

PARA CERRAR LA BRECHA

**Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional
1975-1978**

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

PRESENTACION

Desde los años treinta el país ha tenido el mismo Plan de Desarrollo. Este consistió en un apoyo decidido y una alta protección al sector moderno de la economía. Los mecanismos para lograr esto iban desde una alta protección aduanera de la industria y las prohibiciones de importación de bienes producidos en el país, hasta la concentración de la inversión pública en servicios sociales en las grandes ciudades. El último capítulo de ese esquema tradicional de desarrollo fue la estrategia de concentrar la inversión nacional en la construcción de vivienda en las grandes ciudades y en Bogotá en particular.

En el pasado ese esquema de desarrollo probablemente era una necesidad. Se tenía que iniciar la industrialización y la modernización de nuestra economía. Pero el tipo de desarrollo que se logró a través de este esquema benefició poco a la gran masa de trabajadores agrícolas sin tierra y a los minifundistas. También fue dejando al margen de los beneficios del crecimiento económico, y por fuera de la economía moderna, a un numeroso grupo de personas en ciudades cuya población ha aumentado a un ritmo inusitado.

El Plan de Desarrollo que se presenta ahora al Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado. Se espera reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y los analfabetos y desnutridos. El programa que le proponemos al país es el de cambiar los objetivos de las políticas, e intentar la protección de los sectores tradicionales en el campo y la ciudad y destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales donde se concentra la población más pobre.

Para lograr esta nueva orientación se propone un cambio a fondo en las prioridades de gasto público. Esto requiere un fisco sano pero también un gran esfuerzo de imaginación y de administración para ejecutar programas de nutrición, desarrollo rural, saneamiento ambiental y mejoramiento de tugurios. Al mismo tiempo se requiere hacer modificaciones en la mayoría de las políticas económicas para asegurar que no se discrimine en contra del sector agrícola y de la pequeña empresa industrial o de servicios. El presente documento puntualiza en sus primeras partes el tipo de políticas que se deben seguir para lograr este objetivo. En la tercera parte se describen los principales programas de inversión pública y en la cuarta parte se cuantifica el costo de estos programas.

Vale la pena comentar aquí que, aunque los lineamientos de este Plan fueron aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en 1974, para lograr una total coordinación dentro del Gobierno y comprometer a todos los sectores de la administración en el Plan, cada capítulo fue elaborado por el Departamento Nacional de Planeación con el Ministerio responsable y presentado al Consejo Nacional de Política Económica y Social para su discusión. Este proceso requirió 18 sesiones del Consejo durante 1974 y parte de 1975. Los planes de desarrollo existen aún si no se escriben, pero el proceso de discutir un texto como el que se presenta en el seno del CONPES garantiza la coordinación dentro del Gobierno y facilita la posterior ejecución de las políticas y programas.

A la vez, la discusión del Plan en el Congreso y con la ciudadanía garantiza la calidad de esas políticas y programas, y al crear reglas de juego claras facilita un más acelerado proceso de desarrollo económico y social. Formulo votos para que la Comisión del Plan se pueda constituir a la mayor brevedad posible para que se inicie de inmediato la discusión de este Plan.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

INTRUDUCCION

El objetivo del presente Plan de Desarrollo es lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo y, por lo tanto, beneficie de manera especial al cincuenta por ciento más pobre de la sociedad colombiana. Para lograr este propósito no es suficiente una alta tasa de crecimiento de la producción. Es necesario cambiar la calidad del crecimiento para asegurar que este transforme el estilo de vida de ese estrato de la población.

Con este fin el Plan de Desarrollo plantea, en su primera parte, unas políticas macroeconómicas encaminadas primordialmente a fomentar el crecimiento acelerado de aquellas actividades que utilizan intensamente el factor trabajo y a evitar un proceso inflacionario que golpea de manera especial: a los trabajadores en los sectores más atrasados de la economía base de las políticas fiscal, cambiaria y monetaria es la eliminación de aquellos subsidios que discriminan en contra del factor trabajo, y la creación e estímulos especiales para aquellas industrias que producen bienes de consumo popular y en las cuales los aumentos en producción implican aumentos importantes en empleo. Por otra parte, se establece un manejo de las variables cambiarias, monetarias y fiscales que garantice una disminución en el ritmo de crecimiento de los precios.

La segunda parte del Plan presenta en detalle las políticas del Gobierno en cuatro campos: el agrario, el industrial, el de fomento de las exportaciones, y el del desarrollo regional y urbano. Estas políticas se diseñaron con el fin de lograr los mismos propósitos de pleno empleo y equidad que se establecieron como metas de las políticas macroeconómicas. Vale la pena anotar que estas políticas sectoriales se han hecho congruentes entre sí y con las políticas cambiaria, fiscal y monetaria, asegurando así que la aplicación de cada una de ellas por separado no cause desequilibrios en la economía, los cuales tienden a transformarse en inflación o fluctuaciones económicas acompañadas por desempleo e ineficiente uso de la capacidad instalada. Esta compatibilización de las diferentes políticas a nivel de detalle no siempre se ha logrado en los programas de desarrollo del país.

Dentro de las políticas sectoriales se le ha dado prioridad especial al desarrollo rural, no sólo por encontrarse en ese sector la mayoría de las familias más pobres, sino porque la inversión en agricultura es la que más empleo genera. Como se menciona en el capítulo cuatro, la inversión en agricultura genera más empleo que una inversión equivalente en el sector manufacturero o en el de la construcción urbana. Por otra parte, como los trabajadores, rurales sin tierra y los minifundistas constituyen el grupo de la población que menos se ha beneficiado del proceso de desarrollo de las últimas décadas, el Gobierno ha diseñado un programa específico de desarrollo rural integrado y de reforma agraria que, a través de aumentos en la productividad de esta fuerza de trabajo, mejorará sustancialmente los ingresos de esta población hasta ahora marginada del proceso de modernización de la economía.

También se apoya la agricultura comercial debido a que esta contribuye efectivamente a la creación de empleo, especialmente mediante el crecimiento de la producción exportable. Vale la pena anotar que las exportaciones del sector son responsables por el 84% del empleo generado por las exportaciones colombianas. Por lo tanto, este tipo de agricultura no sólo garantiza las divisas que necesita el país para su desarrollo sino que contribuye a aumentar la demanda por el factor trabajo y por lo tanto contribuye a mejorar el nivel de vida de la población rural en algunas de las zonas más pobres del país.

En el capítulo de política industrial, el énfasis también está en la solución del problema del empleo. Los subsidios estatales y los estímulos se limitan a la pequeña y mediana industria, la cual utiliza el factor trabajo intensamente, y se propone un gran esfuerzo en materia de difusión y adaptación de tecnología para lograr una utilización mejor de nuestros recursos, y en particular de nuestra mano de obra. También se plantea un gran esfuerzo en el sector minero, para crear fuentes de ingreso y empleo en la periferia del país. La

producción minera puede implicar la redención de la Guajira, Nariño, Chocó y las zonas más atrasadas de Antioquia, Huila y Cauca.

