 | 1,423 | 1,395 | 1.9 | 45.6 | 27.4 | 26.9 |
| Servicio de la Deuda | 7,741 | 7,582 | 159 | 0 | 2.8 | 97.9 | 2.1 | 0.0 |
| INCORA | 62,047 | 43,166 | 18,881 | 0 | 22.7 | 69.6 | 30.4 | 0.0 |
| PNR | 29,487 | 28,972 | 516 | 0 | 10.8 | 98.3 | 1.7 | 0.0 |
| Infraes. física y social | 625 | 620 | 5 | 0 | 0.2 | 99.2 | 0.8 | 0.0 |
| Adquis. Adjud. y Titulación de tierras | 6,316 | 1,707 | 4,609 | 0 | 2.3 | 27.0 | 73.0 | 0.0 |
| Fomento y Créd. Agrop. | 8,889 | 128 | 8,761 | 0 | 3.3 | 1.4 | 98.6 | 0.0 |
| Capacit. y Desarrollo Social campesino. | 10,770 | 10,345 | 425 | 0 | 3.9 | 96.1 | 3.9 | 0.0 |
| Servicio de la Deuda. | 5,960 | 1,395 | 4,565 | 0 | 2.2 | 23.4 | 76.6 | 0.0 |

Continúa

Continuación

Cuadro No. 12

INVERSION PUBLICA TOTAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(1987-1990)

| Entidad y Programa | (Millones de pesos de 1987) | | | | | | | |
|-----------------------------|-----------------------------|----------------|------------------|-----------------|-------------------|---------------|------------------|-----------------|
| | Total 1987-1990 | | | | Participaciones % | | | |
| | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo | Total | Pto. Nacional | Recursos Propios | Crédito Externo |
| INDERENA | 14,370 | 13,003 | 1,148 | 221 | 5.3 | 90.5 | 8.0 | 1.5 |
| PNR | 522 | 522 | 0 | 0 | 0.2 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Investigación | 2,063 | 1,860 | 204 | 0 | 0.8 | 90.1 | 9.9 | 0.0 |
| Sistem parques Nales. | 2,019 | 1,860 | 158 | 0 | 0.7 | 92.1 | 7.9 | 0.0 |
| Administración PNR | 4,292 | 3,552 | 519 | 221 | 1.6 | 82.8 | 12.1 | 5.1 |
| Gestión Ambiental | 3,189 | 2,953 | 236 | 0 | 1.2 | 92.6 | 7.4 | 0.0 |
| Otras Inversiones | 940 | 940 | 0 | 0 | 0.3 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Servicio de la Deuda | 1,344 | 1,315 | 29 | 0 | 0.5 | 97.8 | 2.2 | 0.0 |
| HIMAT | 54,134 | 36,296 | 3,218 | 14,620 | 19.8 | 67.0 | 5.9 | 27.0 |
| PNR | 5,320 | 5,320 | 0 | 0 | 2.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Invest. y Produc. Agric. | 35,550 | 18,797 | 2,133 | 14,620 | 13.0 | 52.9 | 6.0 | 41.1 |
| Hidrología y Meteorología | 4,950 | 3,867 | 1,083 | 0 | 1.8 | 78.1 | 21.9 | 0.0 |
| Servicio de la Deuda | 8,314 | 8,312 | 2 | 0 | 3.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| IDEMA | 3,143 | 3,143 | 0 | 0 | 1.2 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| PNR | 2,903 | 2,903 | 0 | 0 | 1.1 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Mercados Mayoristas | 240 | 240 | 0 | 0 | 0.1 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Infraest. Física Resto país | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 | N.D | N.D | N.D |
| EMCOPER | 541 | 295 | 246 | 0 | 0.2 | 54.5 | 45.5 | 0.0 |
| Planes Estud. Perecederos | 266 | 20 | 246 | 0 | 0.1 | 7.6 | 92.4 | 0.0 |
| Centros de Acopio | 88 | 88 | 0 | 0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Centros de Comercia. | 59 | 59 | 0 | 0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Frigoríficos Públic. | 127 | 127 | 0 | 0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Fondo DRI | 67,961 | 34,014 | 0 | 33,947 | 24.9 | 50.0 | 0.0 | 50.0 |
| PNR | 2,078 | 2,078 | 0 | 0 | 0.8 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Infraest. Física | 22,235 | 7,591 | 0 | 14,643 | 8.2 | 34.1 | 0.0 | 65.9 |
| Infraest. y Serv. Social | 18,797 | 7,133 | 0 | 11,664 | 6.9 | 37.9 | 0.0 | 62.1 |
| Servic. de Apoyo Comerc. | 4,824 | 2,605 | 0 | 2,219 | 1.8 | 54.0 | 0.0 | 46.0 |
| Serv. de Apoyo Produc. | 16,522 | 12,013 | 0 | 4,509 | 6.1 | 72.7 | 0.0 | 27.3 |
| Otros | 3,505 | 2,593 | 0 | 912 | 1.3 | 74.0 | 0.0 | 26.0 |
| DIRECCION SUPERIOR | 8,924 | 8,924 | 0 | 0 | 3.3 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| PNR | 23 | 23 | 0 | 0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Inform. y Proces. datos | 1,581 | 1,581 | 0 | 0 | 0.6 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Estud-fortalec. planif | 1,095 | 1,095 | 0 | 0 | 0.4 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Fomento agropecuario | 900 | 900 | 0 | 0 | 0.3 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Transfer.de Tecnología | 5,267 | 5,267 | 0 | 0 | 1.9 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Otros | 58 | 58 | 0 | 0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL SECTOR | 272,787 | 178,598 | 34,723 | 59,471 | 100.0 | 65.5 | 12.7 | 21.8 |

N.D No Disponible

Nota: En el caso del INCORA el crédito externo se contabilizó dentro de Presupuesto Nacional.

FUENTE: Cálculos DNP-UDA con base en cuota CONPES 1986-87 y programación de las entidades.

EL SECTOR INDUSTRIAL

DIAGNOSTICO

La industria manufacturera ocupa un lugar destacado dentro de la economía colombiana no sólo por su contribución a la generación de empleo (16.7%) y al Producto Interno Bruto (17%), sino por sus efectos sobre la producción de los otros sectores productivos. Durante 50 años, hasta mediados de la década del setenta, su crecimiento fue más acelerado que el del conjunto de la economía. A partir de esa época, la actividad industrial comienza a perder liderazgo y entre 1981 y 1983 se presentan caídas en el empleo y en la producción. Como consecuencia, su participación en el PIB es actualmente similar a la registrada a principios de la década pasada y el empleo generado apenas alcanza el nivel de 1973, sin que haya tenido lugar una modernización significativa del sector.

Si bien es cierto que en los dos últimos años se ha registrado un proceso de recuperación de la industria manufacturera, no puede ignorarse que gran parte de este dinamismo ha estado sustentado en el aumento de la demanda doméstica, en la mayor utilización de la capacidad instalada y en nuevas formas de contratación de mano de obra. Esta coyuntura favorable es propicia para estimular la inversión, a fin de garantizar hacia el futuro la consolidación del crecimiento industrial.

Evolución

La economía colombiana en el transcurso del último cuarto de siglo ha sido objeto de un cambio sustancial en su estructura, cambio que se refleja en un aumento considerable de la participación del sector servicios, en detrimento de la importancia relativa del sector agropecuario. La participación de la industria por su parte, varía considerablemente a lo largo del período sin mostrar una tendencia definida.

La evolución de la contribución del sector manufacturero al PIB, permite identificar cuatro sub-períodos, que conforman un ciclo completo de largo plazo en el desenvolvimiento del sector (Cuadro No. 1).

Entre 1960 y 1973, se observa una fase de gran auge del sector manufacturero, con las más altas tasas de crecimiento de los últimos 25 años, siendo particularmente importante la rápida evolución registrada a comienzos de la pasada década. Este comportamiento es el resultado de una política de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones.

Entre 1974 y 1978 el desarrollo industrial se caracteriza por un comportamiento irregular. El crecimiento de la producción cae a niveles de 1.3% en 1975 y alcanza su máximo en 1978, con 8.7%.

El tercer período que se puede denominar de crisis, se inicia en 1979 y culmina en 1983. En estos años se presenta una fuerte recesión del sector manufacturero, la cual coincide con la apertura de las importaciones y la sobre evaluación del peso, que aumenta

la exposición de una industria con bajos niveles de productividad y de eficiencia al influjo de bienes extranjeros altamente competitivos.

Cuadro No. 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y PRODUCCION INDUSTRIAL
Millones de pesos de 1970

| Año | PIB Total | Tasa de Crecim. | PIB Industrial | Tasa de Crecim. | PIB Ind/ PIB Total |
|------------|------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|
| 1960 | 72279 | | 11719 | | 16.2 |
| 1965 | 90670 | 4.6 | 15371 | 5.6 | 17.0 |
| 1971 | 126722 | 5.8 | 22779 | 8.6 | 18.0 |
| 1972 | 136744 | 7.9 | 24933 | 9.5 | 18.2 |
| 1973 | 147178 | 7.6 | 27828 | 11.6 | 18.9 |
| 1974 | 156708 | 6.5 | 29657 | 6.6 | 18.9 |
| 1975 | 163399 | 4.3 | 30031 | 1.3 | 18.4 |
| 1976 | 170227 | 4.2 | 32038 | 6.7 | 18.8 |
| 1977 | 178326 | 4.8 | 33387 | 4.2 | 18.7 |
| 1978 | 194818 | 9.2 | 36289 | 8.7 | 18.6 |
| 1979 | 203664 | 4.5 | 37891 | 4.4 | 18.6 |
| 1980 | 211930 | 4.1 | 38373 | 1.3 | 18.1 |
| 1981 | 217228 | 2.5 | 37989 | -1.0 | 17.5 |
| 1982 | 220487 | 1.5 | 37040 | -2.5 | 16.8 |
| 1983 | 222471 | 0.9 | 36299 | -2.0 | 16.3 |
| 1984 | 229925 | 3.4 | 38472 | 6.0 | 16.7 |
| 1985 | 235517 | 2.4 | 39358 | 2.3 | 16.7 |
| 1986 | 247554 | 5.1 | 42388 | 7.7 | 17.1 |

FUENTE: The World Bank - Colombia - Labor Costs and Labor Markets in Manufacturing. 1.985 y D.N.P.- U.P.G.

A partir de 1984 empieza la fase de recuperación y la producción del sector crece, salvo en 1985 a tasas anuales superiores al 6%. Este dinamismo se origina en la recuperación de los mercados nacional e internacional, como consecuencia de las políticas del sector externo adoptadas a partir de 1983, que le devuelven protección y competitividad a la producción doméstica. Bajo esta nueva perspectiva, el PIB industrial recupera participación en el producto total.

El comportamiento descrito del sector industrial se refleja en la evolución del valor real de las exportaciones que disminuyen de modo acelerado entre 1974, año en el cual alcanzan US \$237.2 millones constantes y 1977, en que las ventas externas son inferiores a la mitad de las del año mencionado. Desde 1978 se inicia un período de recuperación que se extiende hasta principios de la presente década. A partir de entonces y hasta 1984 se presenta una caída que alcanza un ritmo superior al 24% anual.

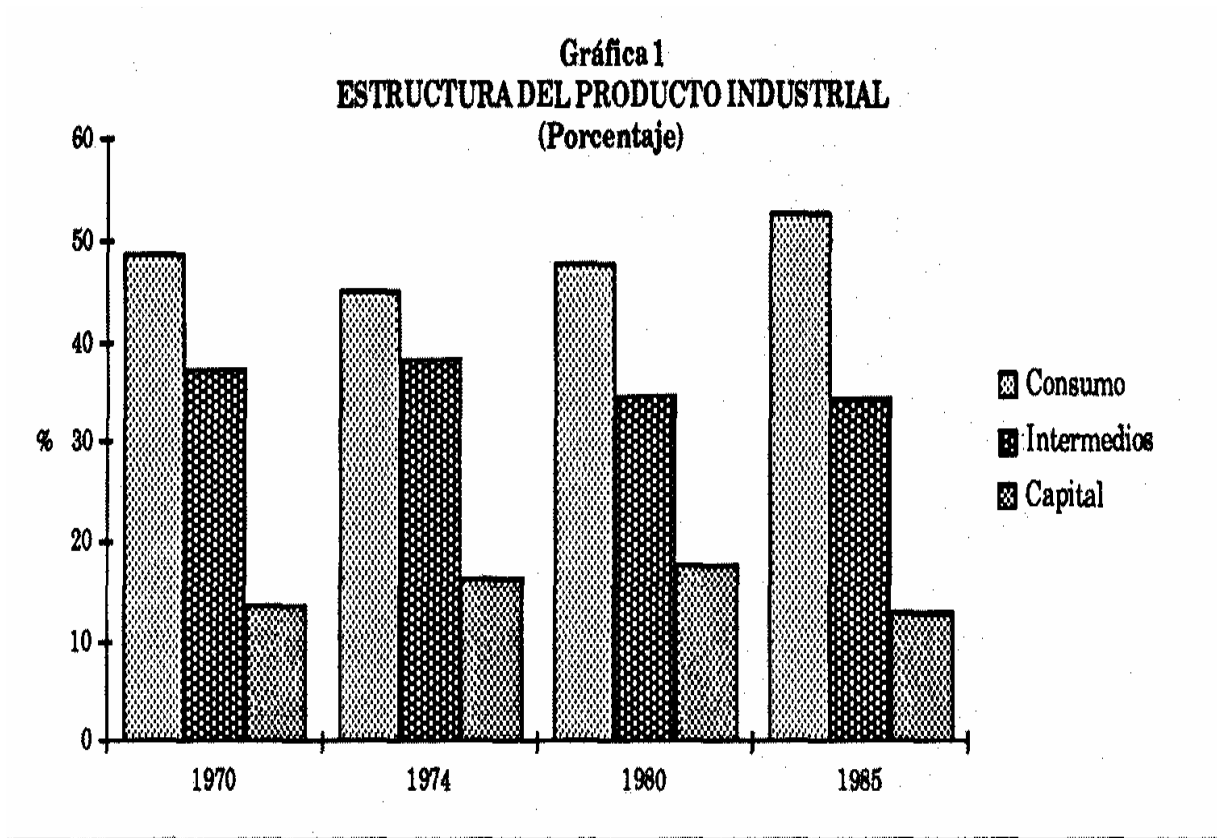
El considerable descenso de las exportaciones señala que los incentivos directos tales como el subsidio a través del CAT-CERT, el régimen del Plan Vallejo, de Zonas Francas y los créditos de PROEXPO, fueron insuficientes para compensar la incoherencia y falta de continuidad en la política cambiaria y de comercio exterior que se registró hasta 1984. En 1985, con el viraje de la política macroeconómica, cambia de nuevo la tendencia y las exportaciones comienzan a recuperarse.

Las exportaciones Industriales se concentran en: alimentos, confecciones, textiles, maquinaria y equipo, sectores con baja participación de las ventas externas en la respectiva rama de producción industrial. Esto significa que el país se ha limitado a la colocación en los mercados externos de excedentes y no ha logrado desarrollar una oferta exportable.

Este hecho está ligado al comportamiento de la estructura in terna de producción que no ha registrado variaciones significativas en los últimos 25 años.

La producción y el valor agregado⁸ de bienes de consumo participa en promedio en este período, con cerca de la mitad de la producción total de la industria, mientras que la de bienes de capital participa con un 13% (Cuadro No. 2).

La industria nacional no ha entrado en una fase intensiva de producción de bienes intermedios y de capital, desaprovechando así nuevos segmentos del mercado, interno y externo, y el uso de nuevas tecnologías al alcance del país. Esta situación conduce a que Colombia tenga una estructura de producción que se aproxima más a las de economías en sus primeras etapas de desarrollo, que a la de los países más avanzados de Latinoamérica o a los de industrialización reciente.



⁸ Total de salarios, ganancias e impuestos indirectos (IVA, aranceles y timbres principalmente).

Cuadro No. 2

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INDUSTRIAL
(Porcentajes)

| | 1970 | 1974 | 1980 | 1985 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bienes de Consumo | 49.0 | 45.3 | 47.8 | 52.9 |
| Alimentos | 23.5 | 21.5 | 21.4 | 25.1 |
| Bebidas | 8.3 | 8.0 | 9.7 | 10.0 |
| Tabaco | 2.1 | 1.9 | 1.1 | 1.4 |
| Vestuario | 3.4 | 2.8 | 3.7 | 3.4 |
| Calzado | 0.6 | 0.5 | 0.8 | 0.9 |
| Muebles | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 0.4 |
| Impr. y Edit. | 2.3 | 2.1 | 1.5 | 1.1 |
| Otros químicos | 6.8 | 6.5 | 6.8 | 8.0 |
| Obj. barro y loza | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| Equipo científico | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.7 |
| Otras industrias | 1.0 | 1.0 | 1.4 | 1.5 |
| Bienes Intermedios | 37.4 | 38.3 | 34.5 | 34.2 |
| Textiles | 14.3 | 10.8 | 9.3 | 7.0 |
| Cuero | 1.2 | 0.7 | 0.8 | 0.7 |
| Madera | 1.0 | 0.7 | 0.6 | 0.6 |
| Papel | 3.6 | 4.6 | 4.1 | 4.5 |
| Químicos industr. | 3.4 | 6.7 | 6.5 | 7.7 |
| Ref. de petróleo | 3.1 | 2.9 | 2.2 | 1.5 |
| Deriv. petr.-carbón | 0.0 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Caucho | 2.1 | 2.6 | 2.2 | 2.1 |
| Plásticos | 1.3 | 2.3 | 3.0 | 3.7 |
| Vidrio | 0.6 | 0.8 | 0.8 | 0.8 |
| Otros m. no met. | 3.4 | 3.1 | 2.5 | 2.6 |
| Hierro y Acero | 2.7 | 2.3 | 2.1 | 2.4 |
| Metales no ferr. | 0.6 | 0.6 | 0.4 | 0.5 |
| Bienes de Capital | 13.6 | 16.4 | 17.7 | 13.0 |
| Productos met. | 4.3 | 4.5 | 4.0 | 3.4 |
| Maq. no elect. | 2.7 | 3.1 | 3.5 | 2.2 |
| Maquinaria elect. | 2.5 | 2.7 | 4.0 | 3.4 |
| Equipo de transp. | 4.1 | 6.2 | 6.3 | 4.0 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: Cálculos DNP con base en DANE. Encuesta Anual Manufacturera Deflactor IPM para producidos y consumidos.

Cuadro No. 3

EVOLUCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL POR SECTORES. 1970-1985
(Millones de pesos de 1970)

| Sectores Industriales | Producción | | | | Tasas de crecimiento* (%) | | | |
|---------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------------------|-------------|--------------|-------------|
| | 1970 | 1974 | 1980 | 1985 | 1970-74 | 1974-80 | 1980-85 | 1970-85 |
| Bienes de Consumo | 29070 | 36760 | 52534 | 67544 | 6.04 | 6.13 | 5.15 | 5.78 |
| Alimentos | 13931 | 17440 | 23514 | 32074 | 5.78 | 5.11 | 6.41 | 5.72 |
| Bebidas | 4926 | 6477 | 10703 | 12814 | 7.08 | 8.73 | 3.87 | 6.58 |
| Tabaco | 1225 | 1528 | 1217 | 1812 | 5.69 | -3.73 | 8.29 | 2.65 |
| Vestuario | 2004 | 2262 | 4027 | 4377 | 3.07 | 10.09 | 1.68 | 5.35 |
| Calzado | 331 | 395 | 861 | 1114 | 4.49 | 13.88 | 5.30 | 8.43 |
| Muebles | 365 | 413 | 460 | 458 | 3.20 | 1.78 | -0.06 | 1.54 |
| Impr. y Edit. | 1353 | 1691 | 1667 | 1383 | 5.72 | -0.24 | -3.95 | 0.05 |
| Otros químicos | 4021 | 5271 | 7517 | 10157 | 7.00 | 6.10 | 6.21 | 6.37 |
| Obj. barro y loza | 234 | 314 | 429 | 521 | 7.71 | 5.32 | 3.95 | 5.49 |
| Equipo científico | 104 | 191 | 629 | 895 | 16.33 | 21.94 | 7.32 | 15.40 |
| Otras industrias | 576 | 779 | 1511 | 1959 | 7.83 | 11.67 | 5.33 | 8.50 |
| Bienes Intermedios | 22183 | 31122 | 37952 | 49633 | 8.83 | 3.36 | 2.83 | 4.61 |
| Textiles | 8483 | 8746 | 10221 | 8879 | 0.77 | 2.63 | -2.78 | 0.30 |
| Cuero | 688 | 583 | 865 | 868 | -4.09 | 6.82 | 0.06 | 1.56 |
| Madera | 606 | 569 | 620 | 735 | -1.57 | 1.43 | 3.48 | 1.30 |
| Papel | 2135 | 3698 | 4467 | 5765 | 14.73 | 3.20 | 5.23 | 6.85 |
| Químicos industr. | 2009 | 5477 | 7098 | 9888 | 28.49 | 4.42 | 6.85 | 11.21 |
| Ref. de petróleo | 1850 | 2366 | 2426 | 1958 | 6.34 | 0.42 | -4.19 | 0.38 |
| Deriv. petr.-carbón | 21 | 129 | 137 | 178 | 57.73 | 1.03 | 5.45 | 15.41 |
| Caucho | 1274 | 2099 | 2444 | 2680 | 13.29 | 2.57 | 1.85 | 5.08 |
| Plásticos | 769 | 1849 | 3313 | 4703 | 24.53 | 10.21 | 7.26 | 12.83 |
| Vidrio | 346 | 680 | 884 | 982 | 18.38 | 4.46 | 2.13 | 7.20 |
| Otros m. no met. | 2022 | 2523 | 2742 | 3306 | 5.69 | 1.40 | 3.81 | 3.33 |
| Hierro y Acero | 1615 | 1893 | 2256 | 3044 | 4.04 | 2.97 | 6.18 | 4.31 |
| Metales no ferr. | 364 | 510 | 479 | 647 | 8.81 | -1.04 | 6.21 | 3.92 |
| Bienes de Capital | 8063 | 13309 | 19516 | 16560 | 13.35 | 6.59 | -3.23 | 4.92 |
| Productos met. | 2570 | 3641 | 4351 | 4340 | 9.10 | 3.01 | -0.05 | 3.56 |
| Maq. no elect. | 1578 | 2492 | 3815 | 2814 | 12.10 | 7.36 | -5.91 | 3.93 |
| Maquinaria elect. | 1512 | 2177 | 4438 | 4289 | 9.54 | 12.60 | -0.68 | 7.20 |
| Equipo de transp. | 2403 | 5000 | 6912 | 5117 | 20.10 | 5.55 | -5.84 | 5.17 |
| Total | 59316 | 81192 | 110002 | 127737 | 8.16 | 5.19 | 3.03 | 5.25 |

FUENTE: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

* Promedio Anual.

Al interior de la estructura productiva se encuentra que, en la década pasada, la importancia relativa de la producción de bienes de consumo mostró una ligera tendencia a la baja, pero a partir de la primera mitad de los años ochenta recupera su participación y para 1985, representa el 52.9%. Los cambios ocurridos se explican en gran medida por el comportamiento de los alimentos. En efecto, la producción de alimentos pierde importancia en el decenio anterior y la recupera en esta década hasta alcanzar 25.1%, en 1985 (Cuadros Nos. 2, 3 y Gráfica 1). Otros sectores, tales como bebidas y otros productos químicos, incrementan continuamente su contribución a la producción sectorial a lo largo de todo el periodo.

Durante la década de los ochenta la demanda para consumo interno pierde dinamismo, a la vez que el índice de apertura exportadora (participación de las exportaciones en la producción), se reduce (Cuadro No.4), lo cual indica que la producción se apoyó en un mercado Interno debilitado. Sólo el sector de imprentas y editoriales presenta una característica diferente, puesto que incrementa la participación de sus exportaciones en la producción.

En cuanto al proceso de sustitución de importaciones, medido como el abastecimiento de la demanda interna con producción doméstica, se observa que durante la primera mitad de la presente década, éste tiene lugar principalmente en tabaco, imprentas, objetos de barro, loza y porcelana y equipo profesional y científico.

La importancia relativa de los bienes intermedios se mantiene sensiblemente estable durante el período en consideración (Cuadro No. 2). Sin embargo, su composición interna varía: pierde participación el sector textil, el cual cae del 14.3% al 7%, entre 1970 y 1985, lo que señala su sensibilidad a cambios bruscos en la política exterior. En cambio, otros sectores tales como plásticos y vidrios, duplican y triplican su participación.

Sectores como cuero, papel, Industrias metálicas básicas y minerales no metálicos aumentan las exportaciones, mientras el proceso de sustitución de importaciones se consolida en productos químicos industriales y en minerales no metálicos.

Por último, el sector de bienes de capital a pesar de haber mostrado un comportamiento dinámico hasta 1980 consecuente con el crecimiento de la demanda para su consumo interno, comienza a partir de ese año a perder importancia por efectos de la liberación de importaciones. Para 1985 su participación en la producción industrial es inferior a la que tenía en 1970. Según se observa en el Cuadro 2, tal pérdida es generalizada a todos los sectores, exceptuando la maquinaria eléctrica.

La caída de las Importaciones del 54% entre 1980 y 1985 no está acompañada de un aumento similar en la producción, por lo cual la demanda interna disminuye 30% y las exportaciones se reducen a la mitad. Este preocupante descenso hace patente la aguda crisis de inversión de la industria colombiana y su fuerte dependencia de la situación externa.

El comportamiento descrito señala la estrecha interrelación entre la estructura industrial, el patrón de comercio exterior y la situación del mercado Interno. En efecto, para poder aprovechar la situación de expansión de la demanda en beneficio de la

producción nacional, es necesario atender el fortalecimiento de la capacidad productiva para evitar consecuentes reducciones en las exportaciones y aumentos en las importaciones. Este análisis resalta también el papel preponderante que desempeña la producción de bienes de capital en el proceso de inversión y adicionalmente, como posible Mente para aprovechar el mercado externo.

Cuadro No. 4
INDICADORES RELATIVOS DE LA EVOLUCION
DEL PRODUCTO INDUSTRIAL
(Porcentajes)

| | Apertura Exportadora (1) | | | Sustitución Importaciones (2) | | |
|---------------------------|--------------------------|------------|------------|-------------------------------|-------------|-------------|
| | 1974 | 1980 | 1985 | 1974 | 1980 | 1985 |
| Bienes de Consumo | 6.1 | 5.0 | 2.5 | 94.8 | 94.3 | 96.3 |
| Alimentos | 6.4 | 5.1 | 2.3 | 96.7 | 95.8 | 98.0 |
| Bebidas | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 98.8 | 99.0 | 99.3 |
| Tabaco | 0.1 | 0.3 | 0.2 | 99.8 | 93.2 | 99.0 |
| Vestuario | 17.8 | 12.5 | 6.1 | 97.2 | 98.4 | 98.4 |
| Calzado | 19.0 | 6.8 | 5.3 | 99.7 | 99.4 | 99.3 |
| Muebles | 33.0 | 2.8 | 3.6 | 99.6 | 98.9 | 99.8 |
| Impr. y Edit. | 5.3 | 6.6 | 7.5 | 89.2 | 91.2 | 93.7 |
| Otros químicos | 2.2 | 1.8 | 1.8 | 88.0 | 89.4 | 90.9 |
| Obj. barro y loza | 7.4 | 6.4 | 2.9 | 96.5 | 94.5 | 98.9 |
| Equipo científico | 16.4 | 10.0 | 5.2 | 43.1 | 49.1 | 59.3 |
| Otras industrias | 32.8 | 34.4 | 11.7 | 88.0 | 87.7 | 96.5 |
| Bienes Intermedios | 7.6 | 4.0 | 4.6 | 84.7 | 84.8 | 86.8 |
| Textiles | 6.7 | 4.9 | 3.3 | 98.4 | 97.7 | 98.8 |
| Cuero | 13.5 | 8.9 | 15.0 | 99.5 | 98.7 | 99.3 |
| Madera | 18.5 | 6.9 | 8.0 | 96.6 | 94.5 | 98.1 |
| Papel | 0.6 | 3.2 | 1.9 | 87.0 | 87.6 | 90.9 |
| Químicos industr. | 8.9 | 4.4 | 4.5 | 63.4 | 67.0 | 74.0 |
| Ref. de petróleo | 30.4 | 4.9 | 26.7 | 98.3 | 80.6 | 80.1 |
| Deriv. petr.-carbón | 19.6 | 5.8 | 2.9 | 97.8 | 95.7 | 98.0 |
| Caucho | 3.0 | 1.2 | 0.9 | 96.2 | 91.8 | 95.5 |
| Plásticos | 1.2 | 1.7 | 1.2 | 99.0 | 98.6 | 98.9 |
| Vidrio | 8.6 | 6.3 | 2.6 | 93.2 | 92.8 | 96.8 |
| Otros m. no met. | 5.8 | 5.5 | 2.9 | 95.6 | 97.4 | 98.4 |
| Hierro y Acero | 2.5 | 0.2 | 6.2 | 67.5 | 69.7 | 68.2 |
| Metales no ferr. | 2.0 | 1.6 | 9.4 | 53.3 | 57.5 | 62.8 |
| Bienes de Capital | 3.8 | 3.6 | 2.0 | 69.6 | 60.1 | 74.1 |
| Productos met. | 4.2 | 4.5 | 2.3 | 93.8 | 88.5 | 91.9 |
| Maq. no elect. | 9.5 | 8.1 | 4.0 | 45.0 | 34.3 | 48.7 |
| Maquinaria elect. | 2.4 | 1.8 | 2.0 | 75.2 | 69.3 | 79.7 |
| Equipo de transp. | 1.3 | 1.8 | 0.7 | 72.2 | 67.3 | 78.6 |
| Total | 6.3 | 4.4 | 3.2 | 85.7 | 82.7 | 89.5 |

FUENTE: Cálculos con base en Anuarios de Comercio Exterior y Encuesta Anual Manufacturera, DANE.

Deflatores: En comercio exterior cálculos sobre índices en cadena y ponderados sectorialmente En producción IPM para producidos y consumidos.

(1) Exportaciones/Producción.

(2) Producción menos Exportaciones/Demanda para Consumo Interno

Factores Productivos

La utilización de los factores de producción y su remuneración señalan deficiencias en el patrón de desarrollo industrial y ponen de presente el desaprovechamiento de su potencial productivo.

- *Capital*

El ritmo de crecimiento de la inversión en el sector industrial, excluido petróleo y sus derivados y refinación de petróleo, medida en pesos constantes, ha caído de manera continua en los últimos años (Cuadro No.5).

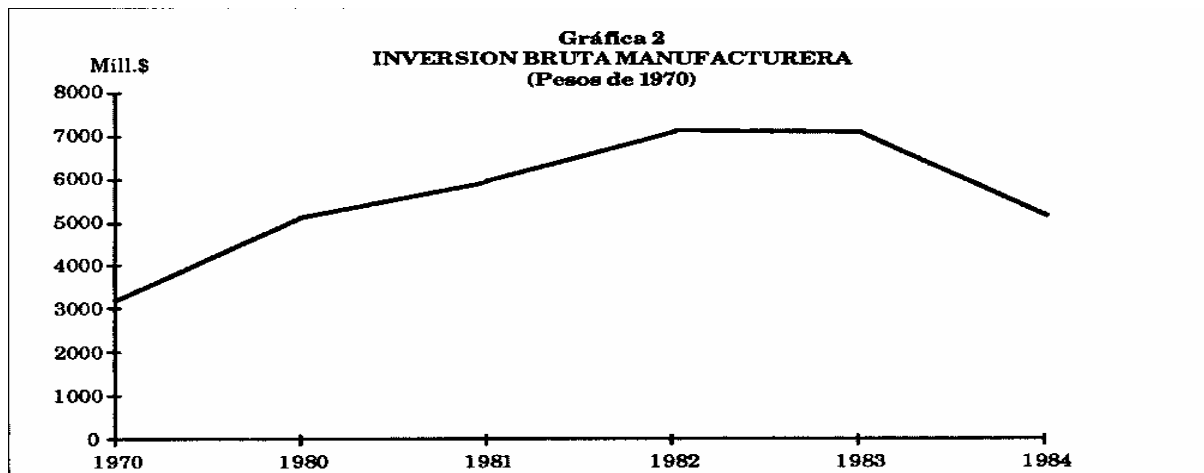
Entre 1958 y 1976, la inversión bruta crece a un ritmo anual de 6.7% en términos reales. En la segunda mitad de los años setenta, esa tasa disminuye al 5.3% y para los primeros cinco años de esta década registra un preocupante ritmo anual de 1.1%. de terminado en lo fundamental por el estancamiento de 1983 y la caída del 27% en 1984 (Gráfica 2).

Durante la década pasada, los sectores que muestran las mayores tasas de crecimiento de la inversión son los de plásticos, vidrio, material de transporte y maquinada eléctrica. Sin embargo, medido en valores absolutos el mayor volumen de Inversión se realiza en alimentos, textiles y papel, sectores que explican el 41.3% del total invertido. Es decir, durante este período, aunque se profundiza en el proceso de acumulación en los sectores de bienes de consumo e intermedios, la inversión se concentra en los sectores tradicionales, lo cual impide un cambio en la estructura productiva del sector.

El bajo crecimiento de la inversión en los últimos años permite prever que, de no presentarse cambios significativos inmediatos en esta tendencia, el sector industrial es incapaz de conducir la economía a un crecimiento vigoroso y sostenido.

| Cuadro No. 5 | | | | | | |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INVERSION BRUTA MANUFACTURERA | | | | | | |
| Millones de Pesos de 1970 (1) | | | | | | |
| | 1970 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
| Alimentos | 513 | 1039 | 874 | 1075 | 1419 | 892 |
| Bebidas | 205 | 585 | 485 | 311 | 349 | 305 |
| Textiles | 554 | 670 | 722 | 555 | 748 | 469 |
| Vestuario | 59 | 147 | 112 | 111 | 46 | 71 |
| Cuero | 28 | 42 | 33 | 27 | 20 | 25 |
| Calzado | 13 | 38 | 33 | 36 | 26 | 41 |
| Madera | 174 | 34 | 78 | 131 | 133 | 100 |
| Muebles | 13 | 2 | 11 | 29 | 17 | 23 |
| Papel | 76 | 130 | 311 | 230 | 321 | 190 |
| Imprenta y Editorial | 94 | 205 | 164 | 289 | 359 | 233 |
| Químicos industriales | 103 | 316 | 1120 | 276 | 456 | 445 |
| Otros químicos | 170 | 213 | 260 | 219 | 74 | 153 |
| Caucho | 55 | 76 | 58 | 52 | 71 | 32 |
| Plásticos | 49 | 220 | 205 | 219 | 208 | 188 |
| Obj. de barro y loza | 23 | 44 | 46 | 26 | 61 | 58 |
| Vidrio | 23 | 93 | 24 | 21 | 213 | 34 |
| Otros m. no metálicos | 163 | 309 | 245 | 424 | 923 | 661 |
| Hierro y Acero | 419 | 192 | 239 | 2156 | 1167 | 560 |
| Productos metálicos | 173 | 236 | 256 | 191 | 146 | 189 |
| Maquin. no eléctrica | 99 | 64 | 90 | 57 | 63 | 61 |
| Maquinaria eléctrica | 54 | 137 | 144 | 156 | 99 | 94 |
| Equipo de transporte | 84 | 209 | 352 | 273 | 190 | 136 |
| Equipo científico | 6 | 26 | 17 | 14 | 11 | 9 |
| Otras industrias | 32 | 54 | 33 | 130 | 19 | 48 |
| TOTAL | 3201 | 5131 | 5963 | 7117 | 7074 | 5118 |

Fuente: Cálculos DNP con base en DANE, Encuesta Anual Manufacturera.
(1) Excluidos Petróleo y derivados



- Financiación de la Inversión

Desde 1970, la inversión se financia de manera creciente con recursos de crédito. Los índices de endeudamiento de las empresas aumentaron del 42.5% en ese año, a niveles peligrosamente altos, superiores al 65.0%, en la presente década. En consecuencia, se debilitan la generación interna de recursos y el ahorro privado, como fuentes de crecimiento del sector.

Más de la mitad del crédito al sector industrial, el 65%, está constituido por operaciones de corto plazo, lo que dificulta la inversión en proyectos de largos períodos de gestación.

Las principales fuentes de crédito dirigido hacia el sector industrial provienen del sector externo y de los Fondos Financieros del Banco de la República -el Fondo de Inversiones Privadas, el Fondo de Fomento Industrial y el Fondo de Capitalización Empresarial- y de las entidades oficiales especializadas.

Durante el período, los créditos de fomento del FIP y FFI, del Instituto de Fomento Industrial y de la Corporación Financiera Popular, siguen el mismo patrón de la inversión bruta: crecen a tasas del orden del 10% anual hasta 1980; a partir de ese año, dicha tasa comienza a caer hasta aproximarse al ritmo de crecimiento de la inversión. El crédito del Fondo de Capitalización Empresarial, creado en 1983, sin embargo, muestra un gran dinamismo.

El comportamiento de las líneas de crédito de fomento en el período se origina fundamentalmente en la falta de demanda, señalando las bajas expectativas del sector empresarial y, en el caso del Fondo de Capitalización Empresarial, la debilidad financiera de las empresas. En lo que se refiere al IFI y a la Corporación Financiera Popular, además del desaliento en materia de inversión, se destaca la debilidad financiera de las propias instituciones, que obliga a una redefinición de acciones de la primera y a una capitalización de la segunda.

El Instituto de Fomento Industrial ha perdido su función como entidad de fomento y se ha convertido en una entidad que sólo está en capacidad de realizar operaciones de

corto plazo. En efecto, a pesar que desde 1984 la Nación, en busca de su saneamiento, le transfirió el 0.8% del impuesto a las importaciones y que, en el presente año, se hizo cargo de la deuda por US \$143.2 millones, contraída para su inversión en Cerro Matoso, la situación del IFI sigue preocupante, debido a la escasa generación interna de fondos, derivada de la baja rentabilidad de las empresas en que participa como inversionista.

Cuadro No. 6

**PERSONAL OCUPADO, PRODUCTIVIDAD Y REMUNERACION POR TRABAJADOR
INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970-1985**

| Año | Personal ocupado | | Productividad (1) | | Remuneración por trabajador | |
|------|------------------|---------|-------------------|---------|-----------------------------|---------|
| | Número | Índice* | Pesos ** | Índice* | Pesos ** | Índice* |
| 1970 | 347159 | 69.35 | 72.491 | 84.79 | 25.671 | 92.71 |
| 1971 | 354251 | 70.76 | 78.498 | 91.81 | 26.520 | 95.77 |
| 1972 | 383853 | 76.68 | 78.046 | 91.28 | 26.412 | 95.38 |
| 1973 | 423006 | 84.50 | 70.944 | 82.98 | 23.997 | 86.66 |
| 1974 | 447899 | 89.47 | 74.613 | 87.27 | 21.874 | 79.00 |
| 1975 | 456823 | 91.25 | 69.926 | 81.79 | 21.946 | 79.26 |
| 1976 | 469778 | 93.84 | 73.405 | 85.86 | 22.619 | 81.68 |
| 1977 | 487265 | 97.34 | 79.762 | 93.29 | 23.822 | 86.03 |
| 1978 | 500605 | 100.00 | 85.499 | 100.00 | 27.690 | 100.00 |
| 1979 | 516674 | 103.21 | 91.398 | 106.90 | 28.013 | 101.17 |
| 1980 | 516275 | 103.13 | 89.663 | 104.87 | 28.198 | 101.84 |
| 1981 | 501035 | 100.09 | 91.089 | 106.54 | 29.630 | 107.01 |
| 1982 | 489023 | 97.69 | 90.350 | 105.67 | 32.893 | 118.79 |
| 1983 | 479575 | 95.80 | 94.140 | 110.11 | 34.146 | 123.32 |
| 1984 | 471851 | 94.26 | 103.933 | 121.56 | 36.289 | 131.05 |
| 1985 | 463350 | 92.56 | 108.872 | 127.34 | 36.479 | 131.74 |

* Base 1978=100

** Pesos constantes de 1970

(1) Valor Agregado por Trabajador

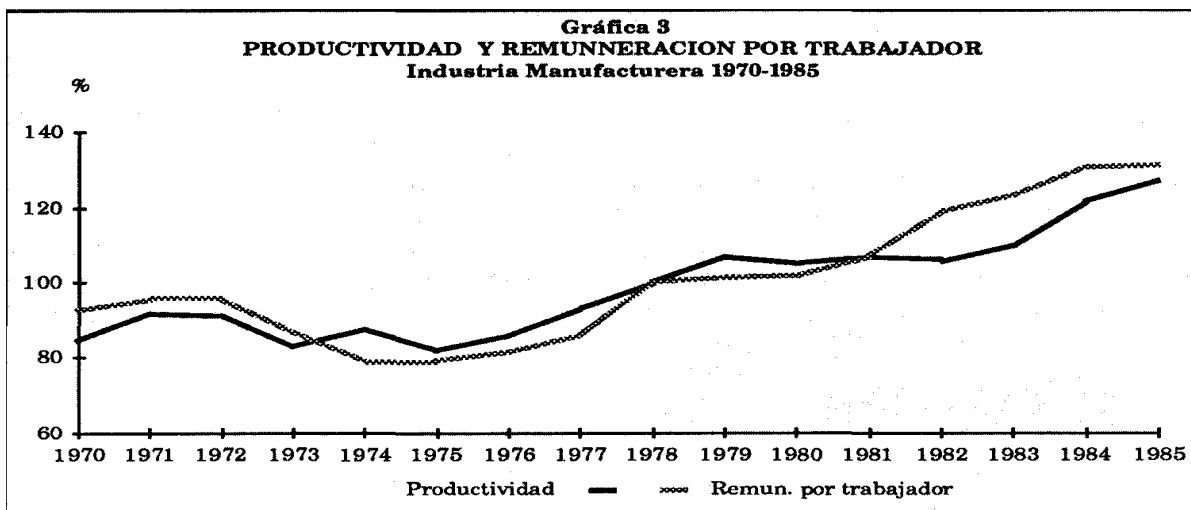
FUENTE : Cálculos D.N.P. con base en DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

En cuanto a la CFP su crisis financiera se traduce en pérdidas acumuladas por \$589 millones en 1986, ocasionadas por el alto nivel de deudas de dudoso recaudo que le impiden una mayor generación interna de recursos y, por el encarecimiento de sus fuentes (líneas externas, líneas de redescuento y captación de CDT), que le incrementa de manera considerable los costos.

- *Mano de Obra*

El número de empleados en el sector industrial aumenta de manera continua hasta los primeros años de la presente década. A partir de 1981 comienza a caer y en 1985 ocupa 463.350 trabajadores, número ligeramente mayor al de diez años atrás. Esta situación puede explicarse, tanto por la recesión registrada entre 1979 y 1983, como por el comportamiento de la productividad y la utilización de formas temporales de contratación de mano de obra (Cuadro No. 6).

El ritmo de crecimiento de la productividad, valor agregado por trabajador, decreció en los primeros cinco años de esta década, con relación a los últimos años del decenio pasado. En efecto, mientras entre 1975 y 1980, el aumento fue de 32.7%, entre 1980 y 1985, esta tasa fue de sólo 22.5%. Este resultado es similar al crecimiento del producto industrial por trabajador que alcanzó 24%, en los primeros 5 años de la presente década.



Durante el último período, la remuneración al factor trabajo aumentó en términos reales, 28.6%, señalando que a los trabajadores se les transfirieron recursos superiores al aumento de su productividad y por tanto, se registra un aumento de su participación en el valor agregado industrial (Gráfica 3).

No obstante el rápido aumento en la productividad, la industria a medida que se modernice sólo estará en capacidad de absorber mano de obra, si el desarrollo se canaliza hacia sectores intensivos en trabajo. Una recomposición de la industria hacia sectores con ventajas comparativas, complementada con una redistribución de la demanda interna permite, en parte, compensar los efectos que en el empleo tiene el aumento en la productividad y la modernización industrial. Un ejemplo de ello son los aumentos en la producción entre 1985 y 1986 que han tenido origen en la mayor utilización de la capacidad instalada, en incrementos en la productividad y no en el mayor número de trabajadores empleados por la industria.

El comportamiento en los índices de endeudamiento del sector, el nivel de tasas de interés y el que los salarios estén creciendo por encima del aumento en la productividad, señalan que a estos factores de producción les correspondió una parte importante de la generación de Ingresos del sector, en detrimento de las utilidades empresariales. La situación descrita se constituye en elemento importante para explicar los bajos niveles de inversión registrados en el mismo período.

La Pequeña y Mediana Industria

La pequeña y mediana industria se constituye en elemento primordial para el desarrollo de la industria manufacturera, no sólo por su contribución a la producción bruta y al valor agregado, sino por su potencialidad para absorber mano de obra. En efecto, mientras este sector empresarial participa con el 31% del valor agregado y el 36% de la producción bruta, ocupa el 51% de los trabajadores del sector industrial. Otro aspecto que vale la pena destacar es que, dentro de los establecimientos manufactureros, más del 90% se clasifican como pequeña y mediana industria.

La importancia del sector radica en su mayor capacidad de generar empleo y de aprovechar su tamaño para la producción de bienes que no requieren grandes economías de escala, en contraste con lo que ocurre en la gran industria.

La pequeña y mediana empresa está principalmente dedicada a la industria liviana y a la de bienes de capital, aprovechando las características de su tamaño que le permite, en algunos casos, competir en calidad y precios.

Su participación es, en especial, importante en la producción de muebles de madera (74.7%) y confecciones (66.9%), así como en manufacturas diversas (66.5%) y plásticos (59.6%). En bienes de capital, excluyendo transporte, la pequeña y mediana industria genera alrededor del 50% de la producción total de este grupo.

A nivel regional, la pequeña y mediana industria sigue el mismo patrón de localización del conjunto del sector industrial. En las cuatro grandes ciudades se genera el 75% del empleo y del valor agregado, siendo Bogotá y Medellín las ciudades de mayor concentración.

Si bien muchos de los problemas de la pequeña y mediana industria son comunes al conjunto del sector industrial, estas empresas adicionalmente enfrentan problemas específicos, deriva dos de su escala de producción. Los mayores costos en la adquisición de materias primas, las dificultades en el mercadeo de productos finales, el acceso limitado al sistema de crédito y las necesidades especiales en materia de asesoría técnica, administrativa y empresarial, se consideran los principales obstáculos que afectan su desarrollo.

Es claro que el sector industrial ha perdido capacidad para liderar el crecimiento de la economía colombiana. Su estructura productiva basada en la producción de bienes que han finalizado el proceso sustitutivo de importaciones exige el desarrollo de nuevos sectores, en especial de los bienes de capital, a fin de garantizar un incremento en la producción y una mayor dinámica exportadora.

De la misma manera, se requieren mayores niveles de inversión y eficiencia para que la industria pueda abastecer la mayor demanda generada como consecuencia del plan macroeconómico que el Gobierno desarrolla.

LA POLITICA INDUSTRIAL

El desarrollo del país está íntimamente asociado al crecimiento industrial por su impacto sobre la demanda agregada interna, la formación de capital humano, la generación de ahorro e inversión y la renovación tecnológica.

Cuando la industria utiliza en forma adecuada los recursos nacionales, el impacto es aún mayor porque eleva el grado de eficiencia y competencia de la producción doméstica. En la medida en que el desarrollo industrial esté basado en aquellos sectores en los cuales se tiene una ventaja comparativa, es posible alcanzar niveles de eficiencia más elevados. Como resultado se reducen los precios relativos de las manufacturas, se amplía la demanda interna y externa y se crean nuevas fuentes de empleo.

La política fiscal y de canalización de gasto público hacia el mercado interno; el manejo de la tasa de cambio y de la política de comercio exterior, que impulsa las exportaciones y protege la producción doméstica; y el adecuado abastecimiento de crédito se constituyen en un ámbito favorable para el crecimiento y la Inversión en el sector industrial.

Esta política de tipo agregado se complementa con una política sectorial que busca asegurar respuestas oportunas a la mayor demanda generada, sin penalizar las exportaciones ni incurrir en exceso de importaciones.

Medidas de Política

El objetivo fundamental consiste en incrementar la capacidad productiva de la industria y su competitividad y así abastecer de manera eficiente el mercado interno y diversificar las exportaciones.

Componente esencial de este objetivo es la renovación tecnológica conducente a elevar la eficiencia y a mejorar la calidad y el diseño de los productos.

En complemento, se aprovechan los nexos intersectoriales, en particular con la agricultura, en lo relativo a la agroindustria y a la producción de insumos para el sector rural.

Para el logro de estos objetivos las medidas de política se orientan a: expandir la capacidad productiva; modificar la estructura de producción; renovar la tecnología; fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana industria; y racionalizar la intervención estatal.

- *Expansión de la capacidad productiva*

El aumento de la capacidad productiva se logra mediante mayores niveles de inversión y eficiencia, apoyados en medidas de protección arancelaria, crédito y rentabilidad.

Criterio de política industrial es el fomento y estímulo a la libre entrada de empresas a todas las ramas de la producción. El Estado no interferirá en las decisiones de inversión del sector privado, ni canalizará recursos hacia inversiones que, a su juicio, impliquen competencia con la iniciativa empresarial.

El Gobierno reformó el sistema impositivo para buscar una mayor inversión y una mayor rentabilidad. La eliminación del descuento en el costo de los intereses favorece la Inversión en capital frente a activos financieros, estimulando una estructura más sólida en las empresas. La reducción de las tasas impositivas a las sociedades y la disminución de la doble tributación garantizan una mayor rentabilidad.

De otra parte, se modificó el régimen de inversión extranjera a fin de constituir el ahorro externo en un complemento del ahorro interno y favorecer el aumento en la capacidad productiva.

Se busca eliminar el sesgo en contra de la inversión en la actividad exportadora que introduce la política restrictiva de importaciones. Este sesgo, derivado de barreras para-arancelarias tales como la lista de productores nacionales; las cuotas, notas y exenciones arancelarias; y los regímenes especiales de importación, se corregirán progresivamente con la introducción de un sistema tarifario, en el cual el arancel nominal refleje el nivel de protección real.

Para facilitar el acceso a bienes de capital que no sean producibles en el mediano y largo plazo, se fortalecerán los mecanismos de licencia global y tarifa única.

Para el crédito de largo plazo, el volumen de recursos canaliza dos a través de los Fondos Financieros se adecuará y la estructura de plazos de amortización y períodos de gracia se compatibilizará con los plazos de maduración de las inversiones y las prioridades de modernización industrial.

Además, el crédito de PROEXPO, se dirigirá prioritariamente hacia la inversión en activos fijos para proyectos orientados total o parcialmente hacia mercados externos.

La demanda por crédito de corto plazo del sector privado se satisface con una disponibilidad suficiente de recursos, a tasas razonables de interés, resultantes de las políticas macroeconómicas del Plan y, en especial, de la reducción en los márgenes de inter mediación financiera.

Para identificar y difundir oportunidades de inversión entre empresas nacionales y extranjeras, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Desarrollo y sus institutos adscritos, con el apoyo financiero de FONADE, realizan estudios de base sobre los distintos sectores industriales.

Por su parte, se encomendó la promoción de la inversión extranjera a las oficinas comerciales de PROEXPO en el exterior; y al Instituto de Fomento Industria1, el desarrollo de proyectos Industriales mediante el apoyo a las Promotoras Regionales.

- *Modificación de la estructura productiva*

El propósito básico de la política de diversificación de la estructura productiva es aprovechar las ventajas comparativas y la potencialidad de la industria colombiana. Este enfoque implica dirigir el conjunto de instrumentos hacia el fomento de sectores que aseguren, a mediano plazo, la competitividad de la producción manufacturera. Para ello, el crédito de fomento, tanto para la producción doméstica como de exportación, la orientación del gasto público, la protección arancelaria y los estímulos a la exportación, se canalizan de preferencia hacia sectores que garanticen apreciables niveles de eficiencia y brinden la posibilidad de guiar la industria hacia la exportación y la producción de bienes de consumo masivo.

La actual estructura productiva colombiana es débil en la producción de bienes de capital, sector que en esta etapa del desarrollo industrial colombiano, está llamado a asumir un liderazgo especial por ser intensivo en la utilización de mano de obra y por la escala requerida para su producción.

Es criterio del gasto público establecer un tratamiento equilibrado entre el productor nacional y el extranjero. En particular, se busca una mayor integración entre el proveedor local y la empresa estatal. A tal fin, es esencial establecer mecanismos financieros compatibles con las normas de compras estatales, la aplicación de un régimen de protección a la industria nacional en licitaciones financiadas por organismos multilaterales y la expedición de normas que aseguren una desagregación tecnológica oportuna y detallada de los proyectos de inversión del Estado.

Las principales acciones en este sentido son: el proyecto de Ley que modifica el Decreto-Ley 222 de 1983 sobre compras oficiales y la expedición del Decreto 780, del presente año, mediante el cual se crean, en las entidades públicas contratantes, los Grupos de Integración Industrial y las Coordinadoras Sectoriales en las áreas de petróleo, energía, minería, obras públicas y telecomunicaciones. El objeto de esta norma es lograr la desagregación tecnológica de los proyectos de Inversión, crear una mentalidad de desarrollo de proveedores locales en las empresas públicas y propiciar la transferencia de tecnología de tales entidades a los oferentes nacionales.

El pleno desarrollo del mencionado Decreto 780, se apoya en el Programa de Bienes de Capital, a medida que identifica y promueve en las empresas estatales la utilización de bienes producibles en el país. Este programa se ha desarrollado con éxito en el sector de petróleo y energía y ha iniciado su incorporación al sector de obras públicas. En telecomunicaciones e informática, es necesario aprovechar el fuerte dinamismo que la producción nacional de este sector viene mostrando desde hace algunos años, mediante la pronta vinculación del programa a sus proyectos de inversión.

En este mismo sentido, está en reconsideración la política de concesión de exenciones arancelarias a las Importaciones oficiales de bienes de capital.

Las normas sobre compras nacionales por parte del Estado, apoyarán además de la producción de bienes de capital, la utilización de Ingeniería básica y de detalle, a fin de fortalecer la oferta local a mediano y largo plazo.

Para apoyar a los sectores más dinámicos de la producción industrial e incrementar la competitividad en la actividad manufacturera, los mecanismos para-arancelarios y el arancel, que se convertirá en Instrumento ordenador de la estructura de protección, serán revisados a fin de hacerlos concordantes con las ventajas comparativas del país.

Se tendrán en cuenta los nexos intersectoriales de la industria para reducir paulatinamente el sesgo en contra de la producción agropecuaria. A nivel intrasectorial, se adecuarán en forma gradual los Instrumentos de protección a la dinámica de las distintas ramas industriales: las industrias incipientes y aquellas con elevado potencial de eficiencia, serán las únicas beneficiarias de grados especiales de protección.

Por su importancia en la utilización de recursos e insumos nacionales se destaca el impulso a la actividad agroindustrial. En este campo, se busca establecer condiciones que permitan la oferta adecuada y estable de productos agropecuarios.

Las acciones a seguir, en materia de crédito, Investigación y transferencia de tecnología e Inversiones en almacenamiento y transporte, consultan las características propias de los procesos productivos y su comercialización, toda vez que la ausencia de un tratamiento integral del sector ha limitado su expansión.

Finalmente, el manejo de los instrumentos de política sectorial da preferencia a la producción de bienes de consumo masivo y sus insumos, a fin de asegurar un adecuado abastecimiento.

- *Renovación tecnológica*

Elemento esencial para aumentar la productividad y la competitividad es la renovación tecnológica que implique además un mejoramiento en el diseño y en la calidad del producto.

El desarrollo tecnológico especializado trae consigo elevados niveles de eficiencia, pero no permite rápidas adaptaciones a los cambios de demanda. Por tal motivo, la política tecnológica aquí planteada pretende buscar un equilibrio entre el aumento de la productividad y la flexibilidad ante cambios en la tendencia de la demanda.

En este sentido, el acceso a tecnologías externas, la capacitación del capital humano y la adecuación de tecnologías se consideran los pilares de la renovación tecnológica.

En materia de acceso a tecnologías externas se facilitan las compras en los mercados internacionales, para permitir los pagos entre filiales y entre filial y casa matriz y autorizar al Comité de Regalías para que facilite los giros al exterior por estos conceptos. Este organismo se reformará para dar un apoyo efectivo al sector privado, como ente asesor, que le proporcione información sobre tecnologías disponibles en el exterior y le indique pautas mínimas de negociación, con lo cual se busca incentivar su asimilación y generar una mayor dinámica innovativa. El otro organismo regulador, la Junta de Importaciones, se fortalecerá técnicamente para que incorpore criterios tecnológicos en sus decisiones.

Se dará apoyo financiero a las Universidades y Centros de Investigación para integrar al proceso productivo su capacidad investigadora. Así mismo, se estimulará la divulgación de las características de los recursos humanos y científicos de estas instituciones entre empresarios

Esta acción se refuerza con el estímulo a la formación de profesionales y especialistas de alto nivel, a través de post-gradados en Ingeniería y tecnología y de actualización de los programas del SE NA, de manera que reorienten sus actividades hacia áreas que demande la industria nacional. De igual modo, se estimula, a través del FONADE, la creación de servicios de consultoría industrial que aseguren la asimilación de las nuevas tecnologías.

Se desarrollarán y adaptarán tecnologías en áreas tales como la informática, bienes de capital, electrónica y telecomunicaciones y se utilizará más ampliamente la Cooperación Técnica Internacional como mecanismo de transferencia de tecnología.

La política asigna especial importancia a una mayor investigación en la producción de bienes básicos de consumo masivo, ya que da lugar a una cadena de innovaciones que permite utilizar tecnologías eficientes y apropiadas a las posibilidades de consumo de los grupos de menores ingresos.

El mejoramiento en las condiciones de producción de la industria manufacturera lleva implícito un compromiso con el diseño y la calidad. El fortalecimiento de los sistemas de control de calidad, en las firmas individuales, constituye un mecanismo de defensa del consumidor y un requisito para ampliar los mercados internos y externos del sector. Las acciones anteriores, complementadas con un mayor control por parte del Consejo Nacional de Normas y Calidades, pretenden así mismo, lograr productos colombianos con mejor diseño y mejor calidad.

Con estas medidas se apoya directamente al sector productivo en la investigación y desarrollo tecnológico y se complementa el estímulo natural que ofrece el mercado.

- *Fomento a la pequeña y mediana industria y a la microempresa*

El apoyo a la pequeña y mediana industria es esencial por su capacidad de generar empleo y adaptar nuevas tecnologías. A tal efecto se ampliará la disponibilidad de crédito institucional, se capitalizará la Corporación Financiera Popular y se adecuarán las características de los créditos, para lograr mayor agilidad en los trámites y una mayor flexibilidad de criterios en cuanto a plazos y garantías.

Igualmente, se impulsará la descentralización del Fondo Nacional de Garantías.

Para que la pequeña y mediana industria se beneficie de la transferencia de tecnología, se fortalecerá la capacidad de gestión tecnológica y administrativa de las firmas Individuales en aspectos relativos a diagnóstico, entrenamiento e información. La modernización de los programas de formación de mano de obra y de asesoría empresarial del SENA y la conformación de centros tecnológicos sectoriales constituyen el mecanismo operativo de esta política.

Mediante el apoyo a sistemas de subcontratación que permitan a la pequeña y mediana industria obtener los beneficios de aumentos en la productividad y en la calidad del producto, se contribuirá a mejorar las condiciones de competencia para este conjunto de empresas.

Como soporte a la microempresa, se amplía la cobertura del Plan Nacional de Apoyo a la Microempresa y se crean instrumentos más precisos de programación, evaluación, comercialización y asistencia técnica. Comprende elementos de formación, asesoría administrativa y crédito de fomento, cuyo objeto es elevar la eficiencia de las microempresas atendidas y mejorar la calidad del empleo generado. El Plan es coordinado

por el Departamento Nacional de Planeación y ejecutado por el SENA, la Corporación Financiera Popular y fundaciones privadas. Utiliza recursos de crédito externo.

- *Racionalización de la intervención estatal*

La eficacia de la intervención estatal depende del establecimiento de reglas de juego claras y estables a largo plazo. Por tal razón, una meta prioritaria del Gobierno es la adecuación de las entidades públicas relacionadas con la industria para permitirles la formulación y ejecución de políticas selectivas de fomento.

La intervención estatal en el sector industrial se hace a través de aproximadamente veinte instrumentos distintos, que son administrados por un número similar de entidades públicas.

Con frecuencia, los objetivos buscados por cada una no son enteramente coherentes entre sí, lo que reduce la eficacia global de la política industrial y genera señales contradictorias para el sector privado. Es responsabilidad de los Ministerios de Desarrollo y de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, la revisión y racionalización de tales instrumentos.

Es necesario dotar al Ministerio de Desarrollo Económico con nuevos elementos técnicos, para desempeñar en forma adecuada su función como interlocutor principal del sector privado en el manejo de la política de desarrollo industrial. En este sentido, será propósito del Gobierno llevar a cabo su reestructuración.

Este programa de reestructuración del Ministerio, incluye al Consejo Nacional de Normas y Calidades, de tal forma que acelere el proceso hacia el establecimiento de normas técnicas para un mayor número de productos. Asimismo, se dotará a la Superintendencia de Industria y Comercio de los elementos necesarios para que pueda ejercer su función a cabalidad.

En materia tecnológica es imprescindible revisar la base Institucional para adecuarla a las necesidades de los sectores productivos. En una primera etapa, se redefinirá la función de COLCIEN CIAS de tal forma que actúe como organismo de difusión y planeación en materia de Ciencia y Tecnología, se constituya en un Banco de Información e identifique los requerimientos tecnológicos y científicos que exija el desarrollo del país, acorde con las políticas económicas generales establecidas por el Gobierno.

También se reestructurará el Instituto de Investigaciones Tecnológicas y su función será exclusivamente la investigación en la industria productora de bienes básicos.

Existen controles, trámites y requisitos de dudosa utilidad que implican sobrecostos significativos y demoras innecesarias para el desempeño de la actividad manufacturera. Su eliminación amplía el campo de la iniciativa privada y permite al sector público concentrar su capacidad reguladora en el manejo de variables prioritarias para la política de desarrollo. Este propósito es la base de las actividades de simplificación de trámites y procedimientos que adelanta la Comisión "Colombia Eficiente".

Finalmente, se aumentará la eficiencia de los servicios que presta el Estado a fin de permitir que la industria pague un costo real por su utilización y de esta forma disminuya sus costos de producción.

CONSTRUCCION

La economía social asigna al sector de la construcción una función estratégica por su impacto sobre el crecimiento económico y por su contribución al bienestar de los grupos más pobres de la población.

La construcción pública y privada contribuye al crecimiento económico, por su potencial de generación de empleo, la alta utilización de insumos nacionales y sus efectos multiplicadores sobre el resto de la economía, la Inversión en construcción llene además un impacto directo en la elevación del nivel de vida de amplios sectores de la población, al mejorar las condiciones del entorno familiar y social, mediante el suministro de vivienda y ser vicios complementados tales como agua, luz, alcantarillado y vías.

Este capítulo se concentra fundamentalmente en la política de vivienda, dentro del contexto de la actividad constructora.

DIAGNOSTICO

El análisis sectorial de la actividad constructora se ha tratado fragmentada y parcialmente, lo que Impide el acercamiento a la dinámica real del sector, con la consiguiente ausencia de políticas integrales y estables.

La actividad constructora comprende dos sectores claramente definidos: el de obras públicas o Infraestructura y el de la edificación de vivienda y otros Inmuebles. Ambas formas de actividad se encuentran estrechamente relacionadas al competir por recursos financieros, Insumos y mano de obra. Las obras públicas han participado en promedio con el 63% del total de la actividad del sector, el 37% restante corresponde a las edificaciones. Dentro de estas últimas resalta la participación de la vivienda propiamente dicha (85%).

El papel del sector construcción en el desenvolvimiento de la economía colombiana durante los últimos años, se caracteriza por:

Su contribución directa al Producto Interno Bruto, que ha sido del 3.61% en promedio (Cuadro No. 1) y representa aproximadamente la mitad de la Formación Bruta de Capital Fijo (Cuadro No. 2).

- Su aporte a la generación de empleo. En los últimos cinco años, el empleo en la construcción creció a una tasa anual promedio del 6%, en tanto que en el resto de la economía descendió, debido a la caída en la actividad económica general, en especial en el sector manufacturero. Para 1985, la población laboral vinculada de manera directa al sector era de 620.000 personas, que se eleva a 850.000 al incluir el empleo indirecto. Esta cifra representa aproximadamente el 10% del total de la población Económicamente Activa del país (Cuadro No. 3).

Cuadro No. 2

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
(Millones de pesos de 1975)

| Años | Vivienda | Otros Edificios | Construcción Pesada | Total Construcción | Otros (1) | Total | Participación Porcentual en la Formación Bruta de Capital (%) | |
|------|----------|-----------------|---------------------|--------------------|-----------|-------|---|--------------|
| | | | | | | | Vivienda | Construcción |
| 1970 | 9043 | 2122 | 16793 | 27958 | 25243 | 53201 | 17.0 | 52.6 |
| 1971 | 8801 | 2402 | 16752 | 27955 | 27831 | 55786 | 15.8 | 50.1 |
| 1972 | 7927 | 2448 | 16652 | 27027 | 27660 | 54687 | 14.5 | 49.4 |
| 1973 | 10420 | 2729 | 18664 | 31813 | 27630 | 59443 | 17.5 | 53.5 |
| 1974 | 10311 | 3695 | 20190 | 34196 | 30408 | 64604 | 16.0 | 52.9 |
| 1975 | 8876 | 2243 | 20585 | 31704 | 30425 | 62129 | 14.3 | 51.0 |
| 1976 | 9473 | 1912 | 21986 | 33371 | 34668 | 68039 | 13.9 | 49.0 |
| 1977 | 10603 | 2102 | 22261 | 34966 | 33552 | 68518 | 15.5 | 51.0 |
| 1978 | 12308 | 2313 | 21111 | 35732 | 39191 | 74923 | 16.4 | 47.7 |
| 1979 | 11022 | 2544 | 21238 | 34804 | 42971 | 77775 | 14.2 | 44.7 |
| 1980 | 10788 | 2414 | 27023 | 40225 | 47796 | 88021 | 12.3 | 45.7 |
| 1981 | 11479 | 2071 | 29950 | 43500 | 50039 | 93539 | 12.3 | 46.5 |
| 1982 | 11886 | 2340 | 31203 | 45429 | 50878 | 96307 | 12.3 | 47.2 |
| 1983 | 14224 | 2312 | 31202 | 47738 | 49706 | 97444 | 14.6 | 49.0 |
| 1984 | 14327 | 1632 | 32588 | 48547 | 50109 | 98656 | 14.5 | 49.2 |
| 1985 | 14848 | 2203 | 34472 | 51523 | 43839 | 95362 | 15.6 | 54.0 |

(1) Incluye mejoras de tierras, equipo de transporte, maquinaria y equipo.

FUENTE: DANE. Cuentas Nacionales de Colombia, 1970 - 1985

Cuadro No.3

EMPLEO Y REMUNERACION TOTAL EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION

| Periodo | Remuneración asalariados | | Empleo de trabajadores | | | P.E.A. Total (Miles) | Empleo / P.E.A. % |
|---------|-------------------------------|-------------------------|------------------------|---------------|-----------|----------------------|-------------------|
| | Anual Trab. (1) (Miles de \$) | Total (2) (Mill. de \$) | Directo (3) | Indirecto (4) | Total (5) | | |
| 1975 | 21.6 | 8,991 | 416 | 154 | 570 | 4,859 | 11.74 |
| 1976 | 24.7 | 10,796 | 437 | 162 | 599 | 5,238 | 11.43 |
| 1977 | 31.5 | 14,696 | 467 | 173 | 639 | 5,629 | 11.35 |
| 1978 | 42.2 | 20,632 | 489 | 181 | 670 | 6,014 | 11.14 |
| 1979 | 57.8 | 27,305 | 472 | 175 | 647 | 6,430 | 10.07 |
| 1980 | 77.7 | 42,703 | 550 | 203 | 753 | 6,758 | 11.14 |
| 1981 | 102.7 | 58,133 | 566 | 209 | 775 | 6,911 | 11.22 |
| 1982 | 130.9 | 78,909 | 603 | 223 | 826 | 7,106 | 11.62 |
| 1983 | 160.4 | 91,500 | 570 | 211 | 782 | 7,598 | 10.29 |
| 1984 | 188.4 | 111,000 | 589 | 218 | 807 | 8,009 | 10.08 |
| 1985 e | 214.8 | 133,200 | 620 | 229 | 850 | 9,352 | 9.08 |

e: Estimado CAMACOL

(1) Salario diario para la construcción, obtenido del DANE, multiplicado por 312 días laborales.

(2) DANE Cuentas Nacionales 1970-1984.

(3) Resulta de dividir la remuneración total (2) entre el salario nominal anual (1).

(4) Se aplica el multiplicador estimado por el DNP para todo el sector de la construcción: 1.37.

(5) Corresponde a la suma del empleo directo e indirecto en el sector construcción.

Fuente: Cálculos de CAMACOL y estimativos DNP con base en la Encuesta de Hogares y las Cuentas Nacionales del DANE.

- El impulso a la producción de otros sectores a través de la demanda de insumos tales como arcilla, cemento, tuberías, pro ductos plásticos, vidrio, asfalto, cal, yeso, productos de madera, productos metálicos elaborados a partir del hierro y pinturas (Cuadro No. 4). Productos todos con bajo componente importado.

Cuadro No. 4

**PRODUCCION DE ALGUNOS MATERIALES
PARA CONSTRUCCION
(En miles de toneladas)**

| | Acero | Cementos | P.V.C. | Vidrio | Asfalto |
|------|-------|----------|--------|--------|---------|
| 1970 | 302 | 2826 | 19 | 27 | 699 |
| 1971 | 326 | 2839 | 20 | 35 | 617 |
| 1972 | 373 | 3055 | 22 | 35 | 916 |
| 1973 | 358 | 3287 | 23 | 33 | 730 |
| 1974 | 343 | 3484 | 17 | 37 | 767 |
| 1975 | 390 | 3154 | 20 | 37 | 554 |
| 1976 | 381 | 3642 | 23 | 38 | 566 |
| 1977 | 355 | 3430 | 27 | 36 | 458 |
| 1978 | 407 | 4140 | 34 | 49 | 601 |
| 1979 | 390 | 4291 | 32 | 54 | 706 |
| 1980 | 464 | 4370 | 37 | 59 | 942 |
| 1981 | 446 | 4645 | 45 | 57 | 1134 |
| 1982 | 497 | 5119 | 46 | 51 | 1114 |
| 1983 | 544 | 5092 | 52 | 50 | 981 |
| 1984 | 591 | 5570 | 72 | 54 | 967 |
| 1985 | 567 | 5710 | 64 | 59 | 929 |
| 1986 | 595 | 6438 | 56 | 54 | 968 |

FUENTES:

- (1) ACERIAS PAZ DEL RIO
- (2) INSTITUTO COLOMBIANO DE PRODUCTORES DE CEM
- (3) ACOPLASTICOS
- (4) PELDAR - FACTORIA NACIONAL DE VIDRIO
- (5) ECOPETROL

Cuadro No. 5

**ACTIVIDAD EDIFICADORA
(Miles Metros cuadrados construidos según licencias)**

| Ciudad | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ARMENIA | 130 | 94 | 126 | 43 | 52 | 97 | 91 | 161 | 107 |
| BARRANQUILLA (a) | 580 | 397 | 218 | 344 | 356 | 894 | 461 | 201 | 162 |
| BOGOTA | 2458 | 1962 | 1903 | 1914 | 2321 | 2715 | 2484 | 2997 | 3144 |
| BUCARAMANGA (b) | 364 | 280 | 278 | 378 | 303 | 243 | 236 | 276 | 181 |
| CALI | 726 | 724 | 694 | 862 | 550 | 755 | 1274 | 986 | 1404 |
| CARTAGENA | 70 | 103 | 114 | 99 | 69 | 335 | 151 | 259 | 147 |
| CUCUTA | 183 | 62 | 109 | 44 | 113 | 85 | 86 | 96 | 97 |
| IBAGUE | 128 | 90 | 89 | 65 | 155 | 244 | 132 | 152 | 139 |
| MANIZALES | 257 | 241 | 164 | 190 | 124 | 216 | 136 | 123 | 136 |
| MEDELLIN (c) | 1279 | 968 | 1169 | 1530 | 1327 | 1411 | 1326 | 1667 | 1649 |
| PASTO | 82 | 58 | 70 | 61 | 55 | 64 | 54 | 123 | 100 |
| PEREIRA (d) | 154 | 225 | 184 | 162 | 156 | 297 | 377 | 257 | 242 |
| TOTAL NACIONAL | 6410 | 5204 | 5117 | 5692 | 5582 | 7356 | 6799 | 7297 | 7508 |

(a): Barranquilla incluye: Soledad, Malambo, Puerto Colombia

(b): Bucaramanga incluye: Floridablanca y Girón

(c): Medellín incluye: Itagut, Bello y Envigado

(d): Pereira incluye Dosquebradas

FUENTE: CAMACOL

- El efecto multiplicador combinado sobre los demás sectores de la economía, derivado del uso intensivo de mano de obra, en especial la no calificada y de insumos de producción nacional.
- La magnitud de la demanda "latente" o insatisfecha, en especial de los estratos más pobres de la población.