Esta política de estimular el desarrollo de la periferia también se refleja en toda la política de descentralización industrial y administrativa, y coincide con el esfuerzo para estimular las exportaciones, en resumen, se plantea una política industrial que mantenga el ritmo de crecimiento del sector, pero que no implique sostener la discriminación tradicional en contra del sector agrícola ni la concentración de recursos y del ingreso en las grandes ciudades.

En el capítulo seis se describen las políticas encaminadas a estimular las exportaciones. Esta es una parte fundamental del Plan, pues es precisamente en una coyuntura internacional difícil cuando se debe hacer el mayor esfuerzo para mantener una balanza comercial positiva que evite crearle a nuestro proceso de desarrollo una restricción por el lado de las importaciones. Adicionalmente, como ya se mencionó, la estrategia exportadora es una pieza importante en la política de empleo y de descentralización industrial. La última política sectorial que se presenta es una política de desarrollo regional. Es propósito del actual Gobierno iniciar la integración de la periferia del país al sector moderno de la economía. Este proceso no sólo tiene profundas repercusiones en materia de distribución de ingresos sino que también puede ser el comienzo de un desarrollo regionalmente más equilibrado que tendrá profundas repercusiones sobre la calidad de la vida de las futuras generaciones que se asienten en esa periferia y en el sector actualmente industrializado.

La política regional tiene como base los esfuerzos de desarrollo rural y minero, la descentralización industrial y un nuevo esquema para mejorar la calidad de la vida en los grandes centros urbanos y evitar un crecimiento excesivo de estos. Esta concepción de un desarrollo regional equilibrado, apoyado en las políticas de desarrollo rural y descentralización, puede considerarse como uno de los aspectos más originales del presente Plan de Desarrollo.

En la tercera parte del Plan se presentan los principales programas de gasto público del Gobierno. Estos están encaminados a darle a la población más pobre acceso a los servicios sociales básicos. Por eso se plantea un gran esfuerzo para mejorar los servicios de educación, salud y agua potable en el sector rural. Estas acciones, fuera de beneficiar directamente a las familias más pobres, contribuyen a un desarrollo regional más equilibrado y a la política de empleo. Se ha considerado que, a largo plazo, la política de empleo más efectiva es dotar a la fuerza de trabajo de buena educación y buena salud con el fin de hacerla empleable.

Dentro de los programas de gasto público, el Gobierno le ha dado particular importancia al Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), el cual fuera de aumentar la capacidad productiva de las futuras generaciones, implica una transferencia de recursos importante hacia las familias de menores ingresos. El PAN también ayuda a garantizar el éxito de la política de desarrollo rural y de los programas de salud y educación. Por esa razón se considera como una pieza fundamental del programa de gasto público del Gobierno.

La cuarta parte del presente documento incluye los costos de los principales programas de gasto público, y refleja el cambio en la orientación de este.

Como se podrá deducir de este corto resumen del Plan de Desarrollo Económico, Social y Regional para 1975-1978, el tipo de desarrollo que se le propone al país implica un cambio en la asignación de recursos. Este cambio tiene como propósito lograr un tipo de desarrollo que mediante la creación de condiciones de pleno empleo mejore más que proporcionalmente el nivel de vida del 50% más pobre de la población colombiana.

INDICE

PRESENTACION
INTRODUCCION
GLOSARIO DE SIGLAS

PRIMERA PARTE. POLITICA MACROECONOMICA

1 — POLITICA MONETARIA Y FINANCIERA

Introducción
Política Monetaria
Política de Crédito
Política Financiera
Conclusión

2 — POLITICA FISCAL

Introducción
Características de la Reforma Fiscal
El Gasto Público
Tarifas para el Sector Público

3 — POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

Lineamientos Generales
Endeudamiento Externo
El Impulso al Sector Exportador
Política de Importaciones
Integración Económica

SEGUNDA PARTE. POLITICAS SECTORIALES

4 — POLITICA AGROPECUA

Introducción
Generación de Empleo en el Sector Agrícola
Política para el Sector Tradicional
Programa de Desarrollo Rural Integrado
Recursos y Ejecución
Política de Reforma Agraria en el Sector Tradicional
Política para el Sector Moderno
Crédito
Comercio Exterior
Política de Recursos Naturales Renovables
Funciones para las Entidades Gubernamentales

5 — POLITICA INDUSTRIAL

Introducción
Función del Estado en el Proceso de Desarrollo Industrial
Intervención Estatal en Actividades Industriales
Agroindustrias
Papel de la Pequeña y Mediana Industria
Papel del Desarrollo Tecnológico en la Industria
Papel de los Subsidios en el Futuro Desarrollo Industrial
Crédito Industrial
El Arancel y el Desarrollo Industrial
La Programación Industrial en el Grupo Andino
Descentralización Industrial
Integración de las Ciudades intermedias

*Plan de Acción para la Descentralización
Instrumentos e Incentivos
Acción Estatal en las Grandes Ciudades*

6 — POLITICA DE EXPORTACIONES

Introducción
Evolución del Sector Exportador
La Coyuntura Económica Mundial y el Sector Exportador
Plan de Acción
*Políticas Generales
Nuevos Mercados
Acuerdos Internacionales
Crédito
Infraestructura
Impulso a los Consorcios de Exportación
Agilidad Administrativa*

7 — POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

Introducción
Diagnóstico
Objetivos
Marco General de Acción
*Fomento de la Descentralización a Ciudades Pequeñas e Intermedias
Política urbana para las ciudades grandes e intermedias
Política para las Ciudades Pequeñas*
Instrumentos Jurídicos
Financiación

TERCERA PARTE. PROGRAMAS SOCIALES

8 — PLAN DE ALIMENTACION Y NUTRICION

Introducción
La Producción de Alimentos
Fomento a la Producción de Alimentos Procesados de Alto Valor Nutricional
Reorganización del Sistema de Comercialización de Alimentos
Programa Nacional de Educación Nutricional
Programa de Distribución Subsidiada de Alimentos
Distribución de Alimentos Mediante la Asignación de Cupones
Evaluación y Vigilancia del Plan

9 — PROGRAMA DE SALUD Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

Introducción
Diagnóstico
Políticas
Instrumentos
Programa del Sector de Acueductos y Alcantarillados

10 — PROGRAMA DE INTEGRACION DE SERVICIOS Y PARTICIPACION COMUNITARIA EN ZONAS MARGINALES URBANAS

Introducción
Descripción del Programa
Metodología de Selección
Organización Administrativa
Costos y Disponibilidad de Fondos ..

11 — PROGRAMAS DEL SECTOR EDUCATIVO

Introducción
Diagnóstico
Objetivos
Políticas del Sector Educativo
Política de Educación Preescolar
Política de Educación Básica Primaria
Política de Educación Básica Secundaria
Política de Educación Media Vocacional e Intermedia Profesional
Política de Educación Superior Política de Educación no Formal e Informal

12 — PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA FISICA

Introducción
Recursos Naturales no Renovables
Energía Eléctrica
Ministerio de Obras Públicas
Sector Comunicaciones

CUARTA PARTE. ASPECTOS FINANCIEROS

13 — COSTOS Y FINANCIACION DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS

DEL GOBIERNO

Ingresos y Gastos del Gobierno Nacional
Plan Nacional de Alimentación y Nutrición
Desarrollo Rural Integrado
Acueductos y Alcantarillados
Desarrollo Urbano
Plan Integral de Desarrollo de Buenaventura
Renovación Urbana de la Zona Sur Oriental de Cartagena
Investigación Tecnológica y Pequeña Industria
Sector Educación
Sector Exportaciones

GLOSARIO DE SIGLAS

AID	Agencia Internacional de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá
CAT	Certificado de Abono Tributario
CDMB	Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga
CDV	Centro de Desarrollo Vecinal
CIDA	Canadian International Development Agency
COFIAGRO	Corporación Financiera Agropecuaria
COLCIENCIAS	Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas
COLCULTURA	Instituto Colombiano de Cultura
COLDEPORTES	Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte
COMECON	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CONIF	Corporación Nacional de Investigaciones y Fomento Forestal
CORELCA	Corporación Regional de la Costa Atlántica
CRAMSA	Corporación Regional Autónoma de Manizales, Sala mina y Aranzazu
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DRI	Desarrollo Rural Integrado
FAO	Food Agriculture Organization
FEDECAFE	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
FER	Fondos Educativos Regionales
FFA	Fondo Financiero Agropecuario
FFI	Fondo Financiero Industrial
FIP	Fondo Inversiones Privadas
FONADE	Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICCE	Instituto Colombiano de Construcciones Escolares
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior
ICT	Instituto de Crédito Territorial
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IFI	Instituto de Fomento Industrial
IIT	Instituto de Investigaciones Tecnológicas
INAGRARIO	Almacenes Generales de Depósito de Creditario e IDEMA
INAS	Instituto Nacional de Salud
INCOMEX	Instituto Colombiano de Comercio Exterior
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto de Desarrollo de Recursos Naturales Renovables
INEM	Instituto Nacional de Educación Media
INGEOMINAS	Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-mineras
INSFOPAL	Instituto Nacional de Fomento Municipal
PAN	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición
PMU	Programas Móviles Urbanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROEXPO	Fondo de Promoción de Exportaciones
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
UDS	Unidad de Desarrollo Social
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

PRIMERA PARTE

POLITICA MACROECONÓMICA

1

POLITICA MONETARIA Y FINANCIERA

Introducción

La política monetaria y financiera se considera pieza esencial del Plan de Estabilización y constituye un elemento complementario a las políticas fiscales y cambiarlas adelantadas por el Gobierno¹.

Aunque son variados y de diversa índole los factores que inciden en el nivel de precios, la política monetaria se orientará por el principio de que las tendencias inflacionarias por lo general no se perpetúan, a menos que se alimenten por un continuo y excesivo aumento del medio circulante. Esto no quiere decir que el responsable único del proceso inflacionario sea la autoridad monetaria. Un sistema de tributación inelástico, una inadecuada financiación del gasto público y un mal uso de reservas internacionales serían, entre otros, ejemplos de cómo se puede restar efectividad al manejo de oferta de dinero como medio para controlar la inflación.

Política monetaria

El manejo monetario se concentrará en la determinación de una cuantía de medios de pago compatible con las metas deseadas en el crecimiento de los niveles de precios y en la evolución del sector real de la economía. Esto se conseguirá regulando los factores que determinan la oferta de dinero, en particular el crédito del Banco de la República y los encajes del sistema bancario.

La dirección de la política monetaria deberá tener en cuenta la incidencia de los medios de pago sobre el ingreso nominal, los precios y la tasa de interés. Atención especial se dará a la interrelación de esta política y la de comercio exterior. Esto significa que las decisiones de la autoridad monetaria estarán dirigidas a resolver los problemas de inflación y desempleo y no a la solución de problemas específicos mediante orientación de crédito u otorgamiento de subsidios.

Al tiempo que se deben lograr los objetivos antes mencionados, se trabajará por devolverle flexibilidad a los instrumentos de dirección monetaria y por hacer uso más apropiado de los métodos de control de la oferta monetaria. En el pasado, el encaje bancario sobre los depósitos en cuenta corriente se había incrementado a niveles cercanos al 40%, con el fin de contrarrestar una excesiva expansión originada en el crédito del Banco de la República y en el aumento de reservas internacionales. Los altos encajes comprimieron la capacidad de expansión secundaria para dar lugar a emisiones primarias con fines específicos. Esta tendencia se está modificando y para tal efecto se redujo el encaje en varios puntos, disminuyendo así el impacto negativo sobre el sector privado resultante de mantener algunos tipos de depósitos destinados a congelar pesos en el Banco de la República. Igualmente, se continúa en la labor de aumentar la capacidad reguladora de las operaciones de mercado abierto, las cuales tendrán un mayor desarrollo a medida que mejore el funcionamiento del mercado financiero.

¹ La política financiera cubre a todos los intermediarios financieros, a diferencia de la monetaria la cual estrictamente sólo cubre los bancos de depósito.

Aunque el régimen monetario se estructurará sobre normas generales y permanentes, se han previsto los mecanismos para dotarlo de la flexibilidad que permita su ajuste a situaciones coyunturales. Esto facilita la programación de actividades y el funcionamiento ágil de los intermediarios financieros permitiéndoles resolver situaciones de emergencia sin necesidad de recurrir a la autoridad monetaria².

Política de crédito

En relación con esta materia, la política se orienta a armonizar el control monetario con la demanda de crédito. En caso excepcional, parte del crédito deberá satisfacer las necesidades de algunos sectores prioritarios en forma subsidiada. Tales objetivos no son necesariamente opuestos si la oferta de crédito dirigido se subordina al cumplimiento del presupuesto monetario. La canalización de crédito puede hacerse compatible con el control monetario siempre y cuando los fondos financieros tengan recursos propios, su número sea limitado y el diferencial de tasa de interés respecto a la del mercado no sea muy alto.

La incidencia del crédito dirigido sobre la expansión monetaria ha tenido su origen, en parte, en problemas de orden fiscal. En el pasado se quiso remediar la falta de recursos de entidades del Gobierno obligando al sistema financiero a darles crédito. Esta práctica no solo se extendió a actividades donde la aplicación de financiación era viable, sino también a cubrir pérdidas como en el caso de algunos institutos del Estado. Este problema ya ha sido resuelto por la reforma tributaria. Dentro de este esquema el Gobierno evitará solucionar problemas fiscales a través de la política monetaria. El procedimiento empleado para colocar una proporción importante del crédito bancario será el de los fondos financieros que administra el Banco de la República, los cuales poseen recursos propios provenientes de créditos externos y de inversiones forzosas impuestas por ley. Otros, como Proexpo, los recibirán de impuestos y de emisión monetaria. Los sectores que deben beneficiarse con estos recursos son el agropecuario (producción y mercadeo), el manufacturero y el de exportaciones; tales sectores, a través del sistema de redescuento, recibirán financiación para capital de trabajo, y en menor grado para inversión a un costo inferior al del mercado, para programas específicos considerados prioritarios. Esto se justifica debido a que existen casos en los cuales la rentabilidad social es superior a la rentabilidad privada.