La actividad edificadora ha mostrado en la primera mitad de esta década, una acelerada expansión frente a los últimos cinco años de la década anterior. En efecto, las licencias de construcción aprobadas pasaron de un nivel promedio anual de cinco millones a siete millones de metros cuadrados, en el período en referencia (Cuadro No. 5). Este comportamiento se debe a la utilización de tecnologías que han permitido una mecanización de algunas etapas del proceso constructivo y primordialmente al considerable flujo de recursos que se ha canalizado hacia esta actividad.

Durante los últimos años, el sector de la vivienda ha captado importantes recursos del resto de la economía a través de aportes del presupuesto nacional -ICT-, de las provisiones para cesantías -FNA- y de recursos del sector financiero -CAV's y BCH-. El Sistema Colombiano de Ahorro y Vivienda es uno de los principales intermediarios financieros de la economía, al captar cerca de la tercera parte del ahorro financiero y ha contribuido al mejoramiento de la situación habitacional de un gran número de familias colombianas, al financiar un poco más de la mitad de la actividad edificadora (Cuadros Nos. 6 y 7).

Los grandes esfuerzos realizados en el pasado se han concentrado en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda, cuya tasa de crecimiento se ha desacelerado notablemente. No obstante, en forma paralela, se han agudizado las deficiencias habitacionales en términos de calidad de la vivienda para los sectores de más bajos ingresos.

Cuadro No. 6
COMPOSICION DEL AHORRO FINANCIERO
(Porcentajes)

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Sistema Financiero | 87.3 | 87.9 | 88.0 | 79.0 | 81.9 | 86.3 | 81.6 | 82.5 | 87.9 | 85.5 | 91.1 | 90.1 | 84.9 | 79.4 |
| Depósitos de Ahorro (Bancos) | 31.5 | 27.2 | 25.5 | 20.1 | 21.3 | 24.1 | 23.9 | 18.4 | 15.8 | 14.0 | 14.0 | 13.7 | 13.0 | 13.7 |
| CDT (Bancos y Financieras) | 0.9 | 8.2 | 12.3 | 15.3 | 19.1 | 21.0 | 13.6 | 22.5 | 30.6 | 26.7 | 27.9 | 29.0 | 27.4 | 24.8 |
| Depósitos (CAV) | 18.5 | 23.6 | 28.5 | 24.4 | 21.4 | 23.0 | 27.5 | 27.0 | 26.6 | 28.5 | 32.3 | 32.2 | 33.1 | 30.0 |
| Pagarés(CFC) | | | | 3.7 | 5.1 | 4.9 | 5.1 | 6.0 | 7.9 | 7.4 | 7.4 | 6.7 | 6.0 | 5.1 |
| Cédulas Hipotecarias | 30.0 | 23.4 | 17.9 | 10.4 | 9.1 | 6.7 | 6.2 | 4.3 | 3.4 | 3.2 | 2.6 | 3.4 | 3.1 | 2.7 |
| Bonos de Corporaciones Financieras | 6.2 | 4.2 | 3.0 | 1.6 | 1.3 | 1.0 | 2.0 | 2.3 | 2.8 | 2.6 | 2.7 | 2.0 | 1.4 | 0.8 |
| Bonos Cafeteros | 0.3 | 1.3 | 0.8 | 2.1 | 1.6 | 3.3 | 2.2 | 1.3 | 0.9 | 0.7 | 0.6 | 0.5 | 0.1 | 0.0 |
| Certificados Cafeteros Valorizables | | | | | | | | | | 2.5 | 2.7 | 1.9 | 0.0 | 0.0 |
| Certificados Eléctricos Valorizables | | | | | | | | | | | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.6 |
| Títulos de Ahorro Cafetero | | | | 1.4 | 2.9 | 2.2 | 1.2 | 0.6 | | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.5 |
| Títulos Banco de la República | 1.7 | 1.6 | 3.0 | 15.1 | 14.4 | 10.8 | 15.6 | 15.9 | 11.2 | 14.0 | 6.3 | 7.3 | 9.6 | 13.7 |
| Participación | | 0.4 | 1.0 | 10.0 | | | 3.7 | 6.9 | 4.0 | 3.0 | 0.5 | 0.0 | 0.0 | 4.3 |
| Canjeables | 1.7 | 1.2 | 1.9 | 4.7 | 2.6 | 2.3 | 3.0 | 3.1 | 2.1 | 4.0 | 1.8 | 2.9 | 3.2 | 7.1 |
| Certificados de Cambio Agroindustriales | | | | 0.3 | 11.8 | 8.5 | 6.7 | 4.3 | 3.7 | 5.3 | 2.7 | 3.2 | 5.5 | 1.9 |
| | | | | | | | 2.2 | 1.6 | 1.3 | 1.8 | 1.4 | 1.2 | 0.9 | 0.5 |
| Títulos del Gobierno Nacional | 11.0 | 10.5 | 9.0 | 6.0 | 3.7 | 2.9 | 2.8 | 1.6 | 0.9 | 0.6 | 2.6 | 2.6 | 5.5 | 6.9 |
| Bonos de Desarrollo Economico | 11.0 | 10.5 | 7.0 | 5.3 | 3.7 | 2.9 | 2.8 | 1.6 | 0.9 | 0.6 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | - |
| Títulos de Ahorro Nacional | | | | | | | | | | | 2.2 | 2.5 | 5.5 | 6.9 |
| Pagarés semestrales de emergencia | | | 2.0 | 0.6 | | | | | | | | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Banco de la República.

En el área urbana, el déficit cualitativo se ha generado como consecuencia de la acelerada urbanización del país y de la incapacidad de los centros urbanos para responder de manera satisfactoria a la demanda creciente por servicios públicos, soluciones de vivienda y servicios sociales. Esto repercutió en el surgimiento y la consolidación de un creciente número de asentamientos subnormales, que no cumplen con los requisitos mínimos de habitabilidad, especialmente en la periferia de las ciudades. Las viviendas allí localizadas se han construido por fuera de las normas legales y con materiales no permanentes, sobre áreas reducidas y carentes de servicios básicos tales como agua, alcantarillado y energía eléctrica. Se calcula que aproximadamente un millón de familias, el 23% del total nacional, habitan en críticas condiciones físicas, económicas y sociales. El déficit cuantitativo se estima en 300.000 viviendas en las 31 principales ciudades del país, con una elevada concentración en las grandes urbes.

CUADRO No. 7

CREDITO PARA LA EDIFICACION URBANA PARTICIPACION DE LAS DIFERENTES ENTIDADES (Porcentajes)

| | ICT | BCH | CAVS | FNA | TOTAL |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| 1983 | 18.8 | 24.7 | 48.9 | 7.6 | 100.0 |
| 1984 | 24.9 | 24.9 | 40.5 | 9.7 | 100.0 |
| 1985 | 16.4 | 17.0 | 58.8 | 7.8 | 100.0 |
| 1986 | 13.0 | 15.4 | 69.7 | 1.9 | 100.0 |
| TOTAL 83-86 | 18.1 | 20.3 | 54.9 | 6.7 | 100.0 |

FUENTE: Cifras suministradas por las entidades

En el área rural, el problema de la vivienda se asocia más a su calidad que a la demanda por nuevas soluciones habitacionales y se manifiesta en forma de deficientes especificaciones constructivas, hacinamiento y carencia de servicios básicos.

El mercado habitacional está sujeto a restricciones que limitan la oferta de vivienda y no permiten la expansión de la demanda efectiva para un amplio sector de la población. En lo que respecta a la oferta, la producción de vivienda se realiza a costos relativamente elevados, debido a las tecnologías de construcción y a la escasez de tierras disponibles a costos razonables. En cuanto a la demanda, hay franjas amplias de la población que por sus bajos niveles de ingreso no tienen fácil acceso a las distintas modalidades de financiación, pero que deben destinar un alto porcentaje al gasto en vivienda, que no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad.

POLITICAS

El objetivo principal de la política de vivienda es el mejoramiento de la calidad habitacional para los estratos de más bajos recursos, atendiendo de manera simultánea a la construcción de nueva vivienda, en el contexto de un aprovechamiento eficiente de los espacios disponibles y de la infraestructura de servicios públicos. Además, se pretende alcanzar la estabilización de los flujos de recursos hacia este sector y la elevación de la productividad de la actividad constructora, de manera que se aprovechen sus potencialidades en cuanto a capacidad de generar ingresos y empleo.

De acuerdo con los objetivos de política enunciados anterior mente, el Gobierno definió los siguientes frentes de acción:

Desarrollar el crecimiento urbano ordenado

Para lograr el reordenamiento urbano, se requiere coordinar los distintos factores que integran la ciudad, siendo necesaria una activa intervención de la Nación y de los municipios para que la tierra cumpla su función social. Con este fin, el Gobierno presentó un proyecto de ley a consideración del Congreso, que busca establecer los mecanismos de unificación de las normas sobre el uso de la tierra, desestimular el uso Improductivo de este recurso y agilizar los trámites para la compraventa y expropiación de bienes por parte de la Nación, las entidades territoriales e instituciones promotoras de desarrollo urbano que estén expresamente facultadas para este fin.

Así mismo, se utilizará al máximo la infraestructura de servicios existente, a fin de no ampliar innecesariamente los perímetros sanitario y urbano de las ciudades. Por tanto, se tendrá en cuenta como requisito para la ejecución de nuevos programas habitacionales, la disponibilidad de los servicios públicos básicos y su ubicación dentro de las áreas de expansión urbana autorizadas por el respectivo plan de desarrollo de la ciudad.

Garantizar una adecuada provisión de la infraestructura urbana

Dentro de la concepción Integral de la vivienda que Impulsa el Gobierno y teniendo en cuenta que la carencia de servicios básicos constituye uno de los principales problemas en materia habitacional, los programas incluyen dotación de la Infraestructura necesaria: acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, vías, zonas verdes y centros para el desarrollo de la actividad comunal.

En este sentido, el Gobierno Nacional impulsa la ejecución del Programa de Ajuste Sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico, cuyo objetivo general consiste en elevar el nivel de cobertura del 60 al 80% en acueductos y del 44 al 54% en alcantarillado, durante el periodo 1987-1992. Así mismo, se ejecutarán proyectos tendientes a elevar la cobertura y mejorar la prestación de otros servicios tales como energía y transporte y se garantizará la provisión de servicios sociales y comunitarios.

Promover la investigación y la transferencia de tecnología

Se hace necesaria la promoción de proyectos de investigación y transferencia tecnológica tendientes a elevar la productividad del sector, estandarizar algunos insumos y determinar calidades mínimas que permitan una disminución de los costos y precios de la vivienda para favorecer de manera especial a las asociaciones de pequeños autos constructores. Para cumplir con este objetivo se Impulsará la Investigación de Instituciones como CENAC, COLCIEN CIAS e ICONTEC.

Incrementar la demanda de vivienda

Para garantizar un mayor acceso de la población de bajos ingresos a soluciones habitacionales, se otorga prioridad a modalidades tales como la autoconstrucción, los programas de lotes con servicios y el mejoramiento de la vivienda, crédito asociativo, asistencia técnica y la financiación de centros de acopio.

Consolidar los Instrumentos de Planeación

Para el manejo coherente del sector, se diseñó un sistema de instrumentos analíticos que permite su programación a mediano plazo. Forman parte del sistema los proyectos de cooperación en entidades como el ICT y el FNA, que serán ampliados a las demás Instituciones involucradas con la política de vivienda.

PROGRAMAS PRIORITARIOS

Enmarcados dentro de los anteriores lineamientos de política, el Gobierno diseñó los siguientes programas prioritarios:

Programa de Asentamientos Humanos

Uno de los componentes fundamentales del Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, es el Programa de Asentamientos Humanos orientado a satisfacer las necesidades habitacionales de las familias de escasos recursos, dentro de una concepción Integral de la vivienda y los servicios públicos.

Este programa Implica un cambio fundamental en el tratamiento del problema habitacional, en cuanto otorga prioridad al logro de una mejor calidad de vida de los grupos más pobres de la población. Para ello se emprenderán proyectos en todos aquellos asentamientos urbanos donde la comunidad organizada decida contribuir a eliminar la subnormalidad existente, remodelar áreas urbanas dotadas de servicios o construir nuevas viviendas, mediante tres subprogramas complementarios: "Rehabilitación de Asentamientos Subnormales". "Nuevos Asentamientos Urbanos" y "Mejoramiento y Remodelación de Meas Urbanas Construidas y Dotadas de Servicios".

El Programa de Asentamientos Humanos, en sus diferentes componentes, será coordinado y ejecutado por los municipios, haciendo uso de sus nuevas atribuciones y recursos, con el apoyo técnico y financiero de los organismos nacionales. Premisa fundamental para su realización es la efectiva participación de la comunidad a través de organizaciones comunitarias y formas asociativas en la planeación, ejecución y supervisión de los proyectos. Para esto existe un marco legal que requiere ser desarrollado, conformado por los Estatutos Básicos de la Administración Municipal y Departamental y las recientes normas de descentralización.

Para su financiación se canalizarán recursos de las familias beneficiarias, del municipio, de las entidades del Gobierno involucradas y del crédito de los Intermediarios financieros especializados.

Redensificación y Consolidación de las Ciudades

Este programa contempla proyectos de remodelación y subdivisión de vivienda, construcción de vivienda nueva tanto en lotes individuales como a gran escala y el fortalecimiento del mercado de vivienda usada. Su realización dependerá fundamentalmente del esfuerzo de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, para lo cual se diseñarán medidas que incentiven una canalización de recursos estables a los pequeños y medianos constructores.

ORGANIZACION INSTITUCIONAL

A fin de lograr una mayor racionalidad del sector y actuar en forma Integral es preciso mantener cierto grado de especialización institucional y establecer convenios y acciones que integren la actividad de entidades como el ICT, BCH, SENA, FNA, DANCOOP, Ministerio de Obras, DIGIDEC, Caja Agraria y Empresas de Servicios Públicos, bajo la responsabilidad del municipio.

Para la ejecución de la política de vivienda se cuenta con entidades tales como el ICT, BCH y FNA, entre otras, y la activa participación del sector privado, en particular, a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y de las asociaciones de autoconstrucción.

El Instituto de Crédito Territorial -ICT- Jugará un papel importante en la ejecución del Programa de Asentamientos Humanos a través de la Rehabilitación de Asentamientos Subnormales y la Construcción de Nuevos Asentamientos Urbanos, que serán adelantados por acciones autogestionadas y de participación comunitaria, contratación directa, suscripción de convenios con los municipios y otorgamiento de créditos a las familias.

El Banco Central Hipotecario -BCH- reforzará su actividad en la ejecución y financiación de planes habitacionales para grupos familiares de medios y bajos ingresos, con programas como el de subdivisión de vivienda. Plan Terrazas y renovación y recuperación de importantes zonas de las ciudades. Adicionalmente. Participará en proyectos de desarrollo urbano de interés nacional como son el de "Ciudadela El Salitre" en Bogotá. "Agua blanca" en Cali y "Proyecto de Caños. Lagunas y Ciénagas" en Cartagena, entre otros.

Respecto a la infraestructura, el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano apoyará los proyectos de lotes con servicios y autoconstrucción, mediante líneas de crédito asociativo y de financiación para la provisión de servicios públicos. Además, esta entidad tendrá un papel muy importante en la financiación de los servicios de acueducto y alcantarillado con la ejecución del Programa de Ajuste Sectorial.

El Fondo Nacional del Ahorro -FNA- orientará sus recursos, primordialmente, hacia programas de vivienda dirigidos a los afiliados de menores ingresos. De igual modo, entidades como la Caja de Vivienda Militar y el Instituto de Casas Fiscales, adelantarán con prioridad programas de vivienda económica.

La Caja Agraria realizará proyectos de vivienda rural en las siguientes modalidades: vivienda concentrada, que se desarrollará mediante el sistema de autoconstrucción y la vinculación directa de los usuarios beneficiados con el crédito; vivienda aislada, que

comprende la financiación para construcción cuando el beneficiario cuente con lote propio; mejoramiento de vivienda existente, mediante la provisión de financiación para su ampliación, reparación o saneamiento. Las Cajas de Vivienda Municipal reforzarán sus programas habitacionales contando para ello con el apoyo técnico de las entidades nacionales.

Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda -CAVS- constituyen el instrumento financiero más importante del sector, no sólo para la construcción de vivienda de estratos medios y altos, sino para la financiación de vivienda de estratos bajos mediante transferencias que efectúa al la, la Inversión en Bonos de Fomento Urbano y los créditos ordinarios. Las asociaciones de auto constructores de vivienda recibirán el apoyo del Gobierno, con el fin de que continúen adelantando sus proyectos. El I y el BCH, en especial, estudian líneas de crédito que serán dirigidas hacia aquellos proyectos de autoconstrucción que estén avanzados y que por falta de recursos no se hayan podido terminar.

FINANCIACION

La financiación de los programas habitacionales proviene principalmente de las entidades especializadas del sector, que son fortalecidas a fin de garantizar la canalización de un flujo estable y creciente de recursos.

El sistema UPAC fue reformado por medio de los Decretos 720 y 721 de 1987 y en la Resolución 23 de 1987 de la Junta Monetaria, que introdujeron modificaciones destinadas a elevar la rentabilidad promedio del sistema y a estimular su capitalización, mediante la reducción de la relación capital-pasivos y la autorización de ajustes por valorización de activos fijos, condicionados a una inyección adicional de recursos. Con lo anterior se busca consolidar patrimonialmente al sistema y brindar una mayor confianza a sus ahorradores.

De otra parte y con miras a cumplir los objetivos de economía social, se ampliaron los plazos para los créditos de los estratos de más bajos ingresos y se redefinieron los rangos de distribución de los préstamos. De igual forma y con el fin de facilitar a las Corporaciones la colocación de los recursos en todos los rangos y de canalizar fondos al Programa de Asentamientos Humanos, se autorizó la emisión de Bonos de Fomento Urbano a través del BCH, como inversión sustitutiva.

Cuadro No. 8

PROYECCIONES FINANCIERAS SISTEMA UPAC
Millones de Pesos Constantes de 1987

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Captaciones netas 1/ | 26526 | 19555 | 24734 | 31427 | 102242 |
| Recuperac. cartera | 29112 | 33746 | 38375 | 45352 | 146584 |
| Total Recursos | 55638 | 53301 | 63109 | 76779 | 248826 |

1/ Corresponde a las proyecciones de captaciones descontando el efecto de la corrección monetaria

Excluye los recursos de la Línea UPAC del BCH.

FUENTE: Cálculos DNP con base en información BCH e ICAVI

Cuadro No. 9

**BANCO CENTRAL HIPOTECARIO
PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS
(Millones de pesos constantes de 1987)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| A. UPAC (1) | 3462 | 7268 | 5270 | 2139 | 18139 |
| B. TRADICIONAL (1) | 8078 | 4169 | 3179 | 4203 | 19630 |
| C. CEDULAS DE INVERSION (2). | 7686 | 9278 | 10096 | 10383 | 37443 |
| D. B.V.C. (Disponible) (3) | 6117 | 5818 | 3164 | 2107 | 17205 |
| E. RECUPERACION CARTERA (4) | 20000 | 18333 | 18362 | 17357 | 74052 |
| TOTAL INGRESOS | 45343 | 44866 | 40071 | 36189 | 166469 |
| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (5) | 7466 | 6531 | 5980 | 5460 | 25437 |
| DISPONIBLE PARA INVERSION | 37877 | 38335 | 34092 | 30729 | 141033 |

FUENTE: BCH, "Plan Cuatrienal de Inversiones en Vivienda"

- (1) Se refiere a captación neta y se excluyen las cédulas de inversión.
- (2) Su estimación se hace con base en el comportamiento de los créditos ordinarios y las cédulas emitidas por el programa de subdivisión de viviendas.
- (3) Incluye las proyecciones hechas por el ISS de nuevos recursos para los próximos años más los provenientes por reajuste, recuperación de inversiones y los excedentes de años anteriores y menos los dineros que deben destinarse a atender la amortización de los Bonos, la Comisión del BCH por administración, lo que se destina al FFDU y las inversiones temporales.
- (4) Estas cifras incluyen recuperación de cartera de las líneas UPAC, Tradicional, Cédulas de Inversión y Bonos de Valor Constante.
- (5) Se utiliza un porcentaje del 14.29% del total de recursos.

En el Cuatrienio 1987-1990, el total de recursos con que contarán las entidades mencionadas para realizar programas de inversión en vivienda, asciende a un monto aproximado a los \$693.000 millones de pesos de 1987. Estos recursos se distribuyen por entidades de la siguiente manera: Corporaciones de Ahorro y Vivienda, \$249.000 millones; Banco Central Hipotecario, \$141.000 millones; Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, \$97.000 millones; Instituto de Crédito Territorial, \$96.000 millones; Fondo Nacional de Ahorro, \$63.000 millones; Caja de Vivienda Militar, \$22.000 millones; Cajas o Fondos

Municipales, \$13.000 millones: y Caja Agraria, \$13.000 millones (Cuadros Nos. 8, 9, 10, 11, 12 y 13).

Cuadro No. 11

**INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL
PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS
(Millones de pesos constantes de 1987)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| INGRESOS | | | | | |
| A. RENTAS PROPIAS | 17213 | 16752 | 17854 | 19296 | 71115 |
| B. REC. PRES. NAL (2) | 4160 | 4047 | 4237 | 3691 | 16035 |
| C. REC. CREDITO | 24343 | 23754 | 32563 | 32464 | 113123 |
| 1. Crédito Externo (1) | 0 | 0 | 9068 | 9146 | 18214 |
| 2. Crédito Interno | 24343 | 23754 | 23496 | 23317 | 94910 |
| D. RECURSOS DEL BALANCE | 2194 | 0 | 0 | 0 | 2194 |
| TOTAL INGRESOS | 47909 | 44553 | 54655 | 55351 | 202467 |
| GASTOS | | | | | |
| A. FUNCIONAMIENTO | 4470 | 4558 | 4790 | 4953 | 18771 |
| B. SERVICIO DE LA DEUDA | 19753 | 22298 | 24207 | 21758 | 88016 |
| C. INVERSION | 23686 | 17697 | 25658 | 28640 | 95681 |
| TOTAL GASTOS | 47909 | 44553 | 54655 | 55351 | 202467 |

(1) Se supone que en cada uno de los años ingresa el equivalente a US\$37.5 millones de dólares.

(2) En la ley de Presupuesto aparece una asignación de \$2.000 millones.

NOTA: El Presupuesto de 1987 se ajusta en los rubros de ingresos propios y de recursos de crédito, teniendo en cuenta el programa que empieza a desarrollar, los ingresos mayores esperados de acuerdo a la ejecución de 1986 y los nuevos servicios de la deuda generados por las inversiones forzosas del sistema financiero.

FUENTE: DOCUMENTO DNP-UDRU "Situación Financiera del Instituto de Crédito Territorial.

Cuadro No. 12

**FONDO NACIONAL DEL AHORRO
PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS
(Millones de pesos constantes de 1987)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| INGRESOS | | | | | |
| A. Rentas Propias | 12828 | 14980 | 13694 | 12418 | 53920 |
| B. Recursos Financieros | 9522 | 11083 | 9873 | 8785 | 39263 |
| Total Ingresos | 22350 | 26062 | 23567 | 21204 | 93183 |
| GASTOS | | | | | |
| Gastos de Funcionamiento | | | | | |
| A. Servicios Personales | 295 | 339 | 347 | 356 | 1337 |
| B. Gastos Generales | 660 | 842 | 864 | 886 | 3252 |
| C. Transferencias | 112 | 127 | 224 | 220 | 682 |
| D. Pago de Cesantías | 5350 | 9493 | 5407 | 5041 | 25290 |
| Total Gastos de Funcionamiento | 6417 | 10801 | 6841 | 6503 | 30562 |
| Gastos de Inversión | 15934 | 15262 | 16725 | 14700 | 62621 |
| TOTAL DE GASTOS | 22350 | 26062 | 23567 | 21204 | 93183 |

FUENTE: Documento F.N.A. "Programa de Inversiones Públicas 1987-1990"

Cuadro No. 13

**RECURSOS DISPONIBLES PARA INVERSION
EN VIVIENDA
(Millones de pesos constantes de 1987)**

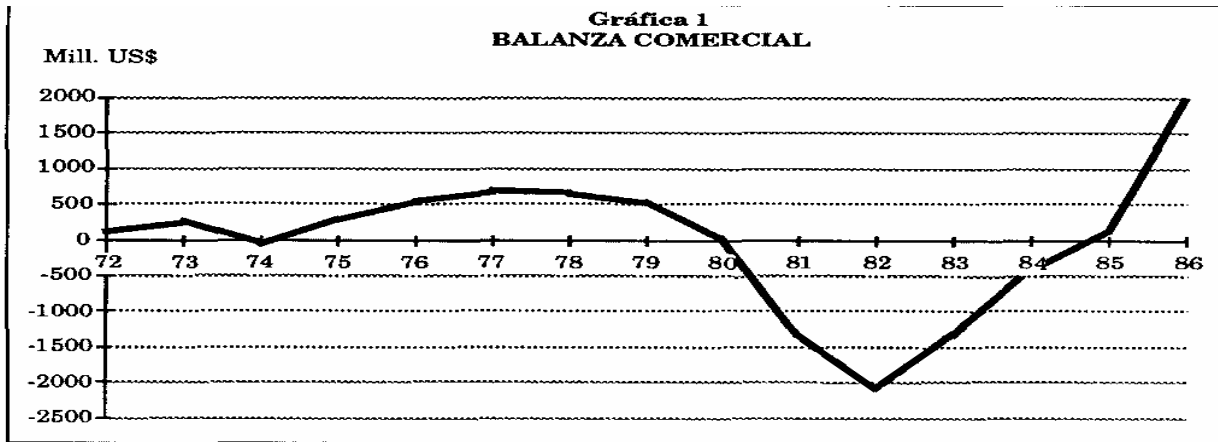
| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Corporaciones de Ahorro y Vivienda | 55638 | 53301 | 63109 | 76779 | 248826 |
| Banco Central Hipotecario | 37877 | 38335 | 34092 | 30729 | 141033 |
| Fondo Financiero de Desarrollo Urbano | 10500 | 27500 | 28955 | 30644 | 97599 |
| Instituto de Crédito Territorial | 23686 | 17697 | 25658 | 28640 | 95681 |
| Fondo Nacional del Ahorro | 15934 | 15262 | 16725 | 14700 | 62621 |
| Caja Agraria | 2800 | 3000 | 3178 | 3352 | 12330 |
| Cajas o Fondos Municipales | 2611 | 3058 | 3554 | 4161 | 13383 |
| Caja de Vivienda Militar | 4454 | 5049 | 5928 | 6882 | 22313 |
| Total | 153500 | 163201 | 181198 | 195887 | 693785 |

FUENTE: Cifras suministradas por las entidades.

COMERCIO EXTERIOR

DIAGNOSTICO

El comportamiento inestable del comercio exterior colombiano ha sido en gran medida resultado de variaciones en la economía internacional y en los precios externos del café. Los esfuerzos por diversificar las exportaciones y sustituir importaciones han reducido la vulnerabilidad de los ingresos externos: sin embargo, aún no se ha logrado consolidar una posición que asegure plenamente el futuro cambiario del país.



FUENTE: DNP-UPG con base en el Banco de la República.

Cuadro No. 1

BALANZA COMERCIAL (Millones de dólares)

| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------|
| A. Balance Comercial | 116 | 260 | -47 | 297 | 560 | 705 | 667 | 537 | 13 | -1333 | -2076 | -1317 | -404 | 149 | 1991 |
| a. Exportaciones | 959 | 1236 | 1455 | 1712 | 2214 | 2674 | 3219 | 3515 | 4296 | 3397 | 3282 | 3147 | 3623 | 3683 | 5477 |
| Café | 483 | 612 | 675 | 764 | 1293 | 1577 | 1936 | 2086 | 2208 | 1507 | 1515 | 1443 | 1734 | 1712 | 2736 |
| Petróleo y Derivados | 61 | 57 | 108 | 103 | 67 | 86 | 119 | 119 | 100 | 34 | 213 | 434 | 445 | 410 | 613 |
| Carbón | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 | 9 | 10 | 12 | 10 | 9 | 14 | 17 | 38 | 121 | 190 |
| Ferroalúmina | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 | 62 | 58 | 42 |
| Menores | 404 | 566 | 669 | 813 | 839 | 988 | 1080 | 1224 | 1668 | 1608 | 1371 | 1030 | 1089 | 1217 | 1436 |
| Oro | 10 | 0 | 0 | 29 | 12 | 14 | 64 | 74 | 310 | 239 | 169 | 177 | 245 | 365 | 460 |
| b. Importaciones FOB | 843 | 976 | 1502 | 1415 | 1654 | 1969 | 2552 | 2978 | 4283 | 4730 | 5356 | 4464 | 4027 | 3734 | 3486 |
| Bienes de Consumo | n.d. | n.d. | n.d. | 170 | 199 | 275 | 459 | 417 | 570 | 605 | 675 | 487 | 387 | 347 | 476 |
| Bienes Intermedios | n.d. | n.d. | n.d. | 736 | 810 | 1044 | 1302 | 1578 | 2257 | 2460 | 2711 | 2286 | 2231 | 2106 | 1637 |
| Petróleo | 3 | 3 | 2 | 11 | 38 | 134 | 199 | 320 | 561 | 723 | 657 | 639 | 445 | 459 | 155 |
| Otras | n.d. | n.d. | n.d. | 725 | 772 | 910 | 1103 | 1258 | 1686 | 1737 | 2054 | 1647 | 1786 | 1647 | 1482 |
| Bienes de Capital | n.d. | n.d. | n.d. | 539 | 645 | 650 | 791 | 983 | 1456 | 1655 | 1972 | 1691 | 1409 | 1281 | 1373 |

FUENTE: Banco de la República, Balanza de Pagos.

En los últimos 15 años la balanza comercial ha atravesado tres períodos claramente definidos⁹: el primero de auge (1972-1980), con resultados siempre superavitarios: el segundo (1981-1985), con saldos negativos, que en 1982 alcanzó los US\$2.000 millones: y por último el iniciado en 1986 cuando se vuelve a tener superávit, situación que es previsible se mantenga en lo que resta de la década (Cuadro No. 1 y Gráfica 1).

Hasta mediados de los años setenta, el superávit de la balanza comercial fue determinado en gran parte por el dinamismo de las exportaciones menores, las cuales pasaron entre 1970 y 1975 de US\$ 225 millones a US\$ 813 millones (Cuadro No. 2 y Gráfica 2).

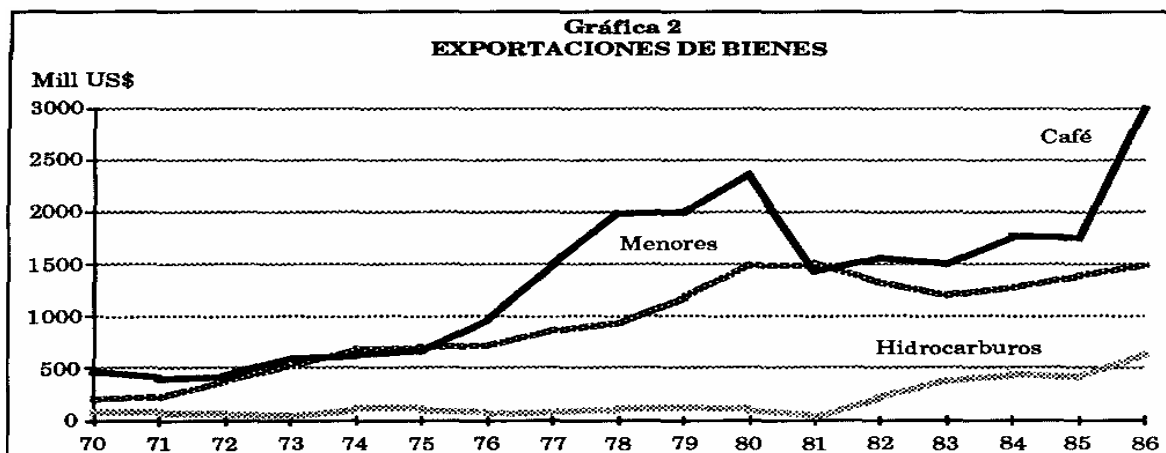
Cuadro No. 2

EXPORTACIONES 1970-1986
(Volumen= Miles de toneladas; Valor = Millones de dólares)

| | Café | | Petróleo Crudo | | Fuel Oil | | Menores | Total General |
|------|---------|-------|----------------|-------|----------|-------|---------|---------------|
| | Volumen | Valor | Volumen | Valor | Volumen | Valor | Valor | Valor |
| 1970 | 394 | 467 | 4203 | 59 | 1193 | 12 | 198 | 736 |
| 1971 | 393 | 395 | 3054 | 46 | 1625 | 20 | 228 | 690 |
| 1972 | 394 | 430 | 2050 | 31 | 1577 | 22 | 383 | 866 |
| 1973 | 408 | 597 | 1340 | 27 | 1434 | 23 | 531 | 1177 |
| 1974 | 415 | 622 | 66 | 4 | 1676 | 103 | 688 | 1417 |
| 1975 | 492 | 672 | | | 1571 | 98 | 695 | 1465 |
| 1976 | 374 | 967 | | | 1096 | 65 | 713 | 1745 |
| 1977 | 309 | 1498 | | | 1146 | 84 | 861 | 2443 |
| 1978 | 539 | 1979 | | | 1635 | 119 | 941 | 3038 |
| 1979 | 662 | 2005 | | | 1428 | 117 | 1179 | 3300 |
| 1980 | 666 | 2361 | | | 773 | 99 | 1485 | 3945 |
| 1981 | 540 | 1423 | | | 161 | 32 | 1501 | 2956 |
| 1982 | 530 | 1561 | | | 1486 | 213 | 1321 | 3095 |
| 1983 | 544 | 1506 | | | 2179 | 381 | 1193 | 3081 |
| 1984 | 599 | 1765 | | | 2480 | 445 | 1273 | 3483 |
| 1985 | 585 | 1746 | | | 2785 | 409 | 1397 | 3552 |
| 1986 | 666 | 2988 | | 418 | | 207 | 1488 | 5101 |

NOTA: Se consideran exportaciones menores aquellas diferentes de café verde, petróleo bruto y fuel oil posiciones 0901.01.01; 27090000; 271.00601.

FUENTE: DNP-UPG-DPD con base en Anuarios de Comercio Exterior, DANE.



FUENTE: DNP-UPG con base en DANE y Banco de la República.

⁹ Las cifras de la Balanza Comercial se refieren a las registradas en la Balanza de Pagos.

Entre 1975 y 1980 los resultados de la balanza comercial obedecieron al comportamiento de las exportaciones de café, las cuales crecieron en forma sustancial, a raíz de la helada cafetera que tuvo lugar en Brasil en 1975. Este hecho, sumado al mayor endeudamiento externo, se tradujo en el fortalecimiento de las reservas internacionales e impuso un nuevo manejo monetario y fiscal que afectó la dinámica de diversificación y retrasó el proceso de sustitución de importaciones. Para evitar la presión inflacionaria, se dejó revaluar la tasa de cambio, se abrieron las importaciones y se disminuyeron los Incentivos a las exportaciones, afectando la competitividad externa de los productos nacionales (Cuadro No.3 y Gráfico 3).

El comercio exterior de comienzos de los años ochenta enfrentó una situación internacional adversa, que no fue neutralizada con un adecuado manejo macroeconómico. La economía mundial entró en recesión, cayeron los precios de los productos básicos, entre estos los del café y se cerraron los mercados para los productos manufacturados. A su vez crecieron las importaciones debido a las mayores compras de combustibles y al incremento sustancial en las importaciones oficiales destinadas a las obras civiles que emprendió el gobierno en los sectores energético y de comunicaciones. Como resultado, se registró un déficit en la balanza comercial que sólo empezó a corregirse a partir de 1984, median te la imposición de un severo control a las importaciones y el viraje en el manejo de la tasa de cambio.

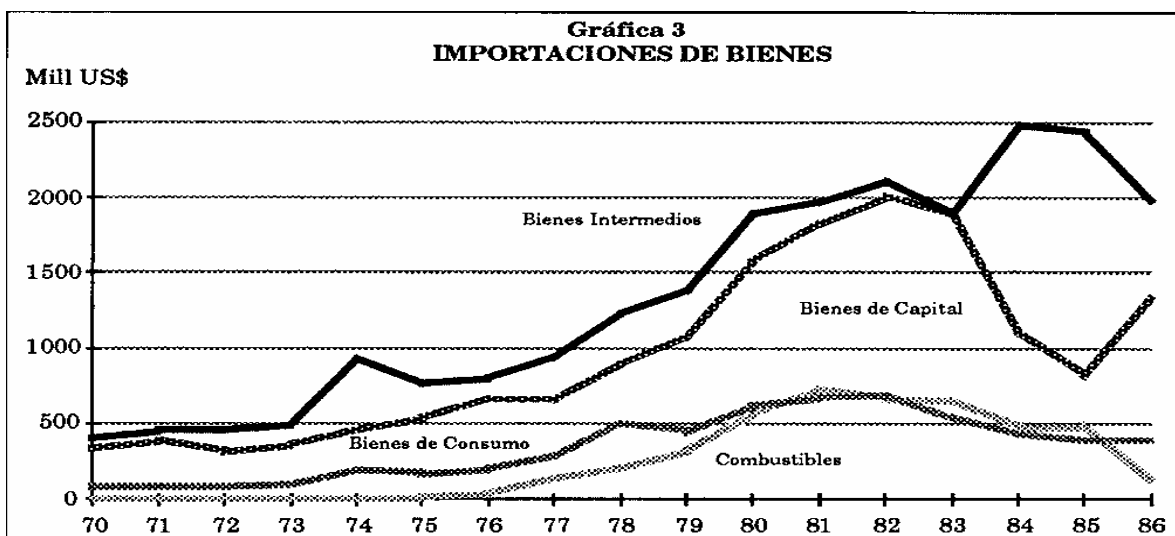
Cuadro No. 3

IMPORTACIONES DE BIENES CIF. 1970-1986
(Millones de US\$)

| | Total sin | Bienes de | Mat. Primas | Bienes | | |
|------|------------------|------------------|-------------------------|-------------------|---------------------|-----|
| | Total | Consumo | y P. Intermedios | de Capital | Combustibles | |
| 1970 | 843 | 839 | 88 | 408 | 343 | 4 |
| 1971 | 929 | 927 | 83 | 456 | 388 | 3 |
| 1972 | 859 | 855 | 80 | 460 | 316 | 4 |
| 1973 | 1062 | 1057 | 95 | 497 | 364 | 5 |
| 1974 | 1597 | 1589 | 190 | 933 | 465 | 9 |
| 1975 | 1495 | 1474 | 168 | 766 | 539 | 21 |
| 1976 | 1706 | 1668 | 205 | 803 | 661 | 40 |
| 1977 | 2028 | 1892 | 288 | 940 | 664 | 136 |
| 1978 | 2836 | 2632 | 503 | 1230 | 898 | 204 |
| 1979 | 3233 | 2911 | 451 | 1383 | 1077 | 322 |
| 1980 | 4663 | 4100 | 620 | 1896 | 1584 | 563 |
| 1981 | 5199 | 4475 | 668 | 1977 | 1830 | 724 |
| 1982 | 5478 | 4821 | 691 | 2114 | 2016 | 657 |
| 1983 | 4968 | 4329 | 539 | 1904 | 1886 | 639 |
| 1984 | 4492 | 4020 | 431 | 2487 | 1102 | 472 |
| 1985 | 4131 | 3648 | 389 | 2434 | 825 | 483 |
| 1986 | 3857 | 3729 | 396 | 1991 | 1342 | 127 |

NOTA: Al total sin combustible se le aplico los porcentajes de CUODE correspondientes

FUENTE: DNP-UPG-DPD con base en DANE, Anuarios de Comercio Exterior



Las importaciones cayeron en cerca del 27% entre 1982 y 1984, principalmente por las restricciones a las compras de bienes de capital. El ajuste fue exitoso al disminuir la presión sobre las reservas internacionales. Los movimientos de la tasa de cambio nominal, en especial los adelantados durante 1985, mostraron ser el mecanismo de mayor efectividad en la regulación de los flujos externos. La corrección del desequilibrio cambiarlo durante 1985 no sólo permitió un menor control administrativo de las importaciones, sino que contribuyó de manera decisiva a la recuperación de las exportaciones menores.

Desde finales de 1985 se inició un nuevo periodo de auge cafetero, que luego se vió reforzado por tres factores: el país recuperó su posición de autosuficiencia petrolera, después de tener, por cerca de nueve años, una balanza energética deficitaria; se terminaron algunos de los grandes proyectos del sector energético, disminuyendo así la presión por Importaciones; y se afianzó la tendencia creciente de las exportaciones menores,

En los últimos años las exportaciones de petróleo, carbón y ferro níquel se constituyen en una tercera fuente de generación de divisas que fortalece al sector externo, pero esto no significa que el país haya eliminado su vulnerabilidad cambiaria. El comportamiento de los precios de los productos básicos continúa determinando, en buena medida, la evolución de las exportaciones. El aumento de las exportaciones de origen industrial en los últimos dos años sólo ha logrado recuperar la participación que éstas tenían en los primeros años de la década pasada y las elevadas exportaciones de hidrocarburos pueden tener un carácter temporal, debido al aumento en el consumo interno, al agotamiento de las reservas identificadas y a la incertidumbre propia de las actividades de exploración.

La apertura de las importaciones y la sobre valoración de la tasa de cambio, que caracterizaron el manejo cambiario en el pasado, trajo consigo una pérdida de dinamismo en el proceso de sustitución de bienes intermedios y de capital que afectó la eficiencia del aparato productivo. El carácter complementario de las importaciones, su composición

básicamente industrial y el rezago en el proceso de sustitución, demuestran que la sensibilidad de la economía a las fluctuaciones del sector externo continúa siendo grande.

La falta de dinamismo de las exportaciones no tradicionales y de las actividades sustitutivas de importación implica costos de oportunidad sustanciales para la economía. La baja participación de las exportaciones en la producción total y el lento avance del proceso de sustitución, llevan a que el crecimiento de los sectores productivos dependa de manera inconveniente de la demanda interna, limitando las posibilidades de expansión de la base productiva. La carencia de una estrategia clara de inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales ha generado una estructura productiva que no puede responder adecuadamente a sus oportunidades.

Los instrumentos de comercio exterior se han dirigido a compensar desajustes de tipo cambiario antes que a consolidar sistemáticamente una oferta exportable.

Se ha dejado de lado el objetivo de fomentar nuevos productos con destino a la exportación. Los recursos destinados a promover inversión fija o a investigación y asistencia técnica representan una porción muy baja del total del crédito concedido por PROEXPO.

El crédito de PROEXPO está concentrado, principalmente, en la financiación de capital de trabajo de un reducido número de exportadores de productos con mercados ya consolidados. Los mayores obstáculos a la diversificación de los usuarios del crédito o a la utilización de las líneas de embarque son la falta de garantías, de aval de bancos de primera línea o de un mecanismo de seguro que cubra las garantías exigidas.

La política de transporte internacional se ha formulado tradicionalmente en forma independiente de la de comercio exterior. Las deficientes condiciones de transporte, aduanas y los servicios de puertos dificultan y encarecen las exportaciones sin que se hayan desarrollado esfuerzos sistemáticos y significativos para salvar estos obstáculos. No se cuenta con un régimen simplificado de aduanas para las exportaciones. La mayoría de éstas se transportan por vía marítima y aunque no existe la obligación de usar buques de bandera nacional o asociados, el establecimiento del sello de carga limita la oferta de servicios de transporte.

Los exportadores tienen un conocimiento muy limitado de los mercados potenciales y las empresas especializadas en comercialización están poco desarrolladas. Además, el gasto de PROEXPO en actividades de promoción ha disminuido en relación con los otros gastos de la entidad. En los últimos años representan menos del 1% del total de las exportaciones menores.

A partir de las modificaciones introducidas al Plan Vallejo los exportadores han aumentado la utilización de este mecanismo. Sin embargo, existen limitaciones tales como depósitos previos al giro, plazos reducidos de reembolso y trámites lentos de aduana. El sector agropecuario, en particular, ha enfrentado problemas para su utilización por rigideces en las normas referentes al destino de material importado sobrante.

La política de protección a la industria nacional, y en particular el manejo arancelario de los últimos 15 años, se vinculó crecientemente a las circunstancias de estabilidad macroeconómica de corto plazo. Situaciones fiscales o de divisas determinaron los cambios del arancel restándole eficacia como instrumento de desarrollo. Surgieron, además, diversas formas de exención y excepción al pago de la tarifa de importaciones que distorsionaron la estructura arancelaria.

El marco legal del comercio internacional diseñado con criterios multilaterales en la inmediata post-guerra, se ha debilitado y son cada vez más frecuentes los procedimientos y prácticas bilaterales. No obstante, el recurso a los principios consagrados en acuerdos multilaterales y la adopción de posiciones conjuntas con otros países de intereses similares en organismos como el GATT y la UNCTAD, permite fortalecer en alguna medida nuestra influencia. Casi un 90% de las exportaciones de manufacturas están destinadas al mercado regional latinoamericano y a los Estados Unidos. La mayoría de las exportaciones colombianas a América Latina están amparadas por acuerdos comerciales contenidos en el marco del Grupo Andino y ALADI. La vulnerabilidad de los socios comerciales de Colombia ha originado un grado de inestabilidad considerable en los intercambios recíprocos.

POLITICA

La política de comercio exterior se orienta al logro de los siguientes objetivos:

- Disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones que se originan en los mercados Internacionales y convertir al sector externo en un elemento dinamizador de la producción y el empleo.
- Racionalizar el régimen de protección de forma tal que permita el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas actuales y potenciales de la economía colombiana.
- Garantizar el abastecimiento de materias primas y bienes de capital de origen externo, necesarios para la producción de bienes exportables y básicos de consumo interno.

Para el logro de estos objetivos además de las políticas de orden macroeconómico, el plan contempla acciones específicas en los siguientes frentes: aumento de la oferta exportable, régimen de importaciones y negociaciones internacionales.

Aumento de la Oferta Exportable

Con el fin de crear condiciones apropiadas para el crecimiento sostenido de las exportaciones, se adoptan medidas para mejorar la eficiencia de los mecanismos de apoyo existentes y la asignación de los recursos invertidos por el Estado en este campo. Se asegura el acceso automático a los bienes importados que requiere el sector exportador y se fortalecen los canales de comercialización de las exportaciones menores. Igualmente, se ponen en vigencia los fondos de estabilización de precios para los productos agrícolas y

se adecua la infraestructura institucional y de transporte a las necesidades de la actividad exportadora.

Incentivos Directos

La Ley 75 de 1986, unificó el origen de los recursos asignados al pago del CERT, del crédito de fomento y de los programas de promoción de PROEXPO. A la vez, elevó de 5% a 6% el Impuesto ad-valorem sobre las importaciones con destino a esta entidad. Estos recursos serán distribuidos por PROEXPO teniendo en cuenta la eficacia relativa de cada uno de los instrumentos de fomento, privilegiando los sectores de más rápido crecimiento exportador.

Los criterios básicos para el manejo del CERF son reducir en forma gradual su dispersión y evitar cambios frecuentes en los niveles que generan Incertidumbre para el sector exportador.

La política de crédito de fomento de PROEXPO busca, de una parte, evitar la concentración por modalidad y por tipo de exportador, adecuando sus condiciones para ampliar el acceso al con junto del sector y de otra, estimular la inversión en activos fijos y financiar a los compradores de productos colombianos en el exterior.

Estas medidas se complementan con programas de asistencia técnica y de apoyo a centros de investigación tecnológica que contribuyan a modernizar y hacer más eficiente la capacidad productiva de las empresas exportadoras.

- *Libertad de Comercio*

El mecanismo del Plan Vallejo y el régimen de zonas francas son dos herramientas mediante las cuales se puede garantizar al exportador nacional y/o extranjero el acceso automático a Insumos de origen externo, similares en precio y calidad a los utilizados por sus competidores en el exterior.

Para avanzar sobre la simplificación de trámites y ampliación de la cobertura del Plan Vallejo iniciada en 1985, se revisan los criterios para determinar los compromisos de exportación derivados de la, importación de bienes de capital y de la utilización de material sobrante, a fin de facilitar la utilización del Plan Vallejo en el sector agropecuario. Igualmente, se emprenden acciones de apoyo a los proveedores nacionales que están en capacidad de abastecer a los usuarios de Plan Vallejo.

Se busca aplicar el principio de libertad de comercio favoreciendo con la exención del sello de reserva de carga y con tarifas portuarias especiales a las exportaciones realizadas a través del Plan Vallejo y a las importaciones destinadas a zonas francas industriales.

- *Comercialización y Fondos de Estabilización*

La estrategia de comercialización se propone mejorar la información disponible sobre oportunidades de ventas en el exterior y estimular la participación de una gama, cada vez más amplia, de empresas especializadas en la actividad exportadora.

El impulso a las sociedades de comercialización internacional, cuyo aporte al crecimiento de las exportaciones menores ha sido hasta ahora limitado, brindará al productor la posibilidad de vender sus productos en plaza y reducir el riesgo que entraña la comercialización externa. De otra parte, permitirá la especialización y el logro de economías de escala en una actividad que requiere de una capacidad técnica y financiera que cada productor individual difícilmente puede asumir. Se contempla la eliminación de restricciones a sus actividades que implican una discriminación respecto de otros participantes en el comercio exterior.

La creación de fondos de estabilización con el aporte financiero de los exportadores en coyunturas de precios externos favorables, permitirá atenuar los efectos de las variaciones en los precios externos de los productos agropecuarios, y así garantizar su permanencia en el mercado externo.

- *Transporte y manejo de carga Internacional*

Sin perjuicio de la protección a la marina mercante nacional se contempla un manejo menos restrictivo del sello de reserva de carga. La reestructuración de la Dirección General Marítima y Portuaria permite ejercer un control más eficaz y racional sobre la estructura de tarifas y la calidad de los servicios ofrecidos por las navieras nacionales y extranjeras.

Los esfuerzos realizados para modernizar y fortalecer institucionalmente a COLPUERTOS y rehabilitar su infraestructura, la adecuación de tarifas y costos, la instalación de elevadores, grúas y equipos para el movimiento de contenedores y la mejora de las instalaciones de almacenamiento de percederos, son también una medida de apoyo al sector exportador.

La eliminación del "arancel administrativo", generado por los trámites a los que están sujetas las exportaciones, es un propósito básico de la política de promoción. Los esfuerzos encaminados a superar estas barreras comprenden la revisión de los trámites necesarios para la utilización de créditos de fomento, el registro previo de exportaciones, la entrega del CER1', los vistos buenos previos, el movimiento de mercancías en puerto y los pases aduaneros.

Dado que las mayores dificultades operativas en el trámite de las exportaciones menores son causadas por la debilidad administrativa de la Aduana, la reglamentación del nuevo Código de Aduanas busca fortalecer técnica y administrativamente la entidad y simplificar los procedimientos, las normas relacionadas con el régimen de contenedores y la exportación de muestras.

Política de Importaciones

Con el objeto de hacer más eficiente la asignación de recursos en la economía y asegurar el adecuado cubrimiento de las necesidades de equipos e insumos de los sectores productivos, la política de importaciones comprende acciones encaminadas a recuperar el papel del arancel como mecanismo principal de protección, a racionalizar el régimen de licencia previa y agilizar su asignación. Así mismo, la política contempla

medidas destinadas a mejorar la calidad y transparencia de estos mecanismos mediante la revisión de los regímenes de exenciones y la puesta en marcha de sistemas ágiles de regulación de las importaciones.

- *El Arancel*

La política arancelaria tiene por objeto hacer compatibles la estructura de tarifas y la estructura de producción. Con el ánimo de hacer de la protección un elemento de la estrategia de diversificación selectiva de la economía, se da un tratamiento especial y temporal a las actividades que por sus características requieren consolidar su participación en la estructura productiva del país, así como a proyectos que contribuyen a la generación de un mayor valor agregado nacional.

Lo anterior implica revisar los niveles de tarifas, su escalonamiento por valor agregado y los regímenes de exención y excepción arancelaria que reducen su consistencia y eficacia. El proceso de racionalización incluye el desdoblamiento de algunas posiciones arancelarias, para una aplicación más precisa de la protección.

La ejecución de la política arancelaria se realiza gradualmente. En primera instancia, se revisa la estructura de tarifas con el propósito de disminuir su dispersión y en segundo término, se reduce la incidencia de las exenciones arancelarias. La eliminación progresiva de la doble estructura arancelaria que actualmente existe, la adopción de una estructura de niveles más armónica, junto con el fortalecimiento administrativo y técnico de la Aduana, facilitan el control de problemas de contrabando técnico y de valoración, que reducen la eficacia del arancel como instrumento de protección.

- *Apertura Gradual*

La política de apertura de la economía tiene por objeto ampliar el acceso a bienes importados imprescindibles para el funcionamiento del aparato productivo.

Dentro de un marco de fomento a la producción nacional se avanza en el proceso de reducir la protección redundante a los sectores que han alcanzado madurez tecnológica y se encuentran plenamente consolidados, así como los de bajo contenido de valor agregado nacional, cuyos precios se apartan significativamente de los vigentes en el mercado internacional. En ambos casos, el régimen de protección utilizado se fundamenta en el arancel.

El proceso de liberación se efectúa de manera paulatina, a fin de evitar cambios bruscos que afecten la estabilidad de la producción existente. Así mismo, la velocidad del proceso guardará consistencia con las perspectivas de ingresos de divisas del país y la necesidad de controlar comportamientos especulativos que perjudiquen las reservas internacionales.

Una parte integral de la política de apertura es mejorar la calidad de los instrumentos de control cuantitativo de las importaciones. El establecimiento de programas especiales de importación que permita a los usuarios de los sectores industrial, agrícola y comercial recibir una autorización global para sus necesidades de importación por períodos

semestrales, reduce la discrecionalidad en la asignación de las divisas disponibles, facilita la mayor participación de importadores nuevos, y hace automática y transparente la operación del régimen de importaciones.

- *Presupuesto de Divisas*

El presupuesto de divisas constituye un mecanismo básico para programar las compras en el exterior, en concordancia con las perspectivas de ingreso de divisas del país. El criterio básico para el manejo del presupuesto de importaciones es el abastecimiento oportuno y adecuado de las necesidades de la producción doméstica.

Negociación Internacional

La estrategia optimiza el uso del poder de negociación del país para evitar el deterioro de las condiciones bajo las cuales se desarrolla su comercio exterior y acceder a nuevos mercados.

El recurso a los principios consagrados en acuerdos multilaterales y la adopción de posiciones conjuntas con otros países de Intereses similares, en organismos como el GATT y la UNCTAD, permite fortalecer en alguna medida nuestra influencia.

COMERCIO INTERNO

DIAGNOSTICO

El comercio es una actividad Integradora del proceso productivo. Facilita la especialización industrial y agropecuaria y genera empleo e ingresos.

En términos económicos no tiene sentido la producción, sin la distribución. El comercio es una etapa indispensable del proceso productivo, en la medida en que se constituye en el canal de unión entre el productor y el consumidor o usuario de los bienes. Además, a través de la distribución y del comercio se identifican y ordenan mercados. En el comercio se relacionan la oferta y la demanda. Deficiencias en la actividad afectan a productores y consumidores, pero también fallas en producción y consumo limitan su desarrollo. La actividad participa con cerca del 10% de la producción nacional y emplea el 16% de la población ocupada. Al comercio mayorista se dedican 18.000 firmas y 250.000 al minorista. Dentro de éstas el 50%, en promedio, emplea dos o tres trabajadores.

Las características de la operación de distribución, que reflejan las de la demanda y la producción, son heterogéneas: la comercialización moderna, de grandes cadenas, que abastece los grupos urbanos de altos Ingresos, coexiste con pequeños negocios, que operan con altos costos, escasa integración y atienden a los grupos de meno ingresos.

Las actividades modernas han desarrollado modalidades eficientes de distribución y cuentan con recursos físicos, técnicos y financieros, factores escasos en las formas tradicionales de comercialización. El comercio se financia principalmente con créditos indirectos, en especial de proveedores, cooperativas, tarjetas de crédito y bonos de prenda. Sin embargo a estas formas de crédito sólo llene acceso el comercio moderno. En el sector rural, la Ley 21 de 1985 estableció la obligatoriedad de asignar recursos del FFAP a las actividades de comercialización y transformación primaria a través de cooperativas y asociaciones gremiales sin ánimo de lucro. No obstante, el precario desarrollo de las formas asociativas y la imposibilidad de cumplir con las garantías exigidas han hecho Inoperante el sistema.

Uno de los determinantes del elevado costo de operación del comercio minorista tradicional es la carencia de infraestructura adecuada y la pequeña escala de operación, que no permite realizar economías en transporte, almacenamiento y transformación primaria, hecho que limita la rentabilidad, encarece los precios y lo pone en desventaja frente al comercio organizado.

Cuadro No. 1

PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL

| | 1951 | 1964 | 1974 | 1980 | 1984 | 1986 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|----------|
| Particip. del Comercio PIB | 15.7 | 17.4 | 13.3 | 12.7 | 12.3 | 12.4 |
| Particip. del Comercio en Empl | 5.7 | 5.6 | 8.9 | 12.6 | 16.5 | 16.6 (p) |

(p) provisional

FUENTE : Cuentas Nacionales: 1951 y 1964 Banco de la República 1980-1986 DANE
Empleo: Misión de Empleo. Cálculos a partir de los Censos de Población,
Alvaro Reyes, " Tendencias del Empleo y la Distribución del Ingreso", 1986

Cuadro No. 3
EVOLUCION REAL DEL INDICE DE VENTAS AL POR MENOR
 (Base: promedio 1980=100).

| | Total sin Combustibles Con Vehiculos | Sin Vehiculos | Mercancias en General | Alimentos y Bebidas | Vestuario y Calzado | Farmacias | Muebles y Electrodom. | Material de Construc. | Vehiculos y Repuestos | Mercanc. no Clasific. |
|------|---|---------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1980 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1981 | 100.9 | 102.6 | 103.8 | 104.3 | 114.2 | 92.1 | 98.9 | 97.0 | 95.1 | 102.8 |
| 1982 | 102.5 | 104.3 | 106.1 | 109.3 | 107.3 | 88.1 | 110.5 | 84.4 | 96.5 | 104.2 |
| 1983 | 95.9 | 103.9 | 103.2 | 112.5 | 109.0 | 88.8 | 102.1 | 87.1 | 72.8 | 98.3 |
| 1984 | 95.6 | 106.0 | 104.0 | 118.6 | 107.8 | 92.3 | 100.3 | 94.1 | 59.9 | 90.3 |
| 1985 | 91.6 | 105.2 | 103.1 | 114.3 | 104.4 | 101.1 | 101.0 | 96.7 | 44.6 | 92.0 |
| 1986 | 99.8 | 112.7 | 109.6 | 119.0 | 108.9 | 114.3 | 115.9 | 104.5 | 55.2 | 103.5 |

FUENTE: DANE

En el sector comercio se genera uno de los más altos niveles de empleo por capital invertido en la economía. A causa de ello se constituye en una alternativa de ocupación para muchas personas de escasos recursos; sin embargo, la precariedad de su situación, en la mayoría de los casos por ausencia de normas, capacitación y crédito, limita las oportunidades de progreso en el sector (Cuadros Nos. 1 y 2).

POLITICA

El objetivo de la política es modernizar el sector haciendo más transparente la formación de precios para que coordine e integre la producción y el consumo y ponga al alcance de la población productos a precios competitivos y simultáneamente mejore las condiciones de vida de la población ocupada en la actividad. Para esto se requiere la disminución de los costos de operación como elemento central de la estrategia.

Las acciones se dirigen a solucionar los problemas que enfrentan los dueños de tiendas de barrio y veredas, los comerciantes informales en especial vendedores callejeros y los productores campesinos.

Para favorecer al pequeño comerciante y garantizar el suministro de bienes básicos que beneficie al productor, al Intermediario y al comprador, se han definido programas que pretenden establecer un sistema de distribución eficiente y económico, adecuado a la ubicación e ingresos de la población urbana y la rural. Igualmente, se busca desarrollar y fortalecer las asociaciones de comerciantes y mejorar la infraestructura de distribución en tiendas y plazas de mercado, facilitando el aprovechamiento de economías de escala.

El Programa de Abastecimiento de Bienes Básicos comprende, en el área urbana, el desarrollo de centros de aprovisionamiento y la organización de tenderos en cadenas, en las cuales el tendero recibirá capacitación, asistencia técnica y crédito. En las zonas rurales, el Programa impulsa las "Tiendas Veredales" organizadas por la comunidad con apoyo estatal, que sirven el doble propósito de centros de acopio y distribución de bienes de consumo e Insumos utilizados en la producción agrícola.

Para la población ocupada en el comercio informal urbano las acciones se orientan a mejorar las condiciones de trabajo, elevar el Ingreso y superar su situación de pobreza. Para tal propósito se diseñan sistemas simplificados de registro y control que permitan regular y formalizar la actividad de venta callejera.

En materia de comercialización mayorista, el gobierno centra su acción en definir un marco administrativo y jurídico que elimine las prácticas monopólicas presentes en las grandes centrales construidas en años anteriores y lograr un mayor grado de competencia

en beneficio de productores y consumidores. Mi mismo, ofrece apoyo técnico en las etapas de preinversión y funcionamiento a los proyectos de comercialización que asuman los municipios.

Para responder a las necesidades de financiación del comercio interno, en especial a los requerimientos de crédito para capital de trabajo del pequeño y mediano comerciante, el gobierno diseña mecanismos para asegurar disponibilidad de crédito de capital de trabajo e inversión a cadenas de tenderos acompañando éste de asesoría financiera y administrativa. Mediante el decreto 271 de 1987 se autorizó a Corporaciones de Ahorro y Vivienda para otorgar préstamos a empresas comerciales para la construcción de locales y espacios de almacenamiento y conservación de productos. Mi mismo, con el acceso de los establecimientos comerciales al Fondo de Capitalización Empresarial se mejora su estructura financiera. De otra parte, se reglamentará la Ley 21 de 1985 para ampliar los recursos de crédito agropecuario y agroindustrial a los comerciantes Independientes.

Para reducir los altos costos y pérdidas físicas que se generan en la fase de acopio y distribución de bienes agrícolas, el Gobierno Nacional apoya, financiera y técnicamente, las iniciativas de las autoridades seccionales y del sector privado que tiendan a mejorar la infraestructura de mercadeo y procesamiento primario (construcción de centros de acopio y de servicios de comercialización, plantas de secamiento y almacenamiento, etc.). En el caso de la comercialización de carne y leche, dos bienes básicos con características especiales, se promueve el mercadeo de carnes en canal y la adecuación o construcción de mataderos en zonas de confluencia ganadera. Para la leche, promueve la instalación de Industrias de procesamiento en zonas de alto potencial productivo.

Para reducir los costos originados en el proceso de comercialización, debido al desconocimiento del manejo post-cosecha por parte de productores y comercializadores se capacita a productores e intermediarios en el adecuado manejo del producto. Para ampliar la coordinación entre el punto de origen y el terminal del mercado el Ministerio de Agricultura desarrolla un sistema de información de precios y mercados. Además, se fortalece la Bolsa Nacional Agropecuaria en lo institucional y en lo financiero.

Como mecanismos institucionales de apoyo a este plan de fomento y modernización, la actual administración creó en el Departamento Nacional de Planeación (Decreto 3152 de octubre de 1986) la División Especial de Comercio Interno y Externo, con la función de hacer los estudios requeridos para elaborar las políticas, planes y programas del comercio interno y evaluar su desarrollo.

Con la reactivación del convenio de cooperación técnica suscrito con el Gobierno de España y el Instituto Español de Reforma de las Estructuras Comerciales, IRESCO, se profundiza en las áreas de investigación sobre la estructura y funcionamiento del comercio colombiano, orientación y formulación de los mecanismos de financiación del comercio y el adelanto de programas de capacitación, formación y asistencia técnica.

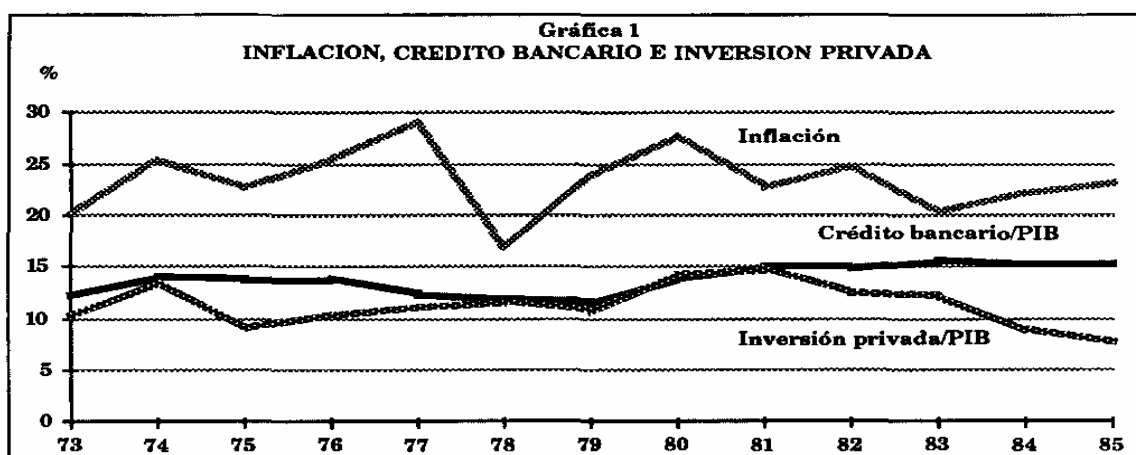
Para ordenar la gestión pública de control y regular la actividad empresarial el Gobierno desarrolla un plan de agilización y desmonte de trámites que entorpecen la actividad comercial, el cual hace parte del programa de "Colombia Eficiente".

POLITICAS MACROECONOMICAS

INTRODUCCION

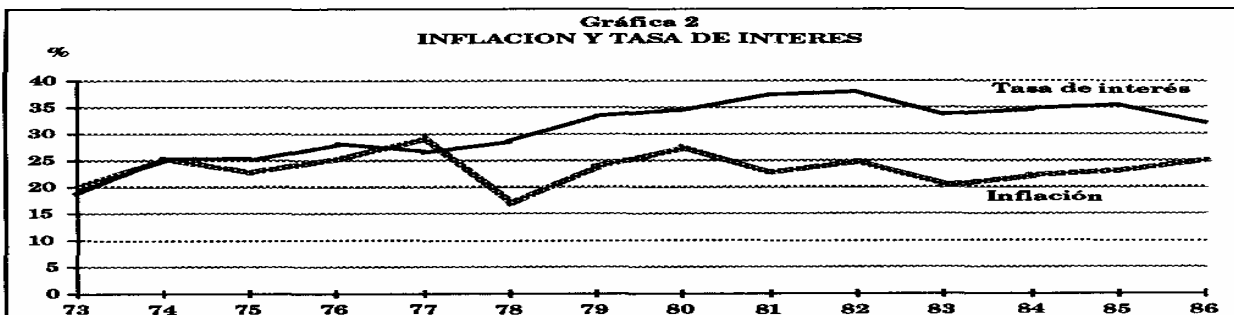
Si bien es cierto que Colombia ha logrado mantener márgenes aceptables de crecimiento económico frente a otros países de América Latina, también lo es que la política macroeconómica ha impedido que el país aproveche la potencialidad derivada de una mejor utilización de sus recursos. Por el contrario, esta política ha impuesto sacrificios innecesarios sobre la actividad económica y el bienestar de la población. Tradicionalmente la política económica se ha centrado en el manejo de situaciones coyunturales, dejando de lado las perspectivas de largo plazo. En ocasiones, la búsqueda de resultados específicos, no ha tomado en consideración los efectos sobre la actividad productiva. El resultado de esta orientación se refleja claramente en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas.

Uno de los mayores logros en los últimos años ha sido la estabilidad de la tasa de inflación, la cual ha fluctuado alrededor del 22% anual. Sin embargo, por falta de una adecuada coordinación entre los diferentes frentes de la política macroeconómica, este logro ha incidido, en algunas ocasiones, en menores tasas de crecimiento. En efecto, los estrictos controles monetarios y crediticios dirigidos a frenar la inflación limitaron la disponibilidad de crédito, afectando la inversión privada (Gráfica 1).

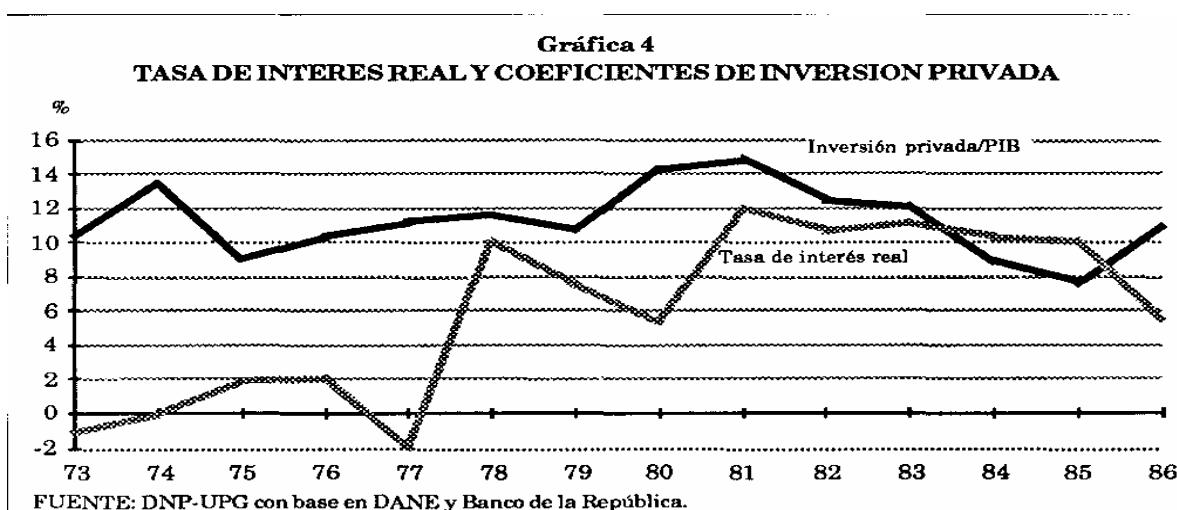
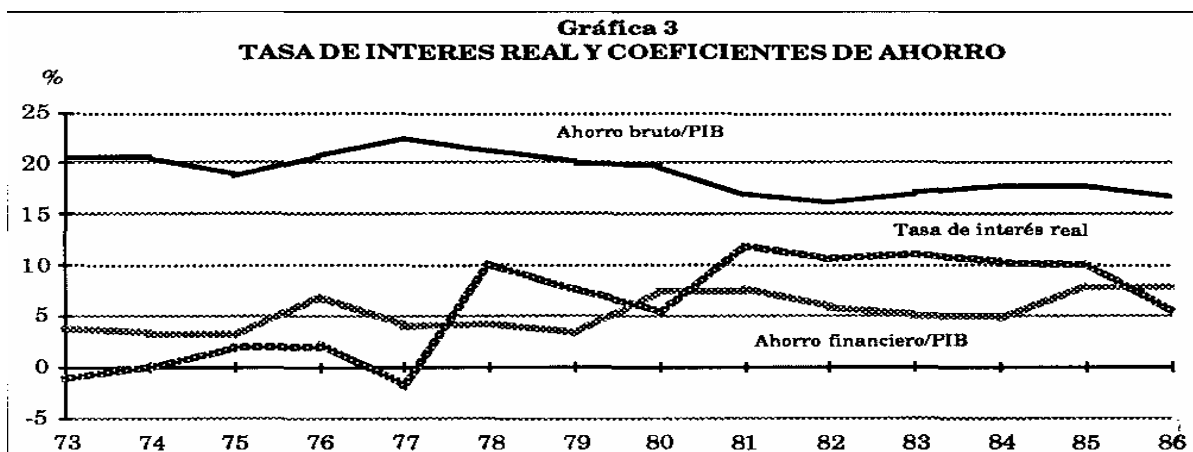


FUENTE: DNP-UPG con base en DANE y Banco de la República.