La política de crédito se extenderá al campo de la financiación del comercio internacional a través de la banca establecida en Colombia. Como un aumento considerable en la actividad de importación y exportación puede dar lugar al uso de endeudamiento externo privado para sustituir la financiación en moneda legal, y este procedimiento debilita la capacidad de control monetario y crea problemas de balanza de pagos, se ha querido encauzar el crédito externo privado a la financiación del comercio exterior. El manejo del crédito externo debe estar en un todo relacionado con la posición de nuestra balanza de pagos. El Gobierno se ha propuesto como meta asegurar un presupuesto de divisas acorde con los volúmenes de importaciones requeridas para mantener y acrecentar nuestra capacidad productiva. En consecuencia el crédito externo, tanto público como privado, será utilizado como medio para garantizar la efectividad de la política de promoción de exportaciones y de abastecimiento adecuado de divisas al sector importador.

² Los pasos dados por la autoridad monetaria al respecto, cubren toda la reorganización del sistema de cupos y líneas en el Banco de la República. Es importante mencionar aquí la fijación de una tasa uniforme de redescuento (16%) para todas las operaciones crediticias con el Banco de la República, distintas a las de los fondos financieros.

Finalmente, la política crediticia debe proporcionar un volumen amplio de recursos para la financiación de la producción, sin que se vea demeritado el control monetario. El manejo de crédito, tanto el dirigido como el de libre asignación, en un mercado con tasas de interés flexibles, permitirá el desarrollo armónico de las políticas crediticia y monetaria.

Política financiera

Se considera que el sector financiero tiene un papel de gran importancia en la movilización y distribución de recursos necesarios para financiar el desarrollo económico. Su funcionamiento eficiente favorece la expansión de los sectores productivos y fomenta la generación de ahorro. Para conseguir tales propósitos se requiere que el mercado satisfaga, entre otras, las siguientes condiciones: libertad de movimiento en los flujos de ahorro; tasas de interés flexibles en la captación y asignación de recursos; y una mayor participación en la actividad financiera de los intermediarios vigilados por el Estado, la cual se lograría compitiendo efectivamente con el mercado extrabancario.

El problema más importante del sistema financiero en el pasado fue la existencia de numerosas restricciones a la captación de ahorro y a su distribución. Las principales restricciones fueron los procedimientos administrativos utilizados para mantener tasas de interés artificialmente bajas. Entre estos procedimientos se encontraba el mecanismo de inversiones forzosas para los intermediarios financieros, el cual limitó la rentabilidad del ahorro y por lo tanto lo desestimuló. Las normas legales que establecieron topes para diferentes tasas de interés, también propiciaron una excesiva dispersión de éstas, y al mismo tiempo que desestimularon el ahorro, dieron lugar a una mala asignación del crédito. Esta política llevó a la vez a otras rigideces en el mercado financiero. Por ejemplo, se hizo necesario el establecimiento de formas de sustentación de precios para algunos papeles del Estado por parte del Banco de la República, causando efectos monetarios desestabilizadores. Este régimen de tasas de interés también favoreció la intermediación financiera por fuera del sector institucional compuesto por los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de seguros, estimulando el surgimiento del llamado mercado extrabancario.

La estructura rígida dio lugar a que el mercado se viera impedido para cumplir sus funciones reguladoras del crédito, re cayendo un gran peso sobre los instrumentos de control monetario; a su vez, la tasa de crecimiento del ahorro real se deterioró por las bajas tasas nominales de interés y la demanda de crédito presionó la emisión monetaria en volúmenes incompatibles con la estabilidad de precios. La orientación de la política para el sector será la de tender por la organización del mercado financiero para que éste constituya un mecanismo eficiente de asignación de recursos y contribuya a elevar el coeficiente de ahorro de la economía. Por lo tanto, los mercados monetario y financiero se considerarán estrechamente relacionados. El ordenamiento de ambos campos, al eliminar el divorcio entre los aspectos puramente monetarios de la política y aquellos propios del mercado de capitales, traerá con seguridad resultados muy favorables para la economía.

En cuanto a las tasas de interés se piensa que el costo del crédito, al estar determinado con mayor libertad por el mercado, permite un mejor ajuste entre la demanda y la oferta. Además, se consigue mayor homogeneidad dentro de las distintas tasas de interés. La disminución de los diferenciales entre diversas tasas de interés llegará a eliminar las dispersiones que fomentan la concentración del crédito y la mala asignación de este. En efecto, son los prestatarios con mayor patrimonio los que debido a sus mejores garantías obtienen el crédito barato, y es la pequeña

industria con su gran potencial de creación de empleo la que tiene que acudir al crédito caro o al mercado extrabancario.

El aumento en las tasas de interés al ahorro tradicional también tiene un efecto redistributivo al darles acceso a las familias de pocos recursos a documentos de ahorro con tasas de interés positivas en términos reales. Aunque existan diferentes tasas de interés al ahorro, estas deben reflejar simplemente diferencias en liquidez y riesgo, y no mecanismos escondidos de subsidios innecesarios a ciertos sectores de la sociedad³.

Con respecto a las instituciones bancarias, la política modifica sustancialmente su actividad con el fin de inducirlos a competir en la captación de ahorro en el mercado. La fuente casi única de recursos para el crédito bancario eran los depósitos en cuenta corriente y el redescuento en el Banco de la República: los primeros sin costos para la entidad y los segundos con tasas altamente subsidiadas. En esas circunstancias la demanda de los bancos por redescuento era muy alta. Al quedar prácticamente liberada la tasa sobre ahorros y préstamos, los bancos han entrado a captar ahorro emitiendo certificados a término a tasas nominales atractivas. Esta estrategia permitirá atender libremente la demanda de crédito con recursos no inflacionarios; servirá para que los bancos intervengan en el mercado haciéndole competencia al sistema llamado extrabancario; facilitará el equilibrio entre la oferta y la demanda de crédito y el control de los medios de pago. La mayor libertad del mercado de capitales, que ha estimulado apreciablemente la captación de ahorro transferible y una mejor asignación de dicho ahorro, se coordina con las disposiciones de la reforma tributaria que eliminaron las exenciones de impuestos de que gozaban los intermediarios financieros y cavaron con una tasa efectiva del 40% a estas instituciones. Esto garantiza que la mayor libertad en el mercado de capitales beneficiará a los ahorradores y al fisco, al mismo tiempo que estimula una mayor competencia y dinamismo en el sector financiero.

Conclusión

El propósito del Gobierno es mantener las características de la política financiera antes descrita, particularmente en lo relacionado con el funcionamiento de un mercado financiero que opere en la forma más amplia y libre posible, apoyado en unos intermediarios eficientes y competitivos. La búsqueda de tasas de interés flexibles, el fomento del ahorro, la mayor equidad en el mercado de capitales, constituyen otras de las directrices básicas tendientes a obtener una distribución eficiente de los recursos del crédito.

Esta política monetaria y financiera tiene el efecto de acelerar la creación de empleo, al aumentar la eficiencia en la asignación del ahorro y al disminuir los subsidios al factor capital en favor del uso más intensivo del factor trabajo.