La liberación de las tasas de interés, promovida para estimular el ahorro y la eficiente asignación de los recursos, junto con la utilización de las operaciones de mercado abierto para neutralizar el efecto del déficit fiscal, encareció el crédito para el sector productivo (Gráfica 2) y se tradujo en la orientación de recursos hacia el ahorro financiero, sin aumentar el ahorro real (Gráficas 3 y 4).



FUENTE: DNP-UPG con base en DANE y Banco de la República.



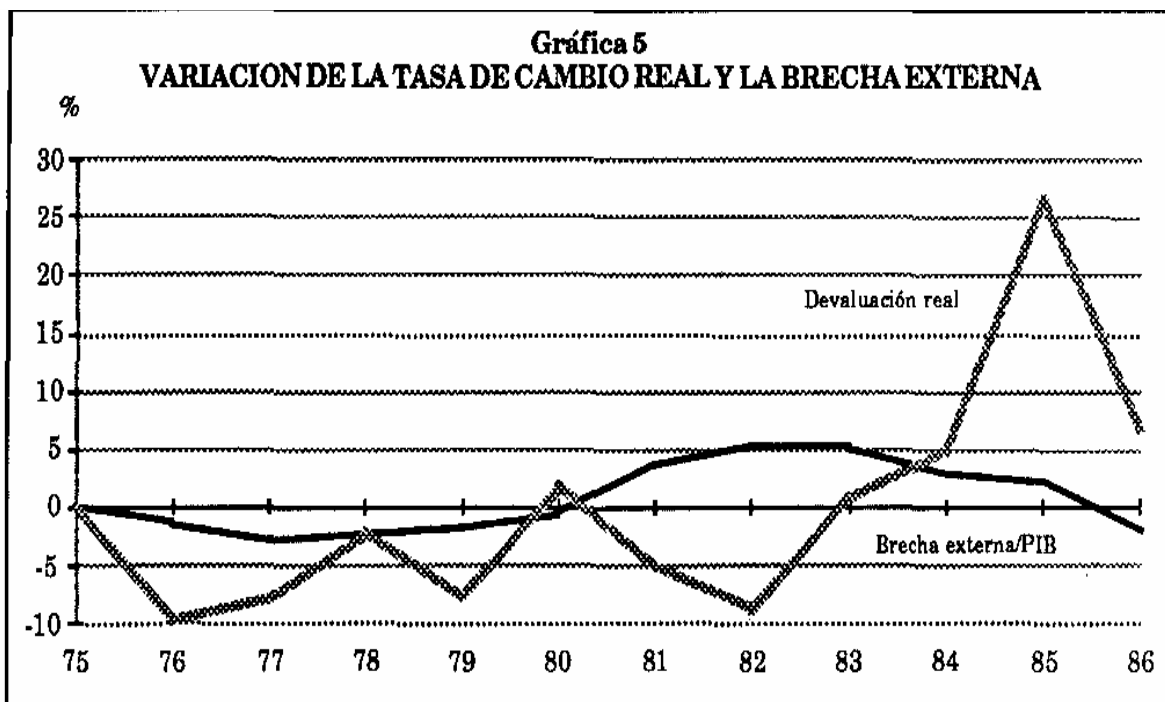
La revaluación de la tasa de cambio, como medida anti-inflacionario, en momentos de exceso de divisas, desestímulo los procesos de diversificación de exportaciones y de sustitución de importaciones y produjo un deterioro de la balanza comercial, que sólo se revirtió con la devaluación real del peso.

A fin de superar estas situaciones, la viabilidad de los objetivos del Plan se fundamenta en la consistencia de las políticas macroeconómicas. Las políticas fiscal, financiera, monetaria, de comercio exterior, cafetera y de inversión y ahorro, han sido diseñadas teniendo en cuenta las posibilidades y restricciones internas y externas.

Así, se ha definido un escenario de la evolución prevista de la economía, delimitado por los objetivos y metas del Plan. Su proyección en el tiempo en términos de la relación inversión-ahorro determina los valores de las variables macroeconómicas que aseguran la consistencia de las estrategias y políticas.

El escenario de la economía colombiana que corresponde con las metas y objetivos del Plan se define a partir de los siguientes parámetros: una tasa promedio de crecimiento de la economía de 5%; un déficit fiscal que no supere el 3% del PIB; un incremento de las exportaciones menores de 15% en 1987 y de 12% anual, entre 1988 y 1990; la

estabilización de la tasa de inflación en los niveles de los últimos años; el mantenimiento de una tasa de cambio real constante; el incremento en la inversión privada.



FUENTE: DNP-UPG con base en DANE y Banco de la República.

Las proyecciones (Cuadros Nos. 1 y 2) indican que las variables que garantizan el cumplimiento del Plan son las correspondientes al sector privado: es necesario incrementar la inversión hasta un promedio de 12% del P18, proporción que corresponde a la registrada a comienzos de la presente década. El ahorro, a su vez, debe estabilizarse a las tasas históricas, permitiendo el cierre de la brecha del sector. El logro de estas metas asegura la consistencia del manejo de las políticas macroeconómicas y los objetivos del Plan, entre los que se destaca el aumento de 5% anual en el PIB.

El cumplimiento de la meta implícita para la inversión privada depende de la efectividad del Plan en estimular y promover la actividad del sector productivo. Se espera que políticas orientadas a dinamizar la inversión, tales como la reorientación del gasto público hacia los mercados domésticos y el estímulo a las exportaciones, junto con el manejo coherente de las políticas fiscal, crediticio, monetario y financiero, aseguren el crecimiento requerido en la Inversión privada. Con este criterio se han diseñado las políticas, previendo que sus efectos macroeconómicos no pongan en peligro la estabilidad del crecimiento de la economía. Además, el manejo de las finanzas públicas asegura el incremento tanto del ahorro como de la inversión pública, así como un financiamiento del déficit que no crea presiones Inflacionarias, ni reduce el campo de acción del sector privado. Se respetan así los objetivos de las políticas cambiaria, monetaria y financiera de mantener una tasa de cambio real constante y proveer de adecuada financiación a la inversión privada a tasas de Interés razonables.

CUADRO No. 1

**CONSISTENCIA MACROECONOMICA DEL PLAN DE DESARROLLO :
REQUERIMIENTOS DE INVERSION Y AHORRO.
(Porcentajes con relación al PIB)**

| | Inversión | | Ahorro | | | Ahorro Externo [6] | Ahorro Total (=Inv. Total) [7]=[1]+[2] | Brecha | | Brecha Externa [10]=[8]+[9] |
|--------|-----------|---------|---------|---------|-------------|-----------------------|--|---------|---------|--------------------------------|
| | Privada | Pública | Privado | Público | Nacional | | | Privada | Pública | |
| | [1] | [2] | [3] | [4] | [5]=[3]+[4] | | | [8] | [9] | |
| 1980 | 14.3 | 4.8 | 15.0 | 4.6 | 19.6 | -0.5 | 19.1 | -0.7 | 0.2 | -0.5 |
| 1981 | 14.8 | 5.8 | 14.1 | 2.8 | 16.9 | 3.7 | 20.6 | 0.7 | 3.0 | 3.7 |
| 1982 | 12.5 | 8.0 | 13.2 | 1.9 | 15.1 | 5.4 | 20.5 | -0.7 | 6.1 | 6.4 |
| 1983 | 12.1 | 7.8 | 13.4 | 1.3 | 14.7 | 5.2 | 19.9 | -1.3 | 6.5 | 5.2 |
| 1984 | 8.9 | 9.7 | 12.5 | 3.0 | 15.5 | 3.1 | 18.6 | -3.6 | 6.7 | 3.1 |
| 1985* | 7.6 | 10.1 | 9.9 | 5.5 | 15.4 | 2.3 | 17.7 | -2.3 | 4.6 | 2.3 |
| 1986* | 10.9 | 5.8 | 13.8 | 5.0 | 18.8 | -2.1 | 16.7 | -2.9 | 0.8 | -2.1 |
| 1987** | 11.2 | 6.8 | 11.3 | 4.3 | 15.6 | 2.4 | 18.0 | -0.1 | 2.4 | 2.4 |
| 1988** | 12.6 | 7.0 | 12.4 | 4.2 | 16.6 | 3.0 | 19.6 | 0.2 | 2.8 | 3.0 |
| 1989** | 12.4 | 7.4 | 13.0 | 4.9 | 17.9 | 1.9 | 19.8 | -0.6 | 2.5 | 1.9 |
| 1990** | 12.3 | 7.4 | 12.3 | 4.9 | 17.2 | 2.5 | 19.7 | 0.0 | 2.5 | 2.5 |

* Cifras Provisionales

** Proyecciones

NOTA: Las proyecciones se hicieron suponiendo que se mantiene la relación marginal capital-producto promedio para el período 1970 - 1985.

FUENTE: DNP-UPG. Cálculos con base en: 1980-1985 DANE, Cuentas Nacionales. 1986 Estimaciones DNP. 1987-1990 Proyecciones DNP.

Cuadro No. 2

COMPOSICION PORCENTUAL DE LA INVERSION Y EL AHORRO

| | Inversión | | Ahorro | | | Ahorro Externo [6] | Ahorro Total (=Inv. Total) [7]=[1]+[2] |
|--------|-----------|---------|---------|---------|-------------|-----------------------|--|
| | Privada | Pública | Privado | Público | Nacional | | |
| | [1] | [2] | [3] | [4] | [5]=[3]+[4] | | |
| 1980 | 74.9 | 25.1 | 78.6 | 24.1 | 102.7 | -2.7 | 100.0 |
| 1981 | 71.9 | 28.1 | 68.4 | 13.6 | 82.0 | 18.0 | 100.0 |
| 1982 | 61.0 | 39.0 | 64.4 | 9.3 | 73.5 | 26.3 | 100.0 |
| 1983 | 60.8 | 39.2 | 67.3 | 6.5 | 73.8 | 26.2 | 100.0 |
| 1984 | 47.8 | 52.2 | 67.2 | 16.1 | 82.2 | 16.7 | 100.0 |
| 1985* | 42.9 | 57.1 | 55.9 | 31.1 | 79.8 | 13.0 | 100.0 |
| 1986* | 65.3 | 34.7 | 82.6 | 29.9 | 108.9 | -12.6 | 100.0 |
| 1987** | 62.3 | 37.7 | 62.7 | 24.1 | 87.9 | 13.1 | 100.0 |
| 1988** | 64.3 | 35.7 | 63.2 | 21.5 | 84.7 | 15.3 | 100.0 |
| 1989** | 62.6 | 37.4 | 65.7 | 24.7 | 91.2 | 9.6 | 100.0 |
| 1990** | 62.4 | 37.6 | 62.4 | 24.9 | 91.2 | 12.7 | 100.0 |

* Cifras Provisionales

** Proyecciones

NOTA: Las proyecciones se hicieron suponiendo que se mantiene la relación marginal capital-producto promedio para el período 1970 - 1985.

FUENTE: DNP-UPG. Cálculos con base en: 1980-1985 DANE, Cuentas Nacionales. 1986 Estimaciones DNP. 1987-1990 Proyecciones DNP.

Los resultados obtenidos se basan en supuestos acerca del comportamiento más probable de la actividad económica. A medida que estos comportamientos se modifiquen, se ajustarán las políticas de acuerdo con la flexibilidad que las caracteriza.

POLITICA FISCAL

DIAGNOSTICO

Durante los primeros años de la década de los ochenta las finanzas del sector público se deterioraron sensiblemente. Ello llevó a que en 1984 se aplicara una política de ajuste fiscal que constituyó la base de la política de estabilización económica.

El desequilibrio fiscal de la primera mitad de la década se origina en el crecimiento acelerado de los gastos y en el descuido del recaudo. Desde mediados de la década del setenta, el fortalecimiento del sector externo se tradujo en un incremento inusitado de los ingresos y de las disponibilidades del sector público. Este fortalecimiento se produjo en un inicio por los mayores ingresos derivados del aumento extraordinario de los precios de café y, con posterioridad, por el ingreso al país de cuantiosos recursos del crédito externo. Las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios -CEC- llegaron a representar la cuarta parte de los ingresos corrientes de la Nación entre 1980 y 1982 y los recursos provenientes de los impuestos a las importaciones crecieron con rapidez. Esos mayores ingresos corrientes llevaron a que se descuidara la generación interna de recursos tributarios.

Con el auge de los flujos de crédito externo hacia el sector público, el Gobierno Central y las entidades públicas contaron con una posición holgada de liquidez, que les permitió el relajamiento en el control del gasto y la posibilidad de acometer proyectos de inversión de gran envergadura. En el caso del Gobierno Central los gastos de funcionamiento tuvieron un crecimiento, en términos reales, del 13.4% promedio anual en el período 1978-1982. Como quiera que los ingresos no crecieran al mismo ritmo, el ahorro público disminuyó de manera dramática en 1979 y se volvió negativo a partir de 1981.

Si bien el deterioro fiscal comenzó a hacerse evidente desde entonces, la disponibilidad de la liquidez necesaria para financiar el gasto público evitó que el problema se manifestara en sus verdaderas proporciones, a un costo muy elevado. La presión que ejercía el exceso de liquidez sobre el crecimiento del medio circulante llevó a la adopción de medidas tendientes a neutralizarlo, las cuales afectaron en forma negativa la posición del sector externo y el ritmo de actividad económica.

La utilización del endeudamiento externo como recurso importante en las finanzas estatales se inició en 1979, cuando dichos ingresos se destinaron, de manera significativa al financiamiento de importantes proyectos de infraestructura. Los flujos netos de recursos ascendieron en dicho año a US \$667 millones, aumentaron a US \$810 millones en 1980 y alcanzaron el máximo valor en 1981. US\$ 1.405 millones. Paralelamente, la participación de las fuentes privadas de financiamiento disminuyó, pero asimismo, esta disminución fue sustituida por las fuentes oficiales, en especial por créditos de los organismos multilaterales. La participación privada en nuevos créditos se redujo progresivamente, pasando del 73.4%, en 1979, a 14.2% en 1985. En 1983 y 1984, se presentó una drástica caída en los flujos de financiamiento internacional y fue necesario

recurrir a la utilización de las reservas internacionales con el propósito de cubrir las operaciones comerciales.

La menor disponibilidad de recursos del crédito externo protocolizó la situación deficitaria del sector externo y de las finanzas públicas. La debilidad del sector externo se tradujo en la caída de los recursos fiscales, vinculados con dicho sector y las dificultades de obtener crédito externo llevaron a que se hiciera necesaria la obtención de cupos de crédito directo en el Banco de la República para financiar el gasto público. Esta política pronto hizo crisis por su efecto negativo sobre las ya precarias reservas internacionales. En consecuencia, se hizo imprescindible reducir, en muy corto plazo, el tamaño del déficit fiscal¹, que en 1983 representaba el 7.5% del PIB y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que ese año alcanzó el 5.2% del PIB.

En 1984, en materia fiscal, se tomaron diversas medidas orientadas a fortalecer la tributación directa e indirecta, de origen interno y externo y a controlar el gasto público. Se ampliaron las bases gravables; se mejoraron los sistemas de captación del recaudo; se redujeron las filtraciones que permitían la evasión y elusión tributarias; se aumentó la tributación a las importaciones y se establecieron mecanismos de transferencia de recursos del sector descentralizado hacia el sector central. El efecto combinado de estas medidas permitió una considerable recuperación del recaudo tributario, en términos reales, a partir de 1984. En 1985, en la parte del gasto, los salarios del sector público se aumentaron a un ritmo inferior al de la inflación y se llevó a cabo un estricto control de la inversión del Gobierno Central y del sector descentralizado.

Este esquema junto con un ajuste paralelo del sector externo permitió detener la crisis hacia mediados de 1985. El ajuste tuvo, sin embargo, costos sociales. La reducción en la inversión del Gobierno Central, aunada a los aportes necesarios para mantener la estabilidad del sector descentralizado, limitó su capacidad de atender programas sociales que tradicionalmente ha financiado.

La continuidad en la política, los mayores recursos derivados del incremento en los precios del café y la reapertura del crédito de largo plazo en moneda extranjera, hicieron posible reducir el déficit del sector público para 1986 a 3.7% del PIB (excluyendo el Fondo Nacional del Café) y reconstituir las reservas internacionales, que terminaron el año en US \$3.478 millones.

Los problemas que han afectado al sector público, en particular los relacionados con el financiamiento externo, no sólo incidieron sobre su situación financiera sino también sobre la gestión estatal y la flexibilidad y eficiencia en la asignación del gasto, en especial con relación a las entidades descentralizadas del orden nacional.

En efecto, hasta mediados del decenio del setenta los recursos del sector descentralizado provenían, en lo fundamental, de rentas de destinación específica, rentas propias y aportes del Gobierno Central. En general, la inversión se financió con cargo a la generación interna de recursos y aportes del Gobierno Nacional, que mantenía un adecuado control sobre la operación de las entidades públicas.

¹ Este déficit hace referencia al consolidado del Gobierno Central y las entidades del Seguimiento Financiero

En los últimos años de la década del setenta, este patrón de comportamiento cambió de modo radical, al empezar las empresas a financiar crecientemente sus inversiones con cargo a recursos del crédito externo. Este cambio en las fuentes de financiación y sus serias consecuencias para el manejo económico del país, se hizo evidente a comienzos de esta década, al cerrarse los mercados internacionales de crédito y debilitarse, de manera simultánea, la actividad económica nacional. Las distintas entidades estatales comenzaron a tener problemas con el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera, debiendo el Gobierno Nacional aportar recursos para ese fin. Así, rápidamente se llegó a que desapareciera la disponibilidad de recursos para inversión del Gobierno Central, cuyos ingresos a la vez, se vieron afectados de manera negativa por el debilitamiento general de la economía.

En consecuencia, el control de la inversión pública quedó prácticamente en manos de los entes descentralizados. En estas circunstancias, disminuyó y se limitó la capacidad del gobierno de manejar el gasto y de tener injerencia en las decisiones de inversión.

La inflexibilidad y autonomía de los entes descentralizados y la tendencia de las distintas entidades del sector público a considerar que una cosa son sus prioridades de gasto y otra los programas del Gobierno, hacen necesario recuperar la capacidad de coordinación y control por parte del Gobierno Nacional, a fin de lograr un manejo eficiente y eficaz de los recursos del Estado y ajustar la acción de los diferentes entes administrativos a las prioridades establecidas. Para esto, se requiere controlar el gasto de las entidades descentralizadas, transferir recursos entre entidades superavitarias y deficitarias y devolver capacidad de gasto al sector central.

POLITICAS

El objetivo de la política fiscal consiste en elevar los niveles de ahorro público y mejorar la eficiencia y eficacia en la asignación del gasto, a fin de permitir Incrementos en la Inversión compatibles con el equilibrio macroeconómico. El manejo del gasto público se orienta con el propósito de favorecer la inversión social y de apoyar a los sectores productivos.

Sector Público y Programación Macroeconómica

En Colombia el gasto público se realiza esencialmente a través de las entidades del sector descentralizado. Los recaudos del Gobierno Central en su mayoría son transferidos a estas entidades que, a su vez, los complementan con recursos propios o del crédito. En este sentido, si bien los ingresos del Gobierno Central representan el 40% de los que moviliza el sector público en su conjunto, la ejecución final del gasto corresponde casi en su totalidad al sector descentralizado. De ahí que para conocer las tendencias y tener una visión clara del panorama fiscal y de su capacidad de respuesta a los objetivos buscados, no sólo es indispensable la visión de conjunto, sino también establecer el panorama individual del sector central y descentralizado.

En el consolidado, para el periodo 1987-1990, está previsto que el proceso de saneamiento de las finanzas públicas continúe. La programación inicial, basada en la situación económica del país y en medidas adoptadas en 1986 y comienzos de 1987,

permiten esperar que el déficit del sector público consolidado, como pro porción del PIB, pase de un 3.7% (excluyendo el Fondo Nacional del Café) en 1986 al 2.5% en 1990. Ese déficit es compatible con una tasa de crecimiento de la inversión pública superior al 8.8% en promedio anual, en términos reales, lo que significa que esta última aumentará su participación en el PIB del 7.1% en 1987 al 8.2% en 1990 (Cuadro No. 1).

Estos resultados son posibles en la medida que aumente, de manera importante, la generación de ahorro del sector público. Esto se logra con el incremento de los ingresos de algunas empresas industriales y comerciales del Estado, vinculadas especialmente a la exploración y explotación de recursos naturales; con el aumento de los recaudos tributarios de Gobierno Central, derivado de la reforma realizada a finales de 1986 y con la racionalización del gasto público.

Así, está previsto que el ahorro público crezca entre 1987 y 1990, a una tasa real del 11.4 %, en promedio anual, lo que permitirá que la financiación de la inversión se haga, de manera creciente, con cargo a recursos generados internamente. De una participación del ahorro público en la inversión del 47% en 1986, se pasa a una de 65.4% en 1987 y a 70% en 1990.

Cuadro No. 1
CIFRAS FISCALES - SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
1987-1990
(Millones de pesos constantes de 1987)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Ahorro | 376342 | 358001 | 475858 | 520336 |
| Sector Central | 138000 | 98000 | 150000 | 179000 |
| Sector Descentralizado | 238342 | 260001 | 325858 | 341336 |
| 2. Formación de Capital | 578836 | 595386 | 602685 | 746575 |
| Porcentaje del PIB (%) | 7.1 | 7.1 | 7.9 | 8.2 |
| Sector Central | 201000 | 240000 | 269000 | 298630 |
| Sector Descentralizado (1) | 377836 | 355386 | 423685 | 447945 |
| 3. Déficit Fiscal | -202494 | -237385 | -216827 | -226239 |
| Porcentaje del PIB (%) | 2.5 | 2.8 | 2.5 | 2.5 |
| 4. Financiación | 202494 | 237385 | 216827 | 226239 |
| Crédito externo neto | 61359 | 68919 | 92786 | 113272 |
| Crédito interno neto | 141135 | 168466 | 124041 | 112967 |

Fuente: Cálculos DNP.

(1) Realizado con recursos o con endeudamiento propio. Excluye, por lo tanto, la efectuada con aportes del Gobierno Central contabilizada en 2.1

Por su parte la financiación del déficit, se hará en una porción significativa con cargo al endeudamiento en moneda extranjera, en razón del elevado monto de las amortizaciones de deuda pública que cubrirá el gobierno en los próximos años. De allí que, a pesar de tenerse previstos desembolsos de créditos en moneda extranjera, del orden de los US\$2.000 millones al año, el saldo de la deuda externa del país no crecerá significativamente -a una tasa del orden del 3% anual en dólares- lo que permitirá

disminuir su participación en el PIB del 40.6% en 1986 al 31.7% en 1990. Este esquema, a su vez, implica una reducción de la presión sobre el crédito interno, medido como proporción del PIB, cuya utilización neta pasará del 1.8 % en el periodo 1987-1988 a 1.2% en 1990.

El principal objetivo del gobierno en materia de gasto público es lograr un mayor beneficio para los sectores más desprotegidos de la población, sin que ello se convierta en factor de perturbación de la actividad productiva. Por tanto, es indispensable lograr el máximo de flexibilidad en la asignación de recursos a fin de ubicarlos donde más se necesiten, independientemente de su origen. Ello significa que las entidades públicas que generen excedentes y cuyos objetivos no se consideren prioritarios deban transferirlos hacia otros sectores, lográndose así una mayor eficiencia en el gasto. De manera similar, los recursos del crédito, en especial los provenientes del endeudamiento en moneda extranjera, deberán orientarse hacia los sectores prioritarios, independientemente de la capacidad de pago o de negociación de las empresas o establecimientos públicos.

Sector Central

El manejo de las finanzas de la Administración Central adquiere una importancia particular, debido al tipo de gasto público que ha sido definido como prioritario. En efecto, los sectores más vinculados a los objetivos fundamentales del plan, como son el social y el agropecuario, se caracterizan por una débil capacidad de generación propia de recursos y de consecución de crédito externo, lo que los hace altamente dependientes del Presupuesto Nacional. Por lo tanto, se requiere fortalecer los ingresos del Gobierno Nacional.

Ingresos

La transferencia de recursos de los entes descentralizados a la Nación, se constituye en una herramienta esencial. A tal efecto se utilizarán los mecanismos de transferencias fijados en la Ley 55 de 1986, reforzados posteriormente con la Ley 75 de 1986, que estableció la tributación de las empresas industriales y comerciales del Estado y el pago de regalías a la Nación, por parte de ECOPETROL. Además, está previsto el traslado de excedentes de liquidez de algunas entidades oficiales a títulos del Estado, para que respalden las operaciones del Gobierno Nacional. También se cuenta con el Instrumento de recuperación de cartera.

El incremento de los ingresos previstos del Gobierno Nacional, derivado de las mayores transferencias, está reforzado por los aumentos previsibles de los recaudos tributarios de la Nación. En relación al impuesto a la renta, vale la pena mencionar que la reforma tributaria de finales de 1986, amplió su base patrimonial, simplificó el proceso de liquidaciones mediante la exención de la obligación de presentar declaración de renta a los contribuyentes de menores Ingresos y estableció mecanismos para agilizar el recaudo, con la extensión del sistema de retenciones para algunas transacciones comerciales. Al mismo tiempo, se eliminó la doble tributación a los socios y accionistas de sociedades, con el propósito de apoyar la capitalización empresarial y de esta manera estimular la actividad económica, que redundará en mayores ingresos para la Nación.

Cuadro 2
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION
1987-1990
(Miles de millones de pesos de 1987)

| Concepto | 1987 | 1988 | Inc. % | 1989 | Inc. % | 1990 | Inc. % |
|-----------------------------------|------------|------------|--------------|------------|-------------|------------|-------------|
| Total ingresos corrientes | 914 | 905 | -1.0 | 945 | 4.4 | 983 | 5.1 |
| 1. Ingresos tributarios | 821 | 833 | 1.5 | 875 | 5.0 | 923 | 5.5 |
| Renta y complementarios | 274 | 271 | -1.1 | 288 | 6.3 | 301 | 4.5 |
| Renta Ecopetrol | 0 | 20 | | 23 | 15.0 | 31 | 34.8 |
| Aduanas y recargos | 127 | 122 | -3.9 | 126 | 3.3 | 133 | 5.6 |
| CIF 18% | 76 | 81 | 6.6 | 84 | 3.7 | 88 | 4.8 |
| DIN | 148 | 155 | 4.7 | 163 | 5.2 | 172 | 5.5 |
| DGA | 89 | 95 | 6.7 | 99 | 4.2 | 104 | 5.1 |
| Ad-Valorem gasolina ACPM | 60 | 61 | 1.7 | 63 | 3.3 | 64 | 1.6 |
| Ad-Valorem café 4% (1) | 12 | 14 | 16.7 | 14 | 0.0 | 14 | 0.0 |
| Otros | 47 | 28 | | 29 | | 30 | 3.4 |
| 2. Ingresos no tributarios | 89 | 65 | -27.0 | 65 | 0.0 | 63 | -3.1 |
| Servicios admin. tasas, multas | 11 | 11 | 0.0 | 12 | 9.1 | 12 | 0.0 |
| Rentas contractuales | 30 | 34 | 13.3 | 34 | 0.0 | 34 | 0.0 |
| Fondos Especiales | 22 | 20 | -9.1 | 19 | -5.0 | 17 | -10.5 |
| Rentas Ocasionales | 26 | | | | | | |
| 3. Otros | 5 | 7 | 40.0 | 6.9 | -1.4 | 6.8 | -1.4 |

(1) Este valor no está sumado dentro de los ingresos corrientes al no pasar por Tesorería.

FUENTE: Cálculos D.N.P

Por su parte, los ingresos derivados del sector externo crecerán a tasas superiores a las del pasado, impulsados por el comportamiento esperado en las importaciones cuyo crecimiento, en el periodo, se ha proyectado en dólares, en un 8.6% y por la modernización de la Dirección General de Aduanas, que efectúa el Ministerio de Hacienda, con el propósito de simplificar y tecnificar los procesos administrativos (Cuadro No. 2).

- *Gastos*

Con relación a los gastos de funcionamiento se mantiene la estrategia del control a su crecimiento. Por esta razón, los incrementos previstos por costos salariales y el régimen prestacional vigente en la Administración Central toman en cuenta la necesidad de mantener, en términos reales, la capacidad de compra de los servidores públicos, así como las modificaciones en los tamaños de planta estrictamente necesarias para el cumplimiento del Plan de Desarrollo y de las diversas funciones públicas de la Nación. Al respecto, en 1986, el Gobierno Nacional señaló límites precisos al crecimiento en el gasto por concepto de servicios personales en las diferentes unidades de la Administración Central y estableció una reducción progresiva del 5% en el valor de estos servicios durante 1987. De otra parte, se definieron criterios claros para vincular supernumerarios y modificar plantas. En los próximos años, se continuará con una programación cuidadosa y un adecuado control del crecimiento en gastos vinculados a la nómina (Cuadro No. 3).

La política tributaria, junto con las medidas en materia de gasto, redundará en una recuperación del ahorro del Gobierno Central, a pesar de las mayores transferencias que se realizarán a los municipios por efecto de la Ley 12 de 1986. Es así, como se prevé que el ahorro del Gobierno Central pase del 1.7% del PIB en 1987 al 2.0%, en 1990. De esta manera, es posible incrementar la inversión del Gobierno Central como proporción del PIB del 2.0%, en 1986 a una cifra superior al 3.0%, en 1989 y 1990, así como su participación

en el total de la inversión pública del 29.5% en 1986 a un promedio de 38.3% entre 1987 y 1990.

La participación del déficit del Gobierno Central en el PIB será, en promedio, del 1.3% durante el período en referencia.

Cuadro No. 3
OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
1987-1990
(Miles de millones de pesos de 1987)

| Concepto | 1987 | 1988 | Inc. % | 1989 | Inc. % | 1990 | Inc. % |
|-------------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|
| 1. Ingresos Corrientes Netos | 914 | 905 | -1.0 | 945 | 3.4 | 993 | 5.1 |
| 2. Pagos Totales | 977 | 1047 | 7.2 | 1066 | 9.1 | 1111 | 4.2 |
| Funcionamiento | 659 | 676 | 2.6 | 695 | 5.5 | 714 | 2.7 |
| Servicios Personales | 169 | 173 | 2.4 | 174 | 3.0 | 176 | 1.1 |
| Gastos Generales | 73 | 68 | -6.8 | 67 | -8.2 | 65 | -3.0 |
| Transferencias | 411 | 429 | 4.4 | 447 | 8.8 | 466 | 4.3 |
| Embargos | 6 | 6 | 0.0 | 7 | 16.7 | 7 | 0.0 |
| Intereses | 117 | 131 | 12.0 | 102 | -12.8 | 100 | -2.0 |
| Internos | 31 | 30 | -3.2 | 30 | -3.2 | 30 | 0.0 |
| Externos | 86 | 101 | 17.4 | 72 | -16.3 | 70 | -2.8 |
| Inversión | 201 | 240 | 19.4 | 269 | 33.8 | 297 | 10.4 |
| Pagos de Tesorería | 180 | 215 | 19.4 | 239 | 32.8 | 272 | 13.8 |
| Inv. indir. ICEL CORELCA | 8 | | | | | | |
| Inv. indir. Sector Eléctrico | | 8 | | 14 | | 10 | |
| Pagos directos al exterior | 13 | 17 | | 16 | | 15 | |
| 3. Déficit | -63 | -142 | | -121 | | -118 | |
| 4. Financiamiento | 63 | 142 | | 121 | | 118 | |
| Crédito Externo Neto | -30 | 38 | | 46 | -253.3 | 51 | 10.9 |
| Desembolsos | 108 | 193 | 78.7 | 191 | 76.9 | 181 | -5.2 |
| Amortizaciones | 138 | 155 | 12.3 | 145 | 5.1 | 130 | -10.3 |
| Crédito Interno Neto | 93 | 104 | 11.9 | 75 | -19.4 | 67 | -10.7 |

FUENTE: Cálculos DNP.

Para la financiación del déficit se programan desembolsos anuales de crédito externo del orden de los US \$7300 millones en el período 1987-1990. Su utilización no significa un crecimiento apreciable de la deuda del Gobierno Central, si se llenen en cuenta las amortizaciones que se llevarán a cabo. En cuanto a la utilización del crédito interno, su participación, respecto al PIB, pasará del 1.1% en 1987 al 0.7% en 1990. De esta forma, la financiación del sector central no se constituirá en elemento desestabilizador de la política económica, sino que, por el contrario, permitirá un mayor acceso del sector privado a los recursos que componen el ahorro doméstico.

Sector Descentralizado

El sector descentralizado tiene un peso preponderante dentro del sector público al participar con el 89% de la formación de capital, el 76% de los desembolsos, el 67% del servicio de la deuda y el 60% del total de los Ingresos. Pese a que en los últimos años, se han dado pasos importantes encaminados a garantizar que la acción de estas entidades se enmarque dentro de las metas económicas y las prioridades de gasto definidas por el Gobierno Nacional, en muchas ocasiones la ausencia de Instrumentos de control y de evaluación sobre el área paraestatal, impide la coordinación del sector público.

Esta coordinación se hace más necesaria en la actualidad, debido a que el programa de gasto compatible con el Plan de Desarrollo, supone un alto grado de flexibilidad en los recursos públicos. de suerte que la capacidad de gasto se ubique donde se requiere, desde el punto de vista de las prioridades del Plan.

Algunas áreas de la acción estatal han enfrentado en los últimos años por diferentes causas, deterioros financieros de importancia que han debido ser subsanados a través de aportes del Presupuesto Nacional o de recursos de endeudamiento externo o interno. En estos sectores está programado adelantar planes destinados a la recuperación de las entidades involucradas. Dichos planes con templan capitalización con recursos de origen nacional, departamental o municipal según sea el caso y reestructuración de las deudas. Junto con la reorganización financiera se establecen medidas administrativas a fin que la empresa o el sector en problemas recupere su capacidad de generar recursos. Está previsto que el criterio para establecer aportes presupuestales o de cualquier tipo de subsidio oficial no sea el de financiamiento de ineficiencias en los entes receptores, sino el de complementar los recursos necesarios en programas o acciones de alta rentabilidad económica o social.

- *Ingresos y Política Tarifaria*

En materia de Ingresos cabe destacar el comportamiento esperado de las empresas del sector minero. El aumento en las exportaciones de petróleo y carbón se traduce en importantes ingresos por ventas para ECOPETROL y CARBOCOL.

En relación a los sectores eléctricos y de acueducto, los programas de distribución y reducción de pérdidas y el aumento de la eficiencia en el recaudo, permiten recuperar la generación de recursos propios. Estas políticas están contempladas dentro de los respectivos Planes de Ajuste Sectorial.

Aspecto Importante dentro del comportamiento de las empresas públicas en Colombia lo constituye la política de tarifas. Lejos de ser un problema exclusivamente financiero, constituye un campo especial de relación entre el ciudadano y el Estado, por esto requiere de la mayor atención del gobernante.

El manejo tarifado se ha caracterizado por dos situaciones clara mente deficientes. Una, en que las tarifas se diseñan con base en criterios fundamentalmente financieros, obligando al usuario a asumir las ineficiencias de las empresas o la ambición exagerada de sus planes de Inversión. Los desbordamientos en las tarifas resultantes generan señales erradas, que han producido en algunos sectores un aumento alarmante en los fraudes y un desestímulo en las actividades productivas. Otra, igualmente problemática por sus resultados, es una política de fijación de tarifas que no consulta de manera alguna los costos de prestación del servicio. Ella, lejos de favorecer al usuario, en razón de la Inestabilidad financiera que ocasiona en las empresas, compromete seriamente las posibilidades de mejoramiento y ampliación del servicio.

La política, en consecuencia, integra los dos aspectos fundamentales: reflejar los costos de prestación del servicio y consultar la capacidad de pago de los distintos segmentos de la población.

A tal efecto, se diseñaron reglamentos actualizados para el sector de energía y agua potable, saneamiento básico y aseo. Está en proceso el establecimiento del régimen para los demás sectores con fundamento en sólidos principios jurídicos y de equidad social, de suerte que se clarifique la relación entre el usuario y la empresa respectiva y se garantice que los mayores esfuerzos, exigidos a la comunidad, se desunen efectivamente a mejorar la calidad y la cobertura del servicio. Por tanto, la aprobación de tarifas por parte del Gobierno Nacional está condicionada al logro de metas claras de eficiencia administrativa.

En general, en materia tarifada se busca lograr una mayor racionalidad y eficiencia en el proceso de cobro y facturación. Se pretende que las tarifas reflejen los costos en la prestación de los servicios, dentro de un claro criterio de equidad. Se busca así mismo, que los ingresos no se deterioren en términos reales y que el aumento en la oferta y cobertura de los servicios públicos se convierta en una fuente adicional de recursos para las empresas.

Inversión. Gastos Corrientes y financiamiento

Los pagos corrientes de las entidades descentralizadas corresponderán a un estricto criterio de eficiencia. Dentro de la programación financiera, elaborada para las entidades, se prevé que el aumento en los gastos de operación sea inferior al de los ingresos corrientes (Cuadros Nos. 4 y 7). El crecimiento real anual para la operación se ha estimado en 5%, frente al proyectado en los ingresos, del 9%. Así, es posible generar un superávit de explotación que se destinará a sufragar gastos de inversión o a cubrir faltantes.

Cuadro No. 4
SECTOR DESCENTRALIZADO
OPERACIONES EFECTIVAS 1987-1990 (1)
(Miles de millones de pesos constantes de 1987)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ingresos corrientes (2) | 1116.0 | 1206.5 | 1421.4 | 1445.5 |
| Gastos de funcionamiento | 877.7 | 946.5 | 1095.5 | 1104.1 |
| Formación de capital (3) | 377.8 | 355.4 | 423.7 | 447.9 |
| Déficit | -139.5 | -95.4 | -97.8 | -106.6 |
| Financiamiento | 139.5 | 95.4 | 97.8 | 106.6 |
| Crédito externo neto | 91.4 | 30.9 | 46.8 | 62.3 |
| Crédito interno neto | 48.1 | 64.5 | 51.0 | 44.3 |

FUENTE: Cálculos DNP.

- (1) Corresponde a entidades agrupadas en el Seguimiento Financiero adelantado por el DNP.
- (2) No incluye aportes provenientes del Presupuesto de Inversión del Gobierno Central.
- (3) No incluye la formación de capital financiada con aportes del Gobierno Central.

Cuadro No. 5

**INVERSION SECTOR DESCENTRALIZADO POR ENTIDADES
1987-1990
(Millones de pesos de 1987)**

| Entidad | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| EAAB | 15127 | 21705 | 18672 | 13759 |
| EPM (Acueduct.) | 8640 | 13974 | 8714 | 4734 |
| EMCALI (Acued.) | 3783 | 6572 | 14636 | 14503 |
| Insfopal | 2253 | 196 | 0 | 0 |
| Idema | 2131 | 2161 | 2247 | 2337 |
| ICA | 987 | 1037 | 913 | 833 |
| Incora | 10743 | 11000 | 10763 | 9530 |
| EPM (Comunic.) | 10801 | 11548 | 10734 | 9245 |
| Telecom | 12000 | 15260 | 15364 | 16456 |
| EMCALI (Comunic.) | 4008 | 3841 | 4062 | 2809 |
| ETB | 13887 | 15792 | 17946 | 15621 |
| ICBF | 220 | 24 | 0 | 0 |
| Sena | 7955 | 5055 | 4967 | 5203 |
| FFNN | 3600 | 4756 | 4121 | 4322 |
| FVN | 63024 | 67385 | 77492 | 67218 |
| Colpuertos | 18432 | 8046 | 7083 | 7542 |
| Metro | 42888 | 36703 | 30864 | 30457 |
| Eléctrico | 125387 | 108157 | 111295 | 112383 |
| Ecopetrol | 113872 | 110826 | 117080 | 116992 |
| Carbocol | 25224 | 13285 | 6614 | 7631 |
| Resto | 0 | 2469 | 53932 | 95880 |
| Subtotal | 484962 | 459793 | 517499 | 537456 |
| Otros Programas | | | | |
| Gobierno Nal | 93168 | 135243 | 175273 | 209117 |
| T otal | 578130 | 595036 | 692771 | 746574 |

FUENTE: Cálculos DNP.

Estas perspectivas permiten recuperar el ahorro del sector des centralizado, el cual pasará del 2.9%, del PIB en 1987, el 3.7%, en 1990. Dicho incremento contribuirá a la financiación sectorial de la inversión. Está previsto que ésta, en el sector descentraliza do, no aumente su participación en el PIB, manteniéndola a los niveles registrados en 1986 de 5.9%, en promedio. La programación de la inversión se ha elaborado de tal manera que el Gobierno Central pueda contar con el espacio necesario para llevar a cabo los programas sociales. Se debe señalar que, en el caso del sector minero, prácticamente se ha concluido la construcción de los grandes proyectos como son El Cerrejón y las obras en Cravo Norte, lo cual permitirá un mayor margen de inversión en las otras entidades que integran el sector descentralizado.

La meta de inversión fijada para cada una de las entidades que componen el Seguimiento Financiero que lleva a cabo el DNP se presenta en los cuadros Nos. 5 y 7 y es coherente con la programación sectorial de los proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo (Cuadro No. 6).

Esa programación permite prever una reducción en el déficit económico de estas entidades de un 1.7% del PIB en 1987 a 1.1% en 1990, como resultado en el incremento del ahorro.

Cuadro No. 7
PROYECCIONES FINANCIERAS - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
AGRUPADAS EN EL SEGUIMIENTO FINANCIERO DNP
(Millones de pesos de 1987)

| Entidad | Concepto | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------------|------------------------------|-------|--------|--------|--------|
| EAAAB | 1. Ingresos Corrientes | 28744 | 27495 | 29702 | 33255 |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 17339 | 16541 | 16695 | 17340 |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 15127 | 21705 | 18672 | 13759 |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -3723 | -10751 | -5665 | 2155 |
| | 6. Crédito Externo Neto | 3489 | 8017 | 5405 | 2398 |
| | 6.1. Desembolsos | 5520 | 11239 | 8341 | 5419 |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 5520 | 11239 | 7205 | 2765 |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 1136 | 2654 |
| | 6.2. Amortizaciones | 2031 | 3222 | 2936 | 3021 |
| 7. Crédito Interno Neto | 396 | -886 | -1331 | -351 | |
| EPM (Acueductos) | 1. Ingresos Corrientes | 8711 | 9192 | 9534 | 10211 |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 6575 | 8354 | 9492 | 9651 |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 8640 | 13974 | 8714 | 4734 |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -6504 | -13136 | -8672 | -4374 |
| | 6. Crédito Externo Neto | 6469 | 11369 | 5616 | 880 |
| | 6.1. Desembolsos | 7495 | 12438 | 7818 | 4269 |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 7495 | 12438 | 7818 | 4269 |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 6.2. Amortizaciones | 1026 | 1069 | 2202 | 3389 |
| 7. Crédito Interno Neto | 179 | -125 | -104 | -82 | |
| EMCALI (Acueductos) | 1. Ingresos Corrientes | 7821 | 6908 | 7298 | 7712 |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 4728 | 5153 | 6304 | 6597 |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 3783 | 6572 | 14636 | 14503 |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -690 | -4817 | -13641 | -13389 |
| | 6. Crédito Externo Neto | 1861 | 1091 | 9839 | 9394 |
| | 6.1. Desembolsos | 2712 | 2763 | 9957 | 10278 |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 2712 | 2763 | 7568 | 7211 |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 2389 | 3068 |
| | 6.2. Amortizaciones | 851 | 1672 | 118 | 884 |
| 7. Crédito Interno Neto | 1656 | 3633 | 6988 | 2437 | |

Continúa

Para el financiamiento del déficit se tienen programados desembolsos anuales de crédito externo del orden de US \$1.000 millones. Sin embargo el saldo de la deuda disminuirá su participación en el PIB, debido a las amortizaciones que se llevarán a efecto durante el período.

La utilización de recursos de crédito interno neto, por parte del sector descentralizado, es reducida y su participación en el PIB pasará de 0.6% en 1987, a 0.4% en 1990.

Continuación

Cuadro No. 7

**PROYECCIONES FINANCIERAS - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
AGrupadas EN EL SEguimiento FINANCIERO DNP
(Millones de pesos de 1987)**

| Entidad | Concepto | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | |
|------------------------------|------------------------------|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| INSFOPAL | 1. Ingresos Corrientes | 2364 | 474 | | | |
| | 2. Aportes para Inversión | 2571 | 196 | | | |
| | 3. Pagos Corrientes | 2836 | 2415 | | | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 2253 | 196 | | | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -154 | -1942 | | | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 204 | -1542 | | | |
| | 6.1. Desembolsos | 1368 | 0 | | | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 1368 | 0 | | | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | | | |
| | 6.2. Amortizaciones | 1164 | 1542 | | | |
| | 7. Crédito Interno Neto | -6 | -10 | | | |
| | IDEMA | 1. Ingresos Corrientes | 57050 | 54685 | 56872 | 59161 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 2892 | 1595 | 1631 | 1668 |
| 3. Pagos Corrientes | | 53370 | 54112 | 56258 | 58510 | |
| 4. Formación de Capital Fijo | | 2131 | 2161 | 2247 | 2337 | |
| 5. (Déficit)/Superávit | | 4441 | 8 | -2 | -19 | |
| 6. Crédito Externo Neto | | -160 | -141 | -68 | 0 | |
| 6.1. Desembolsos | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.1.1. Programa Endeud. | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.1.2. Nuevos Proyectos | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.2. Amortizaciones | | 160 | 141 | 68 | 0 | |
| 7. Crédito Interno Neto | | -4281 | 133 | 70 | 19 | |
| ICA | | 1. Ingresos Corrientes | 3628 | 4356 | 3438 | 4710 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 7728 | 6432 | 7015 | 7075 |
| | 3. Pagos Corrientes | 10050 | 11505 | 10943 | 11678 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 987 | 1037 | 913 | 833 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | 320 | -1753 | -1403 | -726 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 1963 | 1681 | 1555 | 968 | |
| | 6.1. Desembolsos | 2880 | 3033 | 2796 | 2592 | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 2880 | 3033 | 2796 | 2411 | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 0 | 181 | |
| | 6.2. Amortizaciones | 917 | 1352 | 1241 | 1634 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | -502 | -208 | -187 | -131 | |
| | INCORA | 1. Ingresos Corrientes | 7627 | 7926 | 7517 | 5798 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 8890 | 9088 | 9292 | 9504 |
| 3. Pagos Corrientes | | 6063 | 6438 | 6693 | 7004 | |
| 4. Formación de Capital Fijo | | 10743 | 11000 | 10763 | 9530 | |
| 5. (Déficit)/Superávit | | -289 | -424 | -647 | -1232 | |
| 6. Crédito Externo Neto | | -891 | -867 | -862 | -869 | |
| 6.1. Desembolsos | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.1.1. Programa Endeud. | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.1.2. Nuevos Proyectos | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.2. Amortizaciones | | 891 | 867 | 862 | 869 | |
| 7. Crédito Interno Neto | | 849 | 1576 | 1473 | 1885 | |

Continúa

Continuación

Cuadro No. 7

**PROYECCIONES FINANCIERAS - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
AGRUPADAS EN EL SEGUIMIENTO FINANCIERO DNP
(Millones de pesos de 1987)**

| Entidad | Concepto | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | |
|------------------------------|------------------------------|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| EPM (Comunicaciones) | 1. Ingresos Corrientes | 8662 | 9793 | 11651 | 12932 | |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 3. Pagos Corrientes | 4786 | 5225 | 5738 | 5955 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 10801 | 11548 | 10734 | 9245 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -6925 | -6981 | -4822 | -2268 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 2492 | 5170 | 1950 | 597 | |
| | 6.1. Desembolsos | 4752 | 7249 | 5477 | 4202 | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 4680 | 7249 | 2424 | 0 | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 72 | 0 | 3053 | 4202 | |
| | 6.2. Amortizaciones | 2260 | 2079 | 3527 | 3606 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | 55 | -1240 | 0 | 0 | |
| | TELECOM | 1. Ingresos Corrientes | 73841 | 74957 | 78032 | 82019 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. Pagos Corrientes | | 52354 | 53946 | 60160 | 67202 | |
| 4. Formación de Capital Fijo | | 12000 | 15260 | 15364 | 16456 | |
| 5. (Déficit)/Superávit | | 9487 | 5751 | 2508 | -1639 | |
| 6. Crédito Externo Neto | | -1146 | 2869 | 4052 | 2649 | |
| 6.1. Desembolsos | | 3072 | 6889 | 8341 | 8847 | |
| 6.1.1. Programa Endeud. | | 3072 | 1176 | 4045 | 354 | |
| 6.1.2. Nuevos Proyectos | | 0 | 5714 | 4295 | 8493 | |
| 6.2. Amortizaciones | | 4218 | 4020 | 4289 | 6198 | |
| 7. Crédito Interno Neto | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| EMCALI (Comunicaciones) | | 1. Ingresos Corrientes | 6170 | 6303 | 6827 | 7395 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 4746 | 4609 | 4446 | 4431 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 4008 | 3841 | 4062 | 2809 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -2584 | -2147 | -1682 | 155 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 310 | 1246 | -202 | -220 | |
| | 6.1. Desembolsos | 1872 | 2904 | 1864 | 1416 | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 1584 | 927 | 0 | 0 | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 288 | 1977 | 1864 | 1416 | |
| | 6.2. Amortizaciones | 1562 | 1658 | 2066 | 1636 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | -1030 | -1906 | -314 | -142 | |
| | ETB | 1. Ingresos Corrientes | 32316 | 33855 | 36514 | 39403 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. Pagos Corrientes | | 12276 | 12936 | 13550 | 13887 | |
| 4. Formación de Capital Fijo | | 13887 | 15792 | 17946 | 15621 | |
| 5. (Déficit)/Superávit | | 6153 | 5127 | 5017 | 9695 | |
| 6. Crédito Externo Neto | | 3362 | 3856 | 4886 | 3623 | |
| 6.1. Desembolsos | | 6864 | 8041 | 8795 | 6105 | |
| 6.1.1. Programa Endeud. | | 6360 | 7218 | 7614 | 2526 | |
| 6.1.2. Nuevos Proyectos | | 504 | 823 | 1182 | 3578 | |
| 6.2. Amortizaciones | | 3502 | 4185 | 3909 | 2482 | |
| 7. Crédito Interno Neto | | -141 | -140 | -159 | -157 | |

Continúa

Continuación

Cuadro No. 7

**PROYECCIONES FINANCIERAS - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
AGRUPADAS EN EL SEGUIMIENTO FINANCIERO DNP
(Millones de pesos de 1987)**

| Entidad | Concepto | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | |
|------------------------------|------------------------------|---------------------------|--------|--------|-------|-------|
| ICBF | 1. Ingresos Corrientes | 25387 | 28332 | 40432 | 46603 | |
| | 2. Aportes para Inversión | 370 | 3636 | 0 | 0 | |
| | 3. Pagos Corrientes | 25537 | 31945 | 40432 | 46603 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 220 | 24 | 0 | 0 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6.1. Desembolsos | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6.2. Amortizaciones | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | SENA | 1. Ingresos Corrientes | 24812 | 25088 | 25791 | 26604 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. Pagos Corrientes | | 19044 | 19563 | 20214 | 20893 | |
| 4. Formación de Capital Fijo | | 7955 | 5055 | 4967 | 5203 | |
| 5. (Déficit)/Superávit | | -2187 | 469 | 610 | 509 | |
| 6. Crédito Externo Neto | | 0 | -12 | -12 | -13 | |
| 6.1. Desembolsos | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.1.1. Programa Endeud. | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.1.2. Nuevos Proyectos | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 6.2. Amortizaciones | | 0 | 12 | 12 | 13 | |
| 7. Crédito Interno Neto | | 2225 | -457 | -598 | -496 | |
| FFNN | | 1. Ingresos Corrientes | 11303 | 8072 | 7501 | 7041 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 6128 | 6550 | 6868 | 7204 |
| | 3. Pagos Corrientes | 19611 | 16619 | 16499 | 15986 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 3600 | 4756 | 4121 | 4322 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -5780 | -6753 | -6250 | -6063 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 2368 | -927 | -784 | -783 | |
| | 6.1. Desembolsos | 3600 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 3600 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 6.2. Amortizaciones | 1232 | 927 | 784 | 783 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | FVN | 1. Ingresos Corrientes | 10709 | 12281 | 13264 | 14330 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 51236 | 52222 | 54735 | 55656 |
| 3. Pagos Corrientes | | 9682 | 8643 | 8114 | 6382 | |
| 4. Formación de Capital Fijo | | 63024 | 67385 | 77492 | 67218 | |
| 5. (Déficit)/Superávit | | -10762 | -11525 | -17606 | -3614 | |
| 6. Crédito Externo Neto | | 1573 | 6568 | 10283 | 3220 | |
| 6.1. Desembolsos | | 7224 | 11521 | 15023 | 9201 | |
| 6.1.1. Programa Endeud. | | 7224 | 11521 | 15023 | 9201 | |
| 6.1.2. Nuevos Proyectos | | | | | | |
| 6.2. Amortizaciones | | 5652 | 4953 | 4740 | 5961 | |
| 7. Crédito Interno Neto | | 10643 | 8667 | 9611 | 1513 | |

Continúa

Continuación

Cuadro No. 7

**PROYECCIONES FINANCIERAS - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
AGRUPADAS EN EL SEGUIMIENTO FINANCIERO DNP
(Millones de pesos de 1987)**

| Entidad | Concepto | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------------------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| COLPUERTOS | 1. Ingresos Corrientes | 32857 | 32900 | 33180 | 33881 |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 25709 | 27046 | 27234 | 26122 |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 18432 | 8046 | 7083 | 7542 |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -11284 | -2163 | -1136 | 217 |
| | 6. Crédito Externo Neto | 3320 | 1942 | 914 | -217 |
| | 6.1. Desembolsos | 3600 | 2163 | 1136 | 796 |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 3600 | 2163 | 1136 | 796 |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | | | | |
| | 6.2. Amortizaciones | 280 | 221 | 222 | 1013 |
| 7. Crédito Interno Neto | 7966 | 221 | 222 | 0 | |
| METRO | 1. Ingresos Corrientes | 360 | 5337 | 4682 | 4202 |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 8976 | 11074 | 10864 | 10462 |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 42888 | 36703 | 30864 | 30457 |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -51504 | -42440 | -37045 | -36716 |
| | 6. Crédito Externo Neto | 40800 | 26757 | 22227 | 25038 |
| | 6.1. Desembolsos | 40800 | 26757 | 22227 | 25038 |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 40800 | 26757 | 22227 | 25038 |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 6.2. Amortizaciones | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7. Crédito Interno Neto | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| S. ELECTRICO | 1. Ingresos Corrientes | 234540 | 247230 | 269349 | 298248 |
| | 2. Aportes para Inversión | 27312 | 24688 | 14273 | 8405 |
| | 3. Pagos Corrientes | 207347 | 177542 | 177552 | 179815 |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 125387 | 108157 | 111295 | 112383 |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -70882 | -13782 | -5226 | 14455 |
| | 6. Crédito Externo Neto | -4787 | 14928 | 36429 | 2898 |
| | 6.1. Desembolsos | 84753 | 108743 | 129670 | 103895 |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 84753 | 108743 | 129670 | 103895 |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 6.2. Amortizaciones | 89539 | 90815 | 93241 | 100998 |
| 7. Crédito Interno Neto | 63717 | -1147 | -31203 | -17353 | |
| ECOPETROL | 1. Ingresos Corrientes | 492300 | 555207 | 703719 | 673536 |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 326200 | 401818 | 439325 | 451894 |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 113872 | 110626 | 117080 | 116992 |
| | 5. (Déficit)/Superávit | 52228 | 42562 | 147314 | 104650 |
| | 6. Crédito Externo Neto | -16141 | -14153 | -39415 | -30036 |
| | 6.1. Desembolsos | 38952 | 0 | 0 | 0 |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 38952 | 0 | 0 | 0 |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 6.2. Amortizaciones | 55093 | 14153 | 39415 | 30036 |
| 7. Crédito Interno Neto | -32743 | -25697 | -46556 | -34558 | |

Continúa

Continuación

Cuadro No. 7

PROYECCIONES FINANCIERAS - ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
 AGRUPADAS EN EL SEGUIMIENTO FINANCIERO DNP
 (Millones de pesos de 1987)

| Entidad | Concepto | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | |
|------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|
| CARBOCOL | 1. Ingresos Corrientes | 46824 | 56077 | 76068 | 78409 | |
| | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | 3. Pagos Corrientes | 60456 | 70185 | 73409 | 71951 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 25224 | 13285 | 6614 | 7631 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -38856 | -27392 | -3955 | -1172 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 16632 | 21867 | 2773 | -133 | |
| | 6.1. Desembolsos | 27888 | 43780 | 33455 | 33443 | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 27888 | 24900 | 6614 | 7631 | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 0 | 18880 | 26841 | 25812 | |
| | 6.2. Amortizaciones | 11256 | 21914 | 30682 | 33576 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | 22224 | 5525 | 1182 | 1305 | |
| | Subtotal Entidades | 1. Ingresos Corrientes | 1116026 | 1206498 | 1421373 | 1445453 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 107126 | 104407 | 93814 | 89511 |
| 3. Pagos Corrientes | | 877684 | 945670 | 1003924 | 1032565 | |
| 4. Formación de Capital Fijo | | 484962 | 457324 | 463567 | 441577 | |
| 5. (Déficit)/Superávit | | -139494 | -92089 | 47696 | 60823 | |
| 6. Crédito Externo Neto | | 61719 | 89718 | 64585 | 19384 | |
| 6.1. Desembolsos | | 243352 | 244522 | 254899 | 215501 | |
| 6.1.1. Programa Endeud. | | 242488 | 217127 | 214140 | 166097 | |
| 6.1.2. Nuevos Proyectos | | 864 | 27394 | 40760 | 49404 | |
| 6.2. Amortizaciones | | 181633 | 154804 | 190314 | 196117 | |
| 7. Crédito Interno Neto | | 71207 | 2371 | -60906 | -46109 | |
| Otros | | 1. Ingresos Corrientes | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | 2. Aportes para Inversión | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3. Pagos Corrientes | 0 | 828 | 91591 | 71553 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 0 | 2469 | 53932 | 95880 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | 0 | -3296 | -145523 | -187432 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 29640 | -58799 | -17799 | 42888 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | -29640 | 62095 | 163321 | 124545 | |
| Total | 1. Ingresos Corrientes | 1116026 | 1206498 | 1421373 | 1445453 | |
| | 2. Aportes para Inversión | 107126 | 104407 | 93814 | 89511 | |
| | 3. Pagos Corrientes | 877684 | 946497 | 1095515 | 1104117 | |
| | 4. Formación de Capital Fijo | 484962 | 459793 | 517499 | 537456 | |
| | 5. (Déficit)/Superávit | -139494 | -95385 | -97826 | -106609 | |
| | 6. Crédito Externo Neto | 91359 | 30919 | 46786 | 62272 | |
| | 6.1. Desembolsos | 272992 | 216665 | 254964 | 277809 | |
| | 6.1.1. Programa Endeud. | 272128 | 189271 | 214205 | 228404 | |
| | 6.1.2. Nuevos Proyectos | 864 | 27394 | 40760 | 49404 | |
| | 6.2. Amortizaciones | 181633 | 185746 | 206178 | 215537 | |
| | 7. Crédito Interno Neto | 48135 | 64466 | 51040 | 44338 | |

FUENTE: DNP

Política de Endeudamiento Público Externo

La utilización de los recursos de ahorro externo constituye, en el período 1987-1990, una de las principales fuentes de financiación de la inversión pública y es pieza fundamental para el manejo de la política macroeconómica del país. La definición del Programa de Endeudamiento Externo está determinada por las necesidades cambiarlas y de balanza de pagos, por las metas globales de inversión pública señaladas, por la incidencia de dichos programas sobre el endeudamiento del país y sobre los volúmenes futuros del servicio de la deuda y, en fin, por la naturaleza de los proyectos a ser financiados.

Como se señaló, el sector público debe desempeñar un papel importante como mecanismo de vinculación del ahorro externo al país. Ese papel reviste mayor importancia por estar previsto en los próximos años giros considerables por concepto de amortizaciones de créditos externos contratados en el pasado. En consecuencia, los montos de desembolsos deben ser por lo menos equivalentes a dichas amortizaciones, para evitar que el país se convierta en exportador neto de capitales.

Los desembolsos de crédito externo previstos y su composición por fuentes, se presentan en los cuadros Nos. 8 y 9. La evolución del saldo de la deuda pública externa se presenta en el cuadro No. 10 y gráficas 1 y 2.

Cuadro No. 8

**DESEMBOLSOS DE CREDITO EXTERNO SECTOR PUBLICO
1987-1990
(US\$ Millones)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gobierno Central Nacional | 450.0 | 821.1 | 840.0 | 818.0 |
| Seguimiento Financiero | 1137.5 | 921.5 | 1121.8 | 1256.0 |
| Resto | 195.8 | 172.4 | 190.2 | 220.0 |
| Total | 1783.3 | 1915.0 | 2152.0 | 2294.0 |

Fuente: Cálculos DNP.

Cuadro No. 9

**DESEMBOLSOS DE CREDITO EXTERNO-SECTOR PUBLICO
(Millones de US\$)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Banca Mutilateral | 670 | 670 | 800 | 850 |
| Proveedores y Gobierno | 583 | 381 | 411 | 594 |
| Banca Comercial | 530 | 864 | 941 | 850 |
| Total | 1783 | 1915 | 2152 | 2294 |

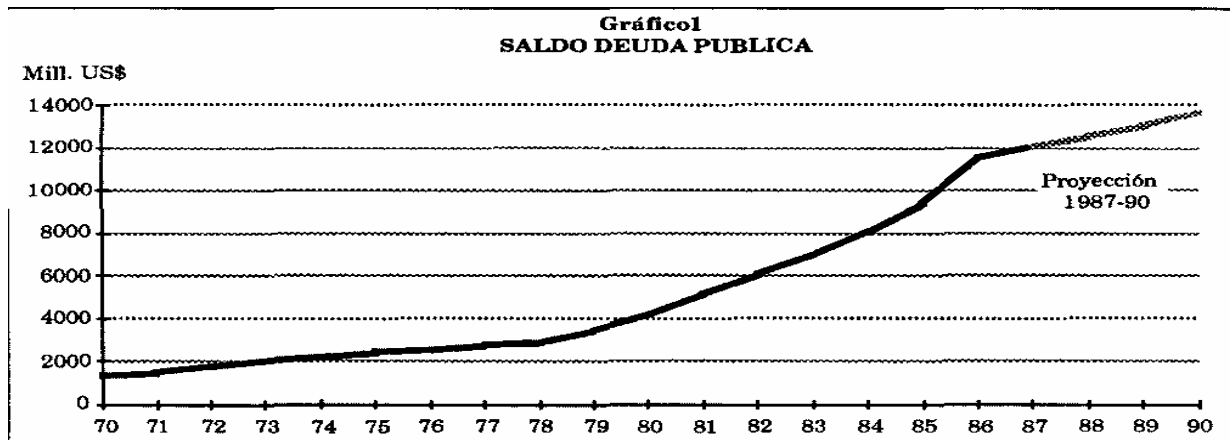
Fuente: Cálculos DNP.

Cuadro No. 10
SALDO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA
1986 - 1990
(US\$ Millones)
(Fin de cada año)

| | 1986 | % | 1987 | % | 1988 | % | 1989 | % | 1990 | % |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Banca Mutilateral | 3881 | 33.7 | 4240 | 35.2 | 4568 | 36.4 | 4960 | 38.1 | 5298 | 38.7 |
| Banca Comercial 1/ | 4661 | 40.5 | 4565 | 37.9 | 4630 | 36.9 | 4630 | 35.5 | 4630 | 33.8 |
| Proveedores y Gobiernos | 2970 | 25.8 | 3246 | 26.9 | 3336 | 26.6 | 3445 | 26.4 | 3765 | 27.5 |
| Total | 11512 | 100.0 | 12051 | 100.0 | 12534 | 100.0 | 13035 | 100.0 | 13693 | 100.0 |

Fuente: Cálculos DNP.

1/ Incluye colocación de bonos en el mercado internacional de capitales



Se ha buscado que los desembolsos, según prestamistas, aseguren el equilibrio en las distintas fuentes de financiación de acuerdo con su actual composición. No obstante se presenta un ligero cambio en el perfil de la deuda, pues está previsto que la participación de la Banca Comercial disminuya de un 41% a finales de 1986, al 34% en 1990. Ello se compensa con el crecimiento en la participación de la Banca Mutilateral (del 34% al 39% en el mismo periodo) y de los Gobiernos Extranjeros y Proveedores (del 26% al 28%).

La contratación de las futuras operaciones de crédito externo se ajusta a metas definidas y obedece a los siguientes criterios generales:

- Que complementen y no sustituyan la disponibilidad de ahorro público interno para la financiación de gastos de inversión.
- Que las condiciones de los créditos, especialmente en cuanto a plazos y períodos de gracia, estén en concordancia con las características de los proyectos a ser financiados.
- Que su uso esté enmarcado dentro de la necesidad de proteger, adecuadamente a la industria y al trabajo nacional,

Los desembolsos de crédito público externo programados para el financiamiento del Plan de Desarrollo ascienden a US \$8.146 millones, de los cuales US \$3.584 millones

proviene de créditos vigentes a 31 de diciembre de 1986. Con el propósito de asegurar el financiamiento del Plan y, al mismo tiempo, garantizar que los proyectos en ejecución dispongan de recursos suficientes al finalizar el período, es necesario realizar nuevas contrataciones por un valor equivalente a los desembolsos programados.

Estas contrataciones están compuestas por US \$3.054 millones incluidas en el programa de endeudamiento externo aprobado por el CONPES para 1987; US \$1.060 millones, que se gestionan con la banca comercial con destino al Gobierno Central (US \$600 millones), CARBOCOL (US \$260 millones) y Sector Eléctrico (US \$200 millones); US \$1.600 millones de nuevas contrataciones con destino a los programas sociales del Gobierno Nacional; y US\$2.432 millones para el financiamiento de los programas del Plan adelantados por las entidades oficiales.

La política de contrataciones tiene como propósito garantizar un flujo continuo y suficiente de recursos que permita ejecutar de manera cabal y oportuna los programas sociales de la administración. De otra parte, dichas contrataciones están orientadas a lograr el ajuste financiero de las empresas de servicios públicos, de tal forma que el perfil de su financiamiento guarde concordancia con el cronograma de ejecución de los proyectos.

La distribución de los desembolsos señalados entre entidades públicas y proyectos, es objeto de una programación anual determinada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Las autoridades correspondientes (Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación) se abstendrán de aprobar operaciones que no figuren en dicho programa de endeudamiento.

Sistema Presupuestal

Las disposiciones adoptadas en materia de ingreso y control del gasto están acompañadas de reformas administrativas tendientes a asegurar el éxito de las metas propuestas. Se considera indispensable establecer un mayor nexo en los sistemas de planificación para asegurar el mejor uso de los recursos públicos comprometidos en las tareas prioritarias. La cabal implantación de un sistema de "presupuesto por programas", así como el logro de una estrecha relación institucional entre las decisiones de planeación y de asignación del gasto (tanto a nivel nacional como ministerial, territorial y aún de cada entidad) permiten lograr ese objetivo.

La modernización del sistema presupuestal supone entonces tareas en varios frentes:

- Recuperar la flexibilidad del gasto. a través de una gradual disminución en las rentas de destinación especial y la desaparición de las prácticas exclusivamente "incrementales" en la elaboración de los presupuestos.
- Mejorar las redes de información, tanto a nivel global como a nivel de entidades, a fin de que las necesidades de la comunidad en diferentes áreas, y los resultados de la acción pública, sirvan de insumo adecuado en las decisiones sobre asignación de gasto.

- Establecer sistemas de medición de metas y de resultados, tanto físicos como financieros, para que la Administración y la colectividad dispongan de instrumentos eficaces de evaluación de la gestión pública.

Con este propósito el Gobierno Nacional busca reformar el Decreto Ley 294 de 1973, o Estatuto Orgánico del Presupuesto, a fin de lograr una mayor coherencia en la elaboración de la Ley de Presupuesto, mediante el fortalecimiento de la vinculación de la programación presupuestal y el Plan de Desarrollo, la introducción de normas que flexibilicen la utilización de los recursos públicos y la instauración del presupuesto por programas y realizaciones. Además, se ha presentado al Congreso una propuesta de modificación del artículo 14 del Acto Legislativo 1 de 1968, que creó la Comisión del Plan, a fin de hacerla operativa. De otro lado, se fortalece el Seguimiento Financiero al Sector Público Descentralizado que realiza el DNP, con el objeto de lograr una mayor coordinación interinstitucional y así garantizar la ejecución de los programas señalados en el Plan, dentro de un sano equilibrio de las finanzas públicas.

SECTOR EXTERNO

ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO

El sector externo de la economía presentó a principios de la década de los ochenta un cambio radical en el comportamiento de sus cuentas con relación a la segunda mitad de los años setenta. La situación comenzó a deteriorarse como consecuencia de la recesión económica internacional que estuvo acompañada, de un lado, de una caída en las cotizaciones internacionales del precio del café y de otro, de la revaluación de la tasa de cambio que alteró la competitividad del comercio (Cuadro No. 1).

De esta manera, la balanza comercial que con excepción de un pequeño déficit en 1974 había registrado saldos positivos desde 1972, alcanzó en 1981 un déficit superior a los US \$1.300 millones. La caída en el volumen y el valor de las ventas internacionales de café y la pérdida de dinamismo de las exportaciones no tradicionales llevaron a que entre 1980 y 1982 el nivel de exportaciones disminuyera en cerca de US \$1.000 millones. Esta situación se vió reforzada por el acelerado crecimiento de las importaciones, cuya participación en el PIB llegó en 1982 al 20%, cifra sin precedentes por lo menos desde 1970. En sólo un año (1979- 1980) el valor de las importaciones había aumentado más de US \$1.200 millones lo cual respondía principalmente a las mayores demandas del sector público.