³ Algunas medidas adoptadas para disminuir distorsiones son las siguientes: colocación de certificados de depósitos a término con tasas de interés realistas; tope a la corrección monetaria de UPAC para hacer el rendimiento de este papel similar al de otros instrumentos de ahorro; aumento de tasas de interés en cajas de ahorro; y colocación en el mercado de papeles nuevos como los pagarés semestrales de emergencia y los bonos de desarrollo sin exención de impuestos

2

POLITICA FISCAL

Introducción

Tres son los propósitos fundamentales de la política fiscal: 1) redistribuir las cargas tributarias, buscando que las más gravosas recaigan sobre los contribuyentes más adinerados; 2) combatir la evasión, para que todos los ciudadanos contribuyan efectivamente de acuerdo con sus posibilidades; y 3) utilizar eficientemente los recursos fiscales para llevar servicios sociales básicos a los estratos menos favorecidos de nuestra población.

A pesar de las limitaciones y resistencias que ha encontrado esta política, se considera que las medidas adoptadas son la terapia adecuada para disminuir, así sea parcialmente, las desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza que se venían generando con consecuencias sociales imprevisibles. Es esta una labor difícil y ha creado, necesariamente y por su misma naturaleza, malestar en ciertos grupos económicamente aventajados. Se trata de una ruta valerosa que requiere tenacidad y firmeza para eliminar el crónico déficit gubernamental y, por otro lado, asignar eficientemente los recursos, de acuerdo con criterios eminentemente sociales.

La labor estatal se concentró inicialmente en el acopio sano de recursos, con miras a mejorar la equidad del sistema tributario y a eliminar el déficit fiscal. Posterior gracias al crecimiento de los ingresos tributarios generados por la reforma de 1974, el cambio en la estructura del gasto público se ha convertido en la tarea prioritaria del Gobierno.

La tendencia hacia el gasto creciente ha sido restringida sustancialmente, no por simple capricho de la administración, sino porque las circunstancias de encarar un agudo déficit financiero así se lo exigieron. Sin embargo, dado el papel reactivante que tiene el gasto público, se piensa utilizar este poderoso instrumento en el momento adecuado y en los sectores que garanticen un mayor beneficio social. A través del gasto se buscará no solamente trasladar recursos a los estratos pobres y marginados del país, sino también estimular la productividad y la producción en sectores que tradicionalmente se han constituido en cuellos de botella de la economía, y que han impedido un mayor acopio de bienes de consumo popular, desencadenando una ola de alzas generalizadas en el nivel de precios. Los programas sociales, expuestos en la tercera parte de este documento, definen concretamente los principales campos hacia los cuales se orientará el gasto público.

No sobra recalcar que la reforma tributaria es pieza funda mental del Plan de Desarrollo y de la Política Económica del Gobierno. El postulado de política, implícito en la reforma es que, en una economía mixta como la colombiana, la equidad se logra esencialmente a través del sistema fiscal.

Por otra parte, el esquema de estabilización se basa principalmente en la disminución del déficit fiscal. En años pasados, debido a la falta de elasticidad de los ingresos fiscales, el gasto y la inversión públicos habían disminuido peligrosamente, no obstante el recurso al déficit fiscal como mecanismo de financiamiento. Por lo tanto, los mayores recursos generados por la reforma no implican un aumento real grande en el gasto público; simplemente se ha logrado la posibilidad de mantener un crecimiento de la inversión pública levemente superior al del Ingreso Nacional. Por otra parte, ante las dificultades del sector externo y ante la baja en la demanda causada por el deterioro del poder de compra de quienes disfrutaban de ingresos fijos, por causa de la inflación, el aumento de la inversión pública en 1975 y 1976 será requisito necesario para evitar un incremento en el desempleo.

Sin mayores recursos no es posible aumentar los programas sociales que se ha propuesto el Gobierno. Una parte sustancial del presupuesto de inversión se dedicará a la terminación de obras ya iniciadas. Los nuevos programas en el campo de nutrición, saneamiento ambiental y salud tendrán que financiarse con los recursos fiscales generados por la reforma y por endeudamiento externo. Por otra parte, este endeudamiento es imposible si no se cuenta previamente con recursos locales generados por la reforma.

Características de la Reforma Fiscal

Consecuente con los lineamientos de política propuestos, el Gobierno Nacional promulgó un conjunto de decretos que reestructuraron de manera fundamental el sistema tributario.

Durante el período de emergencia económica, se expidieron normas fiscales dirigidas a ordenar la situación financiera, a corregir en parte los efectos de la inflación sobre el poder de compra del grueso de la población, y a iniciar el proceso de redistribución del ingreso.

Se mencionan a continuación las principales medidas:

1. Reforma al impuesto de renta y complementarios, en busca de una redistribución de las cargas en favor de los estratos más pobres, y un aumento de la tributación a las rentas de capital, así como un alivio en la retención en la fuente para los contribuyentes de los niveles impositivos inferiores.

2. Reforma al impuesto a las ventas. Se aumentaron los gravámenes sobre las mercancías de consumo no popular, y se ampliaron las exenciones para aquellos bienes normalmente consumidos por la mayoría de la población. Se quiso con esta medida inducir cambios en la estructura del consumo, y las consiguientes adaptaciones que ello implica por parte del sector productivo de la economía.

3. Disminución del impuesto de sucesiones de familias pobres.

4. Eliminación del subsidio al trigo, como medida de estabilización fiscal y paso inicial hacia el establecimiento de un sistema adecuado de precios para artículos esenciales.

5. Gravámenes a las empresas del Estado y, en general, establecimiento de un régimen de austeridad para el sector público.

6. Disminución del CAT.

7. Creación de los pagarés semestrales de emergencia, que constituyen un adelanto sobre los mayores tributos de 1975, avances que se utilizaron para cubrir gastos públicos inaplazables de 1974.

8. Algunas medidas como la renta presuntiva, el impuesto de ganancias ocasionales y la reestructuración del impuesto a las ventas también tienen el propósito de lograr una mejor asignación de recursos en la economía. Por ejemplo, la renta presuntiva tiende a desestimular el uso improductivo de la tierra, tanto en el sector rural como en el urbano; las reformas introducidas en el impuesto a las ventas determinan una estructura de la demanda más acorde con las condiciones del país.

El gasto público

El Gobierno es consciente de que para cumplir eficazmente su papel redistributivo es necesario complementar la política tributaria con una política del gasto que asegure el logro de esa meta. La experiencia

colombiana demuestra que la política de gasto seguida en el pasado benefició frecuentemente a los grupos económicos más prósperos.

Tal como se dijo anteriormente, esa política de gasto se formulará en los programas sociales que se desarrollan en capítulos posteriores. Sin embargo, hay ciertos principios básicos que el Gobierno considera elementos fundamentales y que es preciso resaltar.

En primer lugar, el gasto público debe ser financiado con recursos reales de la economía y no con emisiones monetarias para cubrir un déficit presupuestal desmesurado. En Colombia, como en cualquier otro país del mundo, el uso exagerado de la emisión para financiar el gasto público, se traduce inexorablemente en incrementos acelerados de los precios, con las secuelas de empeoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza, además de otros desajustes económicos, que generan graves problemas políticos y sociales.