Cuadro No.1

BALANZA DE PAGOS (Millones de US\$)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986(p) |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| CUENTA CORRIENTE | -291 | -457 | -201 | -77 | -405 | -127 | 189 | 390 | 330 | 512 | 104 | -1722 | -2885 | -2826 | -2050 | -1220 | 495 |
| A. Balanza Comercial | -20 | -152 | 116 | 260 | -47 | 297 | 560 | 705 | 667 | 537 | 13 | -1333 | -2076 | -1317 | -404 | 149 | 1981 |
| a. Exportaciones | 776 | 742 | 969 | 1236 | 1465 | 1712 | 2214 | 2674 | 3219 | 3515 | 4296 | 3397 | 3282 | 3147 | 3623 | 3863 | 5477 |
| Café | 472 | 409 | 483 | 612 | 675 | 764 | 1298 | 1577 | 1936 | 2086 | 2208 | 1507 | 1515 | 1443 | 1734 | 1712 | 2736 |
| Resto de exportaciones | 304 | 333 | 476 | 624 | 790 | 948 | 922 | 1097 | 1283 | 1429 | 2088 | 1890 | 1767 | 1704 | 1889 | 2171 | 2741 |
| b. Importaciones FOB | 796 | 894 | 843 | 976 | 1502 | 1415 | 1654 | 1969 | 2552 | 2978 | 4283 | 4730 | 5358 | 4464 | 4027 | 3734 | 3486 |
| B. Balanza de Servicios | -297 | -339 | -352 | -372 | -413 | -472 | -422 | -361 | -410 | -127 | -74 | -631 | -978 | -1673 | -1945 | -1833 | -2270 |
| a. Servicios Financieros | -181 | -176 | -196 | -215 | -193 | -263 | -313 | -272 | -301 | -255 | -211 | -427 | -787 | -918 | -1240 | -1354 | -1506 |
| b. Otros Servicios | -116 | -163 | -156 | -157 | -220 | -209 | -109 | -89 | -109 | 28 | 137 | -204 | -191 | -755 | -705 | -479 | -765 |
| C. Transferencias | 26 | 34 | 35 | 35 | 55 | 48 | 51 | 46 | 73 | 102 | 165 | 242 | 169 | 164 | 259 | 464 | 774 |
| CUENTA DE CAPITAL | 341 | 348 | 226 | 247 | 319 | 112 | 203 | -24 | 142 | 977 | 945 | 2039 | 2231 | 1436 | 944 | 1860 | 1136 |
| A. Sector Oficial | 170 | 141 | 276 | 330 | 228 | 256 | 139 | 208 | 132 | 555 | 667 | 1146 | 1266 | 1145 | 1019 | 1392 | 872 |
| a. Crédito Neto de Largo Plazo | 184 | 151 | 250 | 292 | 212 | 261 | 110 | 199 | 109 | 577 | 750 | 981 | 960 | 943 | 1217 | 1149 | 1637 |
| b. Crédito Neto de Corto Plazo | -14 | -10 | 26 | 38 | 16 | -25 | 29 | 9 | 23 | -22 | -83 | 165 | 306 | 202 | -198 | 243 | -765 |
| B. Sector Privado | 196 | 222 | -7 | -84 | 293 | -171 | 55 | -227 | 153 | 445 | 413 | 887 | 999 | 289 | 184 | 459 | -278 |
| a. Inversión Directa | 40 | 40 | 18 | 23 | 36 | 33 | 14 | 43 | 66 | 103 | 51 | 228 | 337 | 514 | 561 | 729 | 673 |
| b. Crédito Neto de Largo Plazo | 18 | 19 | 6 | -15 | 8 | -9 | -39 | -6 | -32 | 104 | 57 | 403 | 330 | 73 | 47 | 181 | 53 |
| c. Crédito Neto de Corto Plazo 1/ | 137 | 163 | -31 | -92 | 249 | -195 | 80 | -264 | 119 | 238 | 305 | 256 | 332 | -288 | -424 | -451 | -502 |
| C. Otros 2/ | -24 | -15 | -43 | 1 | -202 | 27 | 9 | -5 | -143 | -23 | -135 | 6 | -34 | -8 | -259 | -1 | 39 |
| CONTRA PARTIDAS 3/ | 21 | 17 | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24 | 24 | 24 | 0 | -67 | 20 | -39 | 50 |
| ERRORES Y OMISSIONES | -32 | 90 | 140 | 32 | 3 | 103 | 241 | 301 | 188 | 98 | 182 | -100 | -47 | -266 | -175 | -307 | -214 |
| VARIACION EN RESERVAS NETAS | 39 | -2 | 183 | 202 | -83 | 88 | 633 | 657 | 660 | 1611 | 1235 | 241 | -701 | -1723 | -1261 | 284 | 1465 |

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA

1/ Incluye sector privado y sector financiero

2/ Incluye inversión de cartera y otros activos de nacionales en el exterior.

3/ Incluye asignación DEG, Utilidad o pérdida por venta de oro o por compraventa de divisas y contrapartidas.

Durante esos años el gobierno había iniciado un ambicioso programa de inversiones en los sectores energético y de comunicaciones, que tenía un alto componente importado. Además del impacto sobre el valor de las importaciones, este programa llevó a un rápido aumento en las contrataciones de crédito externo.

En 1980, el endeudamiento neto oficial se había multiplicado siete veces con relación a 1978 y por la liquidez que caracterizó al mercado internacional de capitales en este período, permitió no sólo la financiación de las importaciones, sino que además se tradujo en un aumento en las reservas internacionales. Es así como en 1980, a pesar de que el superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue de sólo US \$104 millones, el endeudamiento oficial llevó a acumular reservas internacionales por US \$1.241 millones.

A partir de 1981, la cuenta corriente empezó a registrar altos déficits que se prolongaron hasta 1985, por las razones anotadas, durante 1981 y 1982 la balanza comercial explica el comportamiento de esta cuenta. Por el contrario, a partir de 1983 la causa radica en un desfavorable resultado de la cuenta de servicios.

A mediados de 1982 se inició el control de importaciones mediante aranceles y tasas impositivas y, principalmente, con medidas administrativas que afectaron el volumen y composición de las importaciones. Este control mostró ser un mecanismo efectivo en la corrección del déficit comercial, el cual pasó de US\$2.076 millones en 1982, a US \$404 millones en 1984. Si se tiene en cuenta que las importaciones cayeron en cerca de US \$1.400 millones, mientras las exportaciones se redujeron en US \$135 millones, resulta claro que el ajuste recayó sobre las importaciones, en especial de bienes de consumo y capital.

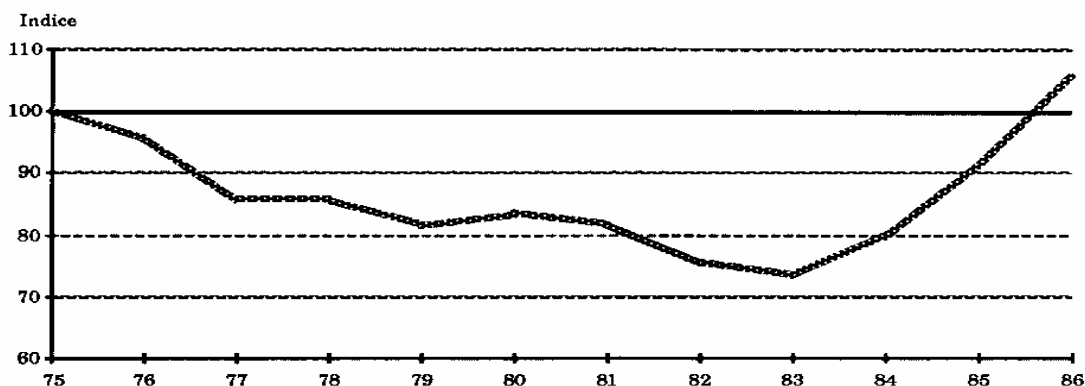
El rápido aumento de los egresos por concepto de pago de servicios, que caracterizó los primeros años de la década de los ochenta, neutralizó el efecto de la caída en el valor de las importaciones y por ello el déficit de cuenta corriente se mantuvo. Mientras en 1980 el déficit de la cuenta de servicios era de sólo US \$74 millones, en 1983 alcanzó los US \$1.673 millones. Dos factores explicaban este acelerado deterioro. De un lado, el crecimiento de los pagos por intereses sobre la deuda externa, originado tanto en el aumento de las tasas de interés, como en el rápido crecimiento del saldo de deuda contratada en años anteriores. De otro, el incremento de los egresos por servicios no financieros, que recogió el efecto del alto diferencial entre el dólar negro y la tasa oficial. A su vez, estos dos factores se vieron reforzados por la caída de los ingresos por exportaciones y servicios que ocasionó la crisis cambiaria de Venezuela y Ecuador y que revirtió los flujos externos con esos países vecinos.

La cuenta corriente mantuvo, por estas razones, su situación deficitaria durante 1983 y 1984. Sin embargo, se registró una diferencia fundamental en la cuenta de capitales respecto a lo ocurrido en los años inmediatamente anteriores: el ingreso neto de capitales disminuyó a causa del cierre de los mercados internacionales de capitales para el país. Los menores ingresos netos de capital reforzaron la tendencia desfavorable de la balanza de servicios y por tanto dieron lugar a una mayor caída de las reservas internacionales durante 1983 y 1984. Ante esta situación, que amenazaba con una crisis cambiaria, el gobierno debió reorientar, a partir del segundo semestre de 1984, el manejo

de los instrumentos de política externa. En primer lugar, se tomó la decisión de acelerar el ritmo de devaluación a fin de alcanzar el nivel real de equilibrio observado durante 1975. Además, se aumentaron los controles a las importaciones y se adoptaron diversas medidas tendientes a lograr una mayor financiación en moneda extranjera del comercio internacional del país. Este manejo, junto con el restablecimiento de la apertura del crédito externo de largo plazo, frenó en 1985 la precipitada caída que venían mostrando los activos externos del país desde 1982.

El manejo de la tasa de cambio fue, sin lugar a dudas, uno de los puntos fundamentales del ajuste. A pesar de que el ritmo de devaluación se había incrementado desde 1982, el comporta miento del dólar frente a las demás monedas neutralizó el efecto deseado sobre el peso colombiano. Por esto, en 1985 se aceleró la devaluación nominal hasta superar el ritmo del 50%, con lo cual a finales del año se alcanzó una tasa de cambio real superior a la vigente durante 1975 (Gráfica 1). Este ajuste, unido al manejo de la política comercial, se reflejó también en el saldo de bienes de la balanza de pagos que, después de 5 años continuos de déficits, registró un saldo positivo. Este resultado se vió reforzado por los mayores ingresos de capital. De hecho, el saldo en la cuenta de capital se duplicó al pasar de US \$944 millones en 1984, a US \$1.850 millones en 1985.

Gráfica No. 1
INDICE DE LA TASA DE CAMBIO REAL
COMERCIO GLOBAL SIN CAFE
Indice Base 1975 = 100



FUENTE: Banco de la República.

A finales de año, los precios internacionales del café empezaron a recuperarse. a raíz de una sequía que afectó la cosecha brasilera. Con los elevados precios del mercado externo de café, el sistema de cuotas se suspendió y Colombia, como la mayoría de los países productores, aumentó el volumen y valor de sus exportaciones cafeteras. Además de los mayores ingresos por café, existen factores adicionales para explicar el saldo positivo de la balanza comercial, cercana a los US \$2.000 millones. En primer termino crecieron las exportaciones energéticas que por primera vez des de 1970 superaron los US \$600 millones: en segundo lugar, se continuó con la recuperación de las exportaciones menores por efecto de la adecuada valoración de la tasa de cambio; y por último, las importaciones disminuyeron, reflejando el menor valor de las compras de gasolina, la caída de las compras oficiales y algún avance en el proceso de sustitución.

El mejoramiento de las condiciones internas y externas que caracterizó el año de 1986, dio como resultado un superávit en la cuenta corriente de US \$495 millones, un crecimiento del capital de mediano y largo plazo de US \$344 millones, y un aumento en las reservas Internacionales de más de US \$1.400 millones. Si bien este resultado pudo haber sido más favorable, operaron diversos factores que contrarrestaron el superávit comercial y el incremento de las utilizaciones de deuda pública externa. Entre éstos merece destacarse el crecimiento del servicio de la deuda, tanto por los Intereses causados como por las amortizaciones de la deuda pública: la cancelación de pasivos de corto plazo por más de US \$1.220 millones; y los mayores egresos por servicios no financieros.

Al iniciarse la actual administración, ya era evidente que los precios internacionales del café retornarían a sus niveles bajos. Esto, unido a la concentración de amortizaciones de la deuda pública, exigía una nueva orientación de la política económica y, en particular, del sector externo.

PERSPECTIVAS Y POLÍTICAS

El objetivo fundamental de la política cambiaria es mantener un nivel de reservas internacionales que permita cumplir con las obligaciones adquiridas en moneda extranjera y asegurar montos de importaciones acordes con las metas de crecimiento del producto. Para estos efectos, el manejo de la tasa de cambio es un instrumento macroeconómico esencial, puesto que permite una adecuada regulación de los flujos externos y garantiza la estabilidad cambiaria. El reto de la política cambiaria consiste en buscar una relación de precios que, en el largo plazo, garantice la competitividad de las exportaciones y de las industrias sustitutivas, y a la vez evite los efectos negativos que puede tener, en el corto plazo, la devaluación sobre la actividad económica y la evolución de los precios domésticos.

El manejo de la tasa de cambio se complementa con una política de comercio exterior y de financiamiento externo y una adecuada dirección de los demás instrumentos cambiarlos. La racionalización de los instrumentos de promoción a las exportaciones, a fin de lograr tasas de crecimiento sostenidas, constituye elemento esencial de apoyo al sector externo del país en el mediano plazo. De igual modo, el manejo de los mecanismos de control a las importaciones se orienta a recuperar la capacidad de establecer niveles de protección en sectores y actividades que cuenten con ventajas comparativas potenciales para participar competitivamente en el mercado interno y externo. Por su parte, se debe asegurar una política de endeudamiento externo acorde con la capacidad de pago y los requerimientos de financiación del gobierno y de los particulares.

Además de estas políticas internas, el manejo cambiario debe tener en cuenta las fluctuaciones de la economía internacional. La situación cambiada del país, cuyas exportaciones primadas constituyen en la actualidad alrededor del 75% del total, depende en buena parte de las perspectivas de precios para este tipo de productos en los mercados externos. Las tasas de crecimiento de las economías desarrolladas y el manejo de la política económica de los países vecinos, también determinan el Ingreso por exportaciones y en últimas, la posición cambiada del país.

Con el propósito de prevenir los efectos adversos que pueden surgir de fluctuaciones de los precios externos y la caída en la demanda de los principales productos de exportación y garantizar la estabilidad cambiada deseada en el corto y mediano plazo, es fundamental tener claridad sobre las tendencias previsibles del sector externo, a fin de establecer políticas que permitan, a corto plazo, evitar la inestabilidad del sector y, a mediano plazo, encaminarlo sobre bases sólidas. A tal efecto, las proyecciones de mediano plazo de la balanza de pagos constituyen elemento esencial para el manejo de la política puesto que concilia los requerimientos de importaciones con la capacidad de generación de divisas; valora los compromisos externos y dimensiona las nuevas necesidades de deuda externa del país.

En el Cuadro No. 2 se presentan los principales resultados de proyección de la balanza de pagos, dejando para el anexo la metodología y la descripción de los principales supuestos utilizados.

Cuenta Corriente

Las perspectivas de corto y mediano plazo de la balanza de pagos señalan que Colombia presentará de nuevo, en 1987, un déficit en la cuenta corriente y que esta tendencia se mantendrá en lo que resta de la presente década. Este comportamiento se origina en el aumento del déficit de la balanza de servicios, que no alcanza a ser compensado por el superávit en la balanza comercial y los ingresos netos por transferencias (Gráfica 2).

En efecto, como consecuencia de los mayores egresos por el pago de intereses de la deuda externa, desembolsada en años anteriores y del deterioro gradual en la cuenta de servicios no financieros, el déficit en la balanza de servicios aumentará en cerca de US \$1.000 millones, al pasar de US\$2.270 millones en 1986, a al rededor de US \$3.377 millones, al finalizar la década. Si bien los pagos por intereses -causados principalmente por la deuda ya con tratada- se encuentran en niveles relativamente altos, se estima que estos crecerán alrededor de US \$100 millones anuales, con lo cual su relación con respecto a la generación de divisas, por exportaciones de bienes y servicios, se mantendrá constante durante el resto del período. Esto implica un manejo cauteloso de las nuevas contrataciones, como se detallará adelante.

De otra parte, si bien se prevén resultados favorables en la cuenta comercial para el resto de la década, durante 1987 el superávit se reducirá en más de US \$700 millones, con relación a 1986, a causa de la caída en los precios internacionales del café. En los años siguientes este superávit crecerá principalmente por efecto de las mayores exportaciones de energéticos. En consecuencia, cambia sustancialmente la composición de los ingresos de divisas del país por concepto de exportaciones, en el sentido que la caída de los precios del café se ve compensada con el aumento en la participación de las exportaciones de energéticos y de las exportaciones no tradicionales.

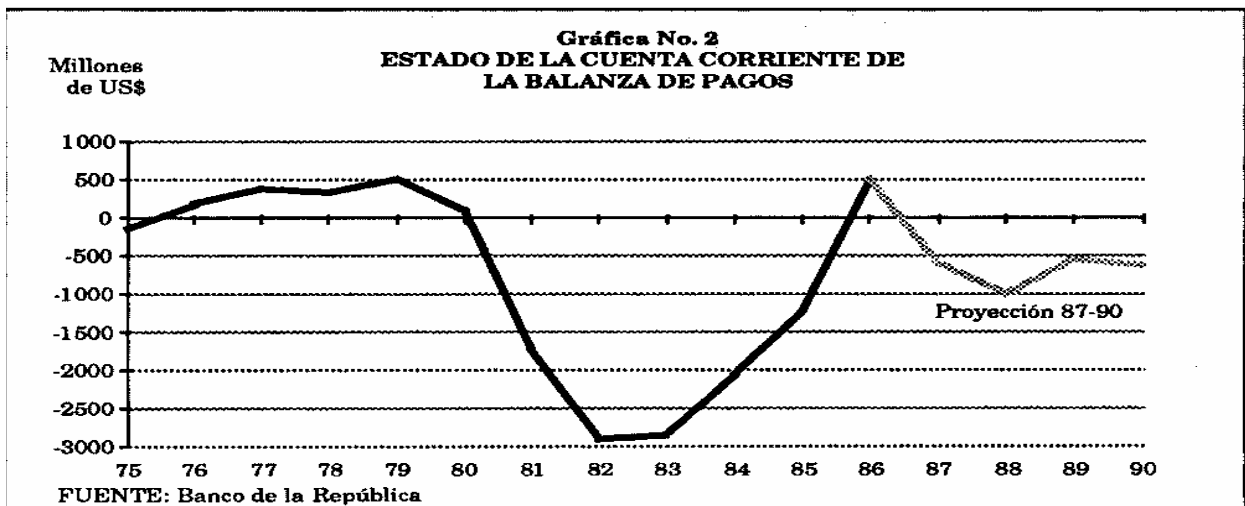
El manejo de la tasa de cambio, así como la favorable evolución de los precios Internacionales de las manufacturas, han tenido efecto importante sobre las exportaciones, hecho que permite estimar un crecimiento de las menores superior al 15%, en 1987. Para el resto del período, de acuerdo con los estimativos de demanda y de

precios externos, y el mantenimiento de un nivel adecuado de la tasa de cambio, se proyecta un crecimiento promedio del 12% anual de las exportaciones menores. De esta forma, la contribución de las exportaciones no tradicionales a las exportaciones totales será en promedio del 31% en el período 1987- 1990, mayor que la del café, la cual disminuirá a 26%.

Cuadro No. 2
BALANZA DE PAGOS
(Millones de US\$)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| CUENTA CORRIENTE | 495 | -589 | -998 | -533 | -626 |
| A. Balanza Comercial | 1991 | 1272 | 1541 | 2292 | 2295 |
| Exportaciones | 5477 | 5206 | 5903 | 6961 | 7338 |
| Café | 2736 | 1541 | 1591 | 1692 | 1793 |
| Menores | 1436 | 1651 | 1850 | 2072 | 2320 |
| Hidrocarburos | 613 | 1317 | 1698 | 2277 | 2193 |
| Carbón | 190 | 271 | 321 | 417 | 483 |
| Níquel | 42 | 72 | 54 | 76 | 78 |
| Oro | 460 | 353 | 388 | 427 | 470 |
| Importaciones | 3486 | 3933 | 4362 | 4668 | 5043 |
| Petroleras | 155 | 103 | 225 | 201 | 218 |
| No petroleras | 3331 | 3831 | 4137 | 4468 | 4825 |
| B. Balanza de Servicios | -2270 | -2561 | -2939 | -3226 | -3321 |
| Servicios no financieros | -765 | -729 | -932 | -1099 | -1126 |
| Ingresos | 1007 | 1075 | 1106 | 1179 | 1228 |
| Egresos | 1772 | 1804 | 2038 | 2278 | 2354 |
| Servicios financieros | -1505 | -1832 | -2007 | -2126 | -2194 |
| Ingresos | 137 | 169 | 196 | 233 | 231 |
| Egresos | 1642 | 2001 | 2202 | 2359 | 2425 |
| Intereses | 1269 | 1462 | 1567 | 1615 | 1661 |
| Sector Oficial | 955 | 1156 | 1237 | 1285 | 1331 |
| Sector Privado | 314 | 306 | 330 | 330 | 330 |
| Utilidades y dividendos | 373 | 539 | 635 | 744 | 764 |
| Transferencias | 774 | 700 | 400 | 400 | 400 |
| CUENTA DE CAPITAL | 1096 | 512 | 967 | 951 | 1056 |
| Inversión directa | 673 | 418 | 319 | 395 | 363 |
| Endeudamiento de LP | 1690 | 539 | 573 | 506 | 643 |
| Sector Oficial | 1637 | 539 | 533 | 476 | 608 |
| Desembolsos | 2565 | 1783 | 1965 | 2152 | 2294 |
| Amortizaciones | 928 | 1244 | 1432 | 1676 | 1686 |
| Sector Privado | 53 | 0 | 40 | 30 | 35 |
| Capital de Corto Plazo | -1267 | -445 | 75 | 50 | 50 |
| OTROS | -125 | 80 | -150 | -150 | -150 |
| CAMBIO EN RESERVAS | 1466 | 4 | -181 | 267 | 280 |
| Meses de Importación | 12 | 11 | 9 | 9 | 9 |
| Serv. Deuda Pública/Exportaciones | 34 | 46 | 45 | 43 | 41 |

FUENTE: DNP-UPG



A este resultado favorable de la balanza comercial también contribuye el comportamiento de las Importaciones. Con excepción del año 1987, cuando se espera un aumento del 15% en las Importaciones no petroleras, para el resto de la década se ha estimado que éstas crecerán alrededor del 8% anual. Esta tasa es consistente con las metas previstas de la actividad económica y la situación de liquidez externa del país. El volumen de las importaciones petroleras caerá, de 92.7 miles de barriles diarios (m.b.d.) en 1987, a menos de 30 m.b.d. entre 1988-1990, ante el aumento de carga de refinería programado y por tanto de la mayor producción de gasolina.

En cuanto a las transferencias, se estima que el gran aumento en los Ingresos presentado en 1986 fue temporal y que, por tanto, éstos deben registrar valores inferiores en 1987 y volver, en lo que resta de la década, a niveles similares a los históricos. La adecuada valoración de la tasa de cambio, que se propone mantener el gobierno, asegura que los Ingresos por transferencias se mantendrán relativamente estables.

Como resultado general se espera que en 1987, la cuenta corriente de la balanza de pagos sea deficitaria en US \$580 millones, que este déficit crezca en 1988 y se mantenga en los dos últimos años de la década en magnitudes que estarán fluctuando alrededor de los US \$650 millones.

Cuenta de Capital

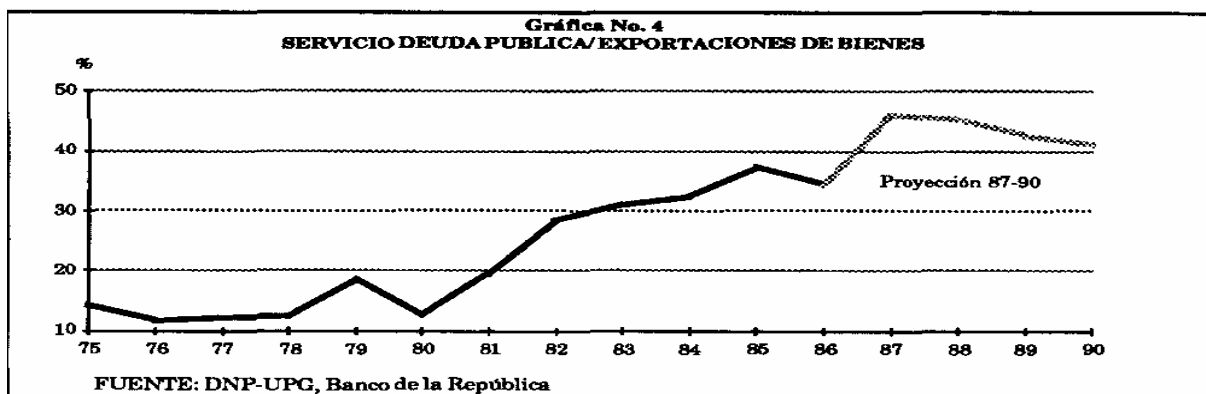
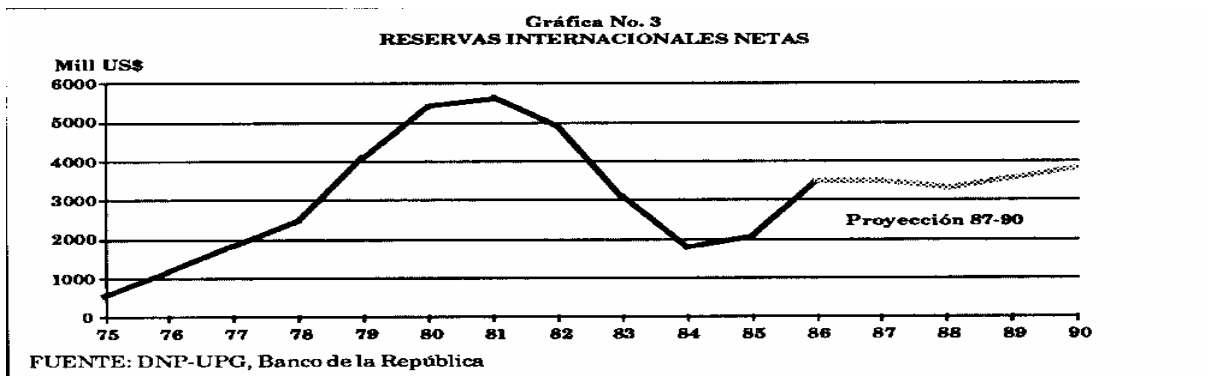
Las proyecciones de la cuenta de capital indican que el principal determinante en su evolución será el endeudamiento de mediano y largo plazo del sector oficial, puesto que es previsible una caída en la inversión directa y un endeudamiento privado neto relativamente bajo. Históricamente, la evolución de la inversión directa ha dependido del sector petrolero y en los últimos años de las inversiones en carbón. Ante la finalización de la construcción del proyecto del Cerrejón y la maduración de las grandes inversiones en el sector petrolero, los ingresos totales por inversión extranjera disminuirán durante el período 1987-1990, a pesar que se prevé un incremento en otros sectores, a causa de las nuevas disposiciones de apertura a la inversión extranjera directa.

En cuanto al endeudamiento del sector privado y el oficial de corto plazo, se considera necesario mantener desembolsos netos positivos de alrededor de US \$90 millones anuales, monto consistente con los objetivos de alcanzar niveles relativamente modestos en el saldo de la deuda y con los requerimientos financieros de la operación comercial.

El comportamiento de la inversión y de la deuda de corto plazo pone de manifiesto que la evolución de la cuenta de capital, en lo que resta de la década, dependerá en lo fundamental del endeudamiento neto de mediano y largo plazo del sector público.

El elevado monto de las amortizaciones anuales de la deuda pública, en razón del crecimiento en el volumen de contrataciones realizadas en el pasado, indica que durante el período 1987-1990 los desembolsos brutos del sector público deben superar los US \$1.700 millones anuales. De hecho el financiamiento del déficit en la cuenta corriente requiere unos desembolsos programados en US \$1.783 millones en 1987, consistentes con un nivel de reservas internacionales equivalente a 9 meses de importaciones. Para los años siguientes, estos desembolsos deberán ser de US\$2.000 millones, en promedio anual, a fin de mantener el nivel de las reservas internacionales de 1988 (Gráfica 3). Con esta programación el nivel de desembolsos netos del sector público fluctuará alrededor de los US \$500 millones, monto consistente con el déficit de la cuenta corriente.

Así mismo, cabe anotar que la orientación del gasto público hacia los programas de alto contenido social, implica que una porción sustancial de los empréstitos externos se canalizará principalmente hacia gastos en moneda local, coherente con el manejo cambiario descrito.



Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos niveles de desembolsos aumentarán el pago de intereses y amortizaciones y con ello los distintos coeficientes de la deuda. De esta manera el servicio de la deuda pública, como porcentaje de las exportaciones de bienes pasará de 34.4% en 1986, a alrededor del 44% en los años siguientes (Gráfica 4). Si bien este nivel es manejable en el corto plazo, tal y como lo ha programado el gobierno, exige de un uso cuidadoso del crédito externo y de políticas específicas destinadas a lograr aumentos en los Ingresos de divisas del país, a fin de poder garantizar la estabilidad externa a mediano plazo.

Es importante destacar que el incremento proyectado de las exportaciones no tradicionales es viable y consistente con las perspectivas de la capacidad productiva del país, la demanda mundial y la evolución de los precios Internacionales. Sin embargo, también requiere de una política agresiva y permanente de estímulo que se traduzca en un mayor dinamismo de la actividad exportadora. A su vez este mayor dinamismo se hará posible a medida que se fortalezcan los sectores productivos, para lo cual se debe aumentar la inversión privada y reorientar la capacidad de compra del sector público hacia el mercado interno. Sólo bajo el impulso permanente a los sectores estratégicos se podrá garantizar en el futuro una situación despejada. Es evidente que la consolidación de un sector externo fuerte no puede alcanzarse a corto plazo y que las políticas que se apliquen sólo tendrán un efecto parcial en un plazo más largo.

ANEXO

SUPUESTOS DE LAS PROYECCIONES

Cuenta Corriente

- *Exportaciones*

Los cambios en la evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos están determinados en buena medida por los supuestos sobre precios y volúmenes de exportaciones de café e hidrocarburos. Una disminución de diez centavos en el precio de la libra de café implica, *ceteris paribus*, una caída de US \$148 millones.

En general, todas las proyecciones de los productos básicos están sujetas a gran incertidumbre. Los precios que se proyectan dependen de los supuestos sobre ingreso futuro, crecimiento de la población, ciclos económicos y aún factores climáticos. De hecho, lo único que se puede proyectar es una tendencia.

El año 1987 es para el café un año crítico, especialmente por el aumento en la producción del Brasil y su correlativo incremento en las exportaciones, en un mercado que ya no se encuentra regulado.

Durante el primer semestre, el precio promedio de venta de café colombiano fue de US\$ 1.20 la libra. Para el segundo semestre y ante la salida de la enorme cosecha brasilera es razonable esperar una caída mayor en el precio, que se puede situar alrededor de US \$1.00. Con estos precios promedios y un volumen exportado de 11.2 millones de

sacos, las ventas de café tan sólo alcanzarán los US \$1.500 millones, cifra similar en términos nominales a la de 1983.

La tendencia para los años siguientes depende del supuesto que se haga en relación con la reanudación de las cuotas. Si se continúa con el mercado libre, es probable que el precio para el año entrante permanezca en los niveles bajos en que se encuentra hoy y que, por tanto, Colombia continúe haciendo esfuerzos en relación con el aumento en los volúmenes exportados. Por el contrario, si se reanudan las cuotas, se exportará menos cantidad a un precio más alto. Para 1989-1990 se supone que se mantienen en los niveles reales los precios vigentes en 1988 bajo el escenario de mercado regulado, con aumento del volumen del 1.5%, con relación a la cuota del año precedente, por efecto de crecimiento en el consumo.

Los precios del petróleo dependen, en buena medida, de la capacidad de la OPEP de mantener un acuerdo duradero con relación a la restricción en la producción de sus países miembros. Si la OPEP logra controlar de esta manera la producción, se prevé que los precios reales del crudo estarán alrededor de los US \$16-18 por barril hasta 1990 por lo menos. Por su parte, la producción nacional, así como las exportaciones dependen en lo fundamental de la capacidad y el nivel adecuado de producción de los pozos en explotación. De acuerdo con las últimas estimaciones, Cravo Norte va a producir 187.3 m.b.d. en 1987 y se mantendrá en los 200-215 m.b.d. desde 1988 hasta 1990. Como también se prevé aumentar la carga de refinería, las exportaciones de crudo de ECOPETROL serán menores a las inicialmente previstas, puesto que una parte del crudo se destinará a la producción interna de gasolina.

Con estos escenarios, el petróleo y el café representarán el 56% de las exportaciones de bienes, en 1990.

Para carbón, se tomaron las cifras de volúmenes y precios estimados por CARBOCOL excluyendo el proyecto de Zona Central. La tendencia hacia la baja de los precios de este mineral, ante la mayor oferta, disminuye el impacto del crecimiento en los volúmenes de producción que se prevén.

Los precios del ferro níquel, al igual que los del carbón, se encuentran bastante deprimidos y su tendencia es a permanecer en un nivel relativamente bajo. Los volúmenes exportados son los que espera la empresa Cerromatoso y su caída responde a la reparación de uno de sus hornos prevista para 1988 o 1989.

Por último, se proyectaron las exportaciones menores con un crecimiento del 15% para este año y un 12% para el resto de la década. Si se tiene en cuenta que a mayo las exportaciones menos crecían en 11.5%, es bastante probable que se alcance a superar la meta del 15%.

Se considera que un crecimiento anual del 12% en el valor de las exportaciones, para el resto del período, es compatible con las metas de producción y constituye un crecimiento razonable en el marco del manejo de una política cambiaria y de promoción como la que se propone adelantar y mantener este gobierno. A pesar de la caída en los

precios internacionales de los bienes básicos, que actualmente se encuentran en su nivel más bajo desde 1930 se espera una lenta recuperación.

Paralelamente, se supone un crecimiento en la actividad económica de los países desarrollados, que constituye una de las determinantes más importantes de los precios de nuestras exportaciones. Si los países industrializados mantienen un crecimiento de su economía alrededor del 3%, con una inflación baja, una tendencia decreciente de las tasas reales de interés y el aumento previsto en la población, se darán las condiciones para reactivar la demanda de las exportaciones de bienes. De otro lado, los bajos precios también desestimularán la producción futura, con lo que se espera una gradual y lenta recuperación de los precios.

- *Importaciones*

Durante 1986 y contrariamente a lo que se preveía dado el crecimiento de la actividad económica, las importaciones totales cayeron en más de US \$250 millones. Si bien una parte importante de esta reducción se explica por las menores importaciones de gasolina y la caída en las compras externas, originada en la terminación de las inversiones del sector energético, las importaciones también se vieron afectadas por el difícil manejo administrativo. El gobierno ha identificado estos problemas, que al solucionarlos y ante el crecimiento esperado de la economía, permiten proyectar para 1987 un crecimiento de las importaciones, diferentes a gasolina, de alrededor del 15%. Para el resto de la década se ha tomado una tasa promedio de crecimiento del 8% consistente con las metas de crecimiento de la actividad económica.

En cuanto a las importaciones petroleras se estima una caída, que se explica tanto por el aumento en la producción nacional de crudo como por la programación de una mayor carga de refinería.

Por esta razón, las Importaciones de gasolina disminuirán de 92.7 m.b.d. en 1987 a menos de 30 m.b.d. entre 1988- 1990.

- *Servicios Financieros*

La estimación de los ingresos por servicios financieros se hace con base en una ecuación lineal. En lo esencial, estos ingresos dependen de la evolución esperada de la tasa Libor y del porcentaje de reservas que se invierten en cada año. De mantenerse el nivel de reservas alrededor de los US \$3.300 millones, estos ingresos estarían alrededor de los US \$200 millones.

En cuanto a los egresos, estos incluyen el pago de los intereses de la deuda y el cálculo de las utilidades y dividendos. El primer componente se proyectó de acuerdo con el stock de préstamos contratados según las condiciones de cada uno de ellos. El nuevo endeudamiento que se prevé, para cada uno de los años, adiciona nuevos intereses, que se calculan suponiendo condiciones similares a la de préstamos vigentes.

El rubro de utilidades y dividendos depende de los sectores carbón y petróleo. Como en este rubro se incluye el 75% del valor de las exportaciones de la Occidental, o sea la

parte que no se reintrega al país, su evolución está sujeta a los volúmenes programa dos para producción de Cravo Norte. En 1987 por ejemplo, se tiene calculado un total de US \$540 millones en utilidades y dividendos, de los cuales US \$350 millones corresponden a exportaciones no reintegradas de petróleo. Las mayores ventas de petróleo que se reflejan en el balance comercial tienen una contrapartida en utilidades y dividendos.

- *Servicios no Financieros*

Los servicios no financieros dependen, en gran parte, de la evolución del comercio del país. Por ello se estiman de acuerdo con los resultados que arroja la balanza comercial. Además, incluye las transacciones petroleras calculadas en detalle, según los requerimientos internos de las compañías petroleras, y otros rubros como viajes y gastos consulares. El resultado de esta balanza de servicios no financieros indica que su déficit continuará en permanente aumento durante el período en referencia, pasando de US \$730 millones en 1987, a US \$1.120 millones en 1990.

Cuenta de Capital

La cuenta de capital tiene dos componentes básicos que son la inversión directa y el endeudamiento externo. Históricamente el primero ha dependido de la inversión extranjera de los sectores petróleo y carbón. Ante la finalización de la construcción del proyecto del Cerrejón y las menores inversiones en el sector petrolero, este rubro de inversión extranjera disminuirá durante el período 1987-1990. a pesar de que se prevé un incremento en diferentes sectores.

El endeudamiento público constituye la variable de ajuste de la balanza de pagos. Como el objetivo es mantener el nivel de reservas del año 1987, los requerimientos de deuda deben ser suficientes para financiar el déficit de la cuenta corriente. A su vez deben ser suficientes para garantizar las inversiones programadas en el sector público y, también, deben estar acordes con la capacidad de pago del país. Una vez realizados todos estos ajustes y con base en los préstamos vigentes, se calcula los nuevos requerimientos de desembolsos. Los meses de Importación que garantizan el nivel de reservas, así calculado, son en promedio equivalentes a nueve y el servicio' de la deuda pública se coloca alrededor del 44% de las exportaciones de bienes.

POLITICA MONETARIA

ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO

En Colombia, tradicionalmente, el objetivo principal de la política monetaria ha sido la estabilidad de los precios. En términos generales este objetivo se ha logrado: la inflación se ha mantenido, a lo largo de la última década en rangos aceptables, fluctuando alrededor de 22%. Sin embargo, en más de una ocasión, esto ha significado sacrificios en términos de crecimiento y de generación de empleo.

En la segunda mitad de la década del setenta la economía colombiana experimentó una acumulación sin precedentes de reservas internacionales, como consecuencia del aumento en los precios del café y en el endeudamiento externo público y privado. Para neutralizar la expansión originada en la monetización de los activos externos del país, se restringió el crecimiento del medio circulante.

Las medidas adoptadas incluyeron controles al ingreso de capi tales especulativos y al endeudamiento externo de corto plazo, re valuación del peso y apertura de las importaciones. A corto plazo estas medidas fueron efectivas para estabilizar la economía y evitar las presiones inflacionarias. A largo plazo, afectaron negativa mente el crecimiento económico y la generación de empleo, al desestimular las exportaciones menores y favorecer las importaciones frente a la producción doméstica.

Los instrumentos utilizados para lograr estos objetivos afecta ron tanto la base monetaria como el multiplicador (Cuadro No. 1). En cuanto a la base, inicialmente se utilizaron los certificados de cambio y los depósitos de giro. El primero difería la monetización de divisas y el segundo obligaba a los importadores a constituir un depósito en el banco emisor. En cuanto el multiplicador, los instrumentos utilizados fueron: mayores encajes sobre los depósitos ordinarios y un encaje marginal del 100% sobre exigibilidades a la vista y antes de 30 días de los bancos. Así, se restringió el crédito y se configuró una situación de exceso de demanda, en momentos de expansión de la actividad productiva.

En vista de las restricciones al crédito a través de los mecanismos institucionales, aparecieron nuevas formas de intermediación, alejadas de la regulación del Estado. Esto se constituiría más adelante en una de las principales causas de la vulnerabilidad del sistema financiero, ante la disminución del ritmo de la actividad económica, que comenzó a presentarse a partir de 1980.

Entre 1979 y comienzos de 1981 el crecimiento de las reservas internacionales continuó siendo el principal factor de expansión de la oferta monetaria. En 1979 éstas aumentaron US \$624 millones. Para mantener el control del medio circulante se recurrió a instrumentos adicionales a los que se venían utilizando des de 1977, los cuales habían perdido su efectividad a causa de las in novaciones financieras ya mencionadas. En esa oportunidad, a diferencia d lo ocurrido en el período anterior, se impulsó de manera apreciable la inversión pública, financiada principalmente con recursos del crédito externo. En esas condiciones, las finanzas del Estado no pudieron desempeñar un papel contraccionista.

Cuadro No. 1

PRINCIPALES INDICADORES MONETARIOS
(Millones de pesos y porcentajes)

| | Medios de Pago | Variación % | Base Monetaria | Variación % | Multiplicador | Variación % | Tasa de Interés | Variación % | Tasa de Inflación |
|------|----------------|-------------|----------------|-------------|---------------|-------------|-----------------|-------------|-------------------|
| 1975 | 58915 | | 37747 | | 1.5608 | | 23.8 | | 17.9 |
| 1976 | 79383 | 34.7 | 53426 | 41.5 | 1.4858 | -4.8 | 22.4 | -5.8 | 25.9 |
| 1977 | 103503 | 30.4 | 74865 | 40.1 | 1.3825 | -7.0 | 22.9 | 2.5 | 29.3 |
| 1978 | 134888 | 30.3 | 101275 | 35.3 | 1.3319 | -3.7 | 25.9 | 12.7 | 17.9 |
| 1979 | 167637 | 24.3 | 132044 | 30.4 | 1.2696 | -4.7 | 36.5 | 41.3 | 29.8 |
| 1980 | 214663 | 28.1 | 170118 | 28.8 | 1.2618 | -0.6 | 41.5 | 13.7 | 26.5 |
| 1981 | 259709 | 21.0 | 207164 | 21.8 | 1.2536 | -0.7 | 35.7 | -14.1 | 26.7 |
| 1982 | 325689 | 25.4 | 243758 | 17.7 | 1.3362 | 6.6 | 37.7 | 5.6 | 23.8 |
| 1983 | 408925 | 25.6 | 276728 | 13.5 | 1.4777 | 10.6 | 37.3 | -1.1 | 16.8 |
| 1984 | 503796 | 23.2 | 327464 | 18.3 | 1.5385 | 4.1 | 34.6 | -7.0 | 18.3 |
| 1985 | 642184 | 27.5 | 412206 | 25.9 | 1.5579 | 1.3 | 35.9 | 3.7 | 22.4 |
| 1986 | 788460 | 22.8 | 528634 | 28.2 | 1.4915 | -4.3 | 32.1 | -10.6 | 20.9 |

FUENTE: Revista del Banco de la República, Boletines de la Bolsa de Bogotá.

Así, a la acumulación de reservas internacionales originada en un superávit en cuenta corriente, se añadía el efecto expansionista del déficit fiscal. El mecanismo de control continuó siendo el lento ritmo de movimiento de la tasa de cambio y la libertad de importaciones. Adicionalmente, a través de la intensificación de las operaciones de mercado abierto se colocaron títulos de participación, en 1980, por un monto que ascendió al 13% de la base monetaria del momento. Las tasas de interés ya estaban cerca de 15 puntos porcentuales por encima de la inflación.

Las implicaciones de esta política se hicieron evidentes a partir de 1980 cuando comenzaron a caer las exportaciones menores, a disminuir la producción industrial y, en general, a reducirse el ritmo de crecimiento de la actividad económica, que cayó de un promedio de 5.7% en los últimos cinco años de la década del setenta, a 4.1% en 1980, a 2.3% en 1981 y a 0.9% en 1982, indicando que la economía había entrado en un periodo crítico de recesión.

Frente a esta situación, a finales de 1982 se consideró necesario que el manejo monetario contribuyese a la reactivación económica mediante un incremento de la cantidad real de dinero. El conjunto de medidas monetarias restrictivas que comenzaron a practicarse desde la bonanza cafetera de 1975, aunado a la rigidez a la baja de la tasa de inflación habían originado una disminución de los saldos monetarios reales, con su consecuente efecto recesivo sobre la actividad económica. Esta reducción de la liquidez comenzó a acentuarse a raíz de la caída de las reservas internacionales que venía presentándose desde el segundo trimestre de 1981.

El efecto recesivo de la restricción monetaria se producía al debilitar la capacidad crediticia del sistema bancario y por ende el acceso al crédito por parte de los sectores productivos. Identificado el problema se optó entonces por reactivar la economía con base en aumentos del déficit fiscal, financiado principalmente con recursos de crédito primario, sobre la base de que la caída de las reservas internacionales permitía una mayor inversión pública. Esta política desbordó el margen y en 1982 la expansión del crédito al sector público generó un crecimiento de la base del 28%. El valor en pesos de las reservas internacionales se mantuvo constante durante ese año (Cuadros Nos. 2 y 3).

Cuadro No. 2

ORIGEN DE LA BASE MONETARIA 1982-1986
(saldos de fin de período en millones de pesos)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|
| I. Activos del Banco de la República | 337198 | 362394 | 504164 | 680658 | 1071583 |
| A. Reservas Internacionales netas | 290868 | 233489 | 192216 | 339438 | 712867 |
| B. Crédito doméstico | 44573 | 128755 | 318149 | 335583 | 351531 |
| 1. Crédito neto gobierno central | 25030 | 67575 | 217939 | 240941 | 195225 |
| 3. Crédito resto sector público | -5324 | -5289 | -8025 | -13135 | 17324 |
| 4. Crédito bruto bancos | 20909 | 43237 | 50325 | 63851 | 47122 |
| 5. Crédito entidades de fomento | -23 | 17078 | 56502 | 42137 | 104333 |
| 6. Crédito bruto sector privado | 3981 | 6154 | 1408 | 1789 | -12473 |
| C. Otros activos netos | 1757 | 150 | -6201 | 5637 | 7185 |
| II. Pasivos no monetarios | 96927 | 91442 | 183621 | 276587 | 553571 |
| A. Obligaciones m/e bancos | 357 | 531 | 396 | 1823 | 1107 |
| B. Inversiones res 28/84 y 60/84 | 0 | 0 | 21298 | 29345 | 36402 |
| D. Depósitos entidades de fomento | 993 | 801 | 3123 | 2251 | 1680 |
| E. Obligaciones sector privado | 13269 | 30439 | 41845 | 52693 | 66781 |
| F. Obligaciones externas LP | 19670 | 25665 | 35576 | 57586 | 92431 |
| G. Fondo de Estab. Camb. | 0 | 0 | 5370 | 0 | 0 |
| H. Fondo de Inv. Públicas | 0 | 0 | 18738 | 18738 | 19459 |
| I. Operaciones con títulos B de la R | 62638 | 34006 | 57275 | 114151 | 335568 |
| J. Excesos de liquidez FNC | | | | 0 | 143 |
| III. Moneda de Tesorería en circulación | 3490 | 5775 | 6921 | 8135 | 10622 |
| IV. BASE MONETARIA | 243761 | 276727 | 327464 | 412206 | 528634 |
| Tasa de cambio promedio | 59 | 75 | 107 | 184 | 205 |

Nota: Las cuentas en moneda extranjera están valoradas a la tasa de cambio promedio

FUENTE: DNP-UPG con base en Banco de la República

Este crecimiento acelerado de la financiación primaria al sector público contradecía los propósitos iniciales de orientar el margen monetario en mayor proporción hacia la financiación al sector productivo, cuyas empresas atravesaban por grandes dificultades y al sector financiero propiamente dicho que entró en crisis en ese año. Con el fin de apoyar a las empresas, entre 1982 y 1983, se crearon cupos especiales de redescuento; se disminuyeron las operaciones de mercado abierto; se redujeron los encajes ordinarios y se eliminó el encaje marginal. Estas medidas permitieron aumentar en 1983 la participación del sector privado en la expansión de la oferta monetaria, lo que estuvo acompañado por un crecimiento moderado en el crédito al sector público y por la gran caída de reservas que se produjo en ese año.

Cuadro No.3

VARIACIONES DE LOS COMPONENTES DE LA BASE MONETARIA 1982-1986

| | Valor Absoluto (millones de pesos) | | | | Variación absoluta como porcentaje de la Base del año anterior (porcentajes) | | | |
|--|---------------------------------------|---------|---------|---------|--|---------|---------|---------|
| | 1983-82 | 1984-83 | 1985-84 | 1986-85 | 1983-82 | 1984-83 | 1985-84 | 1986-85 |
| I. Activos del Banco de la República | 25196 | 141770 | 176494 | 390925 | 10.3 | 51.2 | 53.9 | 94.8 |
| A. Reservas Internacionales netas | -57379 | -41273 | 147222 | 373429 | -23.5 | -14.9 | 45.0 | 90.6 |
| B. Crédito doméstico | 84182 | 180394 | 17434 | 15948 | 34.5 | 68.4 | 5.3 | 3.9 |
| 1. Crédito neto gobierno central | 42545 | 150364 | 23002 | -45716 | 17.5 | 54.3 | 7.0 | -11.1 |
| 3. Crédito resto sector público | 35 | -2736 | -5110 | 30459 | 0.0 | -1.0 | -1.6 | 7.4 |
| 4. Crédito bruto bancos | 22328 | 7088 | 13526 | -16729 | 9.2 | 2.6 | 4.1 | -4.1 |
| 5. Crédito entidades de fomento | 17101 | 39424 | -14365 | 62196 | 7.0 | 14.2 | -4.4 | 15.1 |
| 6. Crédito bruto sector privado | 2173 | -4746 | 381 | -14262 | 0.9 | -1.7 | 0.1 | -3.5 |
| C. Otros activos netos | -1607 | -6351 | 11838 | 1548 | -0.7 | -2.3 | 3.6 | 0.4 |
| II. Pasivos no monetarios | -5485 | 92179 | 92966 | 276984 | -2.3 | 33.3 | 28.4 | 67.2 |
| A. Obligaciones m/e bancos | 174 | -135 | 1427 | -716 | 0.1 | 0.0 | 0.4 | -0.2 |
| B. Inversiones res 28/84 y 60/84 | 0 | 21298 | 8047 | 7057 | 0.0 | 7.7 | 2.5 | 1.7 |
| D. Depósitos entidades de fomento | -192 | 2322 | -872 | -571 | -0.1 | 0.8 | -0.3 | -0.1 |
| E. Obligaciones sector privado | 17170 | 11406 | 10648 | 14088 | 7.0 | 4.1 | 3.3 | 3.4 |
| F. Obligaciones externas LP | 5995 | 9911 | 22010 | 34845 | 2.5 | 3.6 | 6.7 | 8.5 |
| G. Fondo de Estab. Camb. | 0 | 5370 | -5370 | 0 | 0.0 | 1.9 | -1.6 | 0.0 |
| H. Fondo de Inv. Públicas | 0 | 18738 | 0 | 721 | 0.0 | 6.8 | 0.0 | 0.2 |
| I. Operaciones con títulos B de la R | -28632 | 23289 | 56876 | 221417 | -11.7 | 8.4 | 17.4 | 53.7 |
| J. Excesos de liquidez FNC | 0 | 0 | 0 | 143 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| III. Moneda de tesorería en circulación | 2285 | 1146 | 1214 | 2487 | 0.9 | 0.4 | 0.4 | 0.6 |
| IV. BASE MONETARIA | 32966 | 50737 | 84742 | 116428 | 13.5 | 18.3 | 25.9 | 28.2 |

FUENTE: DNP-UPG con base en Cuadro No. 2

Durante 1984, la expansión del crédito a la Tesorería fue tal que generó una expansión de la base de 54.3%, superior a la con tracción de 14.9% atribuible a la caída de las reservas.

La política de compensar el margen monetario, mediante la expansión del crédito doméstico, aceleró la caída de las reservas internacionales. En efecto, la mayor liquidez se canalizó a la compra de divisas debido a las expectativas crecientes de una devaluación masiva y a la desconfianza originada en la crisis, que cada día afectaba más las entidades del sector financiero. La situación anterior se agravó como consecuencia de las súbitas devaluaciones de Ecuador y Venezuela y de la insistencia de las autoridades monetarias en reactivar la economía.

Este proceso coincidió con el cierre del mercado internacional de capitales, con lo cual se acentuó la caída de las reservas internacionales, obligando a las autoridades, en el segundo semestre de 1984, a dar un viraje en el manejo de la política económica. La reactivación pasó a segundo plano y el objetivo fue reducir el déficit fiscal y estabilizar el frente cambiario.

En el frente fiscal se Introdujeron reformas tendientes a aumentar los ingresos tributarios y a disminuir el ritmo de crecimiento del gasto público. Simultáneamente, se impusieron metas al crecimiento del crédito doméstico concedido por el Emisor y se aceleró el ritmo de devaluación que llegó a ser del 52% en 1985.

Las medidas tomadas durante el proceso de ajuste fueron exitosas en frenar la caída de reservas internacionales y reducir el déficit fiscal, pero aumentaron la carga financiera de las empresas endeudadas en moneda extranjera y presionaron al alza las tasas de Interés domésticas. Ambos factores contribuyeron a agravar la crisis del sistema financiero, puesto que las empresas tuvieron mayores dificultades para cumplir con sus obligaciones crediticias.

Durante 1986, el incremento en los ingresos por exportaciones de café y el retomo de capitales que habían salido del país durante la crisis, produjeron un crecimiento de US \$1.466 millones en las reservas internacionales. Esta cifra convertida a pesos representó el 90% de la base monetaria al finalizar 1985, lo que muestra la magnitud de la presión expansionista que se generó.

Para contrarrestar esta expansión se utilizaron instrumentos que afectaron principalmente la base monetaria. Este manejo se adoptó tomando en cuenta la difícil situación que atravesaba el sistema financiero que le impedía soportar una elevación generalizada de los encajes. De otra parte, también obedeció al criterio de buscar que el sector superavitario, que generaba los excedentes, fuera el que realizara el mayor esfuerzo de contracción a través de la inversión de sus excedentes en títulos del Banco de la República.

Los principales Instrumentos para controlar el crecimiento de la base monetaria fueron el Acuerdo Cafetero, las operaciones de mercado abierto y la acumulación de excedentes de tesorería en el Banco de la República.

El acuerdo logrado entre el gobierno y el sector cafetero permitió la congelación de una parte importante de los excesos de liquidez del Fondo Nacional del Café en títulos del Banco de la República. Con estas operaciones se contrajo un monto equivalente al 29% de la base y se financió al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. De esta manera se contribuyó a reducir las necesidades de financiación primaria del Fondo, responsable del rescate de las entidades en problemas.

La presión sobre la base, originada por los mayores ingresos cafeteros, fue agravada por la presencia de fuerzas expansionistas adicionales. En primer lugar, se desarrolló una tendencia a redimir certificados de cambio que habían perdido su atractivo ante el menor ritmo de devaluación. En segundo término, se apoyó con recursos de emisión la recuperación del sistema financiero a través de los Fondos de Garantías y de Capitalización Financiera. Finalmente, se recibieron los desembolsos del crédito "Jumbo" que se había contratado en 1985.

En estas circunstancias fue necesario complementar el acuerdo cafetero con operaciones masivas de mercado abierto que lograron una contracción de \$114.000 millones, equivalentes al 28% de la base monetaria. Del mismo modo, el gobierno central contribuyó a este esfuerzo de contracción mediante aumentos de sus depósitos en el Banco de la República, que permitieron disminuir en cerca de \$46.000 millones el crédito neto a la tesorería.

El resultado de este múltiple esfuerzo contraccionista se manifestó en un crecimiento de la base monetaria del 28.2% para 1986. Aún si el multiplicador se hubiera mantenido estable en su nivel de 1985, la contracción de la base hubiera sido suficiente para cumplir con la meta monetaria del 28% establecida para 1986. Sin embargo, el crecimiento de los medios de pago fue todavía menor (22.8%), debido a que el multiplicador registró una caída notoria de 4.2% al finalizar el año. Este último factor obedeció principalmente a que la autoridad monetaria anunció con suficiente anticipación una mayor sanción por descaje y una elevación del costo de los recursos de crédito ordinario para los bancos que los indujo a mantener reservas suficientes para atender sus bajas de depósitos al final del año, evitando así recurrir al descaje como era ya tradicional.

Desde comienzos de 1987 se detuvo el proceso de acumulación de reservas internacionales como consecuencia de la caída de los precios internacionales del café. Sin embargo, el debilitamiento del ingreso cafetero origina tendencias expansionistas al tener el Banco de la República que redimir parte de los títulos que el gremio había adquirido en el marco del acuerdo cafetero. Así mismo, la necesidad del gobierno de atender sus pagos lo llevó a disminuir sus depósitos de tesorería, introduciendo un elemento expansionista adicional. Lo anterior hizo necesario adelantar operaciones de mercado abierto, a fin de mantenerse dentro de los límites del crecimiento monetario.

POLITICA

La evolución del manejo monetario presentada en la sección anterior, permite establecer que las autoridades han enfrentado serias dificultades para cumplir con las metas de crecimiento monetario compatibles con el control de la inflación. Dichas dificultades

des se derivan de los continuos desequilibrios en los sectores externo y fiscal, que han determinado importantes presiones expansionistas sobre los medios de pago. Puesto que estos desequilibrios no se han corregido en su origen las autoridades monetarias se han visto obligadas a utilizar una gama de instrumentos compensatorios, que han tenido efectos negativos sobre la actividad productiva y el empleo.

Esta característica de la política monetaria de buscar aislada mente consistencia entre los desequilibrios de los diversos sectores económicos y las metas de crecimiento monetario, ha terminado por convertirla en un Instrumento de última instancia de las autoridades económicas, a medida que es ahí donde se realizan los ajustes necesarios que surgen de la falta de coordinación con las políticas fiscal y cambiaria.

En cumplimiento de este esfuerzo por lograr el equilibrio de última Instancia, la política monetaria ha debido acometer ajustes mucho más rigurosos que aquellos que hubieran sido necesarios bajo un esquema de coordinación con las políticas fiscal y cambiaria. Estos ajustes han tenido como finalidad el control de la tasa de Inflación, pero la magnitud de los mismos ha requerido una utilización tan Intensa de los diversos Instrumentos, que en la mayoría de los casos terminan por afectar los objetivos generales de crecimiento y empleo. Esto significa que en la práctica el control de la inflación se convierte en objetivo principal de la política económica, cuando debería ser un instrumento al servicio de las metas de producción y empleo. Con el fin de evitar que la política monetaria entre en contradicción con los principales objetivos de la política económica, es imprescindible adelantar un manejo coordinado de los sectores fiscal, cambiario, financiero y productivo, que permita lograr consistencia en el equilibrio de los diferentes sectores, haciendo innecesario realizar ajustes de última instancia que afecten la actividad productiva. A tal efecto, la política cambiaria garantiza una disponibilidad de divisas a corto y mediano plazo, consistente con los niveles previstos de crecimiento de la actividad económica. En consecuencia, la tasa de cambio y la política de importaciones deben servir para proteger la producción doméstica y la política de endeudamiento externo debe consultar la capacidad de pago del país.

De otra parte, debido a que la economía está sujeta a fluctuaciones imprevistas y sustanciales de sus ingresos externos, causadas por variaciones en los precios de sus principales productos de exportación, se tiene prevista la utilización de Instrumentos ágiles que permitan absorber esos cambios transitorios en los flujos de divisas. A fin de evitar que el manejo monetario diseñado para enfrentar situaciones de este tipo, origine distorsiones que se traduzcan en última Instancia en caídas en el ritmo de actividad económica y del empleo, es necesario que sean los sectores superavitarios los que aumenten su ahorro para neutralizar los efectos expansionistas de sus mayores Ingresos en pesos.

Las metas en materia fiscal dejan un margen suficiente para el crecimiento del crédito al sector productivo, de suerte que la financiación del déficit no se convierta en un factor de presión sobre la tasa de interés de la economía. Estos propósitos se consiguen sólo en la medida en que dicho déficit se mantenga en los niveles razonables contemplados en la programación fiscal. Solo así es posible lograr, dentro del contexto de una política antiinflacionaria, tasas elevadas y sostenidas de producción y de generación de empleo.

POLITICA FINANCIERA

ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO

En Colombia, el tamaño del sector financiero es reducido en comparación con el de otros países latinoamericanos y del Sureste Asiático. La oferta monetaria ampliada representa el 21.3% del PIE, frente al 30% en países latinoamericanos y el 55% en los países asiáticos (Cuadro No. 1). Existe entonces un amplio campo para incrementar la capacidad de movilización de recursos del sistema financiero y contribuir así al crecimiento de la actividad económica.

La liberación del sistema financiero colombiano, que se inició a principios de la década pasada, dio lugar a un rápido crecimiento de la intermediación financiera, que se manifestó en un incremento de la proporción del ahorro financiero en el PIE y en el ahorro total. Así, entre 1970 y 1985 el ahorro financiero aumentó su participación en el ahorro interno bruto del 10% al 45% y su participación en el PIE del 1% al 8% (Cuadro No. 2, Gráficas 1 y 2).

Este proceso, conocido como profundización financiera, se originó en la creación de instrumentos de ahorro de elevada liquidez y rentabilidad, como son los UPAC y los CDT's, y en el aumento general de la tasa de interés a partir de la reforma financiera de 1974. La liberación de la tasa de interés de los CDT's en 1980 aceleró el proceso. En respuesta al mayor atractivo de los activos financieros, los ahorradores cambiaron la composición de su portafolio sin aumentar su propensión media a ahorrar, que se mantuvo estable alrededor del 19%.

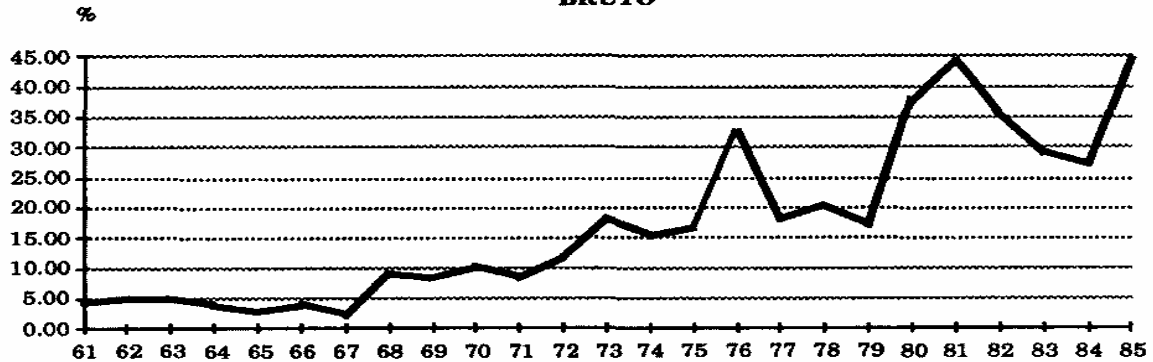
Cuadro No.1

**OFERTA MONETARIA AMPLIADA (M2)
COMO PORCENTAJE DEL PIB
1984**

| | |
|--------------------------------|-------------|
| Países Latinoamericanos | |
| Argentina | 31.3 |
| Brasil | 11.6 |
| Chile | 29.4 |
| México | 31.3 |
| Perú | 28.4 |
| Venezuela | 46.9 |
| Promedio simple | 29.8 |
| Colombia | 21.3 |
| Países Asiáticos | |
| Corea | 35.9 |
| Singapur | 70.0 |
| Malasia | 57.6 |
| Tailandia | 54.9 |
| Promedio simple | 54.6 |

FUENTE: Banco de la República

Gráfica 1
PARTICIPACION DEL AHORRO FINANCIERO EN EL AHORRO INTERNO BRUTO



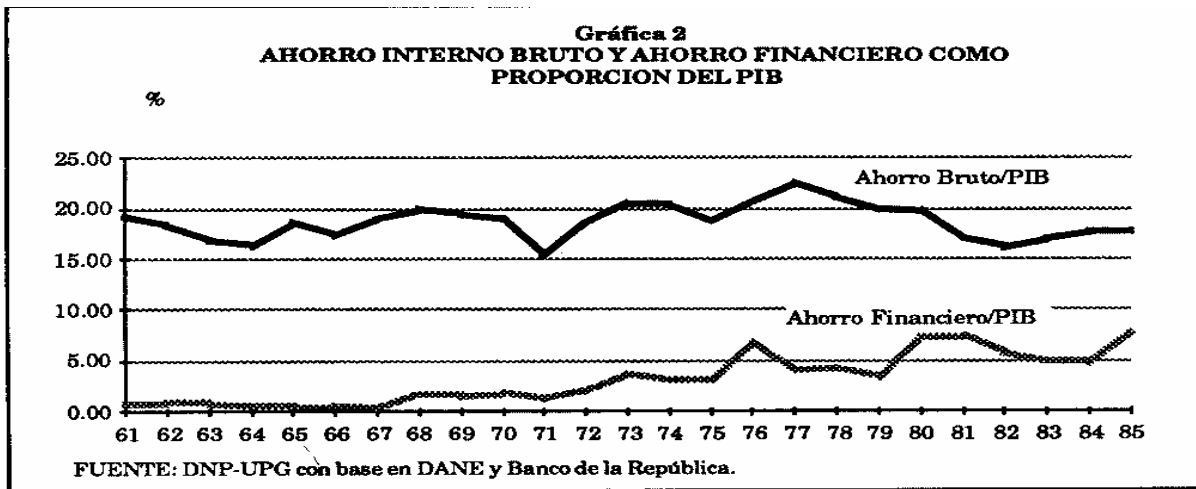
FUENTE: DNP-UPG con base en DANE y Banco de la República.

Cuadro No. 2

**COMPARACION ENTRE EL AHORRO FINANCIERO,
EL AHORRO INTERNO BRUTO Y EL PIB**
(millones de pesos y porcentajes)

| | Producto Interno Bruto [1] | Ahorro Interno Bruto [2] | Flujo de Ahorro Financiero [3] | Relación Porcentual | | |
|------|-------------------------------------|-----------------------------------|---|---------------------|---------|---------|
| | | | | [3]/[2] | [2]/[1] | [3]/[1] |
| 1961 | 30421 | 5821 | 255 | 4.38 | 19.13 | .84 |
| 1962 | 34199 | 6244 | 313 | 5.01 | 18.26 | .92 |
| 1963 | 43526 | 7352 | 365 | 4.96 | 16.89 | .84 |
| 1964 | 53760 | 8809 | 344 | 3.91 | 16.39 | .64 |
| 1965 | 60798 | 11361 | 332 | 2.92 | 18.69 | .55 |
| 1966 | 73612 | 12859 | 505 | 3.93 | 17.47 | .69 |
| 1967 | 83083 | 15770 | 361 | 2.29 | 18.98 | .43 |
| 1968 | 96422 | 19146 | 1745 | 9.11 | 19.86 | 1.81 |
| 1969 | 110953 | 21443 | 1808 | 8.43 | 19.33 | 1.63 |
| 1970 | 132768 | 25157 | 2539 | 10.09 | 18.95 | 1.91 |
| 1971 | 155896 | 23952 | 2025 | 8.45 | 15.37 | 1.30 |
| 1972 | 189614 | 35237 | 4140 | 11.75 | 18.58 | 2.18 |
| 1973 | 243160 | 49921 | 9022 | 18.07 | 20.53 | 3.71 |
| 1974 | 322384 | 65655 | 10108 | 15.40 | 20.37 | 3.14 |
| 1975 | 406108 | 76153 | 12718 | 16.70 | 18.80 | 3.14 |
| 1976 | 532270 | 110254 | 36020 | 32.67 | 20.71 | 6.77 |
| 1977 | 716029 | 160526 | 28947 | 18.03 | 22.42 | 4.04 |
| 1978 | 909487 | 192008 | 38737 | 20.17 | 21.11 | 4.26 |
| 1979 | 1188817 | 236840 | 40922 | 17.28 | 19.92 | 3.44 |
| 1980 | 1579130 | 310923 | 117613 | 37.83 | 19.69 | 7.45 |
| 1981 | 1982773 | 338203 | 149759 | 44.28 | 17.06 | 7.55 |
| 1982 | 2497298 | 404788 | 143470 | 35.44 | 16.21 | 5.75 |
| 1983 | 3054137 | 522637 | 152834 | 29.24 | 17.11 | 5.00 |
| 1984 | 3828582 | 681062 | 185809 | 27.28 | 17.79 | 4.85 |
| 1985 | 4785727 | 847612 | 376965 | 44.47 | 17.71 | 7.88 |

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales; Banco de la República



En la nueva estructura del mercado de capitales predominaron los títulos de corto plazo de rendimiento fijo y se redujo la disponibilidad de crédito de mediano y largo plazo. Esta situación limitó el papel de las corporaciones financieras, que habían sido concebidas como bancos de desarrollo.

La evolución del sector financiero llevó a la proliferación de entidades con una débil base patrimonial. Entre 1970 y 1980, el número de instituciones financieras se triplicó, al pasar de 41 en 1970, a 107 en 1981. Inicialmente proliferaron las corporaciones financieras y las sociedades de financiamiento comercial. Ante la negativa de la Superintendencia Bancaria de aprobar algunas de estas instituciones, surgieron las Autofinanciaras, las Compañías de Factoring y Leasing, Sociedades Fiduciarias y Consorcios Comerciales, entre otras. Este proceso dio lugar a una atomización y especialización de las entidades, que aumentó la vulnerabilidad del sector. En gran parte, este aumento se produjo en respuesta a las restricciones impuestas a la canalización del crédito, derivadas de la bonanza cafetera de la segunda mitad de la década.

El crecimiento observado en la intermediación financiera durante este periodo no estuvo acompañado de un ritmo similar en la inversión en el sector. Más, se incrementó la relación pasivos a capital de 9 a 15 entre 1970 y 1981.

La creación de nuevas instituciones, a través de la piramidación del capital en entidades y empresas de un mismo grupo económico, no significó la vinculación de capital, pero sí aumentó el volumen de recursos movilizados por el sistema. En segundo lugar, el incremento del patrimonio de las instituciones financieras, desde 1980, se basó en gran parte, en las valorizaciones incluidas en el superávit (Cuadro 3). Además, el establecimiento de una relación capital-pasivos de 1 a 5 para CDT's de los bancos, independiente de la relación existente de 1 a 10 para los demás pasivos, amplió en un 33% el coeficiente de endeudamiento. En consecuencia, se triplicó la captación de CDTs emitidos por los bancos y aumentaron las colocaciones. Finalmente, la política de marchitamiento de la inversión extranjera estancó la inversión en los bancos mixtos.

Otra característica de la evolución del sector financiero fue la conformación de grupos económicos integrados por diversos tipos de establecimientos, que tenían vínculos de capital y cuya gestión obedecía al criterio de maximizar las utilidades totales y no las de cada empresa en particular. Las posibilidades que ofrecía la utilización del ahorro para realizar grandes ganancias, mediante la compra de empresas existentes, estimuló el

Cuadro No. 3

**ESTRUCTURA DEL CAPITAL Y RESERVA Y DEL PATRIMONIO
DEL SISTEMA BANCARIO
(porcentajes)**

| | Capital | Reserva Legal | Capital y Reserva legal | Reservas Eventuales | Superavit | Utilidades no Distribuidas | Total Patrimonio |
|------|---------|---------------|-------------------------|---------------------|-----------|----------------------------|------------------|
| 1974 | 46.3 | 40.6 | 86.9 | 4.9 | 7.6 | 0.6 | 100.0 |
| 1975 | 44.8 | 42.1 | 86.9 | 4.3 | 7.5 | 1.3 | 100.0 |
| 1976 | 42.4 | 42.7 | 85.1 | 3.6 | 9.4 | 1.9 | 100.0 |
| 1977 | 48.1 | 41.3 | 89.4 | 3.6 | 7.8 | 0.0 | 100.0 |
| 1978 | 42.2 | 43.4 | 85.6 | 4.4 | 10.0 | 0.0 | 100.0 |
| 1979 | 35.6 | 41.0 | 76.6 | 4.6 | 18.8 | 0.0 | 100.0 |
| 1980 | 31.4 | 37.7 | 69.1 | 4.5 | 26.4 | 0.0 | 100.0 |
| 1981 | 25.1 | 36.6 | 61.8 | 4.7 | 33.5 | 0.0 | 100.0 |
| 1982 | 20.9 | 33.3 | 54.2 | 5.3 | 40.5 | 0.0 | 100.0 |
| 1983 | 19.7 | 31.0 | 50.7 | 4.9 | 48.7 | -4.3 | 100.0 |
| 1984 | 18.2 | 28.5 | 46.7 | 3.7 | 54.9 | -5.3 | 100.0 |
| 1985 | 19.5 | 18.7 | 38.2 | 2.2 | 59.7 | 0.0 | 100.0 |
| 1986 | 40.1 | 10.5 | 50.7 | 2.3 | 47.1 | 0.0 | 100.0 |

FUENTE: DNP-UPG con base en Superintendencia Bancaria

crecimiento de estos grupos financieros. Esta situación creó un vínculo entre el sector financiero y el industrial, que les permitió adquirir y controlar empresas, mediante la utilización de captaciones del público.

La distribución del crédito con el criterio de grupo, condujo a la concentración de riesgos en algunas empresas y al relajamiento de los criterios estrictamente bancarios para su colocación. La fragilidad de este esquema se protocolizó con la caída en el ritmo de crecimiento de la economía de inicios de la década de los ochenta.

En 1982, se inició una de las crisis más severas en la historia del sistema financiero colombiano. En un comienzo, su estabilidad se vió amenazada por la iliquidez y pérdida de confianza del público, lo que obligó a las autoridades a tomar medidas de emergencia para impedir una cadena de quiebras, que habría afectado negativamente al sector productivo.

Las medidas tomadas modificaron en forma permanente los mecanismos de control e intervención de las autoridades. El Decreto 2920 de 1982, que se expidió haciendo uso de la Emergencia Económica, creó la figura de la nacionalización que le permite al gobierno asumir la propiedad y administración de las entidades financieras en problemas. En ese mismo decreto, se dictaron otras disposiciones tales como la protección penal de la fe pública en el sector financiero y la democratización gradual de la propiedad accionaria. A su vez, el Banco de la República actuó como prestamista de última instancia otorgando liquidez a las entidades en dificultades.

La recesión económica agudizó la crisis del sistema financiero al incidir sobre el aumento de las deudas de dudoso recaudo, que afectó la rentabilidad, ante el carácter improductivo de estos activos y la necesidad de constituir provisiones para proteger esta cartera.

Factores adicionales, que agravaron el problema de la acumulación de deudas de dudoso recaudo, fueron las elevadas tasas de interés activas y la aceleración de la devaluación que aumentaron la carga financiera de las empresas endeudadas en moneda extranjera.

A partir del segundo semestre de 1982 se tomaron medidas que, directa e indirectamente, buscaban la recuperación del sector financiero, tales como la apertura de cupos especiales de redescuento para el sector productivo; la creación del Fondo de Capitalización Empresarial y el desmante del encaje marginal.

A pesar de estas medidas, la situación del sector financiero continuó deteriorándose. La participación de las deudas de dudoso recaudo, en los préstamos y descuentos, pasó de 5.6%, en 1982 a 11.3% en 1984 (Cuadro No. 4). Por esta razón, a partir de ese año se tomaron medidas de mayor alcance: se redujeron los encajes ordinarios de diferentes clases de depósitos; se autorizó la inversión de hasta 7 puntos del encaje sobre exigibilidades a la vista y antes de treinta días en Títulos de Capitalización Financiera, que rinden el 18% anual: se autorizó la inversión de un punto del encaje en títulos nominativos del Banco de la República, para financiar la venta de bienes recibidos en pago por las entidades financieras; se aumentó transitoriamente en 7 puntos el rendimiento de las inversiones forzosas de los bancos en los Títulos de Fomento Agropecuario Clase A y se creó el Fondo de Capitalización Financiera.

Cuadro No. 4

**DEUDAS DE DUDOSO RECAUDO
COMO PROPORCION DE LOS PRESTAMOS Y DESCUENTOS**

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Bancos | 8.14 | 8.73 | 15.58 | 16.93 | 17.07 |
| Corporaciones financieras | 6.62 | 5.26 | 12.7 | 15.47 | 17.17 |
| Corporaciones de ahorro y vivienda | 1.73 | 1.8 | 3.12 | 3.75 | 3.81 |
| Compañías de financiamiento comercial | 1.46 | 1.92 | 8.99 | 12.17 | 7.34 |
| Sistema financiero consolidado | 5.58 | 5.87 | 11.25 | 12.47 | 12.59 |

Fuente: Superintendencia Bancaria

Entre las medidas tomadas para apoyar indirectamente al sector financiero hay que mencionar la Resolución 33 de 1984 de la Junta Monetaria, que tiene por objeto mejorar las condiciones de pago de la deuda externa de las empresas colombianas.

En 1985, se aumentaron los recursos del Fondo de Capitalización Empresarial y se promovió la celebración y ejecución de acuerdos entre acreedores y deudores, para asegurar la capitalización y la obtención de plazos e intereses que permitieran la recuperación de las empresas deudoras.

Así mismo, se creó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, que finalmente dotó a las autoridades de un instrumento permanente y especializado para

liquidar, intervenir, rescatar y apoyar financiera y administrativamente las entidades financieras en crisis.

Los cuantiosos recursos, \$115.000 millones aproximadamente, que se han dirigido al sector financiero para superar la crisis, representaron un elevado costo para la economía, pues aunque Impidieron un mayor deterioro de sus indicadores de desempeño, restringieron la financiación a otros sectores.

Pese a los esfuerzos realizados, el sector financiero continúa enfrentando grandes dificultades: deudas de dudoso recaudo, que congelan una parte Importante de los recursos financieros de la economía, y reducen la posibilidad de trasladarlos hacia actividades productivas más dinámicas: baja rentabilidad de la actividad financiera y débil base patrimonial, que desestimulan su crecimiento; y estructura de corto plazo de los préstamos y elevadas tasas de interés, que perjudican el crecimiento de las empresas productivas.

POLITICAS

El crecimiento previsto de la economía para los próximos años requiere un sector financiero fuerte y capaz de movilizar los recursos que demandará el sector productivo, en los montos, plazos y tasas de interés adecuados para el desarrollo de las actividades, sectores y áreas prioritarias.

Para lograr el fortalecimiento del sector financiero la política se sustenta en la recuperación de su rentabilidad de largo plazo, a fin de convertir la actividad financiera en un área competitiva para la Inversión en la economía. De esta forma la expansión requerida para los próximos años se apoyará en la vinculación de nuevos capitales aportados por él sector privado y no en mayores coeficientes de endeudamiento. A corto plazo se mantendrá el a- poyo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, buscando que no se convierta en factor de perturbación monetaria.

La recuperación de la rentabilidad y la solidez depende de la dinámica de la actividad productiva, de la existencia de un marco apropiado y estable de políticas macroeconómicas y de políticas sectoriales adecuadas.

La recuperación económica constituye un marco apropiado para mejorar la eficiencia de la intermediación financiera. A medida que las empresas recuperen dinamismo se facilitará la cancelación de pasivos a los bancos. En consecuencia, disminuye la necesidad de realizar provisiones y castigos para deudas de dudoso recaudo, lo que aumenta los activos productivos y permite, eventualmente, reducir las tasas de interés activas, sin afectar los márgenes de rentabilidad.

La pasada reforma tributaria, al crear condiciones para estimular el ahorro financiero y desestimular el endeudamiento de las empresas, contribuye a mejorar la calidad de los activos de los intermediarios financieros, puesto que induce la capitalización de las empresas y las hace más sólidas para responder por sus obligaciones.

De otra parte, la incorporación de procedimientos modernos en la gestión financiera contribuirá también a la disminución de márgenes, al permitir una reducción de costos. En este sentido es conveniente promover el cambio tecnológico, buscando reducir los gastos administrativos.

Estas condiciones se apoyan en la política macroeconómica, cuyas estrategias buscan específicamente que los desequilibrios sectoriales no se corrijan con cargo a restricciones crediticias en el sector financiero.

Ante la dificultad de continuar destinando recursos públicos para el salvamento y la capitalización de las entidades financieras, sin que se comprometan objetivos prioritarios del gobierno, es necesario facilitar la vinculación de la inversión extranjera en el sector financiero, que permita complementar los esfuerzos de capitalización de los Inversionistas colombianos, a la vez que introduzca tecnología y competencia.

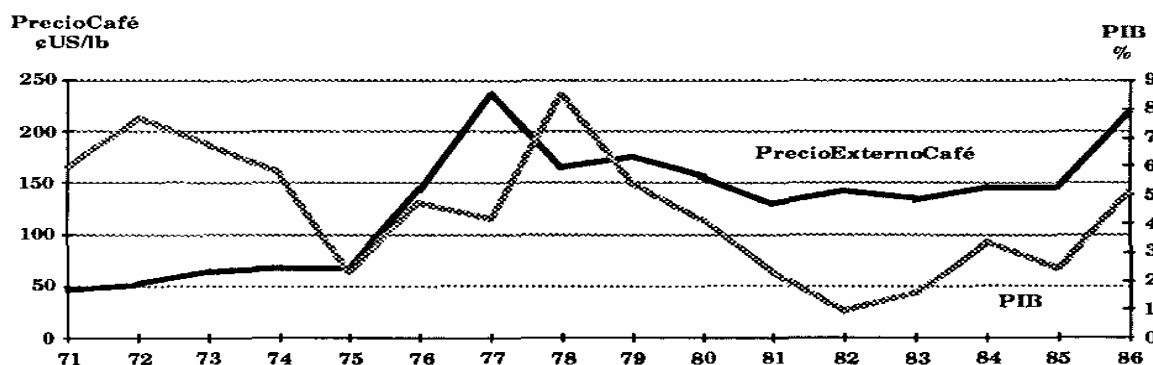
Debido a que la elevada participación actual del Estado en el sistema financiero obedece, en su mayor parte, a que ha asumido el control de entidades privadas mal manejadas y no a un propósito deliberado de intervenir en la asignación del crédito, se plantea la necesidad de crear los mecanismos para reprivatizar algunas de estas entidades.

POLITICA CAFETERA

ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO

El café tiene un papel primordial en la economía nacional no sólo como fuente de generación de divisas sino también por sus estrechos vínculos con la actividad productiva. Los períodos de auge o crisis de los precios internacionales del grano han condicionado, en gran medida, el manejo de la política económica y han tenido un claro efecto sobre el crecimiento de la economía (Gráfica 1).

Gráfica 1
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y PRECIO EXTERNO DEL CAFE



FUENTE : DNP-UPG con base en Federación Nacional de Cafeteros y DANE

Cuadro No. 1
INDICADORES CAFETEROS

| Año | Volumen (miles de sacos de 60 Kilos) | Producción 1/ Valor | | Reintegros 2/ (Mill US\$) | Exportaciones 3/ Volumen Valor FOB | | Precio Externo 4/ (US e/Lb) | Precio Interno 1/ (Promedio año Pesos por carga de 125 kg. café perg.) |
|------|--|------------------------|-----------------|------------------------------|---------------------------------------|-------------|-----------------------------------|---|
| | | (Mill \$) | (Mill \$/dic78) | | (miles de sacos de 60 Kilos) | (Mill US\$) | | |
| 1970 | 8300 | 6305 | 30592 | 405.5 | 6560.5 | 466.7 | 54.0 | 1304 |
| 1971 | 7600 | 5933 | 25729 | 358.6 | 6550.6 | 395.4 | 47.0 | 1246 |
| 1972 | 7700 | 7126 | 27157 | 433.6 | 6567.8 | 429.6 | 52.3 | 1500 |
| 1973 | 8507 | 9932 | 31008 | 535.4 | 6807.4 | 596.9 | 64.3 | 1937 |
| 1974 | 6893 | 9161 | 22845 | 543.2 | 6918.0 | 622.3 | 67.8 | 2207 |
| 1975 | 8375 | 15075 | 30381 | 634.5 | 8206.7 | 671.8 | 67.4 | 2730 |
| 1976 | 6660 | 23778 | 39950 | 917.7 | 6235.4 | 967.2 | 144.8 | 5532 |
| 1977 | 10657 | 46775 | 58301 | 1447.5 | 5153.1 | 1497.7 | 236.7 | 7179 |
| 1978 | 11387 | 49876 | 53241 | 1702.5 | 8987.7 | 1978.7 | 164.8 | 7300 |
| 1979 | 11889 | 52546 | 44930 | 1769.4 | 11035.1 | 2005.1 | 175.5 | 7270 |
| 1980 | 12073 | 63108 | 42414 | 1981.2 | 11092.3 | 2360.4 | 156.2 | 8663 |
| 1981 | 13470 | 77335 | 40578 | 1562.7 | 9005.9 | 1423.3 | 130.1 | 9453 |
| 1982 | 12126 | 81903 | 34508 | 1508.1 | 8826.0 | 1561.5 | 141.9 | 11171 |
| 1983 | 13746 | 108914 | 38291 | 1591.2 | 9065.8 | 1506.2 | 133.7 | 13010 |
| 1984 | 11562 | 107517 | 32593 | 1425.1 | 9981.6 | 1764.6 | 146.3 | 15429 |
| 1985 | 11260 | 132960 | 32337 | 1575.0 | 9754.7 | 1745.5 | 147.7 | 19609 |
| 1986 | 10712 | 236711 | 48545 | 2336.6 | 11110.7 | 2988.3 | 220.0 | 37510 |

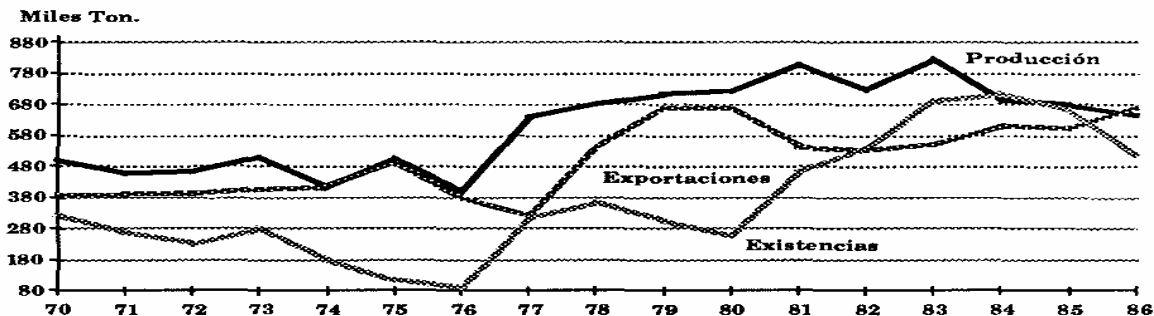
FUENTE: 1/ Federación Nacional de Cafeteros

2/ Banco de la República.

3/ DANE.

4/ Precios Centrales más US¢ 0.2. Se toma como precio de referencia el de "Otros Suaves".

**Gráfica 2
INDICADORES DE CAFE**



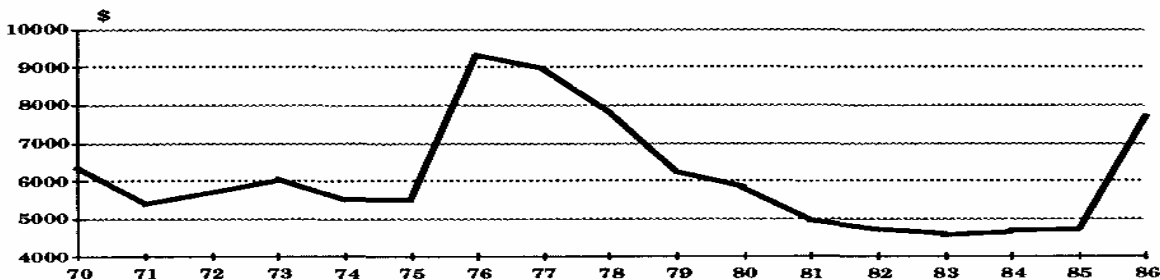
FUENTE: DNP-UPG con base en Federación Nacional de Cafeteros.

Los elevados precios internacionales del café de los años setenta se tradujeron en Colombia en un crecimiento apreciable de los ingresos de los productores, que estimularon la renovación y las nuevas siembras. La producción cafetera creció de 8.3 millones de sacos en 1974-1975 a 13 millones en 1980-1981. Este fenómeno, que se generalizó al resto de los países productores del grano, aumentó la oferta exportable y propició, a partir de 1980, la calda en las cotizaciones externas (Cuadro No. 1 y Gráfica 2).

En el frente externo se buscó restablecer el mecanismo de cuotas y franjas de precio que se había suspendido en 1975. Se consideraba indispensable contar con un marco sólido de comercialización internacional como requisito para mantener estable y ordenado el mercado cafetero. Para los años cafeteros de 1980- 1981 y 1981-1982 se establecieron cuotas ad-hoc de exportación, que impidieron un mayor deterioro del mercado. Posteriormente, el Acuerdo que expiraba en 1982, fue prorrogado hasta septiembre de 1983. La cuota asignada para Colombia fue de 8.563 miles de sacos de 60 kilos, 16.1% de la cuota básica, resultado de las presiones de algunos países por obtener cuotas más elevadas y de la insistencia del país por hacer valer sus existencias probadas y su trayectoria exportadora. Este Acuerdo permitió contar con una perspectiva de ingresos anuales del orden de US \$1.500 a US \$1.600 millones para los años subsiguientes.

En el frente interno, entre 1980 y 1982, con el descenso en las cotizaciones internacionales, la creciente producción y la acumulación de inventarios, fue necesario para financiar la compra de la cosecha, a pesar de que el precio interno en términos reales venía cayendo, que el Fondo Nacional del Café se endeudara in terna y externamente y que el gobierno disminuyera el impuesto ad-valorem a la exportación de café (Gráfica 3).

**Gráfica 3
PRECIO INTERNO REAL
(Promedio año, carga 125/Kg Café Pergamino)**



FUENTE: DNP-UPG con base en Federación Nacional de Cafeteros.

A finales de 1982, el Fondo tenía acumulada una deuda externa de US \$360 millones e interna de \$14.900 millones. El impuesto ad-valorem se había disminuido del 12% a 6.5%, entre septiembre 1981 y septiembre 1983.

En 1983, se aumentó el precio interno a la misma tasa de la Inflación, deteniendo la caída en términos reales. Esto fue posible por razón del incremento en la devaluación que fue del 26%, superior a la inflación. 16.8%; del aumento del crédito externo que alcanzó US \$559 millones en diciembre de 1983; y de los mayores pasivos internos del Fondo, que llegaron a superar los \$25.000 millones.

En 1984, el mercado internacional fue más favorable para Colombia, debido al desabastecimiento por problemas de calidad en la cosecha brasilera; a la sequía que afectó las zonas productoras de África Occidental; y a los retrasos en los embarques de varios productores.

A raíz de estos acontecimientos se recuperó el precio internacional del café. Para Colombia la cotización se incrementó en 12% en el año cafetero 1983-1984. La misma coyuntura permitió la ampliación de las cuotas dentro del pacto cafetero e incrementó las exportaciones del país en 1984 a 10.2 millones de sacos, frente a 9 millones en promedio para los tres años anteriores.

La combinación de mayores exportaciones y menor cosecha estabilizó los inventarios en 12.6 millones de sacos y, a la vez, restableció el equilibrio relativo de tesorería del F.N.C. Para ese año, tanto la deuda externa como la interna, dejaron de crecer.

En 1985, fue posible elevar el precio Interno real de compra hasta niveles similares a los vigentes en 1981, sin deteriorar las finanzas del Fondo, gracias a la devaluación y la reducción en la producción, la cual cayó en 20%. El endeudamiento externo al finalizar el año cafetero 1984-1985 se situó en US \$333 millones y el interno se redujo a sólo \$2.000 millones. Adicionalmente, el sector cafetero contribuyó al financiamiento del déficit fiscal mediante las inversiones en títulos oficiales por \$20.000 millones.

Las expectativas creadas por la sequía en las zonas cafeteras del Brasil, a partir de octubre de 1985, se reflejaron en ajustes ascendentes de la cuota global, hasta agotar los cuatro aumentos previstos entre noviembre de 1985 y febrero de 1986, cuando se suspendieron las cuotas.

Frente al incremento esperado en los ingresos cafeteros y la generación de excedentes, en enero de 1986, se suscribió un Acuerdo entre el Gobierno y los cafeteros que determinó su distribución. Los objetivos fundamentales de dicho Acuerdo fueron: garantizar a los productores un adecuado nivel de ingreso, controlar el efecto monetario del mayor flujo de divisas y sanear las finanzas del F.N.C. Como consecuencia de este arreglo, en 1986 se incrementó el precio interno real de sustentación en cerca del 35%; se generaron excedentes de tesorería cercanos a los \$160.000 millones, de los cuales una tercera parte se transfirieron al gobierno nacional; y se canceló totalmente la deuda externa del Fondo.

A finales del año pasado y a medida que el mercado cafetero se vió abastecido, los precios internacionales empezaron a caer. Esta nueva coyuntura hacía indispensable para Colombia reactivar el Pacto. A pesar de los esfuerzos, la dificultad de lograr acuerdos entre países productores y entre estos y los consumidores ha impedido restablecer los mecanismos de precios y cuotas previstos.

POLITICA

El objetivo de la política cafetera es maximizar los ingresos de divisas del país y asegurar un nivel de ingreso remunerativo para los cultivadores de café. Para este propósito se requiere que el volumen de producción sea acorde con la posibilidad de colocación del producto en los mercados internacionales. Sólo de esta manera se puede evitar la excesiva acumulación de inventarios del grano que, en últimas, afecta tanto las disponibilidades financieras del Fondo Nacional del Café, como el precio interno de compra.

El restablecimiento del pacto cafetero y el mejoramiento de las condiciones de comercialización externa contribuyen al logro de estos objetivos. El Pacto Internacional del Café ha permitido atenuar los ciclos de los precios externos del grano y ha propiciado la estabilidad, a mediano plazo, de los ingresos de los países productores. De otra parte, es un buen instrumento para conciliar los intereses de productores y consumidores y, dentro de ciertos márgenes, para regular la producción mundial del grano.

En cuanto al precio interno de compra, que se constituye en la variable básica para determinar el volumen de la producción cafetera, la política busca garantizar, a corto y mediano plazo, una remuneración adecuada al productor, consistente con un nivel de producción acorde con las posibilidades de colocación del producto en los mercados externos. Esta conciliación se logra cuando los Ingresos de divisas por exportaciones de café son suficientes para la compra de la totalidad de la cosecha cafetera a precios compatibles con los niveles de producción deseados. Sólo bajo estas circunstancias se garantiza la estabilidad financiera del Fondo Nacional del Café y se evita que su manejo se convierta en un elemento perturbador de la política económica. De ahí que el retorno al manejo de la comercialización internacional, a través del Pacto, sea de utilidad para la definición de la política cafetera.

POLITICAS DE INVERSIONYAHORRO

ANTECEDENTES Y DIAGNOSTICO

Los niveles de inversión y ahorro doméstico en Colombia han estado por debajo de lo que indican los patrones internacionales para países comparables. La participación de la inversión en el PIB, en el periodo 1980-1984 fue de 19.7% en Colombia y de 24.3% en promedio en países con niveles de ingreso per cápita similares. La participación del ahorro nacional, en el mismo período, fue de 16% frente a 22% para los otros países. En este período, la participación del ahorro nacional y la inversión en el PIB disminuyó, de forma tal que la economía ha ido perdiendo la capacidad de generar los recursos necesarios para financiar la inversión, haciéndose cada vez más dependiente de la disponibilidad de recursos externos. A partir de 1986 la inversión vuelve a crecer en términos reales con la reactivación de la demanda doméstica y la recuperación del sector externo.

La Brecha Ahorro-Inversión

Mientras que hacia finales de los setenta, el ahorro doméstico financió la totalidad de la inversión, entre 1981 y 1984 sólo alcanzó a cubrir el 78% (Cuadro No. 1). Esta brecha creció como pro porción del PIB hasta un máximo de 5.5% en 1982. Este comportamiento se explica, en gran medida, por el desequilibrio entre la creciente participación de la Inversión pública en la inversión total y la pérdida de importancia del ahorro público (Cuadro No.2).

Cuadro No. 1

FINANCIACION DE LA INVERSION DOMESTICA (Porcentajes)

| | Ahorro Nacional | Ahorro Externo | Ahorro Total |
|------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 1970 | 80.7 | 19.3 | 100.0 |
| 1971 | 68.4 | 31.6 | 100.0 |
| 1972 | 89.3 | 10.7 | 100.0 |
| 1973 | 100.1 | -.1 | 100.0 |
| 1974 | 87.9 | 12.1 | 100.0 |
| 1975 | 100.4 | -.4 | 100.0 |
| 1976 | 108.4 | -8.4 | 100.0 |
| 1977 | 115.2 | -15.2 | 100.0 |
| 1978 | 111.8 | -11.8 | 100.0 |
| 1979 | 108.9 | -8.9 | 100.0 |
| 1980 | 102.7 | -2.7 | 100.0 |
| 1981 | 82.0 | 18.0 | 100.0 |
| 1982 | 73.6 | 26.4 | 100.0 |
| 1983 | 73.8 | 26.2 | 100.0 |
| 1984 | 81.5 | 18.5 | 100.0 |

FUENTE: DANE. Cálculos DNP - UPG.

Cuadro No. 2

**COMPOSICION DE LA INVERSION Y EL AHORRO
(Porcentajes)**

| | Inversión | | | Ahorro | | |
|------|-----------|---------|-------|---------|---------|-------|
| | Privada | Pública | Total | Privado | Público | Total |
| 1970 | 82.4 | 17.6 | 100.0 | 72.9 | 27.1 | 100.0 |
| 1971 | 82.3 | 17.7 | 100.0 | 75.3 | 24.7 | 100.0 |
| 1972 | 80.0 | 20.0 | 100.0 | 81.0 | 19.0 | 100.0 |
| 1973 | 77.0 | 23.0 | 100.0 | 82.6 | 17.4 | 100.0 |
| 1974 | 80.6 | 19.4 | 100.0 | 78.5 | 21.5 | 100.0 |
| 1975 | 83.1 | 16.9 | 100.0 | 71.5 | 28.5 | 100.0 |
| 1976 | 83.4 | 16.6 | 100.0 | 64.6 | 35.4 | 100.0 |
| 1977 | 80.5 | 19.5 | 100.0 | 65.7 | 34.3 | 100.0 |
| 1978 | 82.6 | 17.4 | 100.0 | 66.5 | 33.5 | 100.0 |
| 1979 | 82.1 | 17.9 | 100.0 | 76.4 | 23.6 | 100.0 |
| 1980 | 74.9 | 25.1 | 100.0 | 76.5 | 23.5 | 100.0 |
| 1981 | 71.9 | 28.1 | 100.0 | 83.4 | 16.6 | 100.0 |
| 1982 | 61.0 | 39.0 | 100.0 | 87.6 | 12.4 | 100.0 |
| 1983 | 60.8 | 39.2 | 100.0 | 91.2 | 8.8 | 100.0 |
| 1984 | 47.8 | 52.2 | 100.0 | 81.8 | 18.2 | 100.0 |
| 1985 | 42.9 | 57.1 | 100.0 | 70.1 | 29.9 | 100.0 |

FUENTE: DANE. Cálculos DNP - UPG.

La corrección de la brecha se inició en 1985, como resultado de las políticas de ajuste que elevaron el ahorro público y continuó en 1986, como consecuencia de las mayores tasas de crecimiento del PIB y el mejoramiento de los términos de intercambio generado por el incremento en los precios internacionales del café. Sin embargo, los niveles de ahorro doméstico siguen siendo insuficientes y constituyen una seria limitación para lograr altas tasas de crecimiento de la Inversión.

La Inversión

En la economía colombiana se observa un estancamiento de la inversión privada y una importancia creciente de la formación de capital del sector público (Cuadro No. 3). Para 1970, la formación bruta de capital fijo privada constituía el 14.8% del PIB y la del sector público el 3.2%. Para 1985, la participación de la inversión privada se había reducido a la mitad, mientras que la de la inversión pública se había triplicado.

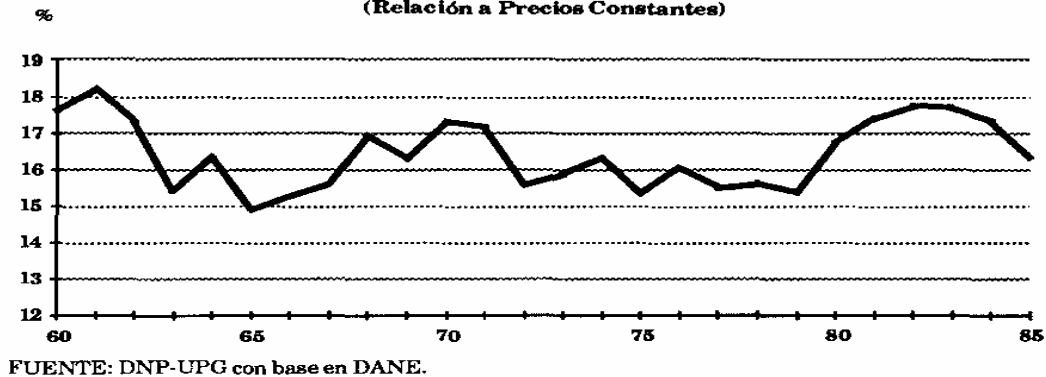
Cuadro No. 3

**FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
(Como proporción del PIB)**

| | Total | Privada | Pública |
|------|-------|---------|---------|
| 1970 | 18.0 | 14.8 | 3.2 |
| 1971 | 17.5 | 14.4 | 3.1 |
| 1972 | 16.1 | 12.9 | 3.2 |
| 1973 | 15.8 | 12.2 | 3.6 |
| 1974 | 16.4 | 13.2 | 3.2 |
| 1975 | 15.3 | 12.7 | 2.6 |
| 1976 | 15.9 | 13.3 | 2.6 |
| 1977 | 14.5 | 11.7 | 2.8 |
| 1978 | 15.4 | 12.7 | 2.7 |
| 1979 | 15.4 | 12.7 | 2.8 |
| 1980 | 16.8 | 13.0 | 3.8 |
| 1981 | 17.7 | 9.8 | 7.8 |
| 1982 | 17.5 | 8.9 | 8.5 |
| 1983 | 17.2 | 9.1 | 8.1 |
| 1984 | 17.0 | 8.3 | 8.7 |
| 1985 | 16.6 | 7.3 | 9.3 |

FUENTE: DANE. Cálculos DNP - UPG.

Gráfica 1
PARTICIPACION DE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL
FIJO EN EL PIB
(Relación a Precios Constantes)



Este comportamiento de la inversión privada es resultado de múltiples factores de carácter estructural y coyuntural, tanto de índole exógeno como de decisiones de política, que han deteriorado la rentabilidad del capital productivo y las perspectivas de la demanda.

En efecto, el bajo dinamismo de la demanda final, en particular de la demanda para consumo, ha estado acompañado de un bajo ritmo de expansión de la demanda intermedia. La profundización de la estructura productiva se estancó desde finales de la década de los sesenta y en mayor grado en los años siguientes. De esta forma, no se han aprovechado las múltiples relaciones sectoriales y los flujos de demanda intermedia derivados de un aparato productivo integrado, dinámico y diversificado.

De otra parte, la actividad productiva del país no ha contado tampoco con una demanda externa lo suficientemente amplia como para compensar, al menos parcialmente, la estrechez del mercado doméstico. Las exportaciones dependen, en gran medida, de las fluctuaciones del sector externo y se han visto afectadas por el manejo inestable de la política cambiaria,

La reversión del proceso de sustitución de importaciones, en particular de los sectores productores de bienes de capital y bienes de consumo durable, ha constituido un factor fuertemente recesivo sobre la actividad económica.

La rentabilidad de la inversión privada ha estado afectada además por incrementos en los costos y por el efecto de las altas tasas impositivas sobre las utilidades de las sociedades anónimas y la doble tributación sobre los dividendos.

La depresión de las condiciones de rentabilidad de la inversión productiva y la legislación tributaria que favorecía el endeudamiento, junto con el alto rendimiento de las inversiones no productivas, incentivaron la desviación de recursos hacia usos alternativos de carácter especulativo y la modificación en la estructura financiera de las empresas. Se privilegiaron así formas de financiación no ligadas a la capitalización, que incrementaron en forma considerable los pasivos de corto y mediano plazo ocasionando una gran vulnerabilidad e inestabilidad financiera en el sector privado.

El Ahorro

La evolución del ahorro nacional presentó una tendencia ascendente durante la década de los sesenta y gran parte de los años setenta. Sin embargo, desde 1978 y hasta 1983 su participación en el PIB decreció en casi seis puntos porcentuales llegando a ser la menor en más de 20 años (Cuadro No. 4). Esta caída en la tasa de ahorro de la economía se explica en un 95% por el comportamiento del sector público.

Cuadro No. 4

COMPOSICION DEL AHORRO BRUTO
(Como proporción del PIB)

| | Total [1]=[2]+[5] | Nacional [2]=[3]+[4] | Privado [3] | Público [4] | Externo [5] |
|------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1970 | 20.2 | 16.3 | 11.9 | 4.4 | 3.9 |
| 1971 | 19.4 | 13.3 | 10.0 | 3.3 | 6.1 |
| 1972 | 18.1 | 16.2 | 13.1 | 3.0 | 1.9 |
| 1973 | 18.3 | 18.3 | 15.1 | 3.4 | 0.0 |
| 1974 | 21.5 | 18.9 | 14.8 | 4.0 | 2.6 |
| 1975 | 17.0 | 17.1 | 12.2 | 4.9 | -0.1 |
| 1976 | 17.6 | 19.0 | 12.3 | 6.7 | -1.5 |
| 1977 | 18.8 | 21.6 | 14.2 | 7.4 | -2.9 |
| 1978 | 18.3 | 20.4 | 13.6 | 6.8 | -2.2 |
| 1979 | 18.2 | 19.8 | 15.1 | 4.6 | -1.6 |
| 1980 | 19.1 | 19.6 | 15.0 | 4.6 | -0.5 |
| 1981 | 20.6 | 16.9 | 14.1 | 2.8 | 3.7 |
| 1982 | 20.5 | 15.1 | 13.2 | 1.8 | 5.4 |
| 1983 | 19.9 | 14.7 | 13.4 | 1.3 | 5.2 |
| 1984 | 18.6 | 15.5 | 12.5 | 3.0 | 3.1 |

FUENTE: DANE. Cálculos DNP - UPG.

A este descenso del ahorro se agregó la pérdida de recursos en una magnitud equivalente a más del 2% del PIB, ocasionada por el deterioro de los términos de intercambio y el incremento de pagos al exterior.

El ajuste fiscal y cambiario entre 1984 y 1985 incrementó parcialmente el esfuerzo de ahorro de la economía. La capacidad de ahorro del sector público empezó a mejorar y en 1985 alcanzó una tasa superior al 5% como proporción del PIB. La posterior reactivación económica elevó las tasas de ahorro a sus niveles históricos.

De otra parte, el proceso de profundización financiera que tiene lugar desde la década pasada, ha incrementado sustancialmente el ahorro financiero. Sin embargo, este hecho no se ha visto acompañado de una dinamización de la inversión productiva y si, en cambio, de una modificación en la composición de los usos de los recursos, favorable a la inversión de tipo especulativo.

POLITICAS

Los objetivos de la política de inversión y ahorro son alcanzar tasas de crecimiento de la inversión superiores a las de expansión del PIB y, así mismo, asegurar la canalización del ahorro hacia la inversión productiva.

Para cumplir con estos objetivos se ha diseñado una política conducente a mejorar las condiciones de rentabilidad de la inversión privada, sanear la situación financiera de las empresas y modificar los mecanismos y formas de financiación de la inversión, asegurando la disponibilidad de recursos de mediano y largo plazo.

Para mejorar la rentabilidad de la inversión privada se cuenta con una serie de instrumentos orientados a estimular la actividad empresarial, ya sea directamente, mediante incentivos tributarios y crediticios o, indirectamente, creando un ambiente favorable a partir de la expansión de la demanda agregada y de una política macroeconómica estable y coherente.

La Reforma Tributaria de finales de 1986 estimula la inversión privada, en la medida en que disminuye la tasa Impositiva de las sociedades anónimas y elimina la doble tributación de los dividendos. Esto se complementa con la modificación reciente de la Decisión 24, que abre importantes espacios para la inversión extranjera, al eliminar la obligatoriedad de transformación en mixta de las empresas extranjeras, autorizar su ingreso en la mayoría de los sectores, permitir el giro de utilidades entre filiales y entre éstas y la casa matriz, facultar al Comité de Regalías para autorizar pagos por concepto de tecnología y ampliar el porcentaje permitido de remisión de utilidades con derecho a giro.

La política crediticia garantiza un margen adecuado de financiamiento para los sectores productivos, a tasas de interés razonables. Esto se logra mediante un manejo monetario consistente con el equilibrio fiscal y cambiario, que evite que el crédito sea utilizado como instrumento de contracción monetaria. Además, se busca mayor consistencia entre los periodos de maduración de los proyectos de Inversión y los periodos de gracia y plazos de amortización de los créditos orientados hacia la formación de capital fijo y expansión de la capacidad productiva.

El saneamiento financiero de las empresas tiene efectos positivos sobre la inversión en la medida que libere recursos, valoriza activos y crea un ambiente favorable para emprender actividades productivas. Los Instrumentos con que se cuenta para buscar este saneamiento son los incentivos contemplados en la Reforma Tributaria de 1986 para la capitalización empresarial y la revisión de los esquemas existentes de reestructuración de las deudas de las empresas, con miras a hacerlos más operativos.

Estos incentivos estimulan la inversión en la medida que las perspectivas de demanda sean favorables, a lo cual contribuyen los efectos que sobre los mercados Internos tienen la reorientación del gasto público y el incremento de las exportaciones, elementos centrales de la estrategia de crecimiento económico. La estabilidad de las políticas macroeconómicas refuerza el ambiente adecuado que requiere la inversión.

La política de ahorro busca tanto su incremento como la recomposición de su estructura, a fin de lograr una mayor estabilidad en la oferta de recursos de inversión y una más eficiente asignación de los mismos.

El logro de las metas de crecimiento del Ingreso garantiza el incremento del abono consistente con el balance macroeconómico. En este contexto, adquiere prioridad su canalización directa y expedita hacia la financiación de la actividad productiva. Con este fin

se promueve un cambio en la estructura de las captaciones del sistema financiero y en la composición de los pasivos de las empresas, mediante el estímulo a la creación de un mercado de títulos de largo plazo y la sustitución del endeudamiento por aportes de capital en la financiación de la inversión.

Instrumento central de esta política son las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en la Ley 75 de 1986 para "fortalecer la sociedad anónima, propiciar su apertura y democratizar la propiedad de los medios de producción". Con base en estas facultades se promoverá el desarrollo, diversificación y fortalecimiento de los inversionistas institucionales, como mecanismo que recoge y orienta hacia el sector productivo recursos de ahorro, que de otra manera permanecen ociosos o en usos especulativos.

**POLITICAS DE INFRAESTRUCTURA,
SERVICIOS BASICOS Y MINERIA**

INTRODUCCION

La contribución de la Infraestructura, los servicios básicos y la minería al crecimiento económico se basa en el fortalecimiento de las exportaciones de carbón e hidrocarburos y en la provisión de los medios necesarios para un mejor desempeño del sector exportador en su conjunto (vías, puertos, ferrocarril. telecomunicaciones).

A la vez la política está dirigida a ampliar y consolidar el mercado interno y a establecer condiciones favorables a la inversión privada, mediante el ordenamiento y la racionalización de los servicios indispensables para una producción eficiente.

Se ha dado gran énfasis a la reorientación de la inversión pública, de modo que acelere el desarrollo social, y en particular, la provisión de activos básicos para las regiones y grupos marginados. Tales son los casos de: agua potable, saneamiento básico, energía, telecomunicaciones y vías, que constituyen eje de los planes de erradicación de la pobreza absoluta, de rehabilitación y desarrollo rural campesino.

Esta reorientación, junto con políticas complementarias de compras oficiales y desagregación tecnológica, tiene un efecto multiplicador sobre la demanda de bienes, servicios y empleo de origen nacional.

La política se fundamenta, también, en una modernización y fortalecimiento de las entidades públicas comprometidas en la provisión de infraestructura y servicios básicos.

ENERGIA

El sector energético cumple importante papel en el desarrollo económico y social del país en la medida en que su objetivo fundamental es satisfacer las necesidades energéticas de los distintos sectores, utilizando los recursos económicamente más apropiados en los diferentes usos.

Con la explotación de los energéticos más abundantes se generan divisas y recursos fiscales que contribuyen de manera positiva al manejo de importantes variables macroeconómicas. Así mismo, la ejecución de los proyectos energéticos demanda mano de obra calificada y no calificada e insumos producidos por la industria nacional.

El país cuenta con grandes reservas energéticas tanto en carbón, como en petróleo e hidroelectricidad y en menor medida en gas natural. La disponibilidad actual de reservas probadas en las diferentes fuentes energéticas, es la siguiente:

| | |
|--------------------|--|
| Petróleo: | 1.625 millones de barriles |
| Gas Natural: | 3.615 miles de millones de pies cúbicos |
| Carbón: | 5.000 millones de toneladas |
| Hidroelectricidad: | 90.000 megavatios de capacidad potencial |

DIAGNOSTICO GENERAL

La producción de cada uno de los energéticos para 1986 se muestra a continuación:

| | | |
|---------------|---------|-----------------------------|
| Petróleo: | 111.3 | millones de barriles |
| Gas Natural: | 182.893 | millones de pies cúbicos |
| Carbón: | 10.08 | millones de toneladas |
| Electricidad: | 27.400 | millones de kilovatios-hora |

La producción de hidrocarburos permite al país alimentar las refinerías y generar excedentes para la exportación. En cuanto a derivados del petróleo, y teniendo en cuenta la capacidad actual y la estructura de la refinación interna, se generan excedentes exportables de fuel oil y déficit en la producción de gasolina que se cubre con importaciones.

La capacidad instalada en el sector eléctrico, a junio de 1987, llegó a 8.116 Mw, de los cuales el 76.1% corresponde a plantas hidroeléctricas y el 23.9% a plantas termoeléctricas. La demanda de electricidad alcanzará, a finales del presente año, 28.640 Gwh.

En los cuadros siguientes se resumen los resultados aproximados de producción y consumo de los principales energéticos para 1986.

ENERGIA PRIMARIA

| | Gas Natural mill. pies cúbicos | Petróleo miles de barriles | Carbón miles de toneladas |
|---------------|-----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Producción | 182893 | 111330 | 10084 |
| Consumo | 140000 | 77310 | 3900 |
| Exportaciones | | 34020 | 4728 |

ENERGIA SECUNDARIA

| | Energía Eléctrica Gwh | Miles de barriles | | | | |
|---------------|--------------------------|-------------------|----------|----------|-------|----------|
| | | GLP** | Gasolina | Kerosene | ACPM | Fuel Oil |
| Producción | 27400 * | 3800 | 25900 | 5050 | 12685 | 22586 |
| Consumo | 22000 | 3600 | 33500 | 5050 | 11152 | 3935 |
| Exportaciones | | | | | 1533 | 18651 |

* Incluye las pérdidas totales.

** Gas licuado de petróleo

La estructura total de producción de energía en el país en 1986 llegó a configurarse así: gas natural 14%, petróleo 57%, carbón 21% y energía eléctrica 8%. A su vez, la estructura del consumo interno por energético fue: gas natural 21.0%, derivados del petróleo 50.2%, carbón 16.4% y energía eléctrica 12.3%.

El esfuerzo que el país ha hecho en años recientes en materia energética, para proveer adecuados recursos para un desarrollo económico sostenido, se refleja principalmente en dos sectores: el petróleo y el carbón.

Estos dos sectores han logrado avanzar en el contexto global de la oferta energética entre 1980 y 1986, pasando de constituir el 68% de dicha oferta en el primer año, al 73% en el último. Considerando que constituyen recursos de gran valor para el comercio exterior, dicho cambio tiene y tendrá efectos positivos en las cuentas comerciales y en todos los sectores económicos.

Esta situación hace del sector energético colombiano un sistema diversificado, dotado de recursos de gran calidad que son apoyo importante para todas las políticas estatales y para la iniciativa privada.

Aunque cada subsector tiene sus propios problemas que ameritan políticas específicas, los energéticos son en la mayoría de los casos sustitutos potenciales como energía primaria o secundaria, y por tanto, lo apropiado es que las acciones específicas se enmarquen dentro de una política energética global. En tal sentido, se han hecho esfuerzos para lograr un planeamiento Integral mediante el Estudio Nacional de Energía y recientemente con las Bases para la Formulación de una Política Energética en Colombia.

POLITICAS GENERALES

La política general del sector energético es satisfacer las necesidades del país, utilizando los recursos más apropiados para los diferentes usos de la energía. Se asigna prioridad a la atención de los consumos básicos residencial y de transporte, ya que afectan de manera importante el nivel de vida de la población de menores ingresos.

Las políticas buscan a su vez, aumentar de manera eficiente la explotación de aquellos recursos abundantes, que generen divisas y recursos fiscales.

Estos objetivos se cumplen mediante acciones integrales y coordinadas en cada uno de los subsectores.

En el sector eléctrico se inició un proceso de saneamiento financiero, basado en la orientación de las Inversiones hacia sub transmisión y distribución, la austeridad y eficiencia de las empresas y la adopción de una política tarifada acorde con los costos económicos y con la capacidad de pago de los usuarios.

En hidrocarburos las prioridades están encaminadas hacia un énfasis en la actividad exploratoria, que garantice el autoabastecimiento a mediano plazo, y la masificación del uso del gas en los sectores residenciales y de transporte, dentro de un marco de sustitución de electricidad y combustibles líquidos.

En carbón se diferencian dos acciones de política: la consolidación comercial y financiera de CARBOCOL y del Proyecto Cerrejón Zona Norte y el desarrollo de nuevos proyectos, siempre y cuando sean ejecutados con capital privado.

Con el fin de garantizar una política energética integral se presentó al Congreso un proyecto de Ley para la creación de la Comisión Nacional de Energía, unidad administrativa especial del Ministerio de Minas y Energía, que tendrá por objeto organizar

y regular la utilización racional e integral de las distintas fuentes de energía. de acuerdo con los requerimientos y el desarrollo económico y social del país.

ENERGIA ELECTRICA

DIAGNOSTICO

La evolución de la capacidad instalada nominal y de la demanda de energía y potencia, en el período 1980-1986, se presenta en el Cuadro No. 1. La demanda total en el sistema nacional pasó de 19.481 Gwh, en 1980 a 27.117 Gwh, en 1986. El comportamiento de las cifras de potencia evolucionó de 3.568 Mw, en 1980 a 4690 Mw, en 1986 y la capacidad nominal pasó de 4177 Mw a 6708, en el mismo período.

Cuadro No. 1

**ENERGIA - SUBSECTOR ELECTRICO
EVOLUCION DE LA CAPACIDAD INSTALADA,
DEMANDA DE ENERGIA Y DE POTENCIA MAXIMA
1980-1986**

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Capacidad Nominal (MW) | 4177 | 4237 | 4967 | 5137 | 5757 | 6456 | 6708 |
| Demanda de Energía (GWH) | 19481 | 19520 | 21549 | 23073 | 24588 | 25739 | 27117 |
| Demanda Máxima de Potencia (MW) | 3568 | 3404 | 3855 | 4040 | 4230 | 4436 | 4690 |

Fuente: ISA

A junio de 1987, el sector eléctrico cuenta con una capacidad Instalada de 8.116 Mw (Cuadro No. 2). Además, con los proyectos en construcción (Betania, Termo guajira I Paraíso-La Guaca, Playas y Río grande) se completarán 9.309 Mw, en 1990. Esta oferta de energía satisface la actual demanda máxima de potencia de 4.991 Mw y permite satisfacer las necesidades de potencia hasta el año 1996 (Cuadro No. 3).

Cuadro No. 2

**ENERGIA - SUBSECTOR ELECTRICO
CAPACIDAD NOMINAL INSTALADA DEL SISTEMA-JUNIO 1987**

| Empresa | Hidráulica | | Térmica | | Total MW | (% del sistema |
|---------|------------|-------|---------|------|-------------|-------------------|
| | MW | (%) | MW | (%) | | |
| EEEB | 1357.5 | 90.9 | 136.5 | 9.1 | 1494.0 | 18.4 |
| EPM | 1198.6 | 80.2 | 0.0 | 0.0 | 1198.6 | 14.8 |
| CVC | 808.6 | 54.1 | 50.0 | 3.3 | 858.6 | 10.6 |
| ICEL | 384.9 | 25.8 | 530.0 | 35.5 | 914.9 | 11.3 |
| CORELCA | 0.0 | 0.0 | 956.9 | 64.0 | 956.9 | 11.8 |
| ISA | 2428.0 | 162.5 | 265.0 | 17.7 | 2693.0 | 33.2 |
| Total | 6177.6 | 76.1 | 1938.4 | 23.9 | 8116.0 | 100.0 |

Estos datos no incluyen: autoprodutores, plantas diesel y plantas en los Territorios Nacionales.

FUENTE: ISA

Con relación a la infraestructura básica de líneas de transmisión, el país cuenta actualmente con 9967 km de redes a 500 Kv, 230 Kv y 115 Kv, mediante las cuales se abastecen las demandas en los centros urbanos de la zona andina, la Costa Atlántica, algunas regiones de la Costa Pacífica y parte del piedemonte llanero. Por características

geográficas particulares, en las intendencias y comisarías se presta el servicio de energía eléctrica mediante plantas diesel, particularmente en sus principales centros de población.

Cuadro No. 3

**ENERGIA - SUBSECTOR ELECTRICO
CAPACIDAD NOMINAL INSTALADA Y DEMANDA 1987 - 1990**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capacidad instalada (MW) | | | | |
| Hidráulica | 6878 | 6878 | 6878 | 7201 |
| Térmica | 2108 | 2108 | 2108 | 2108 |
| Total capacidad | 8986 | 8986 | 8986 | 9309 |
| Demanda | | | | |
| Potencia (MW) | 4991 | 5272 | 5607 | 5954 |
| Energía (Gwh) | 28640 | 30252 | 31877 | 33799 |

FUENTE: ISA

A diciembre de 1986 la demanda de energía eléctrica estaba constituida en un 28.5% por el sector industrial, 48.8% por el sector residencial, 11.6% por el sector oficial y de alumbrado público y 11.1% por el sector comercial. Adicionalmente, las pérdidas tanto en las redes como por robos de energía alcanzaron un 25% de la generación total del sistema.

El sector eléctrico colombiano está conformado por las siguientes entidades:

- Interconexión Eléctrica S.A., integrada por las principales empresas , encargada de construir los proyectos de generación que requieren el esfuerzo conjunto de los socios, así como sus redes de transmisión, y de coordinar el planeamiento y la operación del sistema Interconectado nacional.
- El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, que allende el servicio eléctrico en trece departamentos, mediante sus electrificadoras filiales y en las intendencias y comisarías.
- La Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, que atiende y coordina la generación y transmisión de energía en los departamentos de la Costa Atlántica y la Intendencia de San Andrés y Providencia con ocho electrificadoras filiales.
- La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, cuyas funciones comprenden la atención del servicio eléctrico en el Valle del Cauca.
- La Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, las Empresas Públicas de Medellín y las Empresas Municipales de Cali, entidades del orden municipal.
- La Central Hidroeléctrica de Betania, encargada de la construcción del Proyecto de Betania, en el departamento del Huila.

Adicionalmente a las empresas que prestan el servicio eléctrico, el sector cuenta con la Financiera Eléctrica Nacional, entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de la programación financiera y de la financiación de los gastos de inversión del sector.

Como se observa, el sector eléctrico está conformado por un numeroso grupo de entidades de orden nacional, departamental y municipal, con áreas de influencia específicas, pero con un complejo marco Institucional que dificulta su manejo, planeamiento y operación.

Las empresas del sector eléctrico, en general, afrontan en la actualidad una difícil situación financiera que se refleja, principalmente, en la incapacidad creciente de atender oportunamente sus obligaciones.

La inversión en los últimos años se canalizó hacia la generación, en detrimento de la ampliación, mantenimiento y reposición de la infraestructura de líneas, redes, transformadores y en particular, de la electrificación rural. El desarrollo en exceso de las fuentes de generación, los atrasos en la construcción de redes, los elevados niveles de inversión en especial entre 1980 y 1984, y la alta participación del crédito externo en su financiación, deterioraron la generación interna de fondos de las empresas.

Además, la deuda externa del sector tiene una estructura de plazos que, en algunos casos, no se compadece, ni con los periodos de construcción, ni con la vida útil de los proyectos.

Estos hechos, que se acentuaron por la devaluación del peso en 1985, constituyen los principales orígenes del problema financiero del sector, el cual, en los próximos años, no podrá Invertir y simultáneamente atender el servicio de su deuda.

Existen otros factores que han contribuido, aunque en menor medida, a la crisis financiera. Entre ellos, merecen citarse los siguientes:

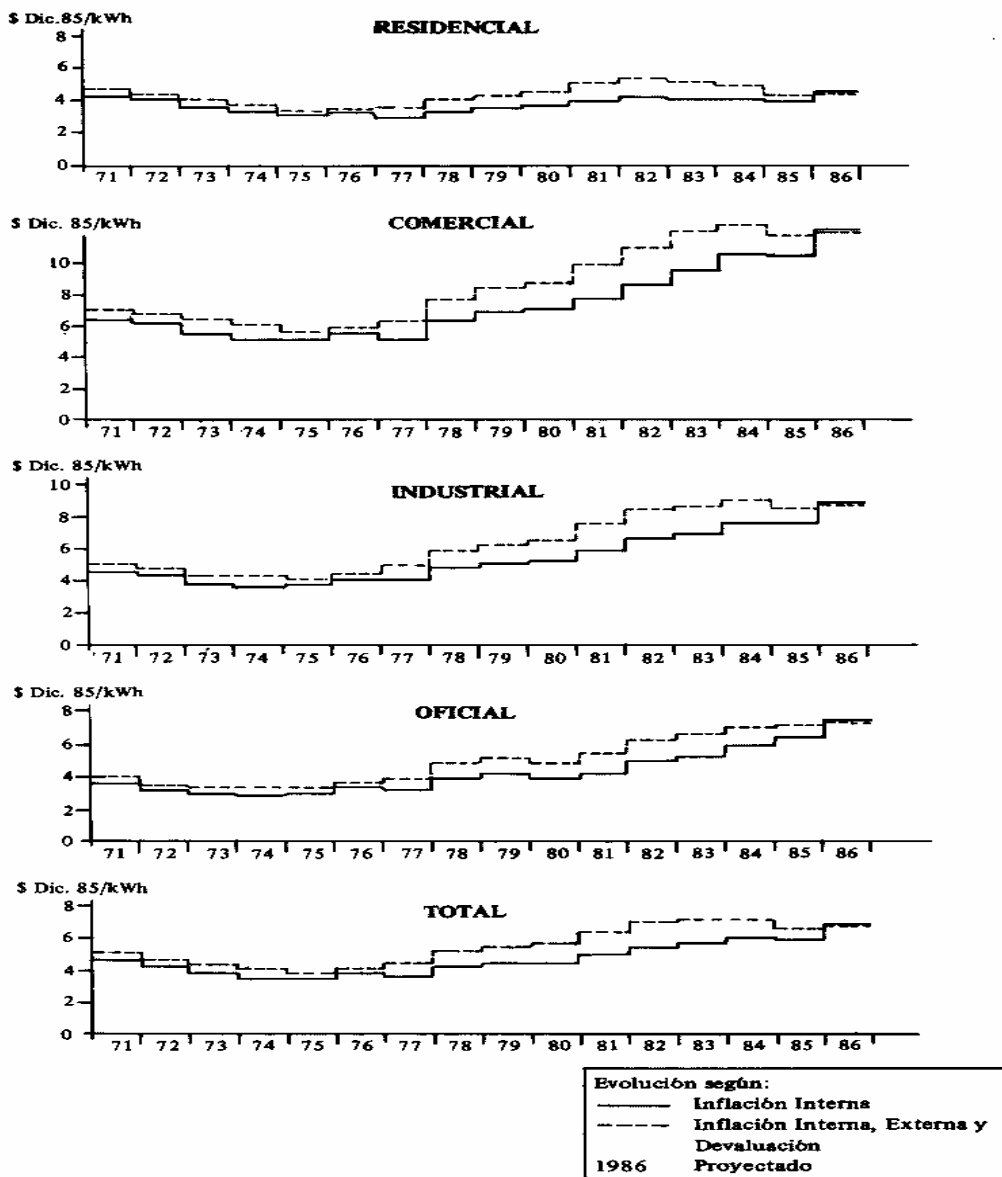
- Sobrecostos en los proyectos por atrasos en las obras, debido a dificultades técnicas, financieras y administrativas.
- Creciente cartera morosa en la facturación del servicio de electricidad con entidades del sector público.
- Incremento en pérdidas técnicas, debido a que las inversiones en transmisión y distribución sufrieron un descuido frente a las Inversiones en proyectos de generación.

Con el fin de contribuir al análisis de las causas indicadas, conviene profundizar en la evolución reciente de las tarifas promedio en el país. Entre 1971 y 1976 las tarifas crecieron en menor proporción que el índice de precios al consumidor y que los índices de costos del sector. En otras palabras, durante ese periodo disminuyó la carga efectiva de las tarifas para los usuarios, en términos de su poder adquisitivo a costa de la situación financiera de las empresas. A partir de esa época, el impacto de las tarifas sobre los

presupuestos de los usuarios aumentó en forma continua. Así, la tarifa media¹ cayó de \$4.57 Kwh., en 1971 a \$3.61 Kwh., en 1977, año a partir del cual comenzó a subir hasta alcanzar \$6.88 Kwh., en diciembre de 1986, como se observa en la Gráfica 1.

A pesar de esa tendencia, la contribución relativa a las finanzas de las empresas muestra dos períodos claramente diferenciados: el primero, entre 1976 y 1982 cuando el incremento tarifarlo fue más acelerado que el de los costos de las empresas, debido a la sobre valoración del peso registrada durante ese periodo, permitiendo cierta holgura financiera. El segundo, entre 1982 y 1986 cuando los Incrementos tarifados no contribuyeron a una mejora efectiva de las finanzas de las empresas, debido a que los costos aumentaron más rápidamente que la tasa de Inflación promedio de la economía, en razón a las altas tasas de devaluación y a la importancia relativa de los gastos en divisas, dentro de los gastos generales del sector.

Gráfica 1
EVOLUCION DE LAS TARIFAS MEDIAS POR SECTOR A NIVEL NACIONAL
(1971-1986)



Este examen indica por qué ha sido posible que se presente simultáneamente saturación en las tarifas de algunas ciudades y sectores, mientras que el esfuerzo de los usuarios no se ha reflejado en una mejora de la situación financiera de las empresas. Estos hechos, sumados a un ritmo acelerado de las Inversiones en el periodo 1980-1984 explican por qué éstas tuvieron que ser financiadas, en su mayor parte y en proporciones crecientes con recursos del crédito externo, cuyo servicio de deuda se vio incrementado además en razón de la devaluación, deteriorando cada vez más la generación interna de fondos, a pesar del considerable esfuerzo tarifario impuesto a los usuarios.

POLITICAS

Las anteriores consideraciones ponen de presente la magnitud y naturaleza de los problemas en los próximos años. De ahí que la política para el sector eléctrico comprenda varios frentes a través de diferentes acciones:

- Ordenar la estructura institucional
- Ordenar financieramente las empresas, para reducir sus gastos, mejorar su eficiencia, racionalizar el programa de inversiones de acuerdo con su prioridad y aumentar la facturación.
- Racionalizar la política tarifaria, para que se guíe por principios económicos y consideraciones redistributivas, y no por simples requerimientos financieros de corto plazo de las empresas.
- Establecer una política de transferencias presupuestales que, dentro de las posibilidades de la política fiscal, apunte hacia la capitalización de las empresas.
- Definir una política de crédito externo e Interno, acorde con los periodos de construcción de los proyectos y con la vida útil de los mismos y ajustada a los distintos requerimientos financieros de las empresas y al ordenamiento del sector en general.

De otro lado, dentro de los procesos de planeamiento y operación en el futuro Inmediato, se requiere aumentar la generación Interna de fondos y reducir los costos operativos de las empresas. A tal propósito se orientan las siguientes acciones básicas de política:

Reducción de las Pérdidas de Energía

No obstante los esfuerzos realizados en el pasado, las pérdidas de energía han aumentado, desde un 20% en 1979, hasta niveles cercanos al 25% en 1986. Esto se debe fundamentalmente al aumento de las pérdidas técnicas por la disminución en las Inversiones en transmisión y distribución. De otra parte, el incremento desmesurado en las tarifas de ciertos estratos y categorías de consumo se reflejó en un aumento de las pérdidas negras (robos de energía).

Por ello, la política del sector eléctrico contempla una reducción gradual de los índices de pérdidas, del 25% en 1986 al 19% en 1990, mediante inversiones en

transmisión, subtransmisión y distribución; ejecución del Programa Nacional de Reducción de Pérdidas -FEN-BID- y racionalización de la estructura tarifaria.

El cumplimiento de este programa proporcionará una generación interna neta de fondos adicional por un valor cercano a US \$250 millones en el período 1987-1990, si se compara con el nivel actual de pérdidas (25%).

Control de gastos administrativos y de capital de trabajo

En el área administrativa se está realizando una acción para disminuir los gastos de explotación de los sistemas y lograr una evolución controlada y adecuada de los requerimientos de capital de trabajo.

La austeridad en los gastos es condición indispensable para solucionar los problemas financieros puesto que, en muchos casos, constituye la manera de obtener una generación interna de fondos positiva, requisito para que las empresas se constituyan en su jetos de créditos adicionales. Por tanto, los costos operativos crecerán en los próximos años, como máximo, a tasas equivalentes a la Inflación Interna. Esto significa una reducción en el gasto real, frente a un mayor volumen de ventas y en general, frente a mayores requerimientos para la operación del sistema.

De otro lado, se busca mejorar la capacidad técnica y administrativa de las electrificadoras departamentales, mediante el establecimiento de sistemas adecuados para la elaboración, control y seguimiento de los presupuestos de operación e Inversiones, así como la definición de manuales administrativos que delimiten claramente responsabilidades.

Con el fin de reducir la cartera morosa de empresas o entidades públicas con las empresas de energía, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, están precisando diversos mecanismos relacionados con la utilización de recursos originados en la Ley 12 de 1986. A su vez, las empresas eléctricas utilizarán estos recursos para disminuir sus deudas con el FODEX.

Racionalización de la política tarifaria

La política tarifaria que se ha puesto en marcha busca, de una parte, contribuir al financiamiento sectorial mediante la fijación de los niveles tarifarios, con base en los costos de largo plazo, y de otra, constituirse en elemento redistributivo del ingreso. Al iniciarse la presente administración, la situación de las tarifas de energía eléctrica se caracterizaba por una estructura uniforme para todo el país: una gran dispersión en los niveles que resultaban, en algunas empresas, inferiores a los costos reales de prestación del servicio y, en otras, considerablemente por encima de éstos; y síntomas de saturación tarifaria en algunas regiones y sectores de consumo.

La política tarifada definida comprende los siguientes parámetros:

- Para los sectores productivos y para los usuarios de altos ingresos, las tarifas se fijan ligeramente por encima del costo Incremental de largo plazo de prestación del servicio.

- Para los usuarios residenciales de bajos Ingresos, las tarifas correspondientes a consumos básicos (hasta 400 Kwh.-mes) se fijan por debajo del costo Incremental de largo plazo.

- Para el sector residencial el proceso de ajuste mensual se basa en el incremento del salario mínimo: para los demás usuarios en los índices de costos.

- Para el sector agropecuario se establecen tarifas preferenciales.

El cumplimiento de las metas propuestas implica ajustes puntuales en algunos sectores de ciertas regiones, en las cuales las tarifas difieren de los costos Incrementales de largo plazo.

Adicionalmente, la Junta Nacional de Tarifas expidió resoluciones para regular las tarifas de venta en bloque entre empresas generadoras, teniendo como base la estructura de los diferentes mercados. Como complemento se adelantarán otras acciones:

- Promover la instalación de medidores de consumo.
- Mejorar los procedimientos de facturación.
- Reglamentar la estratificación socioeconómica.
- Informar ampliamente al usuario sobre la estructura tarifada.
- Mejorar las metodologías para calcular las estructuras de costo.

INVERSIONES Y FINANCIACION

Las inversiones programadas para el sector ascienden a \$476.518 millones en el período 1987-1990 (Cuadro No.4).

La definición de este programa se basa en un cambio en la prioridad de las inversiones, buscando aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio mediante el incremento de las inversiones en transmisión, subtransmisión y distribución, electrificación rural y reducción de pérdidas.

Los principales criterios considerados en el programa de inversiones son los siguientes:

- Atender los compromisos contractuales adquiridos desde hace varios años en razón a los sobrecostos que implicaría un replanteamiento sustancial de los proyectos de generación en curso (Cuadro No. 5). Esto significa que además de los proyectos que entrarán en operación en 1987 (Termo guajira I Jaguas y San Carlos II se han incluido solamente los gastos de Inversión en Guavio. Río grande y Playas, así como los correspondientes a pequeñas centrales hidroeléctricas (Plan ICEL-BID) y al programa de instalación de 64 plantas diesel en los Territorios Nacionales.

Cuadro No. 4

**ENERGIA-SUBSECTOR ELECTRICO
INVERSIONES 1987-1990 (1)
(Millones de pesos coonstantes)**

| Empresa | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1987-1990 |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| Grupo CORELCA | | | | | |
| Generación | 5196 | | | 1940 | 7136 |
| Transmisión | 3519 | 1389 | 7202 | 9186 | 21296 |
| Distribución | 6559 | 6630 | 5918 | 6632 | 25739 |
| Estudios y otros | 170 | 164 | 121 | 66 | 521 |
| Total grupo CORELCA | 15444 | 8183 | 13241 | 17824 | 54692 |
| EPM | | | | | |
| Generación | 9537 | 25636 | 10765 | 2327 | 48265 |
| Transmisión | | | | | 0 |
| Distribución | 10777 | 4815 | 6323 | 4370 | 26285 |
| Estudios y otros | 526 | 984 | 1229 | 991 | 3730 |
| Total EPM | 20840 | 31435 | 18317 | 7688 | 78280 |
| CVC | | | | | |
| Generación | | | 740 | 3696 | 4436 |
| Transmisión | 209 | 933 | 1058 | 599 | 2799 |
| Distribución | 1092 | 2928 | 2578 | 1701 | 8299 |
| Estudios y otros | 536 | 180 | 84 | 100 | 900 |
| Total CVC | 1837 | 4041 | 4460 | 6096 | 16434 |
| ISA | | | | | |
| Generación | 6281 | | | 1057 | 7338 |
| Transmisión | 5879 | 19217 | 26611 | 16717 | 68424 |
| Distribución | | | | | 0 |
| Estudios y otros | 1234 | 946 | 1567 | 2138 | 5885 |
| Total ISA | 13394 | 20163 | 28178 | 19912 | 81647 |
| Grupo ICEL | | | | | |
| Generación | 4114 | 4675 | 1305 | 3336 | 13430 |
| Transmisión | 5160 | 1857 | 5545 | 5768 | 18330 |
| Distribución | 6021 | 8517 | 11555 | 19292 | 45385 |
| Estudios y otros | 102 | 134 | 68 | | 304 |
| Total grupo ICEL | 15397 | 15183 | 18473 | 28396 | 77449 |

Continúa

Cuadro No. 4

**ENERGIA-SUBSECTOR ELECTRICO
INVERSIONES 1987-1990 (1)
(Millones de pesos coonstantes)**

| Empresa | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1987-1990 |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| EEEB | | | | | |
| Generación | 35920 | 28837 | 25560 | 14689 | 105006 |
| Transmisión | | | | | 0 |
| Distribución | 13435 | 11886 | 8897 | 15558 | 49776 |
| Estudios y otros | 1494 | 1620 | 1258 | 1236 | 5608 |
| Total EEEB | 50849 | 42343 | 35715 | 31483 | 160390 |
| CHB | | | | | |
| Generación | 7626 | | | | 7626 |
| Total CHB | 7626 | 0 | 0 | 0 | 7626 |
| Total sector eléctrico | | | | | |
| Generación | 68674 | 59148 | 38370 | 27045 | 193237 |
| Transmisión | 14767 | 23396 | 40416 | 32270 | 110849 |
| Distribución | 37884 | 34776 | 35271 | 47553 | 155484 |
| Estudios y otros | 4062 | 4028 | 4327 | 4531 | 16948 |
| Total sector | 125387 | 121348 | 118384 | 111399 | 476518 |

(1) Corresponde a cifras de causación

FUENTE: D.N.P.

- Los nuevos proyectos de generación sólo serían requeridos para atender la demanda hacia el año 1996. Por lo tanto, la iniciación de nuevas inversiones se aplaza hasta el año 1990. En 1996, la demanda prevista de potencia será de 8507 Mw frente a una capacidad instalada efectiva de 9311 Mw. El margen de reserva será del 8.6% y por ello se debe asegurar que, en dicho año, entre a operar un nuevo proyecto cuya construcción debe empezar en 1990.

Cuadro No. 5

**ENERGIA - SUBSECTOR ELECTRICO
ADICIONES EN 1987-1991**

| Proyectos | Capacidad nominal (MW) | Fecha de entrada en operación |
|------------------|-------------------------------------|--|
| San Carlos II | 620 | Mayo 1987 |
| Jaguas | 170 | Mayo 1987 |
| Calderas | 15 | Mayo 1987 |
| Mesitas | 600 | Mayo 1987 |
| Betania | 500 | Agosto 1987 |
| Termoguajira II | 170 | Agosto 1987 |
| Playas | 200 | Marzo 1988 |
| Riogrande II | 322 | Junio 1990 |
| Guavio | 1000 | Junio 1991 |

FUENTE: ISA

- En cuanto a la inversión en transmisión, el programa comprende líneas y subestaciones que permitirán mejorar la infraestructura de transporte de energía y, de esta manera, prestar un mejor servicio. Se destacan líneas de refuerzo al sistema interconectado como el segundo circuito a la Costa Atlántica, las líneas Betania-Ibagué-La Mesa, las líneas del sistema nordeste (Bucaramanga-Ocaña-Cúcuta y San Carlos-Barranca) y líneas que interconectan nuevos sistemas como Pasto-Tumaco, Bucaramanga-Arauca y Guavio-Villavicencio. La línea Pasto-Tumaco se empezará a construir en 1988 con financiación directa del Gobierno Nacional. En total, se construirán 15.415.4 km de líneas a 500 Kv, 115 Kv y 230 Kv. En el cuadro No. 6 se muestran las principales líneas que entrarán a operar en el período 1987-1990.

- Las inversiones en subtransmisión y distribución urbana comprenden, el Programa Nacional de Reducción de pérdidas FEN BID, los programas de ampliación de redes urbanas en Bogotá, Medellín, Valle del Cauca y en general, en las áreas de las electrificadoras filiales de ICEL y de CORELCA.

- Las inversiones en electrificación rural comprenden la iniciación de la segunda fase del Programa Nacional de Electrificación Rural del ICEL que permitirá aumentar la cobertura rural del 27% al 40% en 1991, es decir, vincular al servicio aproximadamente 100.000 viviendas campesinas, con una inversión cercana a los \$15.000 millones. Mediante este programa se construirán 15.000 1cm de líneas de media y baja tensión, 1.500 1cm de líneas de transmisión a 115 Kv, se instalarán 10.000 transformadores de 25 Kva., en promedio y 70 subestaciones de baja capacidad, a 115/34.5/13.8 Kv.