Por otra parte, el gasto público será seleccionado cuidadosamente, para que beneficie directamente a las gentes más necesitadas; Investigaciones efectuadas a este respecto permiten concluir que el gasto en educación primaria, salud, nutrición y en cierto tipo de vivienda es el que tiene un mayor impacto positivo sobre la distribución del ingreso. Por tal razón el Gobierno ha resuelto concentrar el gasto público en estos campos, haciendo especial énfasis en el sector rural donde se encuentra la mayoría de la población más pobre del país.

Finalmente, una larga historia de confusiones y malentendidos acerca de la situación real del Tesoro de la Nación, que se reflejaba en incongruencias en el presupuesto, hizo tomar al Gobierno la decisión de manejarlo de acuerdo a los ingresos efectivos de tesorería. Para tal efecto, se ha comenzado a poner en funcionamiento el llamado "Acuerdo de Obligaciones" mediante el cual las dependencias oficiales deberán realizar planes de gasto cada cuatro meses, ajustados a las disponibilidades de tesorería. Junto con tal Acuerdo, las entidades deberán adoptar los siguientes criterios:

- a) No realizar nuevos contratos (adquirir obligaciones) si las disponibilidades de tesorería no alcanzan para financiarlos;
- b) Cubrir en primer término los giros no pagados y las reservas de vigencias anteriores;
- c) Dar prioridad a las obras ya iniciadas, procurando su terminación; y
- d) Programar los desembolsos necesarios para llevar a cabo los programas financieros con crédito externo.

Tarifas para el sector público

El acelerado crecimiento de la población colombiana ejerce una presión permanente sobre el Gobierno para que este satisfaga la demanda creciente por servicios públicos indispensables. Estos servicios suponen grandes inversiones en infraestructura física, cuyos costos deberían ser financiados en una proporción cada vez mayor por los usuarios, en la medida de sus capacidades. De no ser así, los planes de ensanche de las empresas públicas y la ampliación de cobertura de los servicios se verían seriamente limitados, con el consecuente daño para las clases más necesitadas. Son éstas las que requieren atención especial por parte del Gobierno, ya que los más ricos tienen capacidad de financiarse estos servicios.

Tales circunstancias exigen una política de tarifas para los servicios públicos que garantice el acceso de los sectores más pobres a los servicios esenciales. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno se propone seguir las pautas con respecto a la fijación de tarifas para los servicios públicos que se detallan a continuación:

a) Autosuficiencia financiera. Esto implica que las tarifas aseguren un ingreso que permita cubrir los costos de operación normal del servicio y, además, proveer una rentabilidad adecuada para llevar a cabo los planes de inversión de las respectivas empresas públicas.

Como es obvio, el logro del anterior objetivo depende de las características de cada tipo de servicio en particular, de factores socio-económicos de las localidades o regiones del país, del estado general de los servicios y de otros factores específicos a cada situación.

b) Subsidio a los sectores menos favorecidos. Las tarifas de los servicios públicos son herramienta muy efectiva para contribuir a mejorar la distribución del ingreso del país. Por ello las tarifas deben ser diferenciales, de acuerdo con la capacidad económica de los usuarios. No obstante, se procurará que los subsidios que se otorguen a los sectores más deprimidos no promuevan desperdicio del recurso, ni fomenten un crecimiento artificial y excesivo de su consumo.

c) Eficiencia administrativa. Se determinarán, dentro de márgenes razonables, los gastos de operación justificables para cada servicio a distintas escalas de operación. Cuando sean excesivos y difieran de los aceptados como normales, el Gobierno formulará a la respectiva empresa la exigencia del caso.

Con base en estudios tarifarios se promoverá la eficiencia en la administración y operación de las empresas de servicios públicos, con el fin de que ni el Estado ni los usuarios tengan que pagar las secuelas de una mala administración o los gastos de una excesiva burocracia.

d) Política de inversiones. El Gobierno se propone estructurar la política de inversiones de las empresas de servicios públicos en forma tal que, en congruencia con los planes sectoriales de nutrición, educación y salud, beneficie al 50% más pobre de la población.

Con este criterio, los aportes del presupuesto se concentrarán durante este cuatrienio en servicios de acueducto y alcantarillado. En el renglón de electricidad se dedicarán los aportes especialmente a solucionar problemas de la Costa Atlántica, y a planes de electrificación en los departamentos más pobres del país.

3

POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

Lineamientos generales

La progresiva apertura al mercado internacional ha sido una de las características de la economía colombiana en los últimos años. Dentro de esta tendencia, el sector privado ha desempeñado un papel importante, respondiendo positivamente a los estímulos creados por el Gobierno y adaptándose a los frecuentes cambios de los precios internacionales; ha correspondido al Estado tan solo una porción muy pequeña de la actividad de comercio exterior.

Son metas del actual Gobierno las de continuar y acelerar este proceso de apertura, y estimular al sector privado para que mantenga la dinámica exportadora.

Se busca obtener la coherencia de la política de comercio exterior a través de una reorientación, que tenga como objetivos fundamentales el aumento de las exportaciones y la asimilación de la competencia implícita en la apertura de la economía, sus tentando dicha política en tres conceptos:

- 1) El concepto de universalización, el cual pretende ampliar el espectro de comercialización a las distintas áreas geográficas del mundo;
- 2) El concepto de diversificación estructural, que persigue la ampliación sustancial del número de productos de exportación; y
- 3) El concepto de producción eficiente, continuando con la sustitución de importaciones, pero sólo cuando se realice con eficiencia económica.

El comercio exterior es uno de los campos donde más necesaria se hace la economía concertada. Muchas de nuestras exportaciones dependen de acuerdos internacionales, de cuotas y de comercio compensado. Esta tendencia del comercio se está acentuando, por lo que se requiere más que nunca, una estrecha colaboración entre el sector privado y el Gobierno, para el logro de acuerdos comerciales óptimos para el país.

El logro de estos objetivos no es tarea fácil. El estancamiento del ingreso, así como los problemas inflacionarios de los países industrializados, con los cuales Colombia realiza el 70% de sus operaciones comerciales externas, dificultan doblemente esta tarea. Sin embargo, del éxito de la política de exportaciones depende, no sólo la dinámica interna de la economía, sino también la mayor capacidad de endeudamiento externo que el país requiere para financiar el programa de desarrollo social que constituye la esencia de la acción redistributiva que anima al Gobierno. No se ahorrará, por lo tanto, ningún esfuerzo para superar los obstáculos que presente, para el comercio exterior colombiano, la situación mundial de los próximos años.

Tradicionalmente, el país ha dependido de las exportaciones del café para lograr sus recursos en moneda extranjera. Estos han sufrido bruscas fluctuaciones, causadas por las fuertes variaciones en los precios internacionales del grano. Para reducir esta variabilidad de los ingresos de divisas y aumentar la capacidad de importación, se inició en 1967 una política de promoción y diversificación de exportaciones, que se vio reforzada en los últimos años por una sustancial alza experimentada en los precios internacionales de nuestros productos de exportación.

Tal circunstancia favorable permitió iniciar una sistemática liberación de importaciones dirigidas a facilitar un más amplio desarrollo de la actividad económica en general, y de la industria en particular. Esta política se mantendrá, con el objeto de continuar el proceso de ampliación y fortalecimiento de la industria nacional mediante su adecuado aprovisionamiento de maquinaria, equipo y materias primas, de un lado y, de otro, someténdola a cierta dosis de competencia internacional.

Las perspectivas de la situación mundial no han sido halagadoras desde mediados del año pasado, como tampoco lo son los pronósticos que las agencias internacionales hacen para los próximos años. Frente a ello, el Gobierno se ha visto en la necesidad de formular una política muy clara de comercio exterior, suficientemente flexible para responder a los cambios que puedan ocurrir en el ámbito internacional durante el próximo cuatrienio. Los lineamientos centrales de la política son los siguientes: 1) la ampliación del comercio internacional colombiano a todos los países del mundo, con énfasis a los de América Latina; 2) la continuación de una política cambiaria flexible que permita mantener un tipo de cambio realista; 3) el afianzamiento del Pacto Andino; y 4) la compatibilidad de la política de comercio exterior y los objetivos de generación de empleo, descentralización industrial e integración de zonas fronterizas.

Los dos primeros puntos se tratan a continuación; la política con respecto al Pacto Andino se presentará como parte esencial del Plan de Desarrollo Industrial y, finalmente, la complementariedad entre el comercio exterior y los objetivos mencionados se traducirá en el diseño de mecanismos de descentralización industrial, integración fronteriza y en el sistema de incentivos para el empleo de la mano de obra.

Endeudamiento externo

El Gobierno considera que el crédito externo al sector público es necesario para llevar a cabo una serie de proyectos que permitan realizar programas de beneficio social y acelerar la tasa de crecimiento de la economía. Este programa complementa la política de estímulo a las exportaciones, en forma que permite adquirir una mayor cantidad de bienes foráneos y eliminar así las limitaciones que aún existen para la adquisición de equipos, materias primas y bienes intermedios extranjeros.

El objetivo es utilizar fondos externos en proyectos de inversión que tenga una altísima rentabilidad social, tales como los planes de nutrición, salud y educación. Mediante el desarrollo de estos programas se obtiene asignación eficiente de los recursos foráneos y se beneficia, simultáneamente, a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. También se financiarán con recursos externos proyectos de infraestructura, como los de energía y transporte, que hagan posible de manera directa o indirecta, la generación futura de divisas.

Es fundamental, no obstante, enmarcar el crédito público externo dentro de un esquema global de comercio exterior, para evitar que se convierta en elemento inflacionario. En términos generales, esto se logrará evitando recibir cuantiosos recursos de crédito en períodos de aumento sustancial de las reservas internacionales y, por el contrario, recibéndolos en épocas de menor bonanza. Es más, una política cambiaria sana debería contemplar la amortización acelerada de deuda externa en los períodos de auge de los ingresos de divisas. Dada la actual coyuntura internacional que presenta dificultades para la venta de nuestros productos en el exterior, se debe programar un ritmo relativamente ágil de endeudamiento.

Pero para mantener una situación cambiaria sana a largo plazo, es importante concentrar el endeudamiento en sectores capaces de generar divisas para amortizar los préstamos. De ahí la lógica del endeudamiento externo para la agricultura, la minería y los transportes, los cuales contribuirán a generar divisas en el futuro. También se justifica ampliamente para el fomento de industrias de exportación y el desarrollo fronterizo. Al contrario, sería inconveniente para la industria de la construcción o para el transporte urbano, pues es poco probable que en estos sectores se generen las divisas necesarias para amortizar créditos foráneos.

El impulso al sector exportador

El actual Gobierno, a fin de procurar un crecimiento acelerado del sector externo, continuará con la política de promoción y diversificación de exportaciones seguida por los gobiernos anteriores. Sin embargo, un paso fundamental ha sido la racionalización de los antiguos incentivos y la creación de nuevos estímulos que se adapten a la cambiante situación de los mercados internacionales, y que no generen represalias por parte de los países compradores.

La política de promoción de exportaciones se dirigirá principalmente a fomentar la producción de bienes intensivos en el uso de la mano de obra y que generen un mayor valor agregado nacional, como son los provenientes del sector agropecuario y algunos del sector industrial) De esta manera se integran también los objetivos de generación de empleo y de impulso al sector exportador. Lo anterior ha obligado al Gobierno a implantar nuevos mecanismos, modificar y reemplazar otros existentes.

No obstante, vale la pena anotar aquí que un incentivo adicional a las exportaciones es i política de estabilización de precios perseguida por el Gobierno, cuyo efecto será volver más competitivos los bienes exportables y también los producidos en el país que sustituyen importaciones.

Pero la base principal de a política de comercio exterior es el mantenimiento de una tasa de cambio realista y de equilibrio. Una tasa de cambio de este tipo no sólo es una garantía para el exportador sino que racionaliza el gasto de divisas en la importación de bienes y servicios. Dicho mecanismo es entonces fundamental para la adecuada asignación de recursos y el logro de mayores tasas de crecimiento de la economía y el empleo.

También vale la pena mencionar la política de tasas de interés en el mercado interno, la cual ha contribuido a disminuir los flujos desestabilizadores de capital financiero y a evitar la fuga de capitales y sus consiguientes problemas de balanza de pagos. Los incentivos específicos diseñados para promover las exportaciones se discuten más en detalle en el Capítulo 6 de este documento.

Política de importaciones

Para garantizar un desarrollo acelerado de la economía y del empleo, se facilitará un creciente nivel de importaciones, dentro del marco de las políticas arancelaria, cambiaria y de licencia previa que se esbozarán con más detalle en el Capítulo 5 de este documento y que hace referencia a la Política Industrial.

Para facilitar el abastecimiento de importaciones compatible con las metas deseadas de crecimiento del ingreso, se estima necesario hacer uso de crédito externo público y privado. En todo caso este endeudamiento variará en proporción inversa al superávit en Cuenta Corriente de la Balanza Cambiaria

Integración económica

El proceso de integración reviste especial trascendencia dentro de la política económica del Gobierno. La utilización de este mecanismo permite lograr, entre otros, los siguientes objetivos: la ampliación de los mercados nacionales de los países participantes; el incremento y la diversificación de la producción; la especialización de dicha producción; el mejoramiento en la eficiencia de las unidades productivas; el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países miembros frente a terceros países y organismos internacionales.

El Gobierno considera necesario fortalecer el proceso de integración latinoamericana, en especial el del Acuerdo de Cartagena cuyo dinamismo ha sido evidente desde sus comienzos.