Cuadro No. 6

**ENERGIA - SUBSECTOR ELECTRICO
PLAN DE EXPANSION DE LA TRANSMISION
A 230 KV Y 500 KV**

| Empresa | Línea | Longitud (Kms) | No. Ctos | Voltaje (KV) | Año de entrada |
|----------------|-----------------------|---------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------------|
| ISA | Ancon Sur-Esmeralda | 132.4 | 2 | 230 | 1988 |
| CHEC | Esmeralda-La Hermosa | 24.0 | 2 | 230 | 1988 |
| ISA | Bucaramanga-Arauca | 245.0 | 1 | 230 | 1989 |
| ICEL | Popayán-Pasto | 193.2 | 2 | 230 | 1989 |
| CORELCA | Sabanalarga-Fundación | 92.6 | 1 | 230 | 1990 |
| EPM | Occidente-Ancon Sur | 19.0 | 2 | 230 | 1990 |
| EPM | La Tasajera-Barbosa | 20.0 | 1 | 230 | 1990 |
| EPM | La Tasajera-Occidente | 30.0 | 2 | 230 | 1990 |
| CVC | Pasto-Tumaco | 225.0 | 1 | 230 | 1990 |
| ISA | Interconexión 2 Cto. | 566.0 | 1 | 500 | 1990 |
| ISA | San Carlos-Barranca | 183.2 | 1 | 230 | 1990 |
| ICEL | B/manga-Ocaña-Cúcuta | 222.0 | 1 | 230 | 1990 |
| CORELCA | Valledupar-Cuestecita | 110.0 | 1 | 230 | 1991 |
| ISA | Ibagué-La Mesa | 110.0 | 2 | 230 | 1991 |
| ISA | Betania-Ibagué | 200.0 | 2 | 230 | 1991 |
| ISA | Guavio-Villavicencio | 90.0 | 1 | 230 | 1991 |
| EEEEB | Guavio-Circo | 80.0 | 2 | 230 | 1991 |
| EEEEB | Guavio-Circo | 100.0 | 2 | 230 | 1991 |

FUENTE: ISA

- La segunda fase del Programa Regional de Electrificación Rural de la Costa Atlántica de CORELCA llene por objeto completar la Fase A del programa y alcanzar así un total de 800 poblaciones, que vinculan 70.000 nuevos usuarios y mejoran las instalaciones que atienden cerca de 150.000 usuarios.

- Adicionalmente se contemplan los programas de electrificación rural en las áreas de jurisdicción de EEEB, EPM y CVC y la Instalación de 64 plantas diesel en poblaciones de las intendencias y comisarías, que benefician a 22.000 usuarios en 50 poblaciones de los Territorios Nacionales.

- Las otras inversiones del sector comprenden estudios requeridos por las empresas y ampliaciones necesarias de planta general y centros de control.

Entre 1987 y 1990 del total de inversión se destinarán: 37% a generación. 26% a transmisión, 33% a distribución y el 4% restante a estudios y otras Inversiones menores. El cumplimiento de este programa contribuirá al saneamiento de las finanzas y a incrementar el cubrimiento del servicio en áreas densamente pobladas, zonas rurales y campesinas.

La estrategia de financiación externa del sector eléctrico para el período 1987-1990, se ha definido teniendo en cuenta los lineamientos generales del programa de endeudamiento externo del país, tanto en la composición de los nuevos créditos, como en

su destino. Se programa contratar crédito externo que sirva para proveer los recursos faltantes de inversión y para capitalizar algunas empresas con problemas financieros. En este sentido se cuenta con US \$1 147.4 millones correspondientes a créditos vigentes y ya definidos y con el crédito sectorial compuesto por recursos procedentes de la banca multilateral, comercial, de agencias de exportación y de proveedores, por un valor estimado en US \$1.300 millones.

En términos de prestatarios se buscará que los créditos contratados por el Gobierno se canalicen hacia las empresas con problemas operativos, de tal manera que los recursos se transfieran bajo las modalidades de capitalización o de crédito interno. La parte restante del crédito sectorial proveerá a la FEN de recursos necesarios en la financiación local.

PETROLEO

DIAGNOSTICO

En el cuadro No. 7 se muestra la evolución histórica del consumo de los principales derivados. El consumo de gasolina y ACPM se incrementó en los últimos seis años en un 3.5% en promedio anual. Parte del consumo de algunos derivados, especialmente la gasolina, se ha suplido con importaciones, que en 1986 ascendieron a 21.000 barriles diarios, equivalentes a US\$ millones. Otras importaciones corresponden a crudo y ACPM. En cuanto a las exportaciones, el principal producto ha sido el fuel oil entre 1980 y 1986 (Cuadro No. 8).

En los últimos años, en el sector de hidrocarburos se asignó fundamental importancia a la actividad exploratoria por parte de ECOPETROL y de las compañías privadas. Los resultados se reflejan en el descubrimiento de nuevos yacimientos en el Huila, Casanare, Meta y Arauca. De especial significado es el hallazgo de Cravo Norte, el cual permite al país el autoabastecimiento interno de crudos y le devuelve la condición de exportador, que había perdido desde 1974.

Cuadro No. 7

**ENERGIA - SUBSECTOR PETROLEO
CONSUMO NACIONAL DE LOS PRINCIPALES COMBUSTIBLES 1980-1986
(Miles de barriles diarios)**

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gasolina regular | 69.7 | 71.1 | 73.4 | 75.9 | 77.2 | 81.3 | 82.4 |
| Gasolina extra | 3.1 | 2.9 | 3.3 | 4.2 | 5.4 | 6.8 | 8.6 |
| ACPM | 24.9 | 25.5 | 26.7 | 27.7 | 28.5 | 30.1 | 29.5 |
| Queroseno | 6.7 | 6.4 | 5.6 | 5.2 | 4.8 | 4.7 | 4.5 |
| Otros combustibles blancos | 14.6 | 16.5 | 17.9 | 16.8 | 15.1 | 14.7 | 13.5 |
| Combustoleo y crudo de castilla | 15.1 | 13.8 | 13.9 | 13.7 | 13.6 | 12.9 | 12.5 |
| Asfaltos | 2.2 | 2.5 | 2.6 | 2.5 | 2.4 | 2.2 | 2.3 |
| GLP | 7.7 | 7.8 | 8.0 | 9.3 | 9.9 | 10.1 | 10.5 |
| Total | 144.0 | 146.5 | 151.4 | 155.3 | 156.9 | 162.8 | 163.8 |

FUENTE: ECOPETROL

Cuadro No. 8

**ENERGIA - SUBSECTOR PETROLEO
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE PETROLEO
Y DERIVADOS 1980 - 1986
(Miles de barriles diarios)**

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Importaciones | | | | | | | |
| Petróleo | 19.7 | 20.9 | 20.0 | 37.9 | 26.8 | 18.5 | 0.0 |
| Gasolina motor | 20.7 | 15.2 | 25.5 | 17.6 | 15.5 | 25.8 | 21.0 |
| ACPM | 11.7 | 19.4 | 4.0 | 2.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2. Exportaciones | | | | | | | |
| Petróleo | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 45.2 |
| Fuel Oil | 25.9 | 28.4 | 32.6 | 42.9 | 46.0 | 51.7 | 52.6 |
| Bunkers | 4.6 | 4.2 | 3.7 | 3.6 | 2.8 | 3.0 | 2.7 |

FUENTE: ECOPETROL

Con los nuevos descubrimientos el país contaba, a 31 de diciembre de 1986, con reservas remanentes por 1.943 millones de barriles (Cuadro No. 9). Este nivel representa una relación reservas/producción de 15 años, similar al que se tenía en 1950, cuando se inició el proceso de declinación de reservas, que llegó hasta 378 millones de barriles en 1978. A partir de este año, como resultado del incremento en los precios internacionales, de la participación de las compañías extranjeras (mediante el mecanismo del contrato de asociación) y de la fijación del precio de compra del petróleo nacional a las compañías privadas con base en el precio internacional, se recuperó de manera importante la actividad exploratoria, con los resultados antes señalados. Sin embargo, de no producirse nuevos hallazgos el país volvería a importar crudos en 1994, con los negativos efectos sobre la balanza de pagos.

Cuadro No. 9

**ENERGIA - SUBSECTOR PETROLEO
RESERVAS REMANENTES DE PETROLEO
A DICIEMBRE DE 1986
(Millones de barriles)**

| Cuenca | |
|-------------------|-------------|
| Llanos Orientales | 1152 |
| Medio Magdalena | 411 |
| Alto Magdalena | 258 |
| Bajo Magdalena | 75 |
| Putumayo | 37 |
| Catatumbo | 10 |
| Total | 1943 |

FUENTE: Ministerio de Minas y Energía

La producción de petróleo en los últimos años se basó en el máximo aprovechamiento de las reservas existentes, mediante esfuerzos tecnológicos y de capital con inversiones en proyectos como la recuperación secundada del Campo Casabe. La producción total se incrementó en un 142% entre 1980 y 1986, cuando pasó de 124.600 a 302.100 barriles diarios. Esta mayor producción se origina esencialmente en la extracción del crudo en campos en asociación, puesto que la producción directa de ECOPETROL se ha mantenido en un nivel estable (Cuadro No. 10).

Cuadro No. 10

**ENERGIA - SUBSECTOR PETROLEO
PRODUCCION DE CRUDO 1980 - 1986
(Miles de barriles diarios)**

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Directa ECOPETROL | 70.3 | 68.5 | 68.0 | 69.2 | 69.5 | 68.4 | 73.3 |
| Asociación | 9.7 | 12.3 | 14.8 | 20.2 | 31.8 | 40.8 | 162.4 |
| Concesión | 44.6 | 52.9 | 58.9 | 62.5 | 65.6 | 67.0 | 66.4 |
| Total | 124.6 | 133.7 | 141.7 | 151.9 | 166.9 | 176.2 | 302.1 |

FUENTE: ECOPETROL

En el área de refinación y petroquímica, en los últimos años, la inversión se ha canalizado a mejorar las unidades existentes, mediante la modernización y/o construcción de unidades complementadas para optimizar el uso de los equipos y simultáneamente abastecer el consumo de combustibles y petroquímicos que de manda el país. Además, se lograron incrementos marginales en la capacidad de refinación, llegando a 215.000 barriles diarios de capacidad a nivel nacional.

En cuanto a la infraestructura de transporte, el país ha venido ampliando la red de oleoductos y poliductos con el fin de abastecer de crudos a las refinerías, satisfacer las demandas de productos al consumidor y transportar el petróleo y el Fuel Oil hacia los puertos de exportación. La red existente, a diciembre de 1986, es de aproximadamente 8.300 km, de los cuales un 64% pertenecen a ECOPETROL y 770 km a la asociación Cravo Norte. Sin embargo, ante los descubrimientos de los Llanos Orientales y del Huila se presentan restricciones que se harán más críticas en la medida en que se incrementen la producción y las exportaciones.

POLITICAS

Objetivo de la política del sector petrolero es consolidar la auto- suficiencia a largo plazo, mediante el cumplimiento de un programa estricto de actividad exploratoria. Para ese propósito, el Plan Quinquenal de exploración de ECOPETROL contempla la perforación de 23 pozos anuales y el desarrollo de una intensa actividad sismográfica. En este sentido, se constituyó el Fondo de Exploración, como mecanismo para garantizar a mediano plazo recursos para cumplir la meta propuesta. Este fondo se capitaliza con parte de los ingresos brutos de las exportaciones petroleras de la empresa.

La actividad exploratoria de ECOPETROL se complementa con las inversiones de las compañías privadas, de las cuales se espera la perforación de unos 35 a 40 pozos anuales.

Esto se logra man teniendo el sistema de contratos de asociación y la política de precios de compra de crudo a las compañías privadas. Además, se pusieron en práctica nuevos mecanismos que permiten estimular la inversión extranjera con fórmulas como la del contrato de participación de riesgo para algunas áreas específicas.

Paralelamente, y de acuerdo con los resultados del programa de exploración, se desarrollan los nuevos campos descubiertos en asociación y directamente por parte de ECOPETROL. Con base en los estimativos actuales, la producción petrolera pasará de 389.000 barriles diarios en 1987 a 506.600 barriles diarios en 1990, generando un excedente de petróleo crudo de más de 220.000 barriles diarios en promedio al año (Cuadro No. 11).

De otro lado, teniendo en cuenta la capacidad de refinación actual del país y un crecimiento en el consumo de gasolina de 4.1% en promedio anual, se estima un volumen de importación superior a los 20.000 barriles diarios, a finales de la década. (Cuadro No. 12). A partir de 1990, este volumen se incrementa hasta sobrepasar los 60.000 barriles diarios al finalizar el siglo. No obstante, la conveniencia de construcción de una nueva refinería está supeditada a la factibilidad que resulte de su estudio, desde el punto de vista técnico y financiero para la empresa, así como de su Impacto macroeconómico. Dado que con la actividad exploratoria propuesta, por lo menos se mantendrá la producción, la decisión debe basarse en la evaluación y comparación de dos alternativas ampliar la capacidad refinadora del país o ampliar el sistema de poliductos y oleoductos para el transporte de crudo y productos de exportación e Importación (Gasolina y Fuel Oil), analizando adicionalmente la expectativa mundial de disminución en la demanda de Fuel Oil.

Cuadro No.11

**ENERGIA - SUBSECTOR PETROLEO
PRODUCCION DE CRUDO, EXPORTACIONES E
IMPORTACIONES DE CRUDO Y DERIVADOS 1987 - 1990
(Miles de barriles diarios)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Producción (1) | | | | |
| Directa | 80 | 85 | 111 | 109 |
| Asociación | 248 | 296 | 367 | 352 |
| Concesión | 61 | 57 | 51 | 45 |
| Subtotal producción | 389 | 438 | 529 | 506 |
| Exportaciones | | | | |
| Crudo ECOPETROL | 77 | 116 | 198 | 174 |
| Crudo Asociados | 75 | 86 | 86 | 86 |
| Fuel Oil | 61 | 59 | 57 | 58 |
| Otros | 12 | 8 | 7 | 6 |
| Importaciones | | | | |
| Gasolina | 13 | 20 | 19 | 21 |

(1) La proyección de producción de crudo se basa en la explotación de las reservas ya descubiertas, pero está sujeta a la disponibilidad de una infraestructura de oleoductos adecuada, siendo que, en caso contrario estas metas de producciónse desplazarán en el tiempo.

FUENTE: ECOPETROL - DNP

Cuadro No. 12

ENERGIA - SUBSECTOR PETROLEO PROYECCION DE CONSUMO DE DERIVADOS 1987 - 1990 (Miles de barriles diarios)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------------|------|------|------|------|
| Gasolina regular | 84.0 | 88.9 | 92.5 | 96.3 |
| Gasolina extra | 10.0 | 11.0 | 12.1 | 13.3 |
| ACPM | 30.0 | 31.1 | 32.3 | 33.6 |
| Queroseno | 4.5 | 4.3 | 4.0 | 3.8 |
| Otros combustibles blancos | 14.0 | 14.0 | 14.0 | 14.0 |
| Combustoleo y crudo de castilla | 12.5 | 12.5 | 12.5 | 12.5 |
| Asfaltos | 2.3 | 2.3 | 2.3 | 2.3 |
| GLP | 10.5 | 10.5 | 10.5 | 10.5 |

Fuente: **ECOPETROL**

La política de fijación de precios internos tiene en cuenta el impacto macroeconómico sobre el nivel general de precios y el efecto sobre las finanzas de ECOPETROL. Mantener el precio de la gasolina y demás derivados, en términos reales, evita un crecimiento desmedido en el consumo, como el ocurrido durante 1985 (6.5%), y garantiza ingresos suficientes para adelantar los programas de Inversiones de ECOPETROL y del Fondo Vial. Además, se continúa con la política de desmonte gradual de los subsidios otorgados a algunos de los derivados del petróleo.

El aumento esperado en la producción de crudo y la mayor demanda de productos blancos requiere una red de oleoductos, poliductos y sistemas de almacenamiento adecuados, que garanticen el normal abastecimiento de petróleo a las refinerías, de productos a todos los centros de consumo y del transporte de crudo y derivados hacia los puertos de exportación e importación.

En este sentido, se avanza en la construcción del oleoducto de los Llanos que tiene como finalidad mejorar el transporte de crudos de Meta y Casanare. Asimismo, se analiza la posible complementación y ampliación del oleoducto que conecta los yacimientos del Huila con la Red Central, teniendo en cuenta los nuevos hallazgos en esta zona y la limitada capacidad del oleoducto existente.

De otra parte, si se considera el incremento esperado de la inversión en carreteras en el piedemonte del Llano, es conveniente estudiar la factibilidad de la construcción de una planta de asfaltos, que tendría como insumo básico el crudo de Castilla.

Los excedentes financieros generados en el sector en los próximos años, se colocarán en papeles oficiales, a fin de permitir, dentro del contexto de sano manejo macroeconómico, la financiación de planes prioritarios del Gobierno.

INVERSION

El estimativo de la inversión pública en el sector petróleo por parte de ECOPETROL para el periodo 1987-1990, asciende a \$400.000 millones. Esta cifra contempla: realizar el Plan Quinquenal de exploración directa; desarrollar los nuevos campos propios

descubiertos por la empresa; construir oleoductos y poliductos para garantizar el transporte de crudo y derivados que se requiera para permitir una producción apropiada en los campos, exportar los excedentes de crudo y derivados; satisfacer las demandas regionales de productos desde las refinерías y los puertos de importación; y continuar el mejoramiento de los centros de refinación mediante modernización y construcción de unidades adicionales y programas de mantenimiento ordinario (Cuadro No. 13).

Cuadro No. 13

**ENERGIA - SUBSECTOR PETROLEO
INVERSIONES 1987-1990
(Millones de pesos constantes de 1987)**

| Entidad | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1987-1990 |
|-------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| ECOPETROL | | | | | |
| Exploración | 12576 | 23042 | 20682 | 24994 | 81294 |
| Operaciones asociadas | 20712 | 21631 | 8864 | 9289 | 60496 |
| Producción | 23016 | 20691 | 26591 | 26542 | 96840 |
| Refinación y Transporte | 27840 | 19750 | 19773 | 25436 | 92799 |
| Programa de Gas | 8712 | 4937 | 7045 | 2654 | 23348 |
| Otros | 8256 | 7524 | 16591 | 10174 | 42545 |
| Total* | 101112 | 97576 | 99545 | 99088 | 397322 |

* Excluye aportes a CARBOCOL

FUENTE: ECOPE'TROL - DNP

GAS NATURAL

DIAGNOSTICO

El área de la Costa Atlántica cuenta con reservas probadas recuperables de gas natural seco por 3.058 miles de millones de pies cúbicos y de un alto potencial de reservas probables que permitirán satisfacer de modo adecuado la demanda del país en el mediano y largo plazo, ya que la relación reservas/producción actual es del orden de 32 años. En el área de Barrancabermeja, la caída en los precios internacionales y el sistema utilizado para la compra de gas desestimulan el desarrollo de los yacimientos y la exploración y permiten prever un déficit en el abastecimiento de gas en la refinерía. Las reservas en esta zona, a diciembre de 1986,. eran de 661.000 millones de pies cúbicos con una relación reservas/producción de diez años (Cuadro No. 14).

La producción total del país en 1986 fue de 382 millones de pies cúbicos diarios, con una estructura de consumo en la que el 43% corresponde al sector eléctrico; 28% al sector industrial; 28% a ECOPE'TROL; y 1% al sector residencial y transporte (Cuadro No.15).

El análisis de la utilización del gas natural en Colombia pone de presente el problema del planeamiento integral del sector energético y de la utilización racional de los recursos disponibles.

Cuadro No. 14

**ENERGIA - SUBSECTOR GAS
RESERVAS RECUPERABLES PROBADAS
DE GAS NATURAL A DICIEMBRE DE 1986
(Miles de millones de pies cúbicos)**

| Cuenca | |
|-------------------|-------------|
| Guajira | 3058 |
| Bajo Magdalena | 101 |
| Medio Magdalena | 661 |
| Alto Magdalena | 21 |
| Llanos Orientales | 88 |
| Otros | 86 |
| Total | 4015 |

FUENTE: Ministerio de Minas y Energía

Cuadro No. 15

**ENERGIA - SUBSECTOR GAS
PRODUCCION Y CONSUMO DE GAS NATURAL 1980 - 1986
(Millones de pies cúbicos por día)**

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. Producción | | | | | | | |
| Guajira | 119.7 | 159.7 | 195.1 | 216.3 | 214.8 | 218.0 | 231.2 |
| Difficil | 27.1 | 7.8 | 6.5 | 19.6 | 23.0 | 21.9 | 21.6 |
| Jobo - Tablón | 33.2 | 32.3 | 25.3 | 18.9 | 12.7 | 9.9 | 7.7 |
| Payoa | 38.8 | 41.9 | 44.9 | 46.8 | 47.4 | 46.5 | 45.8 |
| Otros | 67.0 | 73.3 | 69.4 | 70.6 | 83.1 | 85.4 | 75.7 |
| Total | 285.8 | 315.0 | 341.2 | 372.2 | 381.0 | 381.7 | 382.0 |
| 2. Consumo | | | | | | | |
| Termoeléctricas | 139.2 | 151.5 | 166.9 | 196.9 | 191.8 | 176.6 | 168.7 |
| ECOPETROL | 74.7 | 82.6 | 87.6 | 91.3 | 97.5 | 108.5 | 108.1 |
| Petroquímicas | 10.8 | 10.8 | 10.8 | 11.6 | 10.7 | 10.7 | 10.1 |
| Industrias | 60.9 | 69.2 | 74.6 | 70.6 | 78.5 | 82.2 | 89.6 |
| Doméstico | 0.3 | 0.9 | 1.3 | 1.8 | 2.5 | 3.7 | 5.5 |
| Total | 285.9 | 315.0 | 341.2 | 372.2 | 381.0 | 381.7 | 382.0 |

FUENTE: ECOPETROL

El patrón existente muestra un uso ineficiente de recursos energéticos. en particular en los sectores residencial y de transporte, con altos consumos de electricidad y gasolina importada, respectivamente. Al mismo tiempo, no se ha dado uso adecuado al gas natural, no obstante su alto potencial de reservas probadas y probables. En el consumo de los hogares y en el transporte este recurso puede ser aprovechado a costos inferiores para la economía, en un 60%. El gas natural es consumido en su mayor parte para la generación de energía eléctrica en la Costa Atlántica y en los departamentos de Santander y Norte de Santander. Además, en épocas recientes se iniciaron procesos de distribución de gas por redes, para consumo residencial, en las ciudades cercanas a las áreas de producción como Barranquilla, Cartagena, Santa Marta. Bucaramanga. Neiva y

Villavicencio. Sin embargo, la participación del consumo de este sector en el total es muy baja.

Así mismo, se dieron los primeros pasos tendientes a apoyar la sustitución de gasolina por gas natural comprimido en el transporte público, en la Costa Atlántica y Neiva.

POLITICAS

Teniendo en cuenta que desde una perspectiva de costo económico de los recursos energéticos disponibles, el gas natural presenta una condición favorable para algunos sectores de consumo, la política está dirigida hacia la masificación de su uso en los sectores residencial e industrial y transporte público, en forma de gas comprimido en poblaciones cercanas a campos de gas o a gasoductos.

Con esto se busca orientar el consumo energético de los sectores residenciales (cocción y calentamiento de agua) e industrial hacia un uso más intensivo de gas natural y gas propano respectivamente, con el fin de sustituir gradualmente las necesidades de importación de gasolina y de generación de energía eléctrica.

En complemento, ECOPETROL garantiza la oferta de gas de acuerdo con los requerimientos de la demanda, mediante mecanismos de precios y mayor actividad exploratoria.

Estas políticas se desarrollan con el Programa de Gas que con templa dos fases. En la primera, se abastece el consumo de zonas cercanas a gasoductos, incrementando el suministro de gas natural a los sectores residencial e industrial de la Costa Atlántica, Santander, Huila, Tolima, piedemonte llanero y Meta: de gas natural comprimido dirigido al transporte público de la Costa Atlántica: y de gas propano a Meta y Bogotá. Esto implica la conexión de usuarios a gasoductos existentes y la construcción de nuevos gasoductos. Así mismo, y para garantizar suministro de gas propano en el Meta, se hace necesario adelantar obras como la planta de separación de gas.

La segunda fase corresponde a la conexión de las principales áreas productoras de gas natural a los centros de demanda, mediante la construcción de los gasoductos entre Apiay y Bogotá, para transportar excedentes a las zonas del sur oriente de Bogotá y del gasoducto central, que en su primera etapa incluirá el tramo Guajira-Barranca, para llevar gas natural de yacimientos de la Guajira al área del Magdalena Medio y regiones intermedias. En una segunda etapa se construirá el tramo Barranca-Bogotá y la red urbana de distribución de gas en Bogotá.

Los precios del gas natural y del gas licuado para el uso en sectores residencial, industrial y transporte se fijarán teniendo en cuenta el incentivo necesario para su uso y evitar que ECOPE TROL asuma nuevos subsidios por este concepto. En relación con el precio del gas con destino a la generación eléctrica, se continúa con la política de eliminación de los subsidios implícitos.

INVERSION

La inversión pública requerida para el desarrollo del Programa de Gas, que efectuará ECOPETROL, es del orden de US \$25 millones anuales, ya que la construcción de los gasoductos se hará con la participación del sector privado en empresas de capital mixto. La participación de ECOPETROL se orientará principalmente a la construcción de gasoductos y a otras obras complementarias, como estaciones de compresión, planta de secado de gas, etc.

CARBON

DIAGNOSTICO

El estimativo de reservas demostradas de carbón asciende a cerca de 5.000 millones de toneladas, mientras que la producción anual apenas superó los 11 millones en 1986 (Cuadros Nos. 16 y 17). Esto demuestra la gran riqueza carbonífera del país. De la producción nacional, cerca de 5 millones de toneladas se consumen internamente, destinándose el resto a los mercados de exportación (Cuadro No. 18). En cuanto al origen de la producción, cerca de un 65% proviene de grandes proyectos y el resto, un 35%, de 1.500 explotaciones a pequeña y mediana escala.

Cuadro No. 16

**ENERGIA - SUBSECTOR CARBON
RESERVAS MEDIAS DE CARBON
A DICIEMBRE DE 1986
(Miles de toneladas)**

| Zona | |
|-----------------------|-------------|
| Guajira | 3670 |
| Otros Costa Atlántica | 449 |
| Cundinamarca - Boyacá | 313 |
| Antioquia | 21 |
| Cauca y Valle | 24 |
| Norte de Santander | 8 |
| TOTAL | 4485 |

Fuente: MINMINAS

El proyecto carbonífero de Cerrejón terminó su etapa de montaje e inició exportaciones en 1985. En este corto período de tiempo, las acciones en el mercadeo del carbón han sido exitosas y se han logrado vender los 8 millones de toneladas producidas, mediante contratos de corto y mediano plazo celebrados por CARBOCOL y por INTERCOR. Sobre la base de estos contratos y de acuerdos en proceso de firma, para 1990, se tendría asegurada la venta de un 31% del total de la producción de Cerrejón Zona

Norte. Además, si se concretan ofertas en proceso de negociación, que en la actualidad adelantan CARBOCOL e INTERCOR, se coparía gran parte de la disponibilidad de carbón del proyecto hasta 1990.

Sin embargo, el cumplimiento de las metas de ventas de carbón dependerá de la evolución del mercado internacional y de la recuperación del precio, ya que el período de desarrollo del proyecto coincide con una situación de sobre oferta de carbón en el mercado internacional y con el lento crecimiento de las importaciones de los países consumidores. Estas condiciones plantean la necesidad de desarrollar una política comercial agresiva, en materia de precios y búsqueda de nuevos mercados, tendiente a lograr la consolidación comercial de CARBOCOL.

De otra parte, la situación actual de precios y mercados exige replanteamiento de los planes mineros del proyecto, para reducir costos, aumentar eficiencia y lograr una posición más competitiva.

Esta coyuntura de precios, que se espera continúe hasta finales de la década, supone la consecución de recursos adicionales para amortizar la deuda incurrida para financiar su participación en la inversión del proyecto. Esto implica un considerable esfuerzo de capitalización y financiación adicional.

En relación con el mercado interno, en los últimos tres años el consumo de carbón en el país apenas se incrementó en 1.5% en promedio anual (Cuadro No. 18). Esto se debe fundamentalmente a que el sector eléctrico, que participa con cerca del 30% del consumo de carbón térmico, ha disminuido su demanda, por la sobre instalación de energía eléctrica de origen hídrico. El otro gran consumidor de carbón es el sector industrial, con aproximadamente un 65% de la demanda nacional. Este consumo ha seguido en términos generales, el crecimiento del sector industrial.

POLITICAS

La política se orienta a consolidar la actividad comercial de Cerrejón Zona Norte y a establecer estrategias para el mercadeo de todo el carbón exportable del país. La estrategia comercial Incluye y la necesidad de competir agresivamente, para garantizar la colocación de la producción y mejorar las actividades de agenciamiento, control y desarrollo de nuevos mercados. Así mismo, es vital poner en práctica mecanismos para mejorar la situación financiera de CARBOCOL, a corto y mediano plazo, puesto que los esfuerzos en reducción de costos de operación no compensan el actual precio internacional del carbón. En este sentido se considera necesaria la capitalización por parte de los socios, de manera que la empresa mantenga un nivel adecuado en su capacidad de endeudamiento.

Cuadro No. 17

**ENERGIA - SUBSECTOR CARBON
PRODUCCION DE CARBON 1980 - 1986
(Miles de toneladas)**

| Región | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Costa Atlántica | 2 | 1 | 90 | 347 | 1497 | 3597 | 6030 |
| Cundinamarca | 1243 | 1383 | 1763 | 1763 | 1813 | 1859 | 1930 |
| Boyacá | 1232 | 1254 | 1195 | 1409 | 1509 | 1284 | 1400 |
| Antioquia | 760 | 772 | 716 | 726 | 782 | 881 | 890 |
| Norte de Santander | 165 | 160 | 171 | 214 | 304 | 595 | 490 |
| Valle del Cauca | 644 | 669 | 667 | 654 | 645 | 691 | 730 |
| Otros | 66 | 86 | 67 | 79 | 87 | 67 | 75 |
| Total | 4112 | 4325 | 4669 | 5192 | 6637 | 8974 | 11545 |

FUENTE: CARBOCOL

Cuadro No. 18

**ENERGIA - SUBSECTOR CARBON
CONSUMO INTERNO Y EXPORTACIONES DE CARBON 1980 - 1986
(Miles de toneladas)**

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Consumo | | | | | | | |
| Sector Eléctrico (1) | 1103 | 1263 | 1295 | 1442 | 1418 | 1364 | 1380 |
| Sector Industrial (2) | 2653 | 2619 | 2708 | 2773 | 2875 | 2993 | 3025 |
| Otros Sectores (3) | 290 | 292 | 294 | 297 | 299 | 284 | 285 |
| Total consumo | 4046 | 4174 | 4297 | 4512 | 4592 | 4641 | 4690 |
| 2. Exportaciones | 221 | 156 | 254 | 501 | 957 | 3536 | 5740 |

(1) Incluye generación eléctrica pública y autogeneración industrial

(2) Incluye carbones térmicos y metalúrgicos

(3) Residencial y transportes

FUENTE: CARBOCOL

En relación con la pequeña y mediana minería de carbón, en términos generales, las políticas de apoyo a la producción y al consumo, se enmarcan dentro de las políticas de la minería no energética, actividades que en este caso son adelantadas por GARBOCOL, con recursos provenientes del Fondo Nacional de Carbón.

Cuadro No. 19

**ENERGIA - SUBSECTOR CARBON
PRODUCCION DE CARBON 1987 - 1990
(Miles de toneladas)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Costa Atlántica | 9000 | 11900 | 14400 | 16500 |
| Cerrejón Zona Norte | 8500 | 10800 | 13100 | 14600 |
| Otros | 500 | 1100 | 1300 | 1900 |
| 2. Cundinamarca | 2010 | 2044 | 2079 | 2150 |
| 3. Boyacá | 1523 | 1550 | 1577 | 1630 |
| 4. Antioquia | 910 | 926 | 942 | 974 |
| 5. Valle | 782 | 796 | 809 | 837 |
| 6. Otros | 475 | 484 | 493 | 509 |
| Total | 14700 | 17700 | 20300 | 22600 |

FUENTE: CARBOCOL

Con base en el diagnóstico detallado de la situación de las regiones mineras y con la instalación de las primeras cinco estaciones de apoyo técnico y salvamento minero por parte de CARBOCOL, se inició el Programa de Asistencia Técnica y Capacitación con el fin de fortalecer la capacidad del Estado para prestar estos servicios a los mineros artesanales y a los pequeños y medianos mineros.

Esta asistencia busca, en especial, mejorar las condiciones de trabajo y la productividad de los mineros mediante la difusión e incorporación de nuevas tecnologías de explotación y beneficio, y así, mitigar el deterioro del medio ambiente. Al mismo tiempo, se desarrollan actividades de divulgación.

La exploración geológico-minera del carbón se adelanta en mayor detalle en las áreas más promisorias como El Descanso (departamento del Cesar), en la zona de Amagá. Santander y Norte de Santander.

En materia de aprovechamiento del carbón como Insumo para la industria, el Fondo de Investigación del Carbón, con apoyo de COLCIENCIAS, financia estudios de investigación aplicada y de factibilidad técnico-económica, en aspectos tales como la gasificación para producción de amoníaco-urea y combustible Industrial; la coquización de mezclas de carbón y agua y la producción de briquetas para zonas rurales. Dado el interés nacional, algunos de estos programas son adelantados directamente por CARBOCOL en sus fases iniciales, para que en las siguientes sean apoyados por la industria.

Además, se busca fomentar las exportaciones de carbones coquizables del interior a mercados vecinos y promover el crecimiento de la demanda Interna de carbón como combustible.

CARBOCOL, con recursos del Fondo Nacional del Carbón, apoya el otorgamiento del crédito para pequeños y medianos mineros y el financiamiento de los programas de asistencia técnica, capacitación y desarrollo tecnológico.

INVERSION

La inversión pública en carbón es realizada por CARBOCOL en el proyecto Cerrejón Zona Norte y corresponde a la compra de equipo de minería para ampliar la capacidad de producción en la mina y las inversiones en reposición, en especial, de equipo. El monto promedio anual para el período es de US\$ 56 millones (Cuadro No. 20).

Esta inversión y los gastos de amortización de los créditos ya contratados, serán financiados con capitalización y nuevos créditos externos. Los recursos requeridos por la Empresa ascienden a US \$728 millones en el período 1987-1990.

Cuadro No. 20

**ENERGIA - SUBSECTOR CARBON
INVERSIONES 1987-1990
(Millones de pesos constantes de 1987)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1987-1990 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| CARBOCOL | 25224 | 13285 | 6614 | 7631 | 52754 |

Fuente: Carbocol.

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

La provisión de agua potable y la disposición sanitaria de los residuos líquidos y sólidos constituyen necesidades básicas de la sociedad, porque contribuyen a salvaguardar la salud de la población. Además, una adecuada provisión de agua es indispensable en las actividades industriales, comerciales y de servicios.

DIAGNOSTICO

La cobertura de los servicios de agua potable y de saneamiento básico es muy deficiente. De los 29 millones de habitantes, sólo el 60% tiene acceso a algún sistema de abastecimiento de agua para consumo humano y sólo el 49% tiene algún sistema de alcantarillado y disposición de aguas residuales. La prestación de estos servicios depende en gran medida de la situación económica y social de las diferentes regiones. Las 9 ciudades, donde habita el 44.1% de la población, tienen los mayores niveles de cubrimiento: 85% de la población está conectada al servicio de agua y 75% al de alcantarillado. En contraposición, regiones como el Chocó, presentan niveles del 20.2% y del 10.9%, respectivamente.

En relación con la calidad del servicio, apenas un 21.4% de las cabeceras municipales tiene sistemas de agua con tratamiento completo y el racionamiento del servicio alcanza niveles hasta del 80%. Para la población rural, esta situación se toma aún más crítica, ya que sólo el 1% de las localidades tiene sistemas de agua con tratamiento completo. En el cuadro No. 1 se presentan las coberturas en 1973 y 1985 en acueducto y alcantarillado para cada uno de los departamentos y Territorios Nacionales, de acuerdo con datos censales.

Cuadro No. 1

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO COBERTURA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO 1973 Y 1985 (%)

| Departamento | 1973 | | 1985 | |
|--------------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
| | Acueducto | Alcantarillado | Acueducto | Alcantarillado |
| Antioquia | 73.6 | 61.2 | 73.1 | 68.6 |
| Atlántico | 81.5 | 50.1 | 76.1 | 60.0 |
| Bogotá D.E. | 93.1 | 93.0 | 95.9 | 95.6 |
| Bolívar | 46.5 | 13.6 | 47.4 | 22.3 |
| Boyacá | 36.4 | 23.8 | 50.1 | 37.2 |
| Caldas | 82.2 | 64.8 | 79.1 | 75.1 |
| Caquetá | 31.2 | 18.5 | 45.4 | 40.4 |
| Cauca | 40.6 | 26.4 | 50.9 | 34.8 |
| Cesar | 53.6 | 12.8 | 63.5 | 29.1 |
| Córdoba | 34.4 | 6.1 | 39.8 | 11.6 |
| Cundinamarca | 48.2 | 32.8 | 56.6 | 45.5 |
| Chocó | 16.5 | 10.1 | 20.2 | 10.9 |
| Huila | 64.5 | 38.5 | 73.8 | 32.7 |
| Guajira | 56.8 | 11.3 | 63.8 | 19.2 |
| Magdalena | 48.2 | 15.9 | 48.6 | 21.9 |
| Meta | 54.8 | 40.2 | 65.9 | 54.7 |
| Nariño | 44.7 | 27.8 | 56.4 | 37.2 |
| Norte de Santander | 66.7 | 42.8 | 64.4 | 51.4 |
| Quindío | 90.1 | 77.5 | 93.6 | 87.2 |
| Risaralda | 84.9 | 72.5 | 83.5 | 79.5 |
| Santander | 59.9 | 46.9 | 67.2 | 58.8 |
| Sucre | 30.6 | 12.1 | 43.2 | 23.0 |
| Tolima | 64.6 | 41.3 | 67.5 | 56.4 |
| Valle del Cauca | 84.1 | 71.9 | 83.0 | 74.4 |
| Intendencias | 40.1 | 12.6 | 41.9 | 16.7 |
| Comisarías | 58.4 | 15.5 | 14.1 | 23.5 |
| Total País | 66.0 | 50.6 | 69.7 | 59.2 |
| Total País Ajustado (1) | 56.8 | 37.6 | 60.0 | 49.0 |

(1) Niveles de cobertura ajustados por el D.N.P. teniendo en consideración la calidad del servicio.

FUENTE: Censos de población 1973 y 1985

Cuadro No. 2

**AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO
INVERSIONES 1972 - 1985
(Millones de pesos de 1985)**

| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Grandes ciudades | 11857 | 9004 | 7674 | 13459 | 11877 | 8850 | 8107 |
| Ciudades intermedias y pequeños municipios | 3857 | 4564 | 3345 | 4166 | 4598 | 3510 | 3124 |
| Total Area urbana | 15714 | 13568 | 11019 | 17625 | 16475 | 12360 | 11231 |
| Area rural | 2964 | 2837 | 2164 | 2163 | 1980 | 1730 | 1942 |
| Total país | 18678 | 16405 | 13183 | 19788 | 18455 | 14090 | 13173 |
| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
| Grandes ciudades | 6416 | 7497 | 10158 | 12169 | 8822 | 9298 | 9863 |
| Ciudades intermedias y pequeños municipios | 3366 | 4738 | 2638 | 5214 | 4528 | 5599 | 6345 |
| Total Area urbana | 9782 | 12235 | 12796 | 17383 | 13350 | 14897 | 16208 |
| Area rural | 2417 | 2847 | 2011 | 1668 | 1374 | 639 | 696 |
| Total país | 12199 | 15082 | 14807 | 19051 | 14724 | 15536 | 16904 |

FUENTE: D.N.P. - U.I.N.F. - D.I.S.

En los últimos 12 años (1973-1985), alrededor de 3.0 millones de habitantes adicionales han tenido acceso al servicio de agua, y alrededor de 2.3 millones al de alcantarillado. Esto significa que las inversiones, durante el mismo periodo, apenas fueron suficientes para equilibrar la tasa de crecimiento del servicio con la de población.

Entre 1972 y 1985, se invirtieron en agua potable y saneamiento básico alrededor de \$ 16.000 millones en pesos de 1985. en promedio anual. La distribución espacial y poblacional no fue equitativa: el 65% de estas inversiones se concentró en tres de las ciudades de mayor población y solo el 35% en el resto de los municipios del país (Cuadro No. 2).

Entre 1982 y 1985, las inversiones realizadas por las Empresas Públicas Municipales de las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali ascendieron a \$40.000 millones, financiados en buena parte, con recursos de crédito externo y con recursos propios.

En las ciudades intermedias y municipios menores (20.000 a 300.000 habitantes), el monto de las inversiones realizadas en la construcción de acueductos y alcantarillados, fue de \$21.500 millones. En los municipios menores y en las áreas rurales, la situación tampoco es alentadora: el Instituto Nacional de Salud y otras entidades invirtieron apenas \$4.400 millones entre 1982 y 1985.

En el mismo período, el total de las inversiones del sector participó en promedio con el 0.35% del PIB y representó aproximadamente el 3.6% del total de inversiones del sector público des centralizado.

Las bajas coberturas y la notoria tendencia a su disminución y al deterioro de los sistemas existentes obedecen a la inversión pública insuficiente y a su caída en términos reales, hecho asociado a una ineficiente estructura institucional y a una débil situación financiera de las empresas.

A su vez, las finanzas de las empresas se han afectado por el rezago tarifario, las deficiencias administrativas en el cobro oportuno y los mayores costos en la prestación de los servicios, deriva dos de incrementos en el servicio de la deuda en pesos, por efectos de la devaluación.

La inversión, durante el período mencionado en las tres grandes ciudades se financió en un 25% con recursos de crédito ex terno, 60% con generación interna y 15% con otros recursos. En las ciudades intermedias y menores y en las áreas rurales, con 40% del Presupuesto Nacional, 55% del crédito externo y el 5% de otros recursos.

El Banco Central Hipotecario se ha convertido en una de las principales fuentes de crédito con los programas de financiamiento, para dotación de servicios públicos y equipamiento urbano del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Durante el período 1982- 1985, en las ciudades con más de 500.000 habitantes en su cabecera, el total de créditos aprobados para acueducto y alcantarillado ascendió a \$4.800 millones. En ciudades entre 150.000 y 500.000 habitantes fue de \$1.000 millones y en el resto de los municipios del país de \$5.300 millones.

El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano promueve de forma importante la autonomía local e institucional, el ordenamiento urbano y la política de descentralización administrativa y fiscal. Cabe resaltar que con el mecanismo de crédito interno a municipios, departamentos y demás entidades, se regula el gasto público con mayor control y ejecución continua y eficiente de la Inversión.

Los recursos del Presupuesto Nacional para inversión se han caracterizado por ser transferencias Incondicionales, destinadas a cubrir, en orden de prioridad, servicio de la deuda, contrapartidas de créditos externos y programas de Inversión ocasionales, sin responder a una adecuada planeación. Por esta razón, las Empresas disminuyen su interés en buscar fuentes alternativas de financiamiento para sus propias inversiones, y así, se pierde autonomía financiera, se debilita en extremo la participación local y se aumenta la dependencia institucional.

A la débil situación financiera se suma la deficiente estructura institucional, ya que en los diferentes procesos interviene un gran número de entidades del orden nacional, departamental y municipal.

Hasta comienzos del presente año la planeación dependía del Ministerio de Salud, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. En el área urbana la ejecución de las políticas está a cargo de las Empresas de Obras Sanitarias Departamentales y Municipales, donde el accionista mayoritario es INSFOPAL; de las Empresas Públicas Municipales, que operan en las principales ciudades del país; y de los municipios, que administran de modo directo los servicios. En el área rural y en algunas

cabeceras municipales menores actúan las oficinas seccionales del Instituto Nacional de Salud y los Servicios Seccionales de Salud.

Algunas entidades ejecutan obras como las Corporaciones Regionales de Desarrollo, los Comités Cafeteros Departamentales, asociaciones departamentales y empresas de economía mixta.

Con excepción de las Empresas Públicas Municipales, que han alcanzado en la mayoría de los casos un nivel técnico, económico y financiero adecuado, el resto de las empresas ha cumplido a financiero adecuado, el resto de las empresas han cumplido a través de los años, de manera muy deficiente, su función de formulación, ejecución y operación de los proyectos de los sistemas.

POLITICAS

Durante el período 1987-1990, la política sectorial se propone elevar la cobertura de agua potable, del 63% al 74% y en alcantarillado, del 50% al 62% (Cuadro No. 3 y Gráficas 1, 2, 3 y 4). La estrategia básica consiste en aumentar la participación de la inversión del sector en el PIB, del 0.35% al 0.80% en promedio, y en disminuir los costos de Inversión per cápita en las ciudades inter medias y menores. Este propósito incluye mejora en la operación y mantenimiento de los sistemas, desarrollo de programas de re habilitación de los servicios, diseños de mínimo costo, utilización de tecnologías apropiadas y desarrollo institucional. Esto representa pasar de \$17.000 millones invertidos en 1985 a \$68.000 millones en promedio anual entre 1987 y 1990.

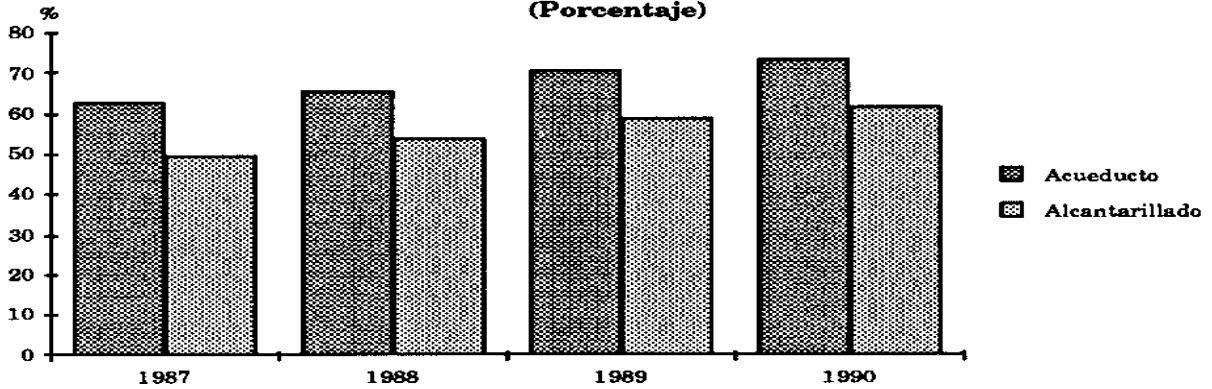
Cuadro No. 3

**AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO
METAS DE COBERTURA 1987 - 1990
(Miles de personas)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--|------|------|------|------|
| 1. Población adicional beneficiada por año en | | | | |
| Ciudades grandes (nuevos proyectos de acueducto) | 264 | 501 | 574 | 437 |
| Ciud.pequeñas y med.(nuevos proyectos de acueducto) | 516 | 996 | 1161 | 902 |
| Ciudades grandes (nuevos proyectos de alcantarillado) | 264 | 501 | 574 | 437 |
| Ciud.pequeñas y med.(nuevos proyectos de alcantarillado) | 525 | 1022 | 1201 | 941 |
| Total población adicional servida por año | | | | |
| Acueducto | 780 | 1497 | 1735 | 1339 |
| Alcantarillado | 789 | 1523 | 1775 | 1378 |
| 2. Acumulado población adic. beneficiada | | | | |
| Acueducto | 780 | 2277 | 4012 | 5351 |
| Alcantarillado | 789 | 2312 | 4087 | 5465 |
| 3. Cobertura (%) | | | | |
| Agua potable - ciudades grandes | 92 | 95 | 95 | 95 |
| Agua potable - ciud. interm. + munic. menores | 48 | 52 | 56 | 60 |
| Alcantarillado - ciudades grandes | 88 | 91 | 95 | 95 |
| Alcantarillado - ciud. interm. + munic. menores | 31 | 35 | 41 | 44 |
| 4. Cobertura total (%) | | | | |
| Agua potable (total país) | 63 | 66 | 71 | 74 |
| Alcantarillado (total país) | 50 | 54 | 59 | 62 |

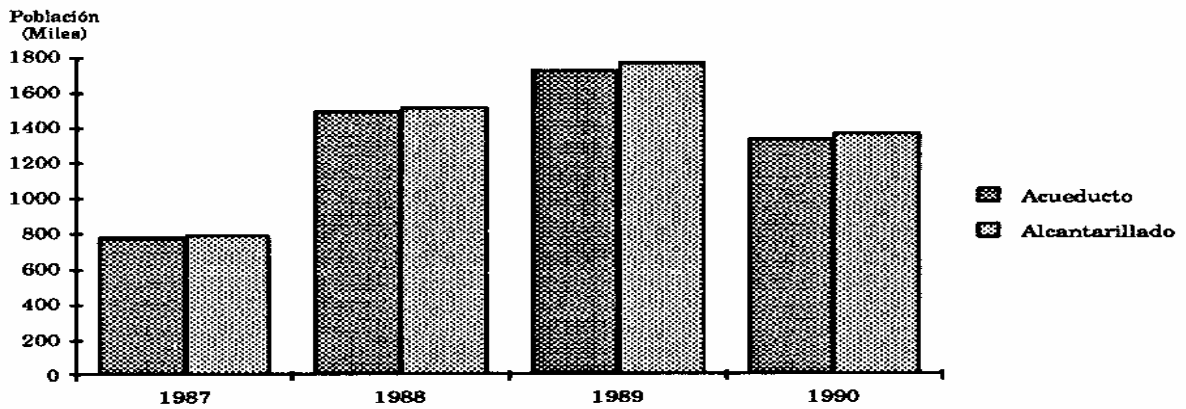
FUENTE: D.N.P. - U.I.N.F. - D.I.S.

Gráfica 1
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
COBERTURA NACIONAL
(Porcentaje)



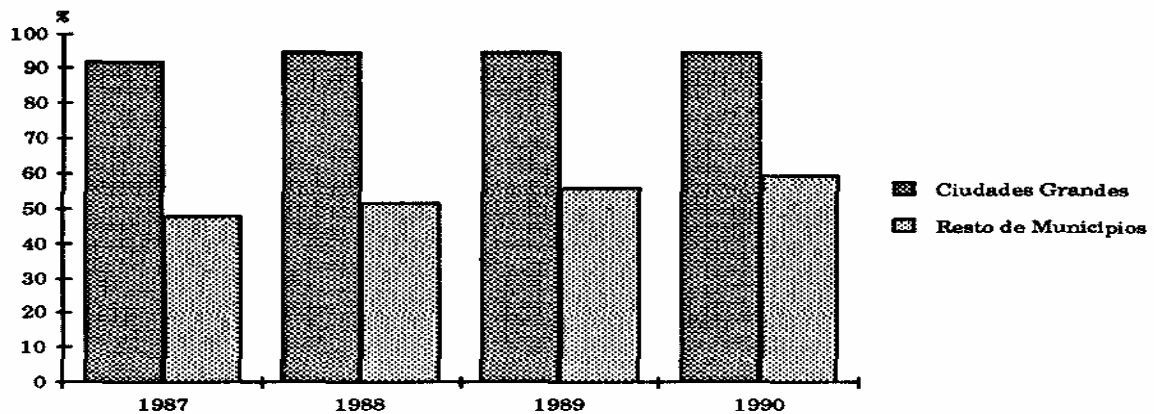
FUENTE: DNP-UINF

Gráfica 2
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
POBLACION ADICIONAL BENEFICIADA



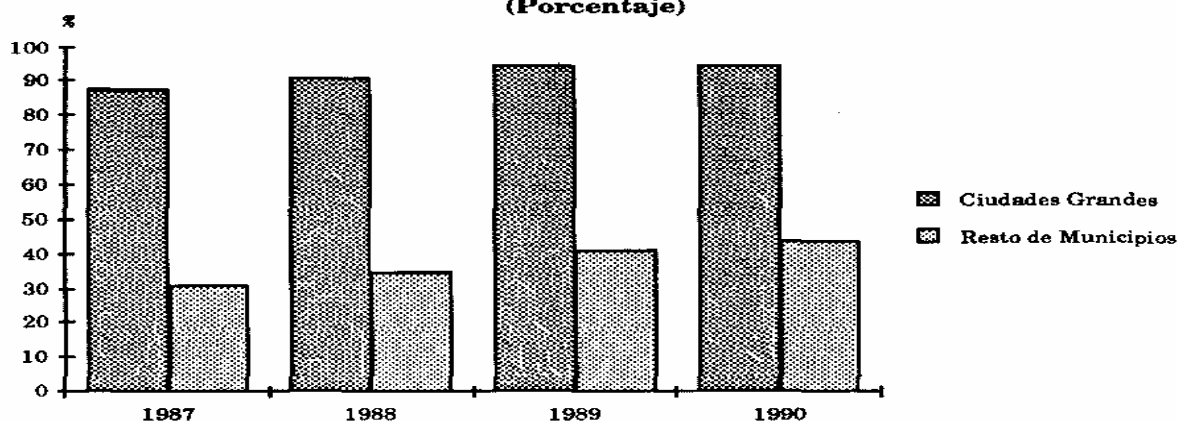
FUENTE: DNP-UINF

Gráfica 3
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
COBERTURA ACUEDUCTOS
(Porcentaje)



FUENTE: DNP-UINF

Gráfica 4
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
COBERTURA ALCANTARILLADO
(Porcentaje)



FUENTE: DNP-UINF

La acción más importante se concentra en el Programa de Ajuste Sectorial, que incluye recursos de crédito externo e interno, recursos propios de los gobiernos locales y del Presupuesto Nacional y la reforma administrativa e institucional.

INVERSIONES Y FINANCIAMIENTO

El Plan de Ajuste Sectorial — PAS— está destinado a proveer de servicios de acueducto y alcantarillado a poblaciones intermedias y menores, así como a comunidades rurales. Además, se adelantan proyectos en las grandes ciudades, orientados a zonas marginadas. Así, el total de la inversión asciende a \$268 mil millones entre 1987 y 1990, inversión que constituye elemento básico del programa de lucha contra la pobreza absoluta y generación de empleo (Cuadro No. 4 y Gráfica 5).

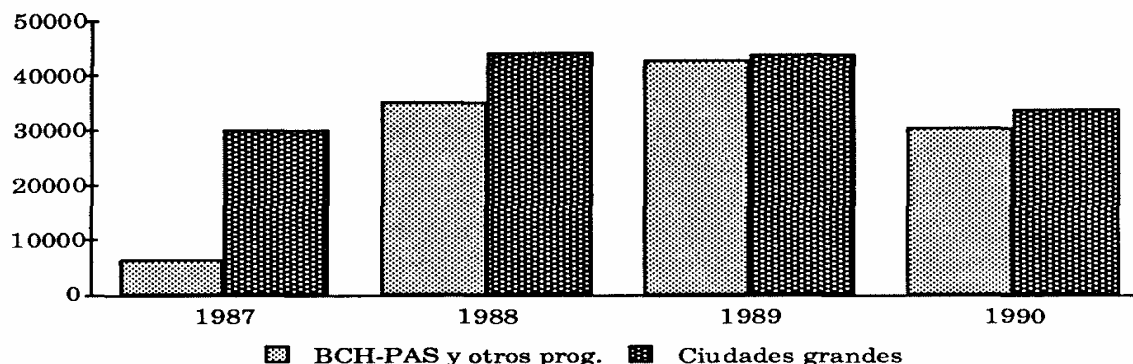
Cuadro No 4
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO
INVERSIONES 1987-1990
(Millones de pesos constantes de 1987)

| Proyecto | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1987-1990 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 1. Bogotá | | | | | |
| Bogotá IV-Ciud. Bolivar-Otros Progr. | 15127 | 21705 | 18672 | 13759 | 69263 |
| 2. Medellín | | | | | |
| Río Grande-Otros Prog. | 8640 | 13974 | 8714 | 4734 | 36062 |
| 3. Cali | | | | | |
| Aguablanca-Otros Progr. | 3783 | 6572 | 14636 | 14503 | 39494 |
| 4. Barranquilla | | | | | |
| | 2568 | 1975 | 1955 | 1013 | 7510 |
| 5. Cúcuta | | | | | |
| Ampliación Sistemas Acueducto y Alcantarillado | 1632 | 1905 | 2114 | 925 | 6575 |
| 6. Banco Central Hipotecario | | | | | |
| FFDU Acue + Alcan + Aseo | 5016 | 4467 | 5205 | 4667 | 19355 |
| Programa de Ajuste Sectorial | | 28920 | 35682 | 24877 | 89479 |
| Total Sector | 36766 | 79518 | 86977 | 64477 | 267738 |

Fuente: DNP - UINF - DIS

Entre 1987 y 1990, \$115.000 millones se invierten en las ciudades intermedias, municipios menores y áreas rurales, mediante el Programa de Ajuste Sectorial, líneas de crédito del BCH- FFDU y el programa BIRF para Cúcuta. En las cuatro grandes ciudades, se invertirán \$152.000 millones para los proyectos de Bogotá IV y Ciudad Bolívar, Río Grande en Medellín, Agua Blanca en Cali y el acueducto y alcantarillado de Barranquilla.

Gráfica 5
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO
INVERSIONES 1987-1990
(Millones de pesos de 1987)



FUENTE: DNP-UINF

El costo total del Programa de Ajuste Sectorial llega a US \$600 millones a ejecutarse en el período 1987-1992. Con este programa se busca establecer un mayor equilibrio en la distribución de la inversión entre los distintos grupos de población.

Las fuentes de financiamiento del programa son las siguientes:

- El 16% del costo total proviene de la generación interna de recursos de las empresas y entidades administrativas, producto de un mejor desempeño operacional y administrativo y de la adopción de una nueva estructura tarifaria.
- El 6% proviene de la mitad de los aportes locales requeridos. Esto sumado a lo anterior equivale al 22% del costo total del programa y corresponde a la contrapartida que exige el Banco Central Hipotecario para los créditos de la línea del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.
- El 11.5% corresponde a transferencias del Presupuesto Nacional, canalizadas como crédito interno.
- El 33.5% proviene de crédito externo con organismos multilaterales, canalizado a través de BCH-FFDU. Para esto ya se iniciaron las gestiones pertinentes.
- El 33% restante se origina en captaciones en el mercado de capitales² y en la participación de los Intermediarios financieros que redescuentan los créditos del BCI-1-FFDU.

² Este porcentaje incluye ahorro de los municipios por un valor equivalente al 6% del total del programa.

En los municipios con poblaciones menores a 12.000 habitantes, el crédito externo se canaliza a través del BCH-FFDU con el apoyo de entidades como la Caja Agraria.

Bajo este esquema se elimina la posibilidad de que las empresas y otras entidades ejecutoras, beneficiarias del Programa de Ajuste Sectorial, puedan contratar crédito externo de manera directa, por fuera de las políticas definidas.

La movilización de recursos del crédito interno está a cargo principalmente del BCH-FFDU en el nivel nacional, en coordinación con las entidades financieras del nivel seccional.

El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano del Banco Central Hipotecario como entidad responsable de la función financiera del PAS, establecerá una canasta común de recursos, que se canalizará a través de entidades financieras mediante el mecanismo del redescuento. Las condiciones financieras de los créditos internos consultan la participación de las distintas fuentes, la recuperación del capital y los subsidios a otorgar, así como el estado socioeconómico de las diferentes localidades y de la empresa o ente administrador de los servicios.

Sin embargo, la disponibilidad de recursos para el Programa de Ajuste es insuficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por eso, es necesario modificar la estructura institucional, como se señala a continuación.

REFORMA ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL

La reforma administrativa, adoptada mediante el Decreto 77 de 1987, delega a los Municipios la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, mataderos, aseo público y plazas de mercado, teniendo en cuenta la característica eminente mente local de estos servicios y la importancia de la participación comunitaria. Con este fin, la legislación prevé para los Municipios distintas modalidades de administración, a través de:

- El Municipio directamente, por intermedio de sus actuales dependencias o por las que se creen.
- Empresas de servicios descentralizadas del nivel municipal o departamental, mediante la transformación de las existentes, en las cuales tiene participación la Nación.
- Asociaciones de Municipios.
- Contratos con entidades nacionales, regionales y locales.
- Juntas Administradoras locales.

De otra parte el Decreto 77, ordena la liquidación del Instituto Nacional de Fomento Municipal — INSFOPAL— y suprime las Divisiones de Saneamiento Básico de la Dirección de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud y de Saneamiento Básico Rural del INS, así como las oficinas seccionales de este último. Las funciones relacionadas con el establecimiento de políticas, normalización, asistencia técnica e Investigación, se ejercerán por una nueva Dirección del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

En consecuencia, se prevé que los derechos que el INSFOPAL posee en las actuales Empresas de Obras Sanitarias — EMPOS—. Sociedades de Acueductos y Alcantarillados —

ACUAS— y Compañías de Servicios Públicos, sean transferidas, en condiciones financieras favorables, de preferencia a los Municipios, Departamentos, Intendencias y Comisarías. Con el propósito de causar los menores traumatismos en la prestación de los servicios a la comunidad, la transformación de las actuales empresas será gradual, buscando mejorar su situación financiera actual.

Vencidos los términos establecidos en el Decreto-Ley 77, se procederá a la liquidación de las empresas cuando no hayan sido transformadas.

Las oficinas seccionales del Instituto Nacional de Salud serán integradas a los niveles seccional y local, de conformidad con la modalidad de administración que se establezca.

La metodología de administración de los servicios con participación de la comunidad, que se promovía en el INS para localidades de menos de 2.500 habitantes, se extiende a localidades de hasta 12.000 habitantes.

La Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, que se crea en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, queda conformada por cuatro Divisiones relacionadas con Normas y Cooperación Técnica, Saneamiento Básico Rural y Urbano Menor, Planeación e Informática y Proyectos Especiales e Investigación.

En síntesis, mediante el Decreto 77 se establece una nueva organización de la estructura institucional del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, basado en un esquema descentralizado con participación de la comunidad.

La mayor inversión y la descentralización serán acompañadas por el fortalecimiento de las funciones de planeación técnico-operativa, administrativa, comercial y financiera de las empresas, así como por programas de reducción de pérdidas y de incremento de la facturación y el recaudo.

Dentro de este contexto, con miras a mejorar los procedimientos y tecnologías para dotar de agua potable y alcantarillado a los municipios del país y sentar las bases para obtener soluciones adecuadas de mínimo costo, se diseña el plan de acción para la preparación de los proyectos que conforman las distintas fases de ejecución del Programa de Ajuste Sectorial con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las actividades de preparación son las siguientes

- Análisis, revisión, actualización y unificación de normas y de criterios técnicos, financieros y operacionales.
- Diseño de guías para el desarrollo de proyectos desde su identificación hasta la puesta en marcha.
- Preparación definitiva de proyectos y simplificación de los procedimientos para obtener recursos de crédito destinados a la preinversión y la Inversión.

En complemento, se conforma un sistema de información municipal sobre servicios públicos, para apoyar las nuevas medidas de descentralización de la planeación, el desarrollo de los proyectos y la cooperación horizontal.

POLITICA TARIFARIA

Con el fin de unificar criterios, eliminar la gran dispersión y hacer más racional el sistema tarifado, el Gobierno expidió el decreto 394 de 1987, con el cual estableció una estructura nacional de tarifas para los servicios de acueducto y alcantarillado.

En el Decreto se diferencian los conceptos de suscriptor y usuario. Se otorga tratamiento tarifado semejante al residencial y a los pequeños comercios e industrias conexos a las viviendas. Se establece un cargo fijo dependiente de la estratificación socioeconómica y un cargo variable por consumo. Se definen tres tipos de consumo: básico, complementario y suntuario. Se exige a los usuarios de pilas públicas de pagar derechos de conexión y se les fija un tratamiento tarifario preferencial. Se garantiza igual tratamiento tarifado para usuarios pertenecientes a un mismo estrato socioeconómico o a una misma categoría no residencial.

En cumplimiento del Decreto, se inició un proceso de reestructuración de tarifas en las principales poblaciones del país, mediante la expedición de las resoluciones respectivas por parte de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos. En dichas resoluciones se establece un tratamiento tarifado especial para las clases de menores recursos económicos. Se racionalizan los procedimientos de cobro. Se desvinculan las tarifas de los avalúos catastrales y se adopta la estratificación socioeconómica como medida de capacidad de pago. Se racionalizan los cargos de conexión y se dicta un conjunto de normas tendientes a proteger a los usuarios y a garantizar una correcta facturación. Así mismo, se establece que el incremento mensual de las tarifas residenciales se rija por el crecimiento anual del salario mínimo.

Para lograr dichos objetivos, es necesario adelantar las siguientes acciones:

- Mejorar los procedimientos de facturación.
- Expedir el reglamento del servicio.
- Reforzar las tareas de seguimiento y control a las empresas para garantizar el logro de una mayor eficiencia administrativa y técnica.
- Reglamentar la estratificación socioeconómica. Desarrollar una política nacional de medición para garantizar al usuario un tratamiento equitativo y lograr un uso más racional de los servicios.

Es de anotar que el mejoramiento en las condiciones de suministro de los servicios de acueducto y alcantarillado sólo es posible con una generación adecuada de recursos propios, mediante unas tarifas que reflejen los costos de prestación del servicio y que consulten, a la vez, la capacidad de pago de los distintos sectores sociales.

VIAS Y TRANSPORTE

El transporte es factor determinante en la conformación de un mercado nacional amplio, en la vinculación de regiones aisladas, en la competitividad de la producción nacional en el exterior y en el acceso de la población a su lugar de trabajo y a los servicios básicos.

Fortalecer, modernizar y racionalizar todos los aspectos que inciden en la prestación de este servicio (vías, equipos, tarifas y apoyo institucional), son los objetivos de este Plan.

DIAGNOSTICO GENERAL

El cuadro No. 1 muestra la distribución de la carga y de los pasajeros, de acuerdo con el modo de transporte utilizado, entre 1980 y 1986. Las cifras indican mayor uso de la carretera, en detrimento del ferrocarril.

El país presenta zonas que cuentan con una red de transporte consolidada, que comunica los principales centros de producción y consumo y grandes zonas con agudos problemas de comunicación, que son un freno para su integración a los procesos de desarrollo económico.

Cuadro No. 1
VIAS Y TRANSPORTE
DISTRIBUCION MODAL DEL TRANSPORTE (1)
(1980 - 1986)

| Año | Carga (Millones Ton-Km) | | | | | Total | Pasajeros (Millones Pas-Km) | | | | |
|------|-------------------------|--------|---------|----------|-------|-------|-----------------------------|--------|---------|-------|-------|
| | Carretero | Férreo | Fluvial | Cabotaje | Aéreo | | Carretero | Férreo | Fluvial | Aéreo | Total |
| 1980 | 18025 | 882 | 1287 | 1384 | 48 | 21626 | 19958 | 315 | 57 | 4354 | 24684 |
| 1981 | 20816 | 641 | 1140 | 1339 | 48 | 23984 | 19414 | 230 | 69 | 4804 | 24517 |
| 1982 | 22321 | 562 | 1287 | 1132 | 52 | 25354 | 20343 | 156 | 79 | 5392 | 25970 |
| 1983 | 21485 | 665 | 1140 | 1319 | 55 | 24664 | 20530 | 175 | 82 | 4946 | 25733 |
| 1984 | 22130 | 745 | 1287 | 1385 | 56 | 25603 | 20615 | 193 | 87 | 4721 | 25516 |
| 1985 | 22793 | 774 | 1382 | 1176 | 58 | 26183 | 20900 | 230 | 120 | 4653 | 25903 |

(1) Transporte Interegional

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas y Transporte

La infraestructura de transporte, que permite la movilización eficiente de pasajeros, de carga interna y de exportación e importación, se ha deteriorado en algunas regiones del país, debido a su antigüedad y principalmente, a la deficiencia de políticas dirigidas a la conservación de carreteras, vías férreas y pistas aeroportuarias.

La edad promedio del parque automotor es alta, la tecnología del equipo es obsoleta y existen desfases entre las características del parque y el servicio que presta.

El sector transporte presenta una gran complejidad institucional. A través de distintas entidades, el Estado se encarga de proveer la infraestructura física necesaria y de regular, controlar y establecer la política de la actividad transportadora, en tanto que la prestación del servicio se hace fundamentalmente por el sector privado.

La planeación, construcción y conservación de las carreteras nacionales y los cauces navegables, están a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transporte con

recursos provenientes del Presupuesto Nacional (en especial del Fondo Vial Nacional), rentas propias y recursos del crédito externo e interno. El Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el Instituto Nacional del Transporte, los Ferrocarriles Nacionales y la Empresa Puertos de Colombia, adscritos al Ministerio de Obras Públicas, adelantan funciones de planeación, contratación, conservación y/o operación de caminos vecinales, ferrocarriles y puertos marítimos, así como la reglamentación del transporte automotor.

Además, intervienen el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Dirección General Marítima y Portuaria -DIMAR- y de los Servicios Aéreos y Fluviales a los Territorios Nacionales (SATENA y SENARC). El Ministerio de Desarrollo Económico a través de la Corporación Financiera del Transporte, en la financiación de equipo y desarrollo de las Terminales de Transporte de Pasajeros. El INCOMEX y la Superintendencia de Industria y Comercio en un importación y producción del parque automotor.

El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional son responsables de fijar y controlar las políticas de transporte aéreo, así como construir y mantener la red aeroportuaria. El Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, el INCORA, la Federación Nacional de Cafeteros y las Secretarías de Obras Públicas Departamentales y Municipales, también ejecutan obras.

La coordinación de tan diversas entidades y organismos es labor compleja, más aún si se tiene en cuenta que existen en el sector privado diferentes gremios asociados a la actividad transportadora, lo que demanda la adecuada concertación de políticas e intereses, en muchas ocasiones disímiles.

POLITICAS GENERALES

El objetivo de la política es elevar la eficiencia en la prestación del servicio de transporte en calidad, oportunidad, tiempo y costos, así como extender su cobertura a las poblaciones aisladas en áreas urbanas y rurales. A tal efecto, se considera esencial integrar las diferentes modalidades del servicio, para que se complementen y se adecuen a diversas necesidades del usuario.

Con políticas adecuadas de recuperación de costos para cada sector del transporte y con el aumento de la eficiencia, modal y multimodal, se hace énfasis en la distribución de la demanda de transporte de acuerdo con las rutas y modos más económicos. Se considera importante reducir los costos de transporte en los principales corredores de exportación-importación, para mejorar la competitividad de los productos nacionales en el mercado externo y reducir los precios de los insumos y bienes importados.

Así, es necesario utilizar de manera eficiente la infraestructura actual, ofrecer nuevas instalaciones, mejorar el equipo, y establecer intersecciones entre los diversos modos del transporte, a menores costos económicos. Esto exige reforzar la coordinación entre las diversas entidades del sector con una mayor flexibilidad en la asignación de recursos, de manera que se tengan en cuenta las prioridades de los diferentes subsectores. Las zonas donde no existe infraestructura de transporte serán objeto de especial atención para que puedan contar con las obras mínimas, que las incorporen a la vida económica nacional.

Se pone en marcha un agresivo programa de inversión en vías nacionales y caminos vecinales para integrar las zonas marginadas y aquellas incluidas en el Plan Nacional de Rehabilitación. Las vías de penetración sirven de apoyo a la producción, comercialización y transformación de productos agrícolas y permiten ampliar la cobertura de servicios sociales.

Debido a que el proceso de modernización tiende hacia el transporte de gráneles y cargas en contenedores, es necesario adecuar Instalaciones y equipos utilizados, tanto en puertos, como en el interior del país.

Para disminuir los costos de operación de los equipos y evitar onerosos programas de recuperación, se hace énfasis en políticas de conservación de infraestructura, en programas de recuperación de instalaciones y equipos portuarios y en los sistemas de aeronavegación. Esto permite ofrecer a los usuarios del transporte servicios confiables y seguros.

En el transporte público de pasajeros se busca mejorar el servicio mediante ambiciosos programas de reposición de parque, cambios en la estructura empresarial e institucional y específica mente, con la construcción de un sistema de transporte masivo en la ciudad de Bogotá.

De igual modo, se hace necesario modernizar el parque de transporte de carga y de pasajeros intermunicipales, para introducir mejoras técnicas y obtener ventajas económicas mediante una operación más eficiente.

Es preciso contar con un mecanismo institucional de coordinación efectiva. Se reorganizará el Consejo Nacional del Transporte, creado mediante Decreto 1173 de 1980. Se requiere modificar no sólo su composición, incluyendo como miembros permanentes a algunas entidades públicas del sector no representadas, sino también colocarlo bajo control del Ministro de Obras Públicas y Transporte. Dicho Consejo se convertirá en el organismo encargado de toma de decisiones sobre planes de Inversión, tarifas, - peajes, reglamentaciones y operación general.

INFRAESTRUCTURA VIAL

CARRETERAS

DIAGNOSTICO

El transporte por carretera constituye el principal modo debido a su mayor confiabilidad, flexibilidad y servicio, en relación con otros, como el fluvial y el férreo. En la actualidad la red de carreteras del país está constituida por 10.253 km de vías pavimentadas y 93.853 km de vías en afirmado, como resultado de importantes inversiones realizadas en los últimos años (Cuadro No. 2).

Existe, sin embargo, un problema crónico de mantenimiento rutinario y periódico en las vías nacionales, que sumado a la ausencia de controles sobre los pesos por eje de

los vehículos de carga, ocasiona el avanzado estado de deterioro que presentan muchos tramos importantes de la red.

Para la financiación de sus programas, el Fondo Vial Nacional dispone de cuantiosos recursos provenientes del impuesto ad-valorem a los combustibles y del crédito externo. Esto hace que el Fondo descuide el recaudo de algunas de sus rentas propias, en especial la valorización y los peajes.

Cuadro No. 2

**VIAS Y TRANSPORTE
CONFORMACION DE LA RED VIAL
(Dic 1986 - Long. estimada Km.)**

| Entidad | Red primaria | | | Red secundaria | | | Total | | |
|--|------------------|---------------|--------------|------------------|---------------|--------------|------------------|---------------|---------------|
| | Pavi- mentad: | Afir- mado | Total | Pavi- mentad: | Afir- mado | Total | Pavi- mentad: | Afir- mado | Total |
| Fondo Vial Nacional (1) | 9617 | 1383 | 11000 | 14933 | 14933 | 9617 | 16316 | 25933 | |
| Secretaría de Obras Departamental | | | 0 | 636 | 52488 | 53124 | 636 | 52488 | 53124 |
| Fondo Nacional de Caminos Vecinales | | | 0 | 25049 | 25049 | 0 | 25049 | 25049 | |
| Total | 9617 | 1383 | 11000 | 636 | 92470 | 93106 | 10253 | 93853 | 104106 |

(1) Agosto 1986

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas y Transporte

El Fondo Vial destina asignaciones cada vez mayores para cubrir gastos recurrentes, constituidos por los Distritos de Obras Públicas, el pago del servicio de la deuda y los gastos administrativos. Se observa que el servicio de la deuda externa pasó de ser el 7% de los ingresos del impuesto a los combustibles en 1983, al 27% en 1987, por el alto endeudamiento del Fondo y por la acelerada devaluación del peso. En consecuencia, se produce debilitamiento en los recursos de contrapartida local y retrasos en los proyectos.

El análisis de la ejecución de los recursos del Fondo Vial muestra una marcada tendencia a la sobre contratación, ausencia de programaciones realistas y de control en los costos. En consecuencia, se dan prórrogas permanentes de plazos de ejecución de contratos, con sobrecostos e ineficiencias. Este factor se ve agravado por el sistema de incremento en los índices de ajustes de los contratos, por encima del crecimiento de los ingresos del Fondo, lo que a su vez deteriora su situación financiera. A esto se suma la baja capacidad operativa, administrativa y financiera de algunas firmas contratistas.

POLITICAS

La política del Fondo Vial Nacional está dirigida a terminar proyectos ya iniciados y a ampliar la red vial existente, en especial de apoyo al Plan Nacional de Rehabilitación. El Fondo Vial Nacional identificó diversos proyectos de construcción, pavimentación y rehabilitación, como son la continuación de la Marginal de la Selva, la comunicación de la Costa Pacífica chocona y proyectos en el Magdalena Medio y en los Territorios Nacionales.

El Plan cuenta con apoyo financiero de ECOPETROL, del Presupuesto Nacional, de los entes territoriales que perciben regalías petrolíferas y de los recursos ordinarios del Fondo Vial Nacional.

De 1987 a 1990 las metas físicas para rehabilitar la red pavimentada serán, en promedio, de 500 km anuales, en tanto que se espera pavimentar 600 km nuevos cada año. Así mismo, la rehabilitación de la red en afirmado cubrirá 400 km anuales. En lo que respecta al mantenimiento periódico se busca totalizar 800 km por año.

También se pone en práctica un sistema de programación y seguimiento de las obras, para que exista correspondencia entre las metas físicas y presupuestales y para que cada proyecto se ejecute dentro de los estimativos iniciales de costos, plazos y especificaciones técnicas.

En cumplimiento del Decreto 77 de 1987, el Fondo Vial se abstendrá de construir o mantener vías en el perímetro urbano de las capitales de departamento y concentrará así su labor en la red vial nacional. En tal sentido, se da prioridad a la conservación y mantenimiento de la red troncal pavimentada y en afirmado, para reducir costos. Por esto se hace necesaria una evaluación crítica y objetiva de los Distritos de Obras, en especial sobre su capacidad y el costo asociado a los proyectos que desarrolla. En función de los resultados, se estudiará la posibilidad de una mayor participación del sector privado en el mantenimiento vial, a la vez que se seguirá impulsando el programa de conservación básica de vías mediante microempresas cuyo desempeño ha sido favorable.

Como complemento, se inició una política de incremento en el cubrimiento y en el valor de los peajes, para recuperar los costos que los distintos tipos de vehículos causan a la infraestructura

INVERSIONES

El programa de inversiones en vías nacionales en el periodo 1987-1990 está compuesto por proyectos de rehabilitación de la red pavimentada y en afirmado, construcción y pavimentación de vías, mantenimiento periódico de la red e interventoría de las obras, programas de seguridad vial, compra y mantenimiento de equipo, estudios y entrenamiento.

El Cuadro No. 3 resume la utilización de recursos, incluyendo los proyectos viales del Plan Nacional de Rehabilitación, cuya inversión asciende a \$50 mil millones. De otra parte, se destinarán \$14 mil millones a la construcción de nuevas vías, \$29 mil millones al mantenimiento y mejoramiento de vías existentes y \$34 mil millones al subprograma de pavimentación de carreteras.

Cuadro No. 3

VIAS Y TRANSPORTE
APLICACION DE RECURSOS DEL FONDO VIAL NACIONAL 1/
1987 - 1990
(Millones de pesos constantes de 1987)

| Proyecto | Long. | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | Total Km | | | | | |
| 1) PNR | 2680 | 12339 | 15564 | 17141 | 5315 | 50359 |
| 2) Pavimentación | 2449 | 9046 | 10288 | 8321 | 6526 | 34181 |
| 3) Mejoramiento | 2173 | 7274 | 7370 | 4254 | 1836 | 20734 |
| 4) Construcción | 630 | 5812 | 4318 | 2503 | 1028 | 13660 |
| 5) Mantenimiento periódico | 2689 | 5158 | 1912 | 849 | 553 | 8473 |
| 6) Equipo | | 1431 | 713 | 3740 | 2209 | 8093 |
| 7) Seguridad | | 588 | 427 | 828 | 821 | 2664 |
| 8) Entrenamiento | | 153 | 50 | 115 | 500 | 818 |
| 9) Gastos recurrentes | | 18156 | 17949 | 20709 | 21911 | 78725 |
| 10) Navegación y otros | | 4097 | 6427 | 4960 | 5266 | 20750 |
| 11) Deuda interna y externa | | 14992 | 14225 | 15162 | 13700 | 58079 |
| 12) Programas futuros | | | | 4144 | 15477 | 19621 |
| Total Recursos F.V.N. | 10620 | 79046 | 79243 | 82725 | 75143 | 316157 |

1/ Corresponde a cifras de causación
Fuente: DNP - UINF - DT

Continúa

Continuación

Cuadro No. 3

VIAS Y TRANSPORTE
INVERSION DEL FONDO VIAL NACIONAL
CARRETERAS
(Miles de pesos corrientes)

| Programa/Proyecto | Estimativo Finalizar Contrato | Anteproyecto 1988 | Estimativo Presupuesto 1988 | Estimativo Presupuesto 1990 |
|--|-------------------------------------|----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1) Pavimentación de vías | | | | |
| 1 Vencio- Granada- San Juan de Arama (PNR) | 302400 | 160000 | 142400 | |
| 2 Guateque- Las Juntas | 28600 | 28600 | | |
| 3 Ipiales- Gualmatán | 400800 | 171400 | 171400 | 58000 |
| 4 Carmen - Zambrano | 431540 | 162400 | 162400 | 106740 |
| 5 Florida - Santander | 320000 | 252500 | 67500 | |
| 6 Puente Boyacá- El Infierno | 200000 | | 200000 | |
| 7 Chiquinquirá-Curubitos | 28600 | 28600 | | |
| 8 Cambao- T. de Viani | 296461 | 270600 | 25861 | |
| 9 Chinácota- Toledo (PNR) | 319600 | 230400 | 89200 | |
| 10 Castilla- Coysima | 76900 | 60000 | 16900 | |
| 11 La Verbena- El Diviso | 3519250 | 551000 | 1484000 | 1484250 |
| 12 San Vicente- Barrancabermeja | 1010000 | 50000 | 480000 | 480000 |
| 13 Cumaral- Río Humea - Villanueva (PNR) | 2704765 | 1140000 | 1564765 | |
| 14 Lórica- Momil | 47000 | 40000 | 7000 | |
| 15 Cucuana- Ortega | 14300 | 14300 | | |
| 16 Bosconia- Plato | 1830000 | 320600 | 767400 | 742000 |
| 17 Chiquinquirá-Sutamarchán-Sáchica | 92000 | 65000 | 27000 | |
| 18 Chiriguana-Becerril y S.Roque-Rincón Hondo. | 520000 | 288600 | 231400 | |
| 19 Tres Puertas - La Felisa | 364030 | 216500 | 147530 | |
| 20 San Onofre- Sincerín | 367000 | 50000 | 160975 | 166025 |
| 21 Coveñas- Tolu | 710000 | 90000 | 310000 | 310000 |
| 22 Barbosa- Velez | 71400 | 71400 | | |
| 23 Popayán - Patico | 74600 | 57100 | 17500 | |
| 24 Barbosa- Cisneros | 1175000 | 180500 | 497000 | 497500 |
| 25 Guasca- Gachetá | 270000 | 90000 | 180000 | |
| 26 Fortalecillas- Baraya | 71500 | 71500 | | |
| 27 La Unión- Sonsón | 531000 | 80000 | 414000 | 37000 |
| 28 Río Neiva- Algeciras | 180000 | 86200 | 93800 | |
| 29 Laberinto-La Plata | 693400 | 20000 | 361400 | 312000 |
| 30 San Marcos - Mediacaño - Río Frío | 400000 | 400000 | | |
| 31 Lfbano - Murillo | 310400 | 171400 | 139000 | |
| 32 K96 + 000- Ambalema | 222500 | 190000 | 32500 | |
| 33 Aranzazu- Salamina | 80000 | 80000 | | |
| 34 Pijao - Río Verde (1) | 130000 | | 65000 | 65000 |
| 35 Cartago - Alcalá (1) | 178000 | 60000 | 60000 | 58000 |
| 36 Génova - Barragán (1) | 130000 | | 65000 | 65000 |
| 37 Apía - Santa Cecilia (1) | 218400 | | 109200 | 109200 |
| 38 Bolombolo - Remolino - Bolivar | 1500000 | | 750000 | 750000 |
| 39 Chinchiná - Marsella (1) | 196000 | | 97500 | 97500 |
| 40 Petaqueros - Pensilvania (1) | 30000 | | 15000 | 15000 |
| 41 El Carmen - Cunday - Villa Rica (1) | 330400 | | 165200 | 165200 |
| 42 Ortega - Puracé (1) | 456000 | | 228000 | 228000 |
| 43 Santa Rosa - Villanueva | 30000 | 30000 | | |
| 44 Cornejo - Puente Gomez | 56900 | 56900 | | |
| 45 Matanza - Bucaramanga | 442200 | | 442200 | |
| 46 Ortega - Chaparral (1) | 20000 | | 10000 | 10000 |

Continúa

Continuación

Cuadro No. 3
VÍAS Y TRANSPORTE
INVERSIÓN DEL FONDO VIAL NACIONAL
CARRETERAS
(Miles de pesos corrientes)

| Programa/Proyecto | Estimativo Finalizar Contrato | Anteproyecto 1988 | Estimativo Presupuesto 1989 | Estimativo Presupuesto 1990 |
|--|-------------------------------------|----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 2) Construcción y reconstrucción vías alternas | | | | |
| 1 Puerto Araujo-La Lizama (PNR) | 600000 | 600000 | | |
| 2 Chiquinquirá- Barbosa | 224100 | 224100 | | |
| 3 Tunja- Belén -Capitanejo | 862000 | 862000 | | |
| 4 Chitagá-La Lejía- Pamplona | 1234000 | 451780 | 451780 | 330440 |
| 5 Bogotá-La Vega-Puente Hila | 448800 | 224100 | 224100 | 600 |
| 6 Riohacha-San Juan del Cesar | 1200000 | 250000 | 475000 | 475000 |
| 7 Puerto Colombia- Santa Verónica- Galerazamba-Santa Catalina | 1506400 | 1034500 | 471900 | |
| 8 Puente Hila- Villeta | 1200000 | 615400 | 584600 | |
| 9 Chinchiná - La Manuela | 120000 | 120000 | | |
| 10 Lérida - Ambalema | 313000 | 300000 | 13000 | |
| 3) Integración de áreas fronterizas y marginadas | | | | |
| 1 Mocoa-Pitalito (PNR) | 3839394 | 1400000 | 2439394 | |
| 2 Puerto Rico-San Vicente (PNR) | 370000 | 150000 | 220000 | |
| 3 Tame-Fortul | 280000 | | 130000 | 130000 |
| 4 Altamira- Florencia (PNR) | 2492000 | 538500 | 980000 | 973500 |
| 5 El Diviso- Tumaco | 1209500 | 615400 | 594100 | |
| 6 Nuquí - Tadó - Sta Cecilia (PNR) (Rio Pató - Rio Baudó) | 522100 | 300000 | 222100 | |
| 7 Bogotá- Villavicencio | 8565880 | 1160000 | 3792940 | 3612940 |
| 8 Ocaña- El Tarra | 1235000 | 80000 | 577500 | 577500 |
| 9 Sogamoso- Yopal (PNR) | 4640242 | 2106100 | 2534142 | |
| 10 Sácama- Tame (PNR) | 470000 | | 470000 | |
| 11 Santa Fé de Antioquia- Chigorodó (PNR) | 5200000 | 2400000 | 1400000 | 1400000 |
| 12 Sardinata -El Tarra | 3323300 | 615400 | 1353950 | 1353950 |
| 13 Pto Olaya- Pto Serviez- Pto Boyacá (PNR) | 1050000 | | 600000 | 450000 |
| 14 Pto López- Pto Gaitán | 3080000 | 140000 | 1470000 | 1470000 |
| 15 Granada - San José del Guaviare (1) (PNR) | 3570000 | 1200000 | 1300000 | 1070000 |
| 16 Pto Araujo - La Lizama - San Alberto (PNR) | 4258430 | 1927000 | 2331430 | |
| 17 Yopal - La Cabuya (PNR) | 4291256 | 1943000 | 2348256 | |
| 18 Aguazul - Villanueva (PNR) | 5850000 | 2145000 | 2484739 | 1220261 |
| 19 Arboletes - Montería - El Tres (1) (PNR) | 4000000 | 800000 | 1850000 | 1550000 |
| 20 La Uribe - San Vicente (1) (PNR) | 6450000 | 500000 | 3150000 | 2800000 |
| 21 Ocaña - Aguachica | 65000 | 65000 | | |
| 22 Colombia - La Uribe (PNR) | 1200000 | 400000 | 450000 | 350000 |
| 23 Itamina - Nóvita | 200000 | 200000 | | |

Continúa

Continuación

Cuadro No. 3
VIAS Y TRANSPORTE
INVERSION DEL FONDO VIAL NACIONAL
CARRETERAS
(Miles de pesos corrientes)

| Programa/Proyecto | Estimativo Finalizar Contrato | Anteproyecto 1988 | Estimativo Presupuesto 1989 | Estimativo Presupuesto 1990 |
|--|-------------------------------------|----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 8) Rehabilitación de vías | | | | |
| 1 Tunja- Vado Real | 642800 | 250000 | 362304 | 30496 |
| 2 Medellín- Puerto Valdivia | 1374000 | 689700 | 684300 | |
| 3 Santa Marta- Paraguachón | 227880 | 220000 | 7880 | |
| 4 Puerto Valdivia- Planeta Rica | 635700 | 541200 | 94500 | |
| 5 Honda- Manizales | 912500 | 250000 | 331250 | 331250 |
| 6 Bucaramanga - Pamplona - Cúcuta | 1681500 | 469000 | 1212500 | |
| 7 Oiba- Vado Real | 171400 | 171400 | | |
| 8 Neiva- Garzón- Pitalito | 1918900 | 857100 | 1061700 | |
| 9 Espinal- Neiva | 589900 | 293100 | 293100 | 3700 |
| 10 Bogotá-Girardot-Ibagué | 880000 | 880000 | | |
| 11 Montería-Planeta Rica- La Yé | 314300 | 314300 | | |
| 12 Ibagué- Armenia- La Paila | 172400 | 172400 | | |
| 13 Mosquera- Girardot | 653000 | 334100 | 318900 | |
| 14 La Yé-Carreto- Cartagena | 2015513 | 1202000 | 813513 | |
| 15 Oiba-Bucaramanga | 578600 | 578600 | | |
| 16 Tunja- Villa de Leyva | 172400 | 172400 | | |
| 17 Valledupar- Bosconia | 362000 | 362000 | | |
| 18 Zulia- Astilleros | 31000 | 20000 | 11000 | |
| 19 Cali- Cartago | 485300 | 200000 | 285300 | |
| 20 Bucaramanga- Santa Marta | 1533900 | 300000 | 631900 | 601900 |
| 21 Barranquilla-Calamar- Carreto | 826800 | 284500 | 284500 | 257800 |
| 22 Montería- Cereté- Lorica-Coveñas | 668400 | 224100 | 291633 | 152667 |
| 23 La Cita-La Caro- Sogamoso | 350000 | 350000 | | |
| 24 Bogotá-Medellín | 350000 | 350000 | | |
| 25 Sincelajo - Toluviejo | 290000 | 290000 | | |
| 26 Villeta-Honda | 450000 | 240000 | 210000 | |
| 27 Armero (variante) Cambao | 337900 | 142900 | 142900 | 52100 |
| 28 Armero - Líbano | 251000 | 235000 | 16000 | |
| 29 Ibagué-Lérida-Mariquita | 517600 | 265000 | 252600 | |
| 30 Bucaramanga- Barrancabermeja (2) (PNR) | | 60000 | | |
| 31 Medellín- Don Diego- Aeropuerto José María Córdoba | 400000 | 400000 | | |
| 32 Turbo- Chigorodó (PNR) | 150000 | 150000 | | |
| 33 Cumaral-Villavicencio (1) | 50000 | | 50000 | |
| 34 Ibagué - Alvarado (2) | | 65000 | | |

(1) Costo estimado sobre obra faltante

(2) Proyecto sin estimativo de costos

FUENTE: Empresas - DNP.

La financiación de este programa incluye los créditos externos contratados por la entidad — BID y BIRF—, los aportes de ECOPE TROL y del Presupuesto Nacional y las rentas propias y de destinación específica que percibe el Fondo Vial.

CAMINOS VECINALES

DIAGNOSTICO

En los últimos años se dio gran impulso a la construcción de caminos vecinales, con objeto de dar salida a regiones agrícolas, integrar las comunidades a los centros de servicio y apoyar zonas afectadas por problemas de orden público.

La red de caminos vecinales supera los 25.000 km, construida en gran parte por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales desde su creación en 1960. No obstante, la

necesidad de vías de penetración en todo el país es cada día mayor, en especial en zonas con alto potencial agrícola y en aquellas completamente incomunicadas.

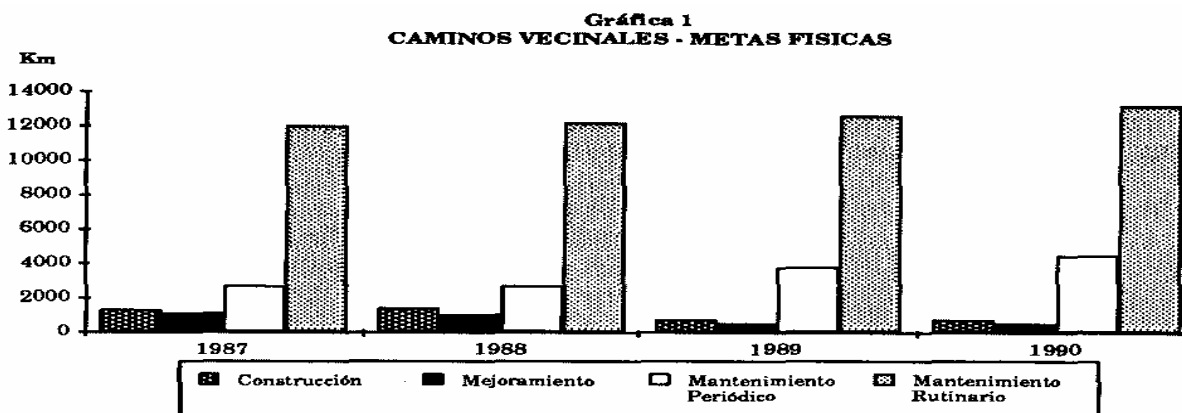
El Fondo Nacional de Caminos Vecinales ejecuta programas de construcción de vías e inició programas de mantenimiento a través de microempresas asociativas, generando un importante volumen de empleo en las zonas rurales. Para financiar sus programas cuenta con el 10% de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles, así como con recursos de crédito externo.

En cuanto al mantenimiento de vías se estableció como política, que una vez terminada su construcción, pase al ente administrativo local o regional, para que éste se haga cargo de su conservación. Esta norma se ha incumplido por la baja capacidad técnica y económica de los entes territoriales.

El desarrollo administrativo y operativo del Fondo ha sido in consecuente con la prioridad dada a la construcción de caminos vecinales en los últimos años. Así mismo, sus recursos son limitados frente al volumen de necesidades detectadas.

POLITICAS

La construcción de caminos vecinales es programa fundamental del Plan Nacional de Rehabilitación y base de la integración de zonas marginadas.



FUENTE: Fondo Nacional de Caminos Vecinales

Para estos efectos se diseñó un ambicioso programa de construcción y conservación de caminos vecinales. En el periodo 1987-1990 se amplía la red en 3.700 km y se adelantan programas de mejoramiento en 3.000 km. El mantenimiento periódico cubre 16.600 km en el periodo y el mantenimiento rutinario, por administración directa, busca cubrir 11.500 km al año (Gráfica 1).

La construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales se realiza en estrecha coordinación con las autoridades departamentales y municipales, cambiando de esta manera la práctica de selección de proyectos desde el nivel nacional.

El Fondo promueve en forma gradual la cofinanciación de sus proyectos, para construcción y mantenimiento, utilizando los recursos recibidos por los municipios por la

cesión correspondiente al impuesto al valor agregado, tal como se estipula en el Decreto 77 de 1987, reglamentario de la Ley 12 de 1986. Las políticas de cofinanciación buscan premiar el esfuerzo de los respectivos municipios, y un mayor equilibrio regional en la asignación de recursos. Así mismo, se da mayor capacidad de gestión al desarrollo de los contratos a los municipios o entes territoriales, para que las Secretarías de Obras Públicas cuenten con la suficiente capacidad técnica, operativa y administrativa.

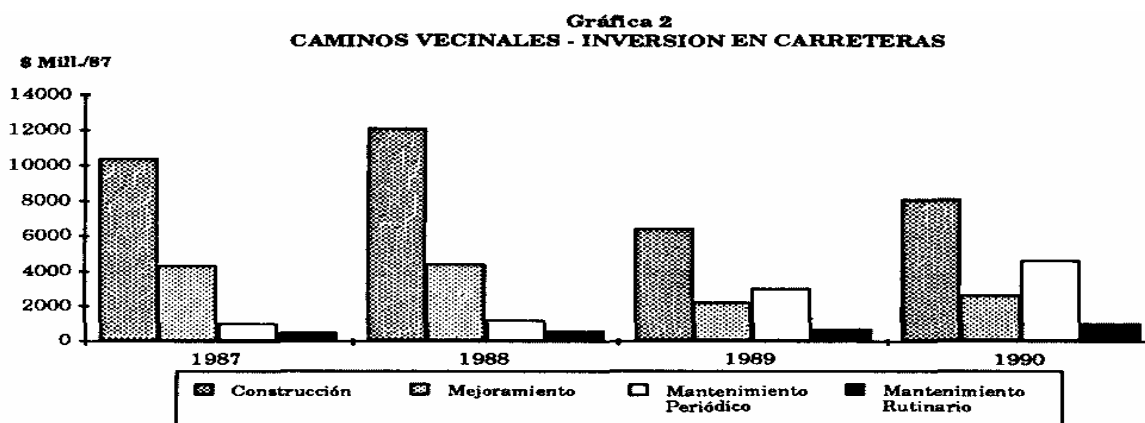
El Fondo continúa utilizando el apoyo comunitario, cuando las características técnicas del proyecto lo permitan. En este sentido, se promueve la creación de microempresas asociativas para el mantenimiento de los caminos. El Fondo Nacional de Caminos Vecinales continúa los proyectos ya iniciados, con el fin de dar un uso eficiente a los recursos y cumplir las expectativas de la comunidad. Se elabora un estudio sobre la red vial departamental del país, para hacer un diagnóstico sobre la situación de las Secretarías de Obras Públicas departamentales en cuanto a sus finanzas, su esquema organizativo, equipo y personal disponible, de manera que permita soluciones institucionales y financieras a la problemática de la red vial departamental.

INVERSIONES

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales intensifica el apoyo al Plan Nacional de Rehabilitación durante 1987 y 1988, invirtiendo los recursos provenientes del crédito externo firmado con el Banco Mundial por un monto de US\$ 62 millones, programado en principio para ejecutar en seis años. De otro lado, cuenta con recursos provenientes del impuesto a los combustibles y con las apropiaciones del presupuesto, como recursos de contrapartida por parte del Gobierno Nacional. Este programa vial, durante 1987 y 1988, comprende la construcción de 1098 km y el mejoramiento de 860 km con una inversión de \$18.386 millones.

Además, en otros programas viales, durante el período 1987- 1990, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales construye cerca de 500 km y mantiene cerca de 900 km de carreteras con recursos del Programa DRI con una inversión de \$ 9.973 millones. Así mismo adelanta obras por administración directa, con una inversión de \$12.059 millones.

En total la inversión en construcción y mantenimiento de vías de penetración asciende a \$60.400 millones en el periodo 1987- 1990 (Gráfica 2).



FUENTE: Fondo Nacional de Caminos Vecinales

EQUIPO AUTOMOTOR Y ORGANIZACION DEL TRANSPORTE

DIAGNOSTICO

El transporte por carretera urbano e interurbano movilizó el 76% de la carga y alrededor del 80% de los pasajeros durante 1983, lo cual refleja su importancia nacional. Sin embargo, el transporte urbano e interurbano se ha visto afectado por políticas deficientes y por una legislación excesiva, con grandes vacíos y en algunos casos contradictoria.

El parque automotor que presta el servicio interurbano está compuesto por 19.000 buses y 60.000 vehículos de carga: de estos, 8.500 buses y 33.000 camiones son modelo 73 o anteriores. La capacidad del parque de carga para 1986, se estima en 463.000 toneladas.

Las tarifas del transporte interurbano de pasajeros son fijadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte con base en la estructura tarifada calculada por el INTRA, a partir de una canasta de Insumos del transporte. Se detectaron algunas deficiencias que tienen que ver con los componentes de la canasta y algunos aspectos técnicos sobre los insumos considerados. En el transporte de carga los fletes se regulan a través de mecanismos de mercado. De otra parte, recientes estudios demuestran que los usuarios de las carreteras no están cubriendo, con diferentes tasas e impuestos los costos económicos del mantenimiento y reconstrucción de las vías.

Además, para centralizar las operaciones de transporte inter municipal de pasajeros, algunas ciudades y poblaciones cuentan con Terminales de Transporte. Como la mayoría de estos proyectos presentan problemas financieros, para racionalizar las inversiones, fue necesario expedir el Estatuto Nacional de Terminales. Este redefine el Plan Maestro de Terminales, que fija prioridades de construcción de nuevos proyectos, mecanismos de financiación y elementos operativos.

POLITICAS

Para financiar la reposición del parque de transporte público, la Corporación Financiera del Transporte amplía sus líneas de crédito con recursos provenientes de los operadores privados del servicio y del Fondo de Reposición. Las condiciones de los créditos se fijan de manera que sean atractivos a los inversionistas privados, usuarios del transporte.

Se propone conformar un Comité de Facilitación del Transporte y el Comercio, para coordinar las diferentes entidades que intervienen en la operación del sistema de transporte. Así mismo, se propone adecuar operativa y administrativamente los organismos del sector mejorando los niveles de información, para que garanticen el control y el adecuado desarrollo del mismo. Además, se revisa la legislación respectiva.

Así mismo, se busca dotar al país de las instalaciones de transferencia y coordinación necesarias para lograr la operación óptima de los modos de transporte, para disminuir costos y permitir un uso más económico.

Con el fin de valorar la situación real en cada tipo de se revisa la canasta de Insumos de transporte, a fin de fijar un sistema tarifario acorde con los costos.

En el transporte Interurbano de pasajeros se aplican políticas tendientes a elevar el nivel del servicio, para racionalizar su operación y los costos asociados. Los Terminales de Transporte, de acuerdo con los criterios técnicos, financieros y económicos fija dos por la Junta Nacional de Terminales, se proponen tener auto- suficiencia financiera y contar con el apoyo de los municipios don de se localicen. El adecuado funcionamiento de los Terminales de Transporte permitirá al INTRA cumplir con su labor de racionalización y control del transporte interurbano.

Mediante campañas de prevención de accidentes y programas de control del estado mecánico del parque automotor se mejora y aumenta la seguridad en todas las carreteras del país.

TRANSPORTE FERREO

DIAGNOSTICO

Los Ferrocarriles Nacionales afrontan una profunda crisis, que le resta participación e importancia en el transporte de carga. De los 3.255 1cm de red férrea construida, sólo 2.600 km están en explotación y del equipo de tracción tan sólo un 20% de las locomotoras están operando.

En 1981 se diseñó un Plan de Rehabilitación financiado por el Banco Mundial, con un crédito por US \$77 millones y con el 10% del valor del impuesto ad-valorem a los combustibles.

Sin embargo, debido a la pérdida operativa, originada por elevados costos fijos, bajos ingresos de explotación y alto servicio de la deuda se han desviado los recursos. Por eso, no se ha contado con la contrapartida requerida para la rehabilitación de vías y equipos con el consecuente deterioro en la operación y, por ende, en la situación financiera de la empresa.

POLITICAS

Para eliminar la pérdida operativa de la empresa, es necesario rehabilitar la infraestructura, el equipo y reorganizarla administrativamente.

En este sentido se estudia el papel económico del ferrocarril en el sistema de transporte en Colombia, para formular luego un programa de medidas de corto, mediano y largo plazo que permitan que el ferrocarril cumpla efectivamente su función. El estudio identifica la demanda real y compatible con el trazado actual de las vías, en donde además, el ferrocarril pueda tener ventajas comparativas. Sobre estas bases se determinan las líneas, los usuarios potenciales y el tipo de servicio para operar

competitivamente, permitiendo a la vez estructurar los costos asociados requeridos para la rehabilitación física y administrativa de la empresa.

A corto plazo será necesario que por un periodo de tiempo limitado, se cuente con aportes de presupuesto nacional, destinados a complementar el programa de Inversiones acordado con el BIRF, a cubrir el servicio de la deuda externa y a adelantar programas ordinarios de mantenimiento.

Así mismo, se requiere un esfuerzo conjunto de trabajadores y directivas para implantar una política de austeridad y control del gasto, que contemple la racionalización de pagos de horas extras, dominicales y feriados, así como la venta de activos fijos, que no son necesarios para la operación férrea. Se revisan los gastos laborales que Inciden en la productividad y los costos de la empresa (primas y prestaciones extralegales. etc.). De modo simultáneo se continúa con la activa política de reducción de la planta de personal, principalmente en el área administrativa, a fin de adecuarla a las necesidades de la entidad.

Las tarifas se fijan de manera que se mantengan en términos reales y estén acordes con el servicio y condiciones del mercado de transporte en el país. Así mismo, se emprende un plan agresivo para volver a captar cargas que tradicionalmente se transportaban y aquellas que por sus grandes volúmenes y largas distancias de acarreo sean más aptas para el transporte férreo (café, carbón, fertilizantes, cemento, acero, papel, trigo, cebada y gráneles en general). Se busca promover el uso de interfases río-ferrocarril y carretera-ferrocarril para ciertas cargas, lo cual exige coordinación entre entidades del sector e inversiones en puntos de trans bordo. (Puerto Capulco, la Dorada y otros).

INVERSIONES

El programa de inversiones de la Empresa se sujeta a los resultados de los estudios sobre el papel económico del ferrocarril en el contexto del transporte colombiano. Para cualquier efecto, el plan de inversiones se desarrolla con los recursos que percibe la entidad por concepto del 10% del impuesto a los combustibles, recursos que servirán de contrapartida al crédito externo actual mente contratado con el BIRF.

PUERTOS MARITIMOS

DIAGNOSTICO

La Empresa Puertos de Colombia afrontó en el pasado una crisis de índole operativa, laboral y financiera, superada parcialmente gracias a una serie de medidas administrativas y al esfuerzo con junto de trabajadores y directivos para sanear las finanzas y mejorar la operación de los terminales.

La recuperación financiera de la empresa le permitió diseñar un Plan de Rehabilitación Portuaria, actualmente en ejecución, que contempla mejoras en la infraestructura (muelles, bodegas y patios), adquisición de equipos (tractores, montacargas, plataformas, remolcadores) y programas de desarrollo y capacitación

administrativa (estudios, asesorías, entrenamiento). Tal plan cuenta con un crédito del Banco Mundial por US \$42.8 millones.

No obstante, la empresa tiene aún problemas asociados a pasivos de orden laboral, ya que si bien cumple en la actualidad con el pago de pensiones y servicios médico-asistenciales, a mediano plazo las erogaciones por dichos conceptos sobrepasarán sus disponibilidades.

De otro lado, la empresa tiene en la actualidad una estructura tarifada que eleva artificialmente los costos de prestación de los servicios por la Ineficiencia en el uso de los recursos, con lo cual todos los terminales presentan recargos marítimos que ponen al país por encima de las tarifas de puertos con mercados similares. Además, no existe coordinación adecuada entre las diversas entidades privadas y públicas: como resultado, se encarece el comercio exterior colombiano.

POLITI CAS

La política portuaria se orienta a servir al desarrollo del comercio internacional y a impulsar el comercio interno, mediante un servicio eficiente y de menor costo económico, dentro de un marco coherente con los otros modos de transporte.

En este sentido se da especial énfasis a la rehabilitación de la infraestructura y equipos, al incremento de la productividad y a la modernización de la actividad portuaria y de sus procedimientos administrativos y operativos, con prioridad en el manejo de cargas a granel y en contenedor. La consolidación de la empresa requiere solucionar el pasivo laboral a mediano plazo.

La política tarifada refleja los costos de cada uno de los servicios, los cuales a su vez mejorarán gradualmente su eficiencia operativa, como consecuencia de las Inversiones en infraestructura y equipos. Esto permite eliminar progresivamente los recargos marítimos impuestos sobre los puertos colombianos, por encima de tarifas de puertos con mercados similares.

El desarrollo de nuevos puertos privados se hará en la medida en que sean especializados y cuenten con estudios de factibilidad técnicos y económicos, para que el Gobierno determine su conveniencia. Un parámetro fundamental es la autosuficiencia financiera. Esto permite, a la vez, definir incentivos para introducir gradualmente competencia en algunas actividades con la regulación del Gobierno. En especial se analizan futuras ampliaciones de la infraestructura portuaria en la Costa Pacífica.

De otro lado se estudia la responsabilidad, financiación y cobro de los dragados de los canales de acceso a los puertos.

INVERSIONES

Durante el período 1987-1990 se llevan a cabo las inversiones contempladas en el Programa de Rehabilitación de Puertos, que totalizan \$41.103 millones. Estas inversiones están destinadas a mejorar la capacidad portuaria y optimizar la operación de los

terminales para adecuarlos a las necesidades del comercio exterior colombiano. Para el efecto se cuenta con la financiación del Banco Mundial y los recursos propios de la Empresa.

TRANSPORTE FLUVIAL

DIAGNOSTICO

El modo fluvial ha venido perdiendo importancia en la movilización de carga, hasta representar sólo el 2% del total transportado en el país. El sistema es operado por empresarios privados. Existe un operador del Estado, SENARC, adscrito a la Armada Nacional, que presta sus servicios en los Territorios Nacionales y la Costa Pacífica.

El equipo de transporte utilizado no siempre es el adecuado para las vías fluviales del país que a su vez presentan serias dificultades para la navegación. En algunos casos, como el del sistema Magdalena-Cauca, son inexistentes los programas de mantenimiento o se presentan cambios en el curso de los ríos y para otros, se desconocen las condiciones hidráulicas de los canales.

La infraestructura de la mayoría de los puertos fluviales se encuentra en mal estado y el equipo de cargue y manipuleo requiere rehabilitación y mantenimiento. En los ríos de los Territorios Nacionales y la Costa Pacífica no existen instalaciones para el transbordo de la carga.

La financiación de este modo de transporte se hace con recursos del presupuesto nacional (a través del Fondo Vial Nacional), del crédito externo e interno y de los escasos recursos propios de la Dirección de Navegación y Puertos. Recientemente, con la Ley 12 de 1.986, se da la posibilidad de financiar estos proyectos con recursos del IVA, transferidos a los municipios por el Gobierno Nacional.

El Decreto Legislativo 77 de 1987 dividió en dos clases los puertos fluviales, unos de interés nacional y otros de interés regional. La Dirección de Navegación y Puertos se encarga de realizar Inversión en los puertos de orden nacional y los municipios en aquellos de orden regional, utilizando los recursos transferidos.

Los gastos de administración, los dragados, las intendencias fluviales y la liquidación de ADENAVI, demandan una parte importante de los recursos destinados a la Dirección de Navegación y Puertos.

POLITICAS

Las acciones de política corresponden, en primer término, a la conclusión de los trabajos de adecuación del río Magdalena, entre Barrancabermeja y Calamar, con el fin de recuperar la principal vía fluvial del país. Terminadas estas obras se inicia la recuperación y mantenimiento del Canal del Dique, salvando las inversiones realizadas. Así mismo, se hace necesario adecuar los sitios de trasbordo ferrocarril-río y carretera-río, mediante la infraestructura correspondiente y la dotación de equipo de manipuleo de carga.

De otro lado, se promueve la reconstrucción de la flota de transporte del río Magdalena para adecuarla a la carga existente en el sentido Norte-Sur y, al mismo tiempo, transportar petróleo y sus derivados desde Barranca hasta la Costa Atlántica. Se fomenta la creación de empresas de cabotaje en la Costa Pacífica, contando con el apoyo financiero de la Corporación Financiera del Transporte.

En el aspecto institucional se fortalece la Dirección de Navegación y Puertos para que realice las labores de planeación, organización y promoción del transporte fluvial, y las funciones de asistencia y apoyo a los municipios en la construcción y mantenimiento de la Infraestructura portuaria. Esto permite racionalizar y optimizar los recursos de la Dirección hacia el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura portuaria, en los puertos de carácter nacional.

Así mismo, se diseña una política de recuperación de costos para que en la medida en que se vaya consolidando la recuperación del modo fluvial, se inicie en forma gradual el cobro por su uso para lograr una óptima conservación y confiabilidad del servicio.

Se adelantan estudios para definir la posibilidad de efectuar operaciones de dragado, mediante contratos particulares, para la utilización de los ríos de los Territorios Nacionales y para la expedición de un nuevo estatuto fluvial.

INVERSIONES

Durante el periodo 1987-1990, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte a través de la Dirección General de Navegación y puertos adelanta inversiones por \$20.750 millones con el fin de mejorar las condiciones de navegación del río Magdalena y de los ríos en Territorios Nacionales, la Costa Pacífica y zonas del Plan Nacional de Rehabilitación. El plan de inversiones incluye la construcción y adecuación de muelles y obras de defensa, así como la señalización y mantenimiento de los cauces navegables. Su financiación se hace con recursos propios de la Dirección y las apropiaciones que recibe del Fondo Vial Nacional.

TRANSPORTE AEREO

DIAGNOSTICO

El transporte aéreo es operado por empresas privadas, presentándose concentración en rutas, pasajeros y carga en una de ellas. El Estado posee una empresa, SATENA, cuyo objetivo principal es servir a los Territorios Nacionales y las zonas marginadas del país.

La Zona Andina y la Costa Atlántica cuentan con una infraestructura adecuada a las necesidades de movilización aérea. Sin embargo, es necesario reforzar la seguridad aérea y dotar al país de sistemas modernos de aeronavegación y comunicaciones que permitan una mejora en la operación del transporte aéreo de pasajeros y de carga.

POLITICAS

El sistema aeroportuario nacional es adecuado y sólido, por tanto son innecesarios proyectos nuevos que impliquen cambios sustanciales. La demanda futura y los avances tecnológicos de la aviación pueden suplirse mediante mejoras en el sistema actual. Dichas ampliaciones se efectúan a medida que lo exija la demanda y de acuerdo con la situación financiera del Fondo Aeronáutico Nacional. Por tal razón se pospondrán proyectos no prioritarios y se hace énfasis en aquellos que persiguen una mejora en los sistemas de aeronavegación, comunicación y meteorología.

En los próximos años como base fundamental para el sector, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil ejecuta el Plan de Desarrollo y Programa de Inversión del Sistema Aeroportuario y del Espacio Aéreo Nacional-PANA-, estudio que finaliza en 1987.

Con esto se busca definir y estructurar la red aeronáutica y aeroespacial del país, contar con un plan de mantenimiento de aeropuertos técnicamente estructurado, y con una herramienta de planeación y programación de futuras inversiones, así como establecer las pautas a que se deben acoger las empresas que prestan el servicio en cuanto a rutas, frecuencias y equipo aéreo óptimo para el país.

Al igual que en los otros subsectores se da especial importancia a la recuperación de la red troncal de aeropuertos del país mediante programas de mantenimiento.

Para las zonas marginadas y los Territorios Nacionales, donde las vías son escasas y las distancias imponen este modo de transporte como elemento de integración, se pretende consolidar el sistema de transporte aéreo mediante la rehabilitación de pistas y la construcción de nuevos proyectos.

Especial relevancia en los próximos años tendrá la seguridad aérea del país, mediante un impulso a la dotación y modernización del sistema de ayudas para la navegación aérea de la red aeroespacial nacional.

La política de tarifas consiste en cubrir los costos crecientes de la operación aeroportuaria.

A fin de adecuar institucionalmente al DAAC-FAN, de acuerdo con las necesidades del Transporte Aéreo Nacional, se presentará el proyecto que reforma la Ley 3a. de 1977, mediante el cual se establecen y reglamentan las funciones de dichas entidades.

INVERSIONES

El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil a través del Fondo Aeronáutico Nacional adelanta proyectos de construcción, con énfasis en regiones marginadas, mejoramiento y mantenimiento de la red aeroportuaria nacional, así como la instalación y mejoras de los sistemas meteorológicos, de telecomunicaciones y de ayudas a la navegación aérea para asegurar un servicio confiable y seguro. Durante el periodo 1987-1990, el FAN prevé la inversión de \$24.976 millones en estos programas, financiados con recursos propios de la entidad, las transferencias del presupuesto nacional (impuesto de timbre por salidas al exterior) y recursos de crédito interno y externo.

TRANSPORTE URBANO

DIAGNOSTICO

El transporte público urbano de pasajeros que moviliza a la mayoría de la población, tiene un nivel de servicio bajo y su operación es considerada antitécnica. La mayoría de las rutas pasan por el centro de las ciudades y el parque automotor es obsoleto. El valor de las tarifas es moderado y el acceso por parte de la población es amplio.

En la mayoría de las ciudades colombianas no se cuenta con procedimientos técnicos para la asignación de rutas. En muchos casos se carece de estudios de demanda y de oferta y, cuando se cuenta con Información suficiente, no son claros los procedimientos para el otorgamiento de las mismas.

La situación empresarial actual es deficiente y frena el desarrollo interno del sector, ya que en lo fundamental está constituida por empresas cuya razón es afiliar transportadores individuales, sin relación con la operación del servicio. Así mismo, se observa en las grandes ciudades la existencia de servicios de transportes no reglamentados ni controlados, en especial en las zonas marginadas, donde las condiciones topográficas y de infraestructura impiden soluciones de masificación del transporte.

En 1981 se inició el desmonte de la política de subsidio al transporte urbano, en razón a que este instrumento no fue exitoso para mejorar el nivel de prestación del servicio, como tampoco orientó la política de transporte urbano.

Hoy en día, la operación del transporte urbano público se financia principalmente con las tarifas, ya que cerca del 60% del parque opera bajo la modalidad de transporte sin subsidio (TSS, busetas). El costo del subsidio para 1987 es de \$4.200 millones y cubre 9.000 buses inscritos en el programa.

El parque en operación del transporte público urbano está compuesto por 16.000 buses, de los cuales 9.100 vehículos son modelo 1973 y anteriores. Este equipo presenta una edad promedio de alrededor de 14 años. Existen, también, 6.000 busetas, 60.000 taxis urbanos y algunos vehículos colectivos pequeños (camionetas).

Con la expedición del Decreto 1034 de 1984 y el Decreto Legislativo 80 de 1987, se inició el proceso de descentralización de la operación del servicio, al delegar en las autoridades municipales la facultad de otorgar permisos, rutas y horarios, licencias de operación y fijar las tarifas del servicio sin subsidio.

POLITICAS

Las acciones de política en el sector buscan racionalizar el sistema de transporte urbano para mejorar las condiciones de vida de la población con una movilización más rápida.

Dentro de la política de descentralización administrativa, se delegaron a los municipios los aspectos inherentes al transporte público colectivo urbano. Por esto, se requiere reforzar las oficinas de transporte municipal, para que las autoridades seccionales puedan cumplir técnicamente con la función de definición de rutas, horarios y tarifas. Estas oficinas se encargan, además, de la planeación y programación de la operación, la fiscalización de los servicios, las relaciones con los usuarios y la operación de tránsito. Bajo este esquema, la función del INTRA se concentra en la asesoría técnica a las autoridades municipales, la fijación de normas, homologación de equipos y la capacitación de empresarios, propietarios y conductores.

Es necesario renovar y modernizar el parque de transporte colectivo público urbano, contando con el apoyo del Fondo de Reposición de la Corporación Financiera de Transporte. Sobre este punto es importante la búsqueda de recursos provenientes del desmonte del subsidio del transporte urbano, que permitan cumplir con los objetivos, a través de préstamos con tasas de interés y plazos preferenciales. Para el caso del transporte público urbano, se busca reponer 420 buses anuales con los recursos propuestos. Para esto el Fondo de Reposición, se capitaliza durante los próximos años con fuentes adicionales, de tal forma que en el futuro funcione como un Fondo Rotatorio con la recuperación de los créditos otorgados.

Con base en las características del mercado mundial del equipo de transporte público colectivo, el nuevo parque será diesel y en lo posible corresponderá a las características técnicas de los diseños del 'Bus Tipo', definidos por el Proyecto Consumo, Conservación y Sustitución de Energía en el Sector Transporte. Así mismo, se propende por masificar el transporte prohibiendo la entrada al servicio de busetas y vehículos de menor capacidad. Esta medida busca un uso más racional de los combustibles, y más eficiente del espacio urbano.

La política de tarifas de transporte urbano se basa en el cubrimiento de los costos de una operación eficiente del parque, sobre rutas técnicamente definidas. Sin embargo, el Gobierno Nacional analiza y define la posibilidad de otorgar subsidios cuando lo considere necesario. En ningún caso las tarifas serán menores a los costos variables de la operación del servicio.

A medida que el servicio de transporte colectivo público urbano se racionalice y optimice, se permite la introducción gradual de servicios especiales de transporte, cuyo objetivo final es desincentivar el uso del automóvil particular, sobre la base de rutas, tarifas y operación de alta calidad.

En aquellas ciudades cuya situación particular exija la búsqueda de nuevas alternativas de movilización, se adelantan estudios necesarios para evaluar y desarrollar nuevos sistemas de transporte masivo. Los proyectos de este tipo serán planteados de acuerdo con su prioridad, con las necesidades observadas y las posibilidades particulares de cada ciudad. En tal sentido se continúa con la construcción del Metro de Medellín y se inicia la ejecución del Sistema de Transporte masivo de la ciudad de Bogotá: para el efecto se emplean los corredores férreos existentes en la Sabana.

INVERSIONES

En este subsector se destacan las inversiones en los sistemas de transporte masivo de Medellín y Bogotá. En el primer caso, se analiza el cronograma de ejecuciones del proyecto a la luz de las dificultades financieras de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y de la disponibilidad de recursos internos y externos. En la actualidad, la empresa cuenta con créditos externos que financian en buena medida el costo total del proyecto. Sin embargo, éstos no cubren sus necesidades de caja, debido a la estructura de la deuda y a que parte del costo de la obra, incluidos los intereses durante el período de construcción, no están financiados.

Para la ejecución del proyecto de metro ligero en Bogotá se recibieron 8 propuestas provenientes de 11 países, las cuales se evalúan para seleccionar la que se ajuste a las necesidades de la ciudad y ofrezca las mejores condiciones técnicas, económicas y financieras.

RESUMEN DE LAS INVERSIONES

El Programa de inversiones del sector en el período 1987- 1990 está financiado con aportes del Presupuesto Nacional, rentas de destinación específica, rentas propias de las entidades, crédito externo e interno y transferencias de ECOPETROL. En el Cuadro No. 4 se presenta de forma agregada la programación de inversión para las distintas entidades en el período. Dicha programación toma en cuenta los compromisos vigentes de crédito externo, la disponibilidad de contrapartida local por parte de las entidades y las cifras del programa macroeconómico del Gobierno Nacional. En el caso del Metro de Medellín, COLPUERTOS y los Ferrocarriles, los recursos presentados apoyan exclusivamente los programas de construcción y rehabilitación de infraestructura que adelantan estas entidades. En el caso del Fondo Vial, el Fondo Aeronáutico Nacional y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, la programación de la inversión presentada corresponde a la suma de los diversos planes y proyectos que cada una de estas entidades ejecuta (por ejemplo, en el caso del Fondo Vial Nacional, pavimentación, construcción, rehabilitación, mantenimiento, estudios, equipos).

Cuadro No. 4

**VIAS Y TRANSPORTE
INVERSIONES 1987-1990
(Millones de pesos constantes de 1987)**

| Entidad | | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1987-1990 |
|----------------------------|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| Colpuertos | (Rehabilitación) | 18432 | 8046 | 7083 | 7542 | 41103 |
| Fondo Vial Nacional | (Proyectos varios) (1) | 64054 | 65018 | 67563 | 61443 | 258078 |
| Fondo de Caminos Vecinales | (Proyectos varios) | 19730 | 15474 | 9426 | 9305 | 53936 |
| Aeronáutica Civil | (Proyectos varios) | 4351 | 5868 | 8003 | 6754 | 24976 |
| Metro de Medellín | (Construcción) | 42888 | 36703 | 30864 | 30457 | 140912 |
| Ferrocarriles Nacionales | (Rehabilitación) (2) | 3600 | 4756 | 4121 | 4322 | 16799 |
| TOTAL SECTOR | | 153055 | 135865 | 127060 | 119824 | 535804 |

(1) Cifras que corresponden a causación y no incluyen servicio a la deuda.

(2) Presupone como mínimo la inversión del 60% de los recursos asignados a la Empresa por concepto del impuesto a los combustibles.

FUENTE: DNP-UINF-DT.

COMUNICACIONES

El sector de las telecomunicaciones forma parte esencial de la infraestructura básica porque contribuye a la integración del país. a la constitución de mercados nacionales, al funcionamiento adecuado del sistema de precios y, por lo tanto, al mejoramiento de los procesos productivos y de comercialización.

El sector comprende los servicios de Telefonía Local, Telefonía de Larga Distancia Nacional e Internacional, Radiodifusión, Televisión, Informática y Correos. Para no permanecer estáticos en estos servicios, se estudian las posibilidades de utilizar modernas tecnologías de comunicación.

DIAGNOSTICO

El país cuenta con una red de telecomunicaciones relativamente extensa y moderna, que sirve con satisfacción las necesidades básicas de la población de las grandes ciudades, de la Industria, del comercio y de la administración pública. Esta red refleja, sin embargo, la tradicional concentración de actividades en las grandes ciudades, en detrimento del desarrollo de vastas regiones con alto potencial productivo.

Colombia cuenta con más de 1.000 municipios, de los cuales 482 tienen servicio telefónico local. Los demás sólo tienen algún servicio comunitario pan comunicaciones de Larga Distancia y 35 carecen de cualquier servicio de telecomunicaciones.

De otro lado, de las 10.000 comunidades rurales, solamente 2.862 cuentan con servicio telefónico, atendido por TELECOM o las empresas municipales y departamentales. Así pues, más del 60% de las localidades rurales están incomunicadas y en muchos casos llegar al teléfono más cercano representa un desplazamiento de 200 ó 300 km. Esto discrimina a los habitantes del campo y en especial la población más pobre y aislada del país.

En el pasado, la extensión de la red de telecomunicaciones a las zonas rurales tenía que vencer grandes obstáculos, como la falta de vías para el transporte de equipos y la carencia de energía para operarlos. En la actualidad, la tecnología disponible hace posible superar estos inconvenientes. Además, la infraestructura de la red existente permite expansiones en este sentido.

Los servicios públicos de comunicación de masas son prestados por INRAVISION, FOCINE y AUDIOVISUALES; los servicios de correos postales por ADPOSTAL; y los de telecomunicaciones por TELECOM, las Empresas Departamentales de Antioquia, 8 empresas asociadas con TELECOM y 22 empresas telefónicas de orden municipal.

En esta última área existe un desequilibrio entre TELECOM y las empresas telefónicas locales, ya que la primera está encargada de ofrecer los servicios telefónicos más rentables, como son los de larga distancia nacional e internacional y télex, que le permiten prestar los de telegrafía, telefonía rural y telefonía local, me nos rentables, sin deteriorar su situación financiera. Esto contrasta con la difícil situación financiera por la que atraviesan las empresas telefónicas locales, que reciben sus ingresos por los servicios

de telefonía local y una participación muy baja en el recaudo nacional del servicio de larga distancia. Esto ocasiona que TELECOM tenga que absorber empresas existentes o entrar en asociación con ellas.

POLITICAS

Las acciones del sector están enmarcadas en las políticas globales del gobierno, en especial en los planes de erradicación de la pobreza absoluta, de tal manera que prioritariamente se extienda el servicio telefónico a zonas rurales y pequeñas comunidades marginadas, sin desatender los proyectos de ampliación de los servicios de telefonía local en las ciudades grandes e intermedias, de larga distancia nacional e Internacional y de transmisión de datos.

Se busca además de ampliar la cobertura de los servicios, mejorar la infraestructura física, proporcionando sistemas de información apropiados y confiables para contribuir a la modernización de la sociedad.

Las rápidas transformaciones, el volumen de inversión necesario y el período de tiempo requerido en las obras hacen indispensable mejorar los actuales sistemas de planificación. Por esta razón, es relevante realizar estudios de planeamiento integral que sirvan a la formulación de políticas de largo plazo para un desarrollo armónico. Así, se han iniciado la ejecución del Estudio Nacional de Telecomunicaciones y el desarrollo de los estudios sobre el plan decenal de inversiones de ADPOSTAL y sobre los Medios de Comunicación Social en Colombia.

El primero, contempla aspectos tecnológicos, financieros e institucionales que definan claramente el futuro del sector. En vista que la dinámica de las telecomunicaciones y la informática deja rezagada la estructura administrativa y el ordenamiento jurídico, se hace necesaria una reestructuración organizacional, adecuando el sector a las actuales necesidades. Sobresale el objetivo de reformar el Ministerio de Comunicaciones, revisar su estructura administrativa y actualizar su marco jurídico con sus correspondientes proyecciones.

Uno de los aspectos importantes de la política en los próximos años se relaciona con el desequilibrio existente en el desarrollo de las empresas de servicios telefónicos locales con respecto a la entidad que presta los servicios de larga distancia nacional e internacional, TELECOM. En este sentido se estudia el actual régimen de participación de ingresos telefónicos por servicios de larga distancia y se reestructura el sistema tarifado, de forma tal que las empresas de servicios de telecomunicaciones mantengan la condición de entidades autofinanciables.

Por los desequilibrios económicos de las Empresas del sector, se buscan mecanismos de apoyo interinstitucional y financiero de las mismas.

TELEFONIA RURAL

El programa de telefonía rural se enmarca dentro de las prioridades que el Gobierno adoptó para dotar de servicios públicos básicos a comunidades localizadas en

zonas de rehabilitación y áreas marginadas, que a su vez presentan signos claros de pobreza absoluta. El programa comprende la extensión del servicio a los Territorios Nacionales, la segunda etapa del programa de Telefonía Rural y la adquisición e instalación de estaciones de baja capacidad en Zonas de Rehabilitación.

Con el proyecto de Telefonía de los Territorios Nacionales se suministra el servicio de telecomunicaciones a 256 localidades del oriente del país, a lo largo del piedemonte llanero, desde la Intendencia del Arauca hasta la Comisaría del Amazonas. Su ejecución está dividida en tres zonas: Piedemonte Norte, Piedemonte Sur y Comisadas.

El proyecto de Estaciones de Baja Capacidad para Zonas de Rehabilitación contempla la adquisición de sistemas de transmisión de baja capacidad (para enlaces de monocanales, hexacanales y de 24 canales), con el fin de establecer sistemas de comunicación en unas 400 localidades en zonas de rehabilitación y zonas aisladas, estaciones terrenas para comunicaciones por satélite, ocho de las cuales se destinan a la Costa del Pacífico, desde Nariño hasta el Chocó.

El programa de Telefonía Rural II busca conectar 2.137 nuevas localidades a la red telefónica y mejorar y ampliar el servicio en 1.473 localidades. El programa se plantea en dos etapas: en la primera, se da prelación a las zonas tanto de rehabilitación como marginadas y, en la segunda, al mejoramiento del servicio y a la incorporación de nuevas localidades a la red nacional.

COMUNICACIONES INTERURBANAS E INTERNACIONALES

Los servicios telefónicos de larga distancia nacional e internacional son los más desarrollados y de mayor rentabilidad. El servicio internacional triplicó su capacidad en los últimos cuatro años, mientras que la capacidad en centrales interurbanas se duplicó en el mismo período.

La política en este subsector está dirigida a aumentar la capacidad de la red de telefonía de larga distancia nacional e internacional, en armonía con el desarrollo del servicio telefónico local. Las ampliaciones de los sistemas de conmutación de telefonía interurbana se ejecutan mediante ensanches de las centrales interurbanas y en lo correspondiente a transmisión a extender los sistemas de enlaces troncales y de microondas.

En el servicio internacional se busca dar mayor confiabilidad al sistema, balancear la interconexión nacional y ampliar la capacidad de terminales de comunicación vía satélite.

La fijación de las tarifas en estos servicios telefónicos de larga distancia nacional e internacional se basa en su condición de servicios altamente rentables que subsidien de modo parcial el programa mencionado de telefonía rural.

TELEFONOS URBANOS

El servicio telefónico urbano tiene instaladas 2.134.000 líneas telefónicas, con una densidad de 7.3 líneas por cada 100 habitantes. El aumento de tarifas en los años recientes se ha caracterizado por ser puntual y en promedio inferior a la inflación, por eso en términos reales ha sido negativo. Los ingresos que reciben las telefónicas locales por los servicios de larga distancia a cargo de TELECOM son bajos. En resumen, la situación financiera de las empresas no es buena y los planes de expansión son insuficientes para satisfacer la demanda.

Cuadro No. 1
COMUNICACIONES
NUMERO DE LINEAS A INSTALAR 1987 - 1990
(Miles)

| Localidad | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Bogotá | 51 | 88 | 90 | 49 | 278 |
| Medellín | | 97 | 70 | 39 | 206 |
| Cali | 10 | 44 | 20 | 16 | 90 |
| Bucaramanga | 11 | | 24 | 4 | 39 |
| Pasto | | | | 10 | 10 |
| Pereira | | 7 | 5 | 5 | 17 |
| Barranquilla | | | | 10 | 10 |
| Manizales | 13 | | | 10 | 23 |
| Popayán | | | | 5 | 5 |
| Cartagena | 6 | | | | 6 |
| Neiva | | | 10 | | 10 |
| Buga | | 3 | | | 3 |
| EDA | | | 18 | 16 | 34 |
| Ibagué | | 12 | 5 | | 17 |
| Armenia | | 10 | | | 10 |
| Caquetá | | 3 | | | 3 |
| TELECOM | 29 | 94 | 84 | 20 | 227 |
| Otras | | 2 | 2 | 1 | 5 |
| Total | 120 | 360 | 328 | 185 | 993 |

FUENTE: Empresas

La política de Telefonía Urbana se concentra en incrementar la cobertura del servicio telefónico local. Entre 1987 y 1990, se instalan cerca de un millón de líneas telefónicas, lo que permite al país llegar a una capacidad de 3.127.000 líneas, que corresponden a una densidad de 10 líneas por cada 100 habitantes en 1990 (Cuadro No. 1). El cumplimiento de esta meta significa inversiones en las principales ciudades así como, en los municipios intermedios y menores. En cuanto a las tarifas, se adelanta una política nacional uniforme, basada en la estructura de costos de prestación del servicio, de manera que posibilite el desarrollo equilibrado de las empresas telefónicas locales, su autofinanciamiento y tenga en cuenta la capacidad de pago del usuario. En complemento, las empresas telefónicas locales iniciaron la dotación de teléfonos públicos sin costo para el usuario en zonas de bajos ingresos, dentro de la estrategia de erradicación de la pobreza absoluta.

La tecnología utilizada en las centrales telefónicas que en la actualidad prestan el servicio en los centros urbanos, presenta un amplio espectro de marcas (más de trece) y de generaciones tecnológicas, que van desde las muy obsoletas (paso a paso, electro

mecánicas y semielectrónica) hasta las recientes generaciones (híbrida y digital). Aquí la política está dirigida a definir la tecnología

y los equipos de las centrales telefónicas para el desarrollo del sector, cuyo objetivo es la adquisición de equipos que pertenezcan a la generación digital, que además posibiliten establecer un sistema integrado de comunicaciones, es decir, transmitir voz, datos e imágenes.

TELEVISION

La mayoría de los equipos de INRAVISION agotaron su vida útil y el Instituto solo cuenta con equipos de reserva en 4 de 38 estaciones primarias; esto impide garantizar la prestación de este servicio público con las características de permanencia y continuidad requeridas. Así mismo, se encuentran en mal estado los equipos de producción y edición de comerciales.

En lo fundamental, la política se dirige al fortalecimiento del Instituto mediante la adquisición de los equipos requeridos para garantizar el servicio de televisión, racionalizando los recursos financieros externos e internos disponibles. Se apoya la producción nacional de programas de Televisión y Cine, por medio de las Empresas AUDIOVISUALES y FOCINE.

INFORMATICA

El desarrollo de la informática en el país es de épocas recientes y la penetración de equipos ha sido rápida y desordenada. La política comprende dos aspectos: en el área de desarrollo industrial y de producción nacional de equipos para la informática se elabora un plan indicativo para adquirir y asimilar estas nuevas tecnologías según las necesidades del país. En infraestructura, el Gobierno inició el establecimiento de la Red Básica Nacional de Transmisión de Datos como paso importante para incorporar el país a los servicios de la informática. Este proyecto es ejecutado por TELECOM, en conjunto con las administraciones telefónicas locales de Bogotá, Medellín y Cali. La red estará instalada en 1988 y facilitará a las entidades del gobierno y a los particulares el intercambio de información con centros de datos o con computadores situados en puntos geográficos distintos.

CORREOS

Los servicios de correos tienen un cubrimiento acorde con el desarrollo del país y son de buena calidad. Sin embargo, su infraestructura se basa en operaciones de tipo manual y los procesos automatizados son mínimos.

La política consiste en mejorar los servicios de correos, mediante la ampliación de los Centros reexpedidores y la adecuación de la infraestructura postal con sistemas ópticos de lectura, así como la prestación de nuevos servicios como los correos especializados.

INVERSIONES

El monto de las inversiones entre 1987-1990 asciende a \$233 mil millones, de los cuales el 52.9% se financia con recursos propios generados por las entidades, el 46.6% con créditos externos y el 0.5% corresponde a partidas del Presupuesto Nacional (Cuadro No. 2).

En el área de telefonía las inversiones ascienden a \$ 206 mil millones destinadas al programa de Telefonía Rural, a los Territorios Nacionales, a la adquisición e instalación de Estaciones de Baja Capacidad en zonas de rehabilitación, al aumento de la capacidad de telefonía de larga distancia nacional e Internacional, al incremento del servicio telefónico local y al establecimiento de la Red Nacional de Transmisión de Datos.

En INRAVISION se invertirán \$18.278 millones para fortalecer la infraestructura física de las cadenas uno y dos.

En correos, ADPOSTAL invertirá \$3.863 millones, destinados a mejorar la atención y ampliar los Centros reexpedidores de los Servicios Postales.

El Ministerio de Comunicaciones invertirá, además. \$4.788 millones en la modernización de sus monitorias y en el fortalecimiento de FOCINE.

Cuadro No. 2
COMUNICACIONES
INVERSIONES 1987-1990
(Millones de pesos constantes de 1987)

| Entidad | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| TELECOM* | 12000 | 15260 | 15364 | 16456 | 59080 |
| EPM | 10801 | 11548 | 10734 | 9246 | 42329 |
| ETB | 13829 | 15792 | 17946 | 15621 | 63188 |
| EMCALI | 4008 | 3841 | 4062 | 2809 | 14720 |
| E. Dptales Antioquia | 1000 | 992 | 992 | 987 | 3971 |
| E.T. Ibagué | 500 | 496 | 496 | 2563 | 4055 |
| E.T. Pereira | 187 | 406 | 581 | 40 | 1214 |
| E.T. Cartagena | 473 | 62 | 55 | 49 | 639 |
| EMPAL Barranquilla | 2067 | 554 | 551 | 545 | 3717 |
| E.T. Manizales | 280 | 588 | 1136 | 155 | 2159 |
| E.T. Bucaramanga | | 909 | 1795 | 907 | 3611 |
| E.T. Nariño | | | 331 | 385 | 716 |
| E.T. Popayán | | 198 | 260 | 198 | 656 |
| TELEHUILA | | 554 | 551 | 545 | 1650 |
| E.T. Buga | | 120 | 119 | 119 | 358 |
| Otras empr. telefónic. | 2060 | 884 | 320 | 408 | 3672 |
| Subtotal empr. telefón. | 47205 | 52204 | 55293 | 51033 | 205735 |
| INRAVISION | 4131 | 3681 | 5136 | 5330 | 18278 |
| ADPOSTAL | 1130 | 760 | 916 | 1056 | 3862 |
| Mincomunicaciones | 428 | 1607 | 1409 | 1343 | 4787 |
| Total Sector | 52894 | 58252 | 62754 | 58762 | 232662 |

* Para 1989 y 1990 está programada una posible inversión adicional de \$7790 millones dependiendo del desarrollo del programa de Telefonía Rural.

FUENTE: Empresas - D.N.P.

MINERIA NO ENERGETICA

DIAGNOSTICO

El desarrollo tradicional de la minería colombiana se caracteriza por una alta concentración en la explotación de unos pocos minerales, en un gran número de explotaciones de carácter artesanal, localizadas en regiones económicamente deprimidas, con escasa o ninguna infraestructura física y social. Las explotaciones, en general, son antitécnicas, de bajo rendimiento y alta peligrosidad y afectan la productividad, el medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes. Con los proyectos de Cerromatoso y el Cerrejón Zona Norte, Colombia ha entrado en la gran minería, buscando una participación importante en los mercados mundiales de níquel y de carbón. Estos proyectos tienen largos períodos de maduración, altos niveles de producción, economías de escala y una fuerte participación de capital y de financiamiento externo. Desafortunadamente, por el deterioro de las condiciones del mercado internacional, estos proyectos enfrentan serios problemas financieros. Lo anterior obliga a una cuidadosa revisión de la política de promoción de grandes proyectos mineros en el país.

La importancia relativa de la minería en el PIB cayó de un 3.6% en 1952 a cerca de un 0.45% en la década del 70. Durante la del 80 se recuperó hasta alcanzar el 1.1%, debido en particular al aumento en el precio internacional del oro. La puesta en marcha de los grandes proyectos mencionados elevó esta cifra a 2.16% en 1985. Sin embargo, debe entenderse que ello corresponde a situaciones puntuales y no representa un desarrollo integral del sector minero. La balanza comercial de productos minerales ha sido tradicionalmente deficitaria, por la importación de materias primas para la industria metalmeccánica, en especial hierro, cobre, aluminio, de fertilizantes, áreas en las cuales no sería realista una sustitución de importaciones, dada la situación del mercado internacional y las condiciones mundiales de producción. La exploración geológico-minera actual no da lugar aún a un conocimiento realista del valor de los depósitos minerales. Se carece de cartografía geográfica general para gran parte de las zonas marginadas y en particular, queda aún un 75% del territorio nacional por explorar. Desde el punto de vista legal, la administración de los derechos mineros se hace cada vez más difícil, ante la falta de instrumentos técnicos básicos y de un régimen legal adecuado. En consecuencia, la tramitología de los expedientes es lenta, costosa y poco práctica. Además, los presupuestos para las entidades estatales responsables del fomento y control de las actividades mineras, son reducidos e inclusive han decrecido en los últimos años.

De otra parte, las líneas de crédito de fomento no se han utilizado, en razón a la dificultad de ofrecer garantías por parte de los mineros, por los elevados riesgos de la actividad y por la indefinición de su situación legal.

POLITICAS

Los minerales prioritarios son, en su orden, los metales preciosos, en especial el oro, los llamados estratégicos, los fosfatos y los metales básicos. La minería del oro presenta las mejores perspectivas a corto y mediano plazo, en términos de producción, empleo y generación de divisas.

En el sector minero, la acción del Estado se guía por una política de fortalecimiento Institucional y de promoción de la actividad privada, que define áreas de responsabilidad de las entidades y delimita las regiones piloto y las prioritarias según el potencial y la situación minera actual. A continuación se describen las estrategias básicas para la minería no energética, con los siguientes programas

Exploración, Evaluación y Estudios

La exploración geológico-minera a nivel regional o de proyecto, se adelanta como tarea básica del servicio geológico nacional. Las acciones se orientan, a terminar la cartografía geológica del área Andina, de algunos sectores de la Orinoquía y Amazonia, comprendidas dentro del Escudo de Guayana, de la Costa Pacífica y de la Costa Atlántica, como elemento indispensable para adelantar trabajos en prospección de minerales, ingeniería geológica, riesgos geológicos e hidrología.

En cuanto a la exploración detallada y evaluación de reservas en áreas específicas, se llevan a cabo programas exploratorios en metales preciosos, en especial el área del Pacífico (Cauca, Valle del Cauca, Chocó), Putumayo y Caldas (Marmato), Vaupés (Traira), Santander (Vetas y California), Tolima (Ataco), Meta (Caño Negro). Bolívar y Magdalena. Se desarrollan programas de exploración de fosfatos en la Costa Atlántica y en el Huila y de hierro en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta. El principal proyecto de exploración corresponde a una de las áreas más promisorias en minerales preciosos, localizada dentro de la franja del Escudo de Guayana, en La Serranía de Naquén. En una primera etapa, se complementan la cartografía y los análisis geológicos del área; se realizan estudios de desarrollo de infraestructura; y se definen los términos de referencia para la futura contratación con inversionistas privados. Para realizar lo anterior, se constituyó la Sociedad Minera del Guainía, con participación accionaria y apoyo técnico de ECOMINAS, ECOPEPETROL y CARBOCOL, y la colaboración de INGEOMINAS y el IAN.