El Acuerdo Sub-regional persigue la obtención de un desarrollo armónico y equilibrado de los países miembros. Para el logro de estos objetivos se cuenta principalmente con los siguientes elementos:

a) Un programa de liberación del intercambio, mediante el cual se busca gradualmente la ampliación sustancial de los mercados de los países miembros;

b) Una programación conjunta, acompañada de una intensificación en el proceso de industrialización, a través de la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial. Los propósitos de este instrumento se orientan al logro de una mayor expansión, diversificación y especialización de la producción industrial. Paralelamente, se persigue mejorar la productividad por el aprovechamiento de mayores economías de escala y lograr una óptima y equitativa utilización de los recursos disponibles en el área y de los beneficios derivados del proceso de industrialización;

c) La aceleración del desarrollo del sector agropecuario, a fin de incrementar su productividad, mejorar el nivel de vida de la población rural y diversificar la producción para aumentar las exportaciones y disminuir las compras al exterior de productos del sector;

d) La adopción de un arancel externo común, que establezca una estructura de protección sectorial acorde con los objetivos sub-regionales y que estimule la eficiencia de la producción; y

e) La integración física, principalmente en los sectores de energía, transporte y comunicaciones, para lograr un mayor desarrollo de estos servicios, una mayor movilización de los recursos productivos y bienes, y un estrechamiento de vínculos entre los países.

El Gobierno desea vitalizar el Grupo Andino en forma integral, abarcando todos los aspectos que éste comprende, a fin de lograr un desarrollo acelerado, armónico y equilibrado del mismo. Bajo esta orientación, no se ahorrarán esfuerzos para exigir el cumplimiento estricto de los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de Cartagena, especialmente de aquellos que aún no han sido puestos en vigencia por los países miembros.

Con respecto a los programas sectoriales de desarrollo, el Gobierno cree conveniente agilizar y perfeccionar los mecanismos que conduzcan a un mayor intercambio comercial en la Subregión Andina, en tal forma que la ampliación del mercado en el área se logre rápidamente, eliminando los obstáculos arancelarios o similares que de alguna manera restrinjan las posibilidades de utilización de ese mercado.

En el campo agropecuario se acelerarán los estudios que sobre la materia se vienen realizando, así como la adopción de decisiones encaminadas a impulsar el desarrollo de este sector dentro del Grupo Andino con el fin de que la integración del sector se constituya en un mecanismo importante para la marcha positiva del Acuerdo de Cartagena.

Otro de los aspectos que conviene destacar en el proceso de integración es el relativo al transporte. Dada su gran incidencia en el mercado sub-regional, resulta inaplazable la adopción de una política de transporte marítimo y terrestre en el Grupo Andino; para ello es necesario desarrollar las decisiones adoptadas sobre la materia y promover la expedición de otras complementarias.

Igualmente, dentro de estos mecanismos, juega un papel importante el Arancel Externo Común, a través del cual se debe buscar una asignación de recursos compatible con los objetivos sub-regionales y, en consecuencia, un desarrollo industrial más ordenado y eficiente.

Finalmente, es conveniente anotar que el Gobierno Nacional no concibe el Pacto Andino como un fin sino como un medio hacia la integración final con toda la América Latina y los países de habla inglesa del Caribe.

SEGUNDA PARTE

POLITICA SECTORIAL

4

POLITICA AGROPECUARIA

Introducción

El sector agropecuario desempeña un papel tan importante en el contexto económico y social del país, que se considera prioritaria la definición de una política agraria que asegure un desarrollo sostenido de este sector y de otras actividades económicas relacionadas con la agricultura.

En general, el sector agropecuario ha recibido menos estímulos que los ofrecidos a otros sectores nuestra economía. Volúmenes considerables de recursos han sido transferidos a actividades industriales de sustitución de importaciones, a través de la política de mantener tasas de cambio secularmente deprimidas y de una estructura de subsidios y aranceles altamente favorable al sector fabril. Con ello se ha logrado montar una industria manufacturera que, a pesar de algunas deficiencias, ha ganado impulso propio; pero se ha descuidado el desarrollo de la producción agrícola y con ello uno de los potenciales de ingreso más grandes del país.

A pesar de la serie de limitantes que han causado el estancamiento relativo de la agricultura en relación con actividades industriales y comerciales, prácticamente el 30% de nuestro producto interno se origina en el campo, cerca del 80% del valor agregado exportado proviene de productos agropecuarios y es este mismo sector el que proporciona algo más del 50% de la materia prima utilizada por la industria.

Por otra parte, se observa una tendencia creciente en la proporción de exportaciones de productos provenientes del agro diferentes del café. Por ejemplo, al analizar las cifras de registros de exportación para el período enero-agosto de 1975, se observa una importancia cada vez mayor de los productos agrícolas. Estos pasaron del 64% del total del valor de exportaciones problemas del mercado internacional que han hecho que el precio promedio por tonelada de los productos agrícolas diferentes en 1974 al 75% en el mismo período de 1975. A pesar de los al café disminuya, el volumen exportado se ha incrementado en un 72% entre enero-agosto de 1974-1975.

Las cifras anteriores son indicadores de la ventaja comparativa que tiene el país para la producción agrícola. Sin embargo, la importancia del sector va más allá de sus ventajas en términos comerciales. Existen en el sector rural dos sub-sectores ampliamente diferenciados: uno de ellos denominado tradicional o de subsistencia produce más del 55% de los alimentos de consumo directo del país y el 20% de los productos para uso industrial. Este sector rural se caracteriza por escasez de ciertos recursos productivos, falta de tecnología y por estar compuesto por una gran población subempleada y catalogada entre los grupos más pobres de nuestra sociedad. De otra parte, se encuentra un sector denominado moderno, responsable de la producción de bienes capaces de penetrar los mercados internacionales, y que cuenta con facilidades para absorber tecnología e incrementar su productividad en forma acelerada, Esta configuración hace que el sector agropecuario se convierta en medio apropiado para lograr objetivos que el actual Gobierno se ha propuesto con su política económica: básicamente, elevar el ingreso y mejorar la calidad de vida de los sectores marginados de la sociedad, y asegurarle al país un flujo de divisas suficiente para

atender las necesidades de importaciones y el servicio de deuda, tanto en el corto como en el largo plazo.

Por las mismas características de los grupos involucrados en la actividad agropecuaria, se ha creído necesario establecer políticas apropiadas para cada uno de los sectores, tanto en lo referente a la asignación de recursos como en la creación de incentivos y en la delimitación de sus funciones.

Para el sector tradicional se proponen programas de desarrollo rural integrado que, actuando conjuntamente con reforma agraria, aumentan la productividad del pequeño productor al resolver problemas de falta de recursos y de tecnología. Para el sector moderno se propondrá una política de asignación de recursos financieros según las prioridades del Plan de Nutrición y una política de comercio exterior que acelere las exportaciones agropecuarias sin perjuicio de los consumos internos.

Aunque las acciones concretas que se adelantarán en cada uno de estos aspectos se discutirán en detalle en los capítulos siguientes, es útil indicar desde ya que estas representarán un ingreso adicional para el campesino como resultado de una mayor productividad agrícola y de la construcción de obras de infraestructura física y social; y al mismo tiempo beneficiarán al consumidor de alimentos a través de una mayor oferta de comida barata con alto poder nutricional. Por otra parte, se busca un desarrollo equilibrado entre campo y ciudad con medidas que desincentivan la migración rural urbana.

Generación de empleo en el sector agrícola

Investigaciones recientes han mostrado