Apoyo a la Pequeña y Mediana Minería de Metales Preciosos Las acciones de apoyo a la pequeña y mediana minería de metales preciosos comprenden los siguientes subprogramas:

- *Jurídico*

El objetivo fundamental es definir la situación legal de más de un 80% de pequeños y medianos mineros, porque está asociada a la dificultad de acceso a los programas de fomento del Estado; al crédito comercial; y a la inestabilidad que reduce incentivos de inversión y determina el deterioro del orden público en las áreas mineras.

- *Crédito*

Este subprograma está orientado a crear, por primera vez, líneas de crédito específicas para los pequeños y medianos mineros de metales preciosos, que aún teniendo sus títulos en orden, no consiguen acceder a los mecanismos regulares de crédito, debido a que no pueden ofrecer a los bancos e intermediarios comerciales el tipo de garantías que demandan. Además, en muchos casos no poseen la capacidad administrativa que les permita cumplir con los requisitos y trámites exigidos por esas entidades.

Para cumplir con este objetivo se trabaja en la conformación del Fondo de Fomento Minero, como uno de los principales instrumentos para la ampliación del crédito de fomento y para el financiamiento de los programas de asistencia técnica, capacitación y desarrollo tecnológico. Este mecanismo funcionará como fondo rotatorio y como ente canalizador de recursos de ahorro y de crédito interno y externo. De otra parte, se busca reactivar las líneas de crédito vigentes y mejorar el tratamiento de las garantías que se exigen al minero. Con este propósito ya se han puesto en marcha líneas de crédito con intermediación financiera de la Caja Agraria y otras entidades.

- *Asistencia Técnica*

La asistencia técnica resulta indispensable para que los pequeños y medianos mineros mejoren su tecnología de explotación y accedan a los nuevos mecanismos de crédito y a la definición de su situación jurídica. Se busca entonces establecer las bases, definir procedimientos y realizar acciones tendientes a transformar la minería artesanal en una minería eficiente que asegure la explotación técnica de los recursos, con un mínimo impacto ambiental y con un máximo de seguridad en las operaciones. Las acciones consisten en la divulgación de Información sobre los programas y en la capacitación básica a nivel técnico, profesional, administrativo y operativo en actividades de exploración, explotación y beneficio, para lo cual se asimilará la experiencia del Plan Nacional de Microempresas.

- *Procesamiento y Comercialización*

Los pequeños y medianos mineros requieren de mecanismos que garanticen la venta del producto en cantidades y precios apropiados y que, en particular, permitan un acceso directo a los compradores o consumidores finales de sus productos. En el área de beneficio de minerales se adelanta la Instalación de una planta de tecnología moderna para beneficio de oro, la renovación y ampliación de la planta de Marmato y la instalación de una planta para la Investigación de nuevas tecnologías y efectos ambientales de la minería, en especial en oro de aluvión. De otra parte, el Banco de la República inició una política de compras de oro, para adquirirlo directamente, sin intermediación de las fundiciones y ampliando la red de compras.

- *Salvamento y Seguridad Minera*

En particular, la minería de socavón se efectúa en condiciones de enorme inseguridad que con frecuencia resultan en accidentes, pérdida de vidas humanas y destrucción o daño de las minas y las instalaciones mineras. El programa se desarrolla a través de estaciones de apoyo y salvamento minero, ubicadas en cada una de las regiones.

- *Infraestructura*

En su mayor parte, las áreas de actividades de la pequeña y mediana minería carecen de infraestructura apropiada de transporte y de dotación de servicios. Se busca entonces la coordinación y promoción del mejoramiento de la infraestructura vial, eléctrica, de comunicación y social.

Otros Programas

Con base en las recomendaciones del Estudio para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero, se prepara la realización de un censo minero y se crea una Comisión de Estudios de Reforma de la Legislación Minera. En esta última, se hizo una revisión integral de la legislación existente y se inició la elaboración de una propuesta para su mejoramiento y racionalización.

Para las explotaciones mineras, diferentes de oro y carbón, esto es para los minerales metálicos y no metálicos, la labor del Estado consiste en atender, a través de las secciones del Ministerio de Minas y Energía, los servicios de asistencia técnica y beneficio de minerales, en pequeña y mediana minería. Así mismo, el Ministerio por medio de ECOMINAS adelanta proyectos para estimular la producción nacional de roca fosfórica con proyectos como el de acidulación parcial y fosfato bicálcico, insumos usados en la producción de fertilizantes.

En materia de esmeraldas. ECOMINAS promueve el seguimiento de las operaciones de explotación de grandes contratos; la agilidad en la contratación y promoción de contratos menores; la tramitación de permisos de exportación; el pago oportuno de regalías; e investigaciones preliminares sobre equipos y elementos de gemología, para mejorar su cotización y exportación.

ECOMINAS también realiza actividades en el área de azufre, hierro, caliza, yeso y otros minerales. Su papel consiste en negociar los aportes, evaluar depósitos y fiscalizar las áreas contratadas. El Instituto de Asuntos Nucleares, continúa ampliando los programas de prestación de servicios y de Investigación, mediante modificaciones planeadas en su reactor nuclear. Como contribución al estudio de riesgos geológicos y prevención de desastres, se puso en marcha la primera etapa del proyecto 'Red Sísmica Nacional y de Observación de Volcanes', coordinado y ejecutado en gran parte por INGEOMINAS, mediante la celebración de convenios con entidades internacionales, nacionales y regionales. Así mismo, esta entidad refuerza sus actividades de exploración de aguas subterráneas, como aporte a la solución de problemas de suministro de agua para consumo humano y riego.

INVERSION PÚBLICA

La inversión en exploración geológico-minera de minerales no energéticos, por parte del Estado, supera los \$1.100 millones anuales, de los cuales un alto porcentaje se destina a la exploración del Escudo de Guayana.

POLITICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

INTRODUCCION

Las formas de uso y ocupación del territorio nacional presentan profundas desigualdades económicas y sociales tanto a nivel regional como urbano. El desarrollo del país, en términos generales, está centralizado en las grandes ciudades y en sus zonas de influencia, lo cual no excluye que en su interior se ubiquen grupos sociales caracterizados por niveles significativos de pobreza.

Una parte importante del país presenta altos niveles de atraso relativo, pese a contar con potenciales de producción en diferentes sectores. Esto se debe en parte a la existencia de economías de aglomeración en las grandes ciudades y, principalmente, a políticas de inversión del gobierno central que han desaprovechado las ventajas comparativas de las regiones, dando como resultado un crecimiento económico lento y desequilibrado.

En el campo de la administración pública y la planificación, la concentración a nivel nacional de las decisiones de orden técnico y administrativo, para la programación y ejecución de gran parte de la inversión, ha generado ineficiencias en la asignación de recursos en especial con relación a actividades de naturaleza eminentemente local.

En materia de inversión pública, la concentración de recursos en grandes proyectos no ha permitido atender la integración económica y social de extensas zonas del territorio nacional, dejando regiones y ciudades al margen del desarrollo. En el área urbana, particularmente en las grandes ciudades, el conjunto de la inversión pública se ha orientado a disminuir el déficit cuantitativo de vivienda, mediante construcción en la periferia. Como consecuencia se ha ampliado el perímetro urbano y se ha elevado, de modo innecesario, el costo de provisión de servicios públicos.

Al mismo tiempo, la sociedad colombiana afronta una profunda crisis de participación ciudadana, ligada tanto a la insuficiencia de espacios políticos, como a la deficiente utilización de los canales democráticos existentes. Se acrecienta así, el distanciamiento ciudadano de instituciones que le niegan la posibilidad de intervenir en el proceso decisorio y que son incapaces de cumplir de manera eficiente con sus funciones.

El Gobierno Nacional, apoyado en el nuevo esquema de administración descentralizada, se ha propuesto como política de desarrollo territorial, la integración nacional mediante la expansión de la actividad económica productiva. Para esto, se reorientará el gasto público hacia aquellas inversiones que propicien la integración regional y hacia la consolidación de un sistema de centros urbanos interconectados, que sustenten e impulsen la generación de empleo productivo, el crecimiento económico nacional y el bienestar social. Esto sólo será posible a medida que los beneficiarios directos orienten y vigilen el aparato administrativo encargado de proveer las condiciones para este desarrollo.

DIAGNOSTICO

Análisis Urbano-Regional

El análisis espacial de la actividad productiva del país permite constatar la existencia de regiones funcionalmente consolidadas, con estructuras económicas especializadas, que disponen de la infraestructura básica para la realización de los procesos productivos y de un conjunto de centros urbanos articulados, que apoyan sus áreas de influencia y conforman sus mercados. Otras regiones, con centros urbanos incipientes, como es el caso del piedemonte llanero y de áreas con potencial agroindustrial de la Costa Atlántica, están en proceso de consolidación.

De igual modo e regiones atrasadas, con potencialidades económicas suficientes para crear las bases de un desarrollo sostenido, pero desarticuladas en su interior y débilmente integradas al sistema urbano-regional nacional. Tal es el caso de la Costa Pacífica, algunas áreas de la Costa Atlántica, el Magdalena Medio, la Orinoquia y la Amazonia. Las ciudades allí localizadas carecen de servicios y equipamiento para desempeñar un papel articulador y de apoyo al desarrollo de sus áreas de influencia.

Los departamentos de mayor participación en el producto nacional son los que han consolidado una base industrial más diversificada, apoyados en las economías de aglomeración de los grandes centros urbanos que poseen una agricultura comercial tecnificada o una producción cafetera significativa. Otras entidades territoriales comienzan a mostrar mayor participación a partir de la explotación y transformación a gran escala de sus recursos mineros y agropecuarios, se destacan entre otros los casos del Huila Guajira, Meta, Arauca, Cesar y Caquetá. De otra parte, existen entidades territoriales que pese a contar con importantes potencialidades de desarrollo, se mantienen en el atraso de siempre, como es el caso de Chocó, Sucre y de algunas Intendencias y Comisarías.

Las regiones económicamente consolidadas, presentan, en general, los más altos niveles de cobertura en servicios sociales. Los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Valle, cuya actividad económica se ha desarrollado alrededor de la industria o del café, registran indicadores de servicios públicos, educación y salud, superiores al promedio nacional. Por el contrario, departamentos con estructuras económicas débiles y desarticuladas, como Chocó, Cauca, Nariño, Sucre y Córdoba, se ubican por debajo del promedio nacional (Cuadro No. 1).

El sistema urbano presenta claros síntomas de concentración económica asociados con los desequilibrios regionales. En las cuatro grandes ciudades, donde habita el 30% de la población del país, se concentra el 66% de la producción manufacturera, el 71% del valor agregado industrial y el 73% del personal ocupado en la industria. Se localiza igualmente el mayor porcentaje de las actividades comerciales y de los servicios especializados.

La concentración de la producción determina en buena medida el proceso de urbanización, debido a la mayor oferta de trabajo. Este proceso se acentúa por la expulsión de la población rural, provocada por fenómenos económicos y sociales estrechamente liga dos al atraso y desarticulación en que se encuentra gran parte del

Cuadro No. 1

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL POR REGIONES

| Departamento | Anecho (1) | | Alcantarillado (2) | | Energía (3) | | Tasa de alfabetismo (4) | | Tasa de escolarización (5) | | Nivel Educativo (6) | | | Tasa de mortalidad infantil (7) | |
|-----------------|------------|----------|--------------------|----------|-------------|----------|-------------------------|----------|----------------------------|----------|---------------------|----------|-----------|---------------------------------|----------|
| | Total | Cabezera | Total | Cabezera | Total | Cabezera | Total | Cabezera | Total | Cabezera | Ninguna | Primaria | Secundar. | | Superior |
| | | Resto | | Resto | | Resto | | Resto | | Resto | | | | | |
| Antioquia | 73.10 | 92.20 | 29.90 | 90.20 | 68.60 | 82.40 | 96.30 | 51.00 | 9.90 | 83.00 | 8.90 | 45.30 | 27.30 | 4.10 | 51.70 |
| Atlántico | 76.10 | 78.90 | 46.40 | 63.40 | 60.00 | 96.60 | 98.10 | 68.70 | 8.80 | 64.00 | 7.90 | 36.40 | 34.20 | 6.80 | 47.30 |
| Bogotá | 95.90 | 96.00 | 28.00 | 95.70 | 95.60 | 98.40 | 98.40 | 74.90 | 3.70 | 94.00 | 3.30 | 33.60 | 38.80 | 11.60 | 38.50 |
| Bolívar | 47.40 | 64.30 | 12.80 | 33.00 | 22.30 | 73.90 | 92.10 | 36.60 | 19.50 | 61.00 | 15.90 | 4.00 | 23.90 | 3.10 | 63.60 |
| Boyacá | 50.10 | 94.42 | 21.60 | 89.50 | 37.60 | 64.00 | 94.10 | 44.50 | 15.20 | 82.00 | 12.70 | 51.30 | 17.40 | 2.30 | 64.50 |
| Caldas | 79.10 | 97.20 | 42.20 | 94.90 | 75.50 | 87.40 | 97.40 | 67.00 | 9.70 | 86.00 | 8.00 | 48.80 | 25.60 | 3.20 | 58.40 |
| Caquetá | 45.50 | 76.60 | 10.70 | 69.60 | 40.40 | 37.10 | 62.90 | 7.60 | 16.40 | - | 12.10 | 48.90 | 17.60 | 1.60 | - |
| Cauca | 50.90 | 85.80 | 27.70 | 76.20 | 34.80 | 53.60 | 91.80 | 28.10 | 17.00 | 79.00 | 12.20 | 52.10 | 6.00 | 1.90 | 61.40 |
| Cesar | 63.10 | 88.40 | 24.60 | 45.40 | 29.10 | 65.10 | 88.10 | 29.30 | 21.10 | 50.00 | 15.40 | 40.80 | 19.50 | 1.50 | 66.90 |
| Córdoba | 39.80 | 73.10 | 12.30 | 25.00 | 11.60 | 47.80 | 83.90 | 18.10 | 25.40 | 64.00 | 19.60 | 41.00 | 18.70 | 1.40 | 68.70 |
| Cundinamarca | 55.60 | 91.40 | 26.40 | 88.70 | 45.50 | 71.40 | 94.40 | 51.30 | 11.70 | 96.00 | 8.90 | 51.10 | 21.50 | 2.20 | 66.00 |
| Chocó | 20.20 | 42.60 | 8.30 | 28.30 | 10.90 | 33.70 | 74.10 | 12.40 | 30.90 | 83.00 | 23.50 | 38.20 | 16.30 | 1.60 | 122.80 |
| Huila | 73.80 | 91.30 | 51.20 | 81.20 | 52.70 | 71.20 | 90.30 | 46.40 | 13.60 | 78.00 | 10.70 | 50.50 | 19.00 | 1.80 | 109.10 |
| Guajira | 63.80 | 71.70 | 47.00 | 26.50 | 19.20 | 81.30 | 93.40 | 55.40 | 14.50 | 76.00 | 12.40 | 39.40 | 28.50 | 1.70 | 64.90 |
| Magdalena | 48.60 | 75.10 | 18.30 | 38.20 | 21.90 | 63.20 | 92.40 | 30.00 | 21.30 | 56.00 | 17.50 | 39.60 | 22.10 | 1.90 | 68.80 |
| Meta | 65.30 | 87.70 | 22.30 | 79.40 | 54.70 | 61.20 | 77.00 | 19.90 | 10.70 | 90.00 | 8.50 | 45.60 | 23.10 | 2.20 | 65.30 |
| Nariño | 56.40 | 89.00 | 31.20 | 77.10 | 37.80 | 61.30 | 93.60 | 36.30 | 18.70 | 68.00 | 13.00 | 51.60 | 15.30 | 2.10 | 55.20 |
| N. de Santander | 64.40 | 84.50 | 21.40 | 71.20 | 51.40 | 70.70 | 92.20 | 24.60 | 16.80 | 74.00 | 14.00 | 45.80 | 20.40 | 2.70 | 63.30 |
| Quindío | 93.60 | 97.80 | 73.00 | 95.60 | 87.20 | 96.20 | 97.60 | 89.10 | 6.40 | 90.00 | 14.30 | 50.10 | 29.30 | 4.50 | 57.20 |
| Risaralda | 83.50 | 95.00 | 52.20 | 94.10 | 79.50 | 91.80 | 97.40 | 77.10 | 9.00 | 80.00 | 7.60 | 48.60 | 25.90 | 3.30 | 50.60 |
| Santander | 67.20 | 91.80 | 25.20 | 88.70 | 58.80 | 71.50 | 94.70 | 31.80 | 12.60 | 81.00 | 10.00 | 46.70 | 23.40 | 3.20 | 58.90 |
| Sucre | 43.20 | 69.30 | 11.00 | 42.20 | 23.60 | 60.40 | 89.40 | 24.50 | 27.20 | 66.00 | 21.80 | 1.30 | 7.70 | 1.20 | 72.80 |
| Tolima | 67.60 | 94.30 | 30.00 | 86.90 | 56.40 | 67.20 | 92.10 | 32.40 | 13.70 | 92.00 | 10.50 | 47.40 | 21.10 | 2.10 | 65.50 |
| Valle | 83.00 | 89.70 | 52.60 | 84.70 | 74.40 | 91.50 | 97.50 | 43.70 | 8.10 | 79.00 | 5.80 | 44.10 | 30.30 | 4.50 | 47.30 |
| Intendencias | | | | | | | | | | | | | | | |
| Comitarras | | | | | | | | | | | | | | | |
| Promedio Nal. | 62.80 | 83.00 | 29.00 | 66.70 | 45.70 | 70.70 | 89.60 | 39.80 | 15.10 | 73.80 | 12.40 | 42.80 | 22.10 | 2.90 | 65.50 |

(1) Porcentaje de viviendas que tienen acueducto. Censo 1985

(2) Porcentaje de viviendas que tienen alcantarillado. Censo 1985

(3) Porcentaje de viviendas que tienen energía. Censo 1985

(4) Porcentaje de población mayor de 10 años que reporta no saber leer ni escribir. Censo 1985

(5) Tasa de escolarización. Porcentaje de población entre 6 y 11 años que se encuentran matriculados en primaria. Documento Plan de Acción del Sector Educativo (1987-1990). UDS-DE, Agosto de 1987.

(6) Porcentaje de población de 10 años y más en los distintos niveles educativos. Censo 1985.

(7) Número de niños muertos menores de 1 año por cada mil nacidos vivos. Documento "Dinámica Demográfica y Proyecciones de Población del País, los Territorios Nacionales, el Distrito Especial de Bogotá, Departamentos y las 30 Principales Ciudades", DNP-UDS-DP, Septiembre de 1982.

En los últimos 35 años, Colombia pasó de ser un país rural a uno predominantemente urbano, con el 66% de la población con centrada en ciudades y cabeceras municipales. Los centros urbanos experimentaron un crecimiento poblacional del 3.0% anual en el último periodo intercensal, superior al promedio nacional, pero de manera significativa menor al de los períodos intercensales anteriores.

La población de las cuatro principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas ha crecido a una tasa del 3.6% anual y su participación en la población total nacional pasó del 26% en 1973 al 30% en 1985. Las ciudades entre 250.000 y 1.000.000 de habitantes crecieron a una tasa del 3.1% y conservan su participación dentro del total nacional. Los centros urbanos con poblaciones entre 100.000 y 250.000 habitantes tuvieron una tasa de crecimiento del 2.7%, disminuyendo ligeramente su participación. Por último, las ciudades con menos de 100.000 habitantes crecieron tan sólo al 1.7%, lo que implica una caída en su participación del 37% al 32% en el período intercensal.

El proceso de concentración se ha caracterizado por fenómenos tales como la expansión subnormal y desordenada de las ciudades; el deterioro de las áreas céntricas de las capitales y la construcción de viviendas en zonas no aptas, presionando la conexión de servicios públicos y de infraestructura básica a costos elevados para la comunidad y las administraciones locales.

En 1985, el 69% de las viviendas estaban ubicadas en las cabeceras municipales. De éstas, el 54% poseía todos los servicios: el 19% sólo electricidad y agua, y el 26% presentaba carencia total de servicios. Geográficamente, el 76.4% de las viviendas, que carecían al menos de un servicio, se encontraban en ciudades diferentes a Bogotá, Medellín y Cali. En Quibdó, Montería, Riohacha, Valledupar y Sincelejo el 72% de las viviendas poseían servicios incompletos.

La subnormalidad de los barrios, entendida como la tenencia ilegal de la tierra, la precariedad de la vivienda, la ausencia de servicios básicos de infraestructura y el estado de deterioro de las vías de acceso, ha aumentado en el periodo intercensal en un 45% en las once principales ciudades del país. Si bien este incremento se concentra en buena medida en las cuatro grandes ciudades, con aproximadamente el 70% del total de las viviendas ubicadas en barrio subnormales, en algunas de las ciudades de carácter intermedio se comienzan a presentar índices alarmantes de subnormalidad, como es el caso de Cúcuta, Bucaramanga, Cartagena y Popayán.

Análisis Institucional

La evolución institucional del país ha acentuado la tendencia concentradora generada por los factores económicos. La excesiva centralización en la toma de decisiones se ha constituido en un factor de ineficiencia para la acción del Estado, que ha excluido a la comunidad del manejo de asuntos que le competen directamente.

Las autoridades centrales se hicieron cargo de una serie de inversiones y servicios que por su naturaleza, son de carácter eminentemente local. Así, pasaron a ser

responsabilidad de la Nación la provisión de servicios públicos, la construcción de infraestructura básica y la atención del desarrollo comunitario.

La necesidad, por parte de la Nación, de proveerse de recursos para financiar estas tareas, propició la centralización fiscal. Prueba de ello es que en 1930 el nivel nacional central recibía aproximadamente el 54.3% del total de los ingresos de la administración pública y 50 años más tarde, este porcentaje se habla incrementado de modo sustancial, hasta alcanzar el 80.2%. Por su parte, los municipios redujeron su participación en los ingresos, en el periodo señalado, del 16.3% al 7.2%.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Estado creó una va riada gama de instituciones que suman a su alto costo de funciona miento, una clara Ineficiencia en el logro de los objetivos que les han sido asignados. Esto se debe, en gran medida, a la pérdida de perspectiva que implica el distanciamiento respecto a los problemas concretos y al deficiente manejo financiero que han presentado dichas empresas.

Como efecto de este proceso de centralización, las entidades más indicadas para el cumplimiento de estas funciones, los municipios y departamentos, perdieron capacidad de gestión y recursos propios, siendo incapaces de satisfacer las necesidades de la comunidad.

En los últimos años, en respuesta a la presión de la comunidad por recuperar las funciones y prerrogativas que le son propias, el país Inició un proceso de descentralización. Este, se ha materializado en el Acto Legislativo No. 1 de 1986 y la Ley 78 del mismo año que establece la elección popular de alcaldes y el referéndum político municipal; en las leyes 22 de 1985 y 3a. y 11 de 1986 que protocolizan la descentralización administrativa; en las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 que fortalecen los fiscos departa mentales y locales, mediante la reestructuración de sus principales rentas tributarias y el aumento de la transferencia del impuesto al valor agregado, que debe efectuar el Tesoro Nacional en forma progresiva a los municipios hasta alcanzar el 50% en 1992; finalmente, en la Ley 76 de 1985 y sus Decretos complementarios, por la cual se crearon las Regiones de Planificación de la Costa Atlántica, Occidente, Centro-Oriente, Orinoquia y Amazonia, y sus respectivos Consejos Regionales de Planificación.

Las conclusiones principales que se derivan de este diagnóstico son las siguientes:

- Los desequilibrios regionales, provocados en gran medida por la desarticulación del sistema urbano-regional, conllevan el desaprovechamiento de ventajas comparativas, en detrimento del desarrollo general del país y en particular de sus áreas marginadas. El proceso de asignación de recursos hacia estas regiones se ha concentrado en soluciones puntuales y aisladas y no en proveer la infraestructura básica y productiva que les permita hacer efectivas sus diferentes potencialidades e iniciar así un proceso de desarrollo autosostenido.

- El uso irracional del suelo ha provocado innecesarias expansiones de las ciudades, en detrimento de las áreas agrícolas; ineficiente asignación de los recursos del Estado en la prestación de servicios básicos; mayores costos para el ciudadano por problemas de congestión en transporte y distancia a los centros de trabajo y un deterioro de las áreas céntricas de la ciudad.

- La deficiencia en la dotación de infraestructura básica y productiva que presentan las ciudades menores e intermedias, les impide prestar el apoyo mínimo que requieren sus zonas de influencia. Esta desarticulación en el sistema urbano-regional, reduce la rentabilidad de las actividades económicas que se adelantan en la región, limitando así el crecimiento de la base territorial del desarrollo.

- En materia institucional y de planificación se ha avanzado al proveer un marco legal y financiero para desarrollar el proceso de descentralización. Sin embargo, la consolidación de este proceso requiere de un fortalecimiento de las instancias que están asumiendo las funciones transferidas, ya que en consecuencia de la larga vigencia del esquema centralista, su capacidad de gestión y planeación es limitada.

OBJETIVOS

El objetivo general de la política territorial es beneficiar a las áreas y grupos marginados, integrándolos al proceso de desarrollo económico.

Para el logro de este propósito general, se han definido los siguientes objetivos específicos, los cuales son complementarios:

- En lo regional, se busca el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas, como base para generar las condiciones de un desarrollo autosostenido y una mayor generación de ingreso y empleo. Esto contribuye al crecimiento económico y a la ampliación del mercado nacional.

- En lo urbano, el propósito es racionalizar el uso del suelo mediante un proceso de densificación acorde con las características de las ciudades y un incremento en el ritmo de inversión en infraestructura, dentro de un esquema de ordenamiento que evite costosas e innecesarias expansiones.

- En lo referente al sistema urbano-regional, se busca un mayor equilibrio, dotando a las ciudades alternas de infraestructura básica y productiva para que se conviertan en centros de apoyo de sus áreas de influencia.

POLITICAS Y ESTRATEGIAS

Para el logro de estos objetivos, se busca una mayor articulación del sistema urbano-regional, mediante la reorientación del gasto público hacia las áreas marginadas del país, que en conjunto con programas y políticas sectoriales, permita expandir la base territorial de desarrollo.

La consolidación de la autonomía de los niveles regional, seccional y local, mediante el traslado de recursos, funciones y poder decisorio, es condición necesaria para el éxito de esta estrategia. Con el fin de lograr una transición gradual y ordenada en este proceso, el gobierno presta su apoyo, en materia de capacitación y gestión y facilita la adopción de las nuevas funciones y el uso de diferentes sistemas de financiamiento que complementen los recursos propios. Adicionalmente, se promueve un nuevo esquema de planeación que garantice la mejor asignación de los recursos disponibles.

Articulación del Sistema Urbano- Regional

Las acciones tendientes a lograr una mayor articulación del sistema urbano-regional, comprenden la reorientación del gasto público hacia las regiones atrasadas y el fortalecimiento de programas específicos con alto impacto territorial.

Bajo esta perspectiva se realizan inversiones en infraestructura productiva, como vías de acceso tendientes a integrar las regiones con los mercados nacionales y a lograr una mayor articulación en su interior y en infraestructura básica para ampliar los niveles de cobertura en los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Esto conduce a un ordenamiento económico acorde con las potencialidades de las regiones y a satisfacer las necesidades de servicios básicos en todo el territorio nacional.

Ya que las posibilidades de desarrollo de ciertas regiones están asociadas a actividades específicas como explotación agropecuaria, minería o turismo, se articulan las políticas de desarrollo sectorial con las ventajas comparativas que presente la región.

El esfuerzo de inversión del Gobierno Central se ha diseñado de manera tal que mediante mecanismos de cofinanciación y de crédito de las entidades del orden nacional, se complemente la iniciativa local. Se busca de esta forma evitar una ineficiente atomización de los recursos.

En este contexto, los programas prioritarios del gobierno se caracterizan por un decidido enfoque territorial. Tal es el caso del Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa de Desarrollo Rural Integrado, el Programa de Ciudades Alternas y el Programa de Asentamientos Humanos.

- *Acciones del Orden Regional*

Se busca propiciar oportunidades de desarrollo autosostenido para los grupos y zonas marginadas, con miras a lograr su integración económica, social e institucional, con las áreas más dinámicas del país. Con este fin, se reorienta el gasto público hacia dichos grupos.

Este principio orienta los componentes de desarrollo regional del Plan Nacional de Rehabilitación y del Programa de Desarrollo Rural Integrado, que canalizan un alto porcentaje de los recursos destinados a disminuir los desequilibrios regionales. Su efectividad reside en la correcta definición de áreas específicas de acción que permitan la identificación de proyectos articulados, evitando así la atomización en la asignación de los recursos. Estos programas incluyen los siguientes componentes:

- *En el campo económico*, sobresalen la inversión en vías y las acciones de redistribución de tierras, crédito, asistencia técnica, fortalecimiento de la infraestructura de comercialización y legalización de la titulación, en las zonas de colonización y de Reforma Agraria.

- *En el campo social*, se realizan inversiones para proveer los bienes y servicios públicos que aseguren el mejoramiento de las condiciones de salubridad, la universalización de la educación primaria y el aumento en la cobertura y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y electrificación.

- *En materia institucional*, se busca una presencia estatal efectiva, a fin de lograr la reconciliación del Estado con la comunidad, a través de la eficiencia de la administración de justicia y de la ampliación del cubrimiento territorial de las agencias estatales.

Con miras a asegurar la participación de la comunidad en estos programas, se han puesto en marcha instrumentos de concertación como los Comités DRI y los Consejos de Rehabilitación del PNR, que buscan restablecer y ampliar los canales de relación entre el Estado y la Comunidad.

Estos programas específicos se complementan con otros que se desarrollan, como los proyectos de distribución y transmisión de energía eléctrica a nivel rural que permiten un uso racional de los recursos al interconectar la prestación del servicio de energía en todo el territorio nacional.

- *Acciones del Orden Urbano*

Las acciones en este campo se orientan a mejorar la calidad habitacional, reducir el déficit de vivienda y proveer un marco legal e institucional para racionalizar el uso del suelo urbano.

Las críticas condiciones habitacionales de un amplio sector de la población urbana del país y la lenta respuesta por parte de las instituciones a una creciente demanda por servicios públicos, ha generado una serie de asentamientos subnormales donde habitan las familias de menores recursos, constituyendo esto uno de los más graves problemas sociales.

Con el fin de dar solución a estos problemas y modificar el patrón de desarrollo urbano que ha provocado un costoso y desordenado crecimiento de las ciudades, se diseñó el "Programa de Asentamientos Humanos", orientado a la erradicación progresiva de las condiciones de marginalidad, bajo una perspectiva integral de la estructura urbana. Es premisa fundamental para el cumplimiento de este objetivo, la participación del municipio como coordinador y ejecutor del programa, apoyado técnica y financieramente por los organismos nacionales especializados.

El Programa de Asentamientos Humanos consta de tres subprogramas complementarios, orientados todos hacia una utilización intensiva y eficiente del espacio urbano.

- El subprograma de *Rehabilitación de Asentamientos Subnormales*, está dirigido a la ejecución de proyectos en aquellos asentamientos donde la comunidad organizada, contribuya a eliminar la subnormalidad existente, para alcanzar así un nivel adecuado en la calidad de vida.

- El subprograma de *Nuevos Asentamientos Humanos busca*, a través de desarrollos habitacionales en áreas ubicadas dentro del perímetro urbano el acceso de la población, especialmente de bajos recursos, al uso de un espacio dotado de servicios, que garantice una elevación en el nivel de vida de los beneficiarios.

- Finalmente y considerando la existencia de grandes áreas subutilizadas o en deterioro dentro de las ciudades, el subprograma de *Mejoramiento y Remodelación de Áreas Construidas y Dotadas de Servicios*, busca estimular el retomo de la población a estas zonas, con la ejecución de proyectos de densificación, mediante la renovación y remodelación de espacios con fácil incorporación a la economía urbana, para frenar de esta forma la presión sobre la periferia de las ciudades.

Para complementar los recursos que atienden al déficit cuantitativo de vivienda, se cuenta con los mecanismos tradicionales de canalización de ahorro, dando especial énfasis en su utilización al financiamiento de centros habitacionales que aprovechen espacios existentes dentro del perímetro urbano y se constituyan en núcleos integrales dentro de las ciudades.

Con el propósito de contribuir al ordenamiento urbano y facilitar una eficiente solución a los problemas habitacionales, el Gobierno propuso una reforma que contemple las siguientes acciones:

Establecer Instrumentos para la compraventa y expropiación de inmuebles con el propósito de relacionarlos a los mecanismos de crecimiento urbano, redensificación de las ciudades y mejoramiento de servicios públicos y planes de vivienda para sectores de bajos ingresos.

Facilitar la legalización de los asentamientos subnormales que por esta situación están excluidos de las redes de servicios y de los planes urbanos.

Dar derecho de preferencia a los municipios sobre aquellos inmuebles que estén ubicados en zonas de urbanización prioritaria, determinadas a través de los planes de desarrollo urbano.

- *Acciones del Orden Urbano - Regional*

En este aspecto es fundamental el Programa de Ciudades Alternas que busca reordenar y hacer más eficiente el sistema urbano- regional. Estas ciudades contribuirán al fortalecimiento del aparato productivo en sus regiones de influencia y posibilitarán una distribución menos desigual y concentrada de la producción, el capital y la población. Se incluyen en el programa los principales centros urbanos, menores e Intermedios, con capacidad de apoyo a una subregión que cuente con una especialización potencial o activa.

Se busca promover y dinamizar el desarrollo de regiones desarticuladas, dotándolas de una infraestructura urbana que les permita un máximo aprovechamiento de sus ventajas comparativas y posibilite, a medida que sea eficiente, un régimen de integración vertical en el procesamiento de sus productos, disminuyendo así la excesiva concentración territorial en la generación de valor agregado. Esto constituye un mecanismo fundamental para disminuir el ritmo de migración hacia las grandes ciudades, al incrementar los niveles de Ingreso permanente en ciudades intermedias y menores.

Dotar a estas ciudades con la infraestructura adecuada para la explotación de sus ventajas comparativas -agrícolas, industriales, mineras, pesqueras o turísticas- constituye una condición necesaria para la integración, ya que garantiza la expansión de la base productiva, posibilitando la inversión pública o privada en procesos de transformación de los recursos naturales. De esta manera se crean condiciones para incrementar el empleo, solucionando así uno de los principales problemas que afectan a estas regiones.

Las Regiones de Planificación, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las Oficinas de Planeación Seccional y Municipal, bajo las directrices del Departamento Nacional de Planeación, formulan en el contexto de sus planes integrales de desarrollo, programas y proyectos para la dotación, tanto de los servicios y equipamientos comunes a todos los centros urbanos, como de la infraestructura especializada para apoyar las actividades económicas predominantes y potenciales.

Programas Especiales

Adicionalmente, para fortalecer áreas específicas, fundamenta les en la ejecución de la política territorial, se adelanta el Plan Fronteras, el Programa de Manejo del Medio Ambiente, el Programa para la Prevención de Desastres y Atención de Calamidades Públicas y el Programa de Desarrollo Turístico.

- *Plan Fronteras*

Las regiones fronterizas, que cubren el 5 de la extensión total del país y cuentan con cerca de un 13% de la población, presentan dificultades especiales en su tratamiento, por ser escenario de la superposición de dos o más esquemas de política económica. Esto último, las hace sensibles a las variaciones registradas en el comportamiento de las economías limítrofes y a los cambios en sus políticas, en particular, en la de precios, cambiarla y de migraciones. Con el objetivo de promover su desarrollo e integrarlas a la economía del país, se llevan a cabo las siguientes acciones

Adopción de un marco de incentivos a la inversión, que permita crear las condiciones para reinvertir los excedentes económicos regionales y captar recursos nacionales y externos, confiriéndoles a las economías de frontera, atractivos suficientes y adecuados.

- Diversificación de las economías regionales fronterizas a fin de reducir su vulnerabilidad ante fenómenos exógenos y aprovechar de manera más Integral sus posibilidades de desarrollo.

- Finalmente, se estimula la integración y coordinación de políticas y acciones a nivel binacional, mediante la promoción de proyectos que favorezcan zonas limítrofes con características comunes.

- *Programa de Manejo del Medio Ambiente*

La relevancia de los aspectos ambientales en la planificación del desarrollo regional y urbano, específicamente el adecuado manejo de los recursos naturales no renovables,

en el primero y la calidad ambiental, en el segundo, exigen una serie de medidas tendientes a lograr un mejor nivel de vida para la población y un desarrollo sostenido para el país. Las acciones a seguir en este campo son las siguientes:

- Conformar un Sistema Nacional de Información Ambiental, con el objeto de programar la utilización de los recursos, elaborar planes regionales de ordenamiento ambiental, diseñar con el menor impacto ecológico posible los distintos proyectos de inversión y en general, adecuar a las condiciones naturales las diferentes acciones de desarrollo. Esto permitirá conocer el funcionamiento ecológico de las regiones, el estado de deterioro de los recursos naturales y sus posibilidades de recuperación y utilización.

- Formular y ejecutar planes regionales de ordenamiento ambiental a través de las Corporaciones Autónomas Regionales y el INDERENA, que fijen límites de ocupación del espacio y utilización de los recursos, con el propósito de que se constituyan en marcos de referencia para la acción estatal y privada en las distintas áreas de inversión.

- Incorporar a los programas de Rehabilitación de Asentamientos Subnormales y de renovación urbana, lo referente al saneamiento básico, la descontaminación hídrica y los sistemas de acopio y disposición de basuras, con el objeto de ofrecer un ambiente sano a la población.

Finalmente, los análisis de impacto ambiental exigidos para la ejecución de proyectos de inversión, formarán parte del estudio de prefactibilidad, constituyéndose así en una herramienta de planeación que contribuya a la búsqueda de alternativas con menores costos ambientales y sociales.

- *Programa Nacional para la Prevención de Desastres y Atención de Calamidades Públicas*

Dado que los desastres y calamidades a los que se ve expuesto con frecuencia el país, afectan con mayor severidad a los grupos más pobres de la población, y tomando en cuenta que las regiones de mayor atraso disponen de una capacidad muy limitada para adelantar acciones y realizar las inversiones necesarias en materia de prevención, se considera esencial adoptar una política inmediata para minimizar el impacto de estos sucesos.

La acción fundamental consiste en el diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional Permanente de Prevención, apoyado en la adopción de medidas de orden financiero, la operación de un sistema de comunicaciones y el impulso a la investigación y aplicación científica y tecnológica.

Los principales proyectos y programas que se impulsan, corresponden al diseño y puesta en operación de las Redes Sismológica, Vulcanológica e Hidrometeorológica a escala nacional; la con formación y puesta en marcha de los Comités Regionales y Sectoriales de Emergencia; la elaboración de mapas de riesgos volcánicos, sísmicos, hidrometeorológicos y de deslizamientos; la creación de Centros Regionales de Reservas para Atención de Emergencias; y la ejecución de campañas de divulgación, educación y capacitación.

- *Programa de Desarrollo Turístico*

El desarrollo del turismo es una herramienta eficaz para la generación de empleo en regiones tradicionalmente atrasadas, que cuentan con un gran número de atractivos turísticos inexplorados. Se plantean tres acciones fundamentales para hacer efectivo este potencial:

La primera acción, de mercadeo y promoción, consiste esencialmente en la reorientación del turismo agresivo hacia el turismo nacional, la investigación de los mercados de los países emisores en el caso del turismo receptivo y el aprovechamiento de la infraestructura y servicios subutilizados tanto a nivel del turismo comercial como del social.

La segunda acción, de inversión y financiamiento, tiene como objetivo fortalecer presupuestalmente a la Corporación Nacional de Turismo, para mejorar la eficiencia en el recaudo del impuesto de turismo; extender las líneas de crédito tanto para la ampliación de la oferta de servicios, como para la financiación de viajes y gastos y estimular la inversión extranjera.

La tercera acción consiste en impulsar el turismo social, con el fin de ampliar la cobertura de este servicio a un mayor número de trabajadores y familias, mediante la racionalización en el uso de las instalaciones y la coordinación de las agencias del Estado que desarrollan programas con las Cajas de Compensación Familiar en esta área.

Adicionalmente, dentro del esquema de descentralización, se fortalecen las Empresas Turísticas Regionales y Municipales, con las cuales la CNT suscribirá convenios que les permitan, en la medida de lo posible, suplir las funciones de las seccionales de esta entidad.

Consolidación de la Descentralización

El éxito de la política de desarrollo territorial descansa sobre la eficaz aplicación del gasto público a la integración económica del país, para lo cual se requiere fortalecer los niveles donde se presentan las necesidades y se deben tomar y ejecutar las decisiones que permiten satisfacerlas.

El diagnóstico señala como causas de la ineficiencia en la acción estatal, la excesiva concentración de funciones a nivel central: la escasez de recursos y debilidad operativa de los departamentos y municipios; la distorsión de objetivos y distanciamiento de los problemas que son objeto de acción de las entidades descentralizadas: la incapacidad de un sistema de planeación de arriba hacia abajo para incorporar la dimensión espacial y finalmente, la ausencia de la comunidad en el quehacer político y administrativo local.

Para superar estas limitaciones y tomando como punto de partida las transferencias fiscales a los municipios, determinadas por la Ley 12 de 1986, se orientaron los esfuerzos a redefinir y asignar las funciones que por naturaleza le corresponden a los diferentes niveles de la administración pública.

En este contexto se enmarcan las decisiones de descentralización administrativa adoptadas por el Gobierno, mediante los decretos 77 a 81 de 1987, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 12 de 1986. Estos decretos definen un nuevo marco para el cumplimiento de las funciones de las instituciones del Estado y establecen los procedimientos que se deben realizar para la utilización de los recursos transferidos.

En lo referente a la infraestructura básica se trasladó a los municipios la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, mataderos públicos, aseo público y plazas de mercado.

En consecuencia y para evitar la duplicidad de funciones, se inició el proceso de liquidación del Instituto de Fomento Municipal, asignándole al Ministerio de Obras Públicas sus funciones rectoras y administrativas. Por la misma razón, se suprimió la Dirección de Saneamiento Básico Rural y sus Oficinas Seccionales y se trasladó al Ministerio de Obras Públicas y Transporte la promoción y coordinación técnica de los programas que desarrollaba esta dependencia.

En el sector salud, se trasladaron a los municipios las funciones relacionadas con la construcción, dotación y mantenimiento del primer nivel de atención médica, suprimiéndose en el Fondo Nacional Hospitalario la realización de estas funciones. Esto, además de constituirse en un elemento básico de atención a los sectores de más bajos ingresos en los municipios, permite liberar recursos de los departamentos provenientes del Situado Fiscal, que serán destinados al fortalecimiento de la salud a nivel secundario y especializado.

Se le asignaron al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, además de las funciones que ya desarrolla, las de ejecutar en colaboración con los municipios programas de construcción de edificios y espacios dedicados a la protección de la niñez en barrios subnormales, de nutrición y complementación alimentaria y la prestación de asesoría técnica y apoyo financiero a los municipios, para la realización de programas de construcción y sostenimiento de centros de bienestar.

En el sector agropecuario, se facultó al INCORA para delegar a los municipios la función de obtener la información necesaria para la adjudicación de baldíos nacionales. Adicionalmente, se les transfirió el servicio de asistencia técnica integral, orientada a pequeños productores.

Se asignó a los municipios la responsabilidad de incluir en sus planes de inversión, programas de desarrollo rural integrado para zonas de economía campesina, minifundio y colonización. De igual modo, podrán participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria, así como en la cofinanciación, con el Fondo DRI, de programas y proyectos de inversión en el área rural.

Estas medidas conducen a facilitar la adjudicación de tierras, a proveer una mejor asistencia técnica a los municipios y a ampliar el alcance de los programas de desarrollo rural integrado.

En el sector educativo se trasladó a los municipios la función de construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares de educación básica primaria, secundaria y media vocacional e instalaciones deportivas y recreativas. En consecuencia, se liquida el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares -ICCE-, y se suprimen del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte las funciones de construcción y dotación de escenarios deportivos y recreativos. Con esto, se busca disminuir el gasto en el orden nacional e introducir una mayor racionalidad en la inversión en instalaciones educativas y deportivas.

En el sector de vivienda y desarrollo urbano, se disminuyó en forma gradual la participación del Instituto de Crédito Territorial -ICT- en obras de urbanismo que por su naturaleza competen directamente a los municipios. Así mismo, se facultó al Instituto para cofinanciar programas de vivienda popular en asocio con los municipios.

Las Empresas de Desarrollo Urbano -EDUS- son transferidas del orden Nacional al Municipal y se promueve en sus órganos de administración una mayor participación local. Se trasladó también a los municipios la función de vigilancia de la ejecución de las obras y el otorgamiento de los permisos para la venta de predios, que anteriormente estaba a cargo de la Superintendencia Bancaria.

En el sector de Obras Públicas y Transporte, las vías de carácter urbano y el mantenimiento de los Inmuebles de propiedad de la Nación, que estaban a cargo del Fondo Vial Nacional -FVN- y del Fondo de Inmuebles Nacionales -FIN-, respectivamente, pasan a ser responsabilidad del municipio. De igual modo, se transfiere el diseño, construcción y operación de aquellos puertos fluviales que atienden necesidades de carácter local.

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales -FNCV- se convierte en entidad cofinanciadora de los municipios, las Asociaciones de Municipios, las Intendencias y las Comisarías. Finalmente, se asignó a los alcaldes la reglamentación, el control y las sanciones referentes al transporte urbano y suburbano, que con anterioridad estaban a cargo del Instituto Nacional del Transporte -INTRA-. El objetivo de estas normas es disminuir los gastos en el nivel central y, en el caso de caminos vecinales, obtener un multiplicador para los recursos y una mayor participación de la comunidad en las decisiones, al establecer como requisito indispensable para la iniciación de obras, el aporte de contrapartidas por parte del municipio.

Los recursos para el cumplimiento de las nuevas funciones asignadas a los municipios provienen en su mayor parte del aumento de la transferencia del Impuesto a las Ventas. Estos serán complementados mediante los esquemas de cofinanciación ya mencionados y con recursos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano -FFDU-, que constituye la principal línea de crédito para el financiamiento de la infraestructura urbana, la cual será fortalecida con recursos provenientes del crédito externo y los que canalicen las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, a través de los Bonos de Fomento Urbano. De otra parte, para ampliar su cobertura y agilizar los trámites, se adecuan institucionalmente en aras de una mayor descentralización en su gestión.

Fortalecimiento de la Planeación

De manera complementaria al apoyo en la reasignación de funciones y con el propósito de asegurar un eficiente uso de los recursos, se tomaron medidas en los diferentes niveles de la administración pública para el fortalecimiento del nuevo esquema de planeación, que permite una mejor articulación del aspecto territorial con el sectorial.

- *Nivel Nacional*

Se determinaron las funciones que corresponden a los diferentes niveles de la administración pública en el contexto de las transformaciones recientemente introducidas por el proceso des centralizador, redefiniendo la forma y grados de intervención del Estado en los diversos sectores de la economía.

Se dio prioridad a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación, al mejoramiento de los canales de información y al desarrollo de procedimientos para la toma de decisiones entre las diferentes instancias. Para ello se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación y se fortaleció la coordinación institucional, mediante la puesta en marcha de los Comités Sectoriales y los Consejos de Planeación de las diversas instancias administrativas.

En este sentido, se adelanta el *Programa para la Consolidación del Sistema Nacional de Planificación*, que busca fortalecer la nueva estructura nacional de planificación e incorpora en forma decidida la dimensión espacial, sustituyendo el esquema hasta ahora imperante, caracterizado por el análisis, la formulación de políticas y la programación de inversiones de tipo eminente mente sectorial.

- *Nivel regional*

Se garantizó la constitución y funcionamiento de los Fondos de Inversión Regional para apoyar el diseño y ejecución de proyectos en el territorio de su jurisdicción, mecanismo fundamental para el éxito de los Consejos Regionales de Planificación, entidades puente entre el gobierno central y las regiones.

Se estimula la elaboración de los planes regionales de desarrollo y se facilita la participación de las Regiones de Planificación en la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo y del Presupuesto de Inversión Nacional.

- *Nivel seccional*

Con el propósito de racionalizar la inversión pública y elevar la calidad de los Sistemas de Planeación Departamental, Intendencial y Comisarial, se ejecuta el programa de *Bancos de Proyectos de Inversión Gubernamental* que pretende dotar a cada entidad territorial de un sistema de información que contenga los principales proyectos de inversión, permitiéndole a estas entidades establecer prioridades en sus inversiones.

Como complementó se adelanta el *Proyecto de Cuentas Económicas Regionales*, con el cual se espera poner a disposición de la Nación y las Entidades Territoriales, información referente a cuentas de valor agregado, producción sectorial, ingreso,

formación bruta de capital y consumo final a nivel departamental. Esta herramienta es básica para un efectivo ejercicio de la planeación.

- *Nivel local*

Se fortalecen las Oficinas de Planeación Municipal para garantizar que la asignación de recursos provenientes de las transferencias adicionales del IVA en lo referente a inversión, gastos de funcionamiento y retención para el pago de obligaciones vencidas, se realice según las disposiciones contenidas en la Ley 12 de 1986. El procedimiento de revisión del presupuesto por parte de las oficinas de planeación fue reglamentado en las normas procedimentales incluidas en el Decreto 77 de 1987.

Se agilizan los mecanismos de liquidación y recaudo del impuesto predial por ser el principal renglón tributario de los municipios menores. Esto permite una mayor transferencia de los recursos provenientes del IVA, mediante el mejoramiento de los indicadores de esfuerzo fiscal.

La aplicación de los mecanismos de valorización como instrumento del financiamiento urbano se revitaliza, para garantizar que la renta obtenida por la ejecución de obras públicas se revierta en favor de la comunidad en su conjunto.

El Gobierno estimula las Asociaciones de Municipios, con miras tanto a hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos y la realización de obras de interés común, como a fortalecer los procesos de planificación. Estas contarán con su propia oficina de planeación que orientará el desarrollo de los municipios asociados y elaborará los planes multianuales de inversión. Adicionalmente, las asociaciones recibirán recursos seccionales en proporción a la inversión realizada por sus integrantes.

Es compromiso de los gobiernos municipales la incorporación de los representantes de los usuarios en las juntas de las Empresas de Servicios Públicos y en la creación y revitalización de las Juntas Administradoras Locales y de las Asociaciones Cívicas.

El Departamento Nacional de Planeación colabora con los municipios para mejorar la capacidad operativa de las Oficinas Municipales de Planeación, haciendo realidad el propósito de elaborar y ejecutar los Planes Integrales de Desarrollo y de Inversión Municipal.

Teniendo en cuenta que un componente fundamental del proceso de descentralización y autonomía local es la capacitación, el gobierno nacional puso en marcha el Programa para el Fortalecimiento de la Gestión Municipal, a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Este programa tiene como meta capacitar a los funcionarios públicos y a los líderes comunitarios, acerca de la estructura del Estado y la organización y funcionamiento del municipio.

Finalmente, el FONADE financiará la preinversión necesaria para los estudios de factibilidad y diseño de las obras y proyectos correspondientes, así como los Planes de Desarrollo e Inversión Municipales.

POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCION

El Gobierno busca la modernización de la Administración Pública con el fin de cumplir, de manera oportuna y eficaz, con sus responsabilidades y garantizar la participación de la ciudadanía en la orientación y vigilancia de la gestión pública.

La ampliación de los servicios básicos de apoyo al bienestar y a la producción, contemplados por la economía social, requiere utilizar racionalmente los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles. De manera especial, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los sectores sociales de la administración pública, encargados de coordinar y ejecutar los programas prioritarios del plan. El acercamiento a la ciudadanía se basa en el desarrollo de principios administrativos y legales de la acción estatal democrática, como son: celeridad, imparcialidad, información, participación ciudadana en la gestión pública y derecho a la controversia.

DIAGNOSTICO

El aparato estatal colombiano se ha rezagado frente a las necesidades del desarrollo. Su organización, concebida para un país y una gestión pública menos complejos, es anticuada, ineficiente e Ineficaz. En los últimos años, el Estado no ha respondido adecuadamente al cumplimiento de sus funciones. Las demandas colectivas, en continuo crecimiento, han desbordado la capacidad de respuesta del aparato estatal. Los recursos disponibles no han sido empleados de manera óptima y el creciente distanciamiento entre la comunidad y el Estado se manifiesta en la pérdida de confianza ciudadana en la gestión estatal.

Los problemas que afectan el funcionamiento del Estado son de diversa naturaleza: los relacionados con la estructura del aparato estatal y los referentes al funcionamiento interno de las entidades que lo componen.

De la Estructura General del Estado

El Estado ha venido creciendo de manera desordenada desarticulada, producto de adiciones que tratan de dar respuesta aislada a las nuevas necesidades. Este proceso ha producido duplicidad de funciones entre entidades y niveles de la administración y la acelerada expansión del sector para-estatal: mientras en las décadas del veinte al cuarenta se crearon 28 entidades descentralizadas, en la del sesenta su número se incrementó en 42 y en lo que va corrido de los años ochenta, en 20 más.

Estas deficiencias han llevado a que actividades que pueden y deben atenderse en los niveles territoriales dependan del Presupuesto Nacional y a una separación nociva entre obligaciones financieras y responsabilidades administrativas. Al mismo tiempo, se observa confusión en la naturaleza de ciertas entidades, que no están plenamente identificadas como nacionales o territoriales, como es el caso de los Fondos Educativos Regionales y de los Servicios Seccionales de Salud.

La reforma administrativa de 1968 fue la última que buscó una organización integral del Estado. Desde entonces, con excepción de las medidas de descentralización posteriores a 1983, las modificaciones legales de la administración pública tuvieron carácter aislado, pues buscaron correctivos a problemas puntuales, principalmente fiscales y presupuestales y, en menor medida, relaciona dos con la modificación de trámites administrativos.

El conjunto de normas de descentralización expedidas a partir de 1983 y en particular los decretos reglamentarios de la ley 12 de 1986, tienen repercusiones trascendentales en la transformación del aparato del Estado y en la orientación de su acción. Con éstas, se avanza hacia la configuración de una nueva forma de organización estatal, en la que la comunidad tiene un papel protagónico, a la vez que la iniciativa y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos recae fundamentalmente en los entes territoriales. Este reordenamiento demanda acciones especiales para habilitar la capacidad de los municipios en el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades y para armonizar la estructura del Estado con el nuevo esquema de relaciones interinstitucionales.

Del Funcionamiento Interno de las Entidades Públicas

Las entidades estatales adolecen de problemas internos de funcionamiento que las hacen ineficientes frente a los propósitos del Gobierno y a las necesidades de la comunidad. Sus objetivos institucionales son difusos y, en ocasiones, se modifican a voluntad de los directivos; sus acciones contradicen con frecuencia las orientaciones y políticas del Gobierno y sus sistemas de planificación, información, evaluación y control de gestión, son deficientes o inexistentes. Se observa, además, una excesiva concentración en la toma de decisiones y el recargo de labores rutinarias en las instancias de mayor jerarquía.

La complejidad del aparato estatal se expresa en el gran número de entidades de todos los niveles, con diferentes estructuras jerárquicas y variados mecanismos de financiamiento (ingresos propios, rentas de destinación específica, aportes, transferencias y asignaciones presupuestales). Esta heterogeneidad entraba el funcionamiento y el control del Estado y ha dado lugar a que algunas entidades alcancen grados elevados de autonomía financiera y operativa, que les permiten adoptar posiciones independientes de los planes globales, así como adquirir obligaciones que exceden sus posibilidades financieras, comprometiendo los recursos de la Nación. Otras entidades, en especial las orientadas a la prestación de servicios en los sectores sociales, son débiles operativa y financieramente y dependen para su funcionamiento de aportes de la Nación.

Esta situación se acentúa en los últimos años de la década del setenta y los primeros de la del ochenta debido a la canalización de gran parte de la inversión pública hacia los sectores responsables de la infraestructura básica y de la autosuficiencia en productos estratégicos. De este modo, se apoyó el crecimiento económico pero, simultáneamente, se debilitó la capacidad de gestión estatal para el desarrollo social.

El proceso presupuestal de la Nación y de las entidades públicas tiene una marcada inflexibilidad y limita la capacidad del sector central para asignar recursos a los programas

y proyectos prioritarios. Los presupuestos de Inversión y funcionamiento están inconvenientemente divorciados y las legislaciones sobre presupuesto y contratación administrativa tienen una complejidad innecesaria, que impone trabas excesivas, orientadas más al control burocrático que a facilitar la obtención de resultados.

La legislación relativa a la administración pública es dispersa, incoherente y confusa. El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, son las entidades directamente relacionadas con la organización de la función pública, pero carecen de conductos adecuados de integración y coordinación de sus actividades y requieren fortalecerse técnica y administrativamente para el ejercicio de sus funciones.

A los condicionamientos señalados, se suma la falta de sistemas de Información que ofrezcan bases para la planeación, la evaluación y, en general, para la toma de decisiones. La obtención de cifras confiables sobre la situación de las entidades públicas ha sido uno de los cuellos de botella más difíciles para el Gobierno, en el momento de tomar decisiones de política económica y de reordenamiento de la acción estatal. La falta de una política de informática y la utilización de fuentes y de metodologías diferentes e incompatibles para la obtención, manejo y presentación de la información, dificulta la orientación del sector público hacia las metas de desarrollo e impide una clara visión de conjunto de las finanzas públicas, de las posibilidades operativas y de los resultados alcanzados.

Existen graves problemas en la atención a los ciudadanos. A éstos se les exige, en muchos casos, la observación de requisitos y trámites excesivos e innecesarios, no se les informa clara y suficientemente acerca de los procedimientos a seguir y de los requerimientos legales establecidos, como tampoco se les garantiza la imparcialidad ni el derecho al turno para la atención y prestación de los servicios.

En la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado existen fallas importantes, como la desviación del sentido de la carrera administrativa y su restringida aplicación; la excesiva movilidad de los funcionarios técnicos de alto nivel, que priva al Estado de su experiencia; la precariedad de los instrumentos para la administración de personal; la falta de estímulos relacionados con la obtención de resultados; y la ausencia de políticas generales de capacitación y bienestar del empleado público.

POLITICAS

La modernización del aparato estatal tiene por objetivo lograr eficiencia y eficacia en la gestión pública, adecuar la acción institucional a las nuevas exigencias de desarrollo social y de crecimiento económico, democratizar sus procesos y rescatar la confianza de la comunidad.

Son políticas específicas orientadas al logro de estos objetivos:

- Modernizar la estructura general del aparato administrativo del Estado, por medio de la descentralización efectiva de funciones y responsabilidades y de la definición de las competencias de los distintos niveles y entidades de la administración.

- Modernizar el funcionamiento interno de las entidades públicas, por medio de su reorganización, del fortalecimiento de la planeación institucional, de la simplificación de procesos y de la adecuada provisión de recursos para atender sus funciones.

- Modernizar los procedimientos de la gestión pública, por medio de la modificación de los procesos de asignación y control presupuestal, de la capacitación de los funcionarios públicos, del mejoramiento del bienestar de los empleados al servicio del Estado y de la participación ciudadana en la administración pública.

PROGRAMAS

De acuerdo con las orientaciones de política para la modernización del Estado, los programas se dirigen a: la definición de competencias institucionales y la descentralización; el mejoramiento de la eficiencia interna de las entidades; el desarrollo de los sistemas de Información; el fortalecimiento de la planeación y la evaluación: la articulación entre la planeación y la elaboración presupuestal; la simplificación de trámites y procedimientos; la modernización de la gestión de personal; y el fomento de la participación comunitaria en la gestión pública.

Definición de Competencias Institucionales y Descentralización

El Gobierno Nacional ha otorgado prioridad a la modificación de la estructura, las funciones y las competencias del aparato administrativo del Estado, para armonizarlo con las necesidades y orientaciones de desarrollo económico y social y para evitar la superposición y evasión de responsabilidades. El Gobierno ha asignado especial énfasis a la tarea de revisar las áreas y formas de intervención del Estado y sus vínculos con la comunidad y con el sector privado, como base para precisar las funciones y responsabilidades de cada área y de cada nivel de la administración (nacional, regional, seccional y local). Particular atención ha tenido el traslado de funciones del nivel nacional al territorial, como acción descentralizadora orientada al fortalecimiento municipal.

Las medidas conducentes a la especialización y a la descentralización han implicado la redefinición de funciones de algunas entidades del orden nacional y la supresión de otras, previa transferencia de sus responsabilidades a los municipios. Este proceso continuará hasta lograr una clara delimitación de funciones y responsabilidades institucionales. En todos los casos, las decisiones son acompañadas de medidas complementarias en materia de financiación y de asignación de recursos, como garantía de operatividad de la nueva estructura establecida.

Como instrumento de apoyo a las acciones señaladas, ha sido creada, mediante el Decreto 342 de 1987, la Comisión para el Reordenamiento de la Administración Pública. Esta conformará un equipo interdisciplinario de expertos que, con el apoyo de la cooperación técnica internacional, adelantará los estudios y propuestas necesarias para continuar el proceso de reforma y modernización del aparato administrativo del Estado. Dicha Comisión deberá finalizar su tarea de análisis y presentar propuestas en mayo de 1988.

Dentro de la política de descentralización, la Comisión de Reordenamiento de la Administración Pública llene la función de elaborar los estudios necesarios para readecuar el sistema financiero local y los procedimientos de financiación y de cofinanciación de las entidades públicas que otorgan créditos a las administraciones regionales, con el fin de que los municipios obtengan el respaldo necesario para atender sus responsabilidades.

Las entidades del orden nacional que, en cumplimiento de las normas de descentralización, deben transferir funciones a los municipios, tienen la responsabilidad de ofrecer su apoyo técnico y administrativo, para facilitar el proceso de transferencia. Es tarea de las Corporaciones Autónomas Regionales y de la Escuela Superior de Administración Pública, contribuir al fortalecimiento de la administración municipal, por medio de la asesoría y capacitación a los funcionarios de los municipios en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos, acordes con sus nuevas responsabilidades.

Mejoramiento de la Eficiencia Interna de las Entidades

En cada una de las entidades se busca establecer una organización interna adecuada al objetivo institucional específico, con el apoyo de estructuras flexibles que permitan adaptarse a situaciones cambiantes, Para tal efecto, bajo la coordinación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, se conformará un grupo de trabajo, con la participación del Departamento Nacional de Planeación y de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, con la función de establecer los criterios, procedimientos y cronogramas para implantar la metodología que viene desarrollando el Servicio Civil en materia de racionalización de la gestión pública.

Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, deberán fortalecerse administrativa y técnicamente y establecer mecanismos adecuados de coordinación entre sí, El Departamento Nacional de Planeación propicia la conformación de un grupo de expertos como apoyo técnico a estas actividades.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, realizarán una revisión, actualización y compilación de la legislación relativa a la Administración Pública, con el fin de superar la dispersión de las normas vigentes y facilitar su acceso y manejo.

Fortalecimiento de la Planeación

La planeación será Instrumento fundamental en la gestión de cada entidad. Los Ministerios acometerán el fortalecimiento de sus oficinas de planeación para mejorar su capacidad de formular políticas, planes y programas y para coordinar y controlar la gestión de las entidades adscritas. Cada entidad deberá formular un plan institucional que cubra el período de gobierno y planes ejecutivos anuales acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, como marco para la asignación de recursos. La ESAP, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, adelantará cursos de capacitación en procesos de planeación y evaluación de la gestión pública y diseñará manuales didácticos sobre estos temas.

La elaboración de estudios de preinversión será requisito para la aprobación de los programas y proyectos de las entidades públicas. Para este efecto, el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo -FONADE- elaborará guías que orienten la realización de los estudios y prestará la asesoría necesaria.

Las ejecuciones de las empresas públicas deberán armonizarse con los planes y programas de desarrollo municipal. Las oficinas seccionales de planeación, con el apoyo de los CORPES y de las Corporaciones Autónomas Regionales, son los responsables de establecer los criterios para adecuar y coordinar la operación de las empresas públicas en el marco de la gestión municipal y de fijar parámetros para evaluar su eficiencia.

Desarrollo Científico y Tecnológico

El Gobierno Nacional atribuye especial importancia a la coordinación eficaz de las entidades estatales que inciden en el desarrollo científico y tecnológico. Elemento esencial para este propósito es la adecuada articulación entre los organismos estatales que intervienen en la adquisición, regulación y control de la importación de tecnología y los que tienen a su cargo la planeación y ejecución del desarrollo científico y tecnológico.

El objetivo general de política es vincular, en forma activa y coordinada, la ciencia y la tecnología al proceso de desarrollo integral del país, en sus dimensiones sociales, económico, productivo y cultural. Este objetivo contempla la realización de las siguientes actividades:

- Diseño y establecimiento de un sistema nacional de ciencia y tecnología, que apoye el aprovechamiento del potencial de recursos del país y permita la atención de las demandas nacionales.
- Orientación y fomento de la investigación tecnológica hacia el fortalecimiento de la capacidad innovadora y el aumento de la eficiencia administrativa del sector público.

Las acciones de corto y largo plazo tendrán la coordinación de COLCIENCIAS y contarán con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, FONADE y las entidades estatales relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico.

Desarrollo de Sistemas de Información para la Gestión Pública

Se establecerán mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación de la gestión pública y sistemas de información que apoyen la planeación, el control y la toma de decisiones de las entidades oficiales. Para tal fin, el Departamento Nacional de Planeación, con la colaboración del DANE y las Secretarías de Administración Pública y de Informática de la Presidencia de la República, impulsará el diseño y montaje del Sistema de Información sobre la Gestión Pública en todas las entidades oficiales, con prioridad en las directamente involucradas con la ejecución de los programas prioritarios de la estrategia de desarrollo social.

El Departamento Nacional de Planeación extenderá el Sistema de Seguimiento Financiero de las Empresas Estatales, con el objetivo de asegurar la plena consistencia

entre la programación macroeconómica y la gestión financiera y administrativa de cada una de ellas.

Los sistemas de información y seguimiento financiero permitirán mejorar el proceso de asignación y redistribución de los recursos entre las distintas dependencias del Estado. El conocimiento de la situación administrativa, operativa y financiera de las empresas estatales contribuye a establecer un clima macroeconómico estable fincado en la correcta y oportuna estructuración de las decisiones monetarias, fiscales y cambiarlas.

Bajo idéntico criterio, se institucionalizará en las entidades públicas la elaboración de informes anuales sobre su desempeño, para lo cual la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación establecerán las guías y los procedimientos necesarios. Dichos informes servirán de base para evaluar la gestión de las entidades y orientar la asignación de recursos y serán elemento fundamental para conocer y divulgar los logros y deficiencias de la acción institucional y los avances del Plan de Desarrollo.

Desarrollo de la Informática

El Gobierno Nacional se propone aprovechar las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías de la Informática, en beneficio del desarrollo socioeconómico y de la modernización del Estado. Ha dispuesto también, articular y estimular los esfuerzos que en tal sentido han venido realizando las entidades públicas y el sector privado. Las actividades previstas incluyen los siguientes campos:

- Promoción de la investigación básica y aplicada sobre los usos y desarrollos de la microelectrónica y el manejo de la información
- Desarrollo de la informática en el sector público, a partir de la definición de criterios específicos para la adquisición de equipos y la conformación y diseño de redes y sistemas de información compatibles y estandarizados, con el respaldo de asesorías a las entidades que adelanten proyectos de sistematización.
- Delimitación y fortalecimiento de las instancias institucionales responsables de diseñar, ejecutar y evaluar la política nacional de informática.
- Formación y capacitación de los usuarios de las nuevas tecnologías tanto en el sector público como en el privado.

Articulación entre la Planeación y la Presupuestación

Para que el presupuesto sea un verdadero instrumento de orientación de la gestión pública en función de los objetivos del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional se propone la modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Con el mismo objetivo, serán revisados los procesos de control de la ejecución presupuestal, de tal modo que éstos no afecten la eficiencia del sector público ni restrinjan la autonomía de las entidades para el desarrollo de los planes.

Simplificación de Trámites y Procedimientos

Con el objetivo de coordinar las actividades tendientes a lograr que las entidades públicas realicen una administración oportuna, ágil y eficaz, el Gobierno Nacional creó la Comisión Colombia Eficiente, mediante el Decreto 3435 de 1986 y la adscribió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Comisión tiene las funciones de evaluar los estudios y recomendaciones relacionados con la simplificación de trámites y procedimientos, preparar y presentar al Gobierno proyectos de normas legales relacionados con la eficiencia administrativa y coordinar las acciones públicas para lograr mayor agilidad en la gestión institucional.

Todas las entidades del Estado adoptarán medidas para desconcentrar la toma de decisiones, reducir trámites innecesarios y agilizar los procesos burocráticos. Con tal propósito, la Comisión Colombia Eficiente fomentará la conformación de grupos de trabajo en cada entidad, encargados de analizar y presentar propuestas para mejorar la eficiencia y adoptar mecanismos adecuados de comunicación con la comunidad.

Modernización de la Gestión de Personal

Es prioridad del Gobierno la atención a los funcionarios que se encuentran al servicio de la administración pública, con el fin de lograr que tengan alta calificación ética y técnica y un incuestionable compromiso de servicio, que garantice el cumplimiento de las tareas del Estado.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil diseña mecanismos viables y efectivos para lograr un replanteamiento de la carrera administrativa, de tal manera que ésta permita la promoción y movilidad vertical de los funcionarios, acorde con su experiencia y capacitación y también su movilidad horizontal, para posibilitar la transferencia de recursos humanos entre entidades y niveles de la administración.

En el marco legal que sea determinado por el Congreso para la extensión de la carrera administrativa al ámbito territorial, el Departamento Administrativo del Servicio Civil adoptará las medidas necesarias para prestar asesoría a los entes territoriales en los aspectos técnicos del proceso de aplicación de las normas y, en coordinación con las entidades seccionales, impulsará el fortalecimiento de los sistemas de información y gestión necesarios para una adecuada operación de la carrera administrativa.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la ESAP diseñarán y pondrán en marcha un plan de capacitación para los empleados al servicio del Estado, que permita su actualización en las funciones propias de sus cargos, la asimilación de nuevos conocimientos y el acceso a las innovaciones tecnológicas. Para este efecto, las entidades responsables buscarán la vinculación y el apoyo de las universidades.

Dentro de su política de atención a los recursos humanos al servicio de la administración pública, el Gobierno Nacional ha dispuesto los procedimientos necesarios para atender a sus obligaciones laborales y prestacionales. Bajo este criterio, continuará propiciando el reordenamiento y el saneamiento financiero de las entidades

gubernamentales de seguridad social y la determinación de mecanismos ágiles para la atención de las deudas contraídas y de las provisiones no hechas en el pasado.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil adelantará, en coordinación con todas las entidades estatales, un plan de bienestar para los empleados públicos, que permita racionalizar y coordinar las acciones hasta hoy dispersas y eleve el bienestar personal y familiar de los funcionarios.

Participación Comunitaria en la Gestión Pública

Como forma eficaz de apoyo a las políticas de promoción de la participación comunitaria y de eficiencia en la atención al ciudadano por parte de las entidades públicas, la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República y el Ministerio de Comunicaciones Impulsarán campañas de divulgación sobre los derechos y deberes del ciudadano frente al Estado, así como sobre trámites y requisitos necesarios para acceder a los diferentes servicios.

El Ministerio de Educación y el ICFES establecerán los criterios para introducir en los programas académicos de la educación superior, una cátedra sobre aspectos generales de la administración pública, con el objetivo de permitir que los estudiantes universitarios tengan una más adecuada información sobre el funcionamiento del aparato estatal y sobre sus posibilidades y limitaciones, de tal modo que se facilite la orientación de las actividades investigativas de la Universidad hacia su entorno social y el cumplimiento de las obligaciones del servicio social universitario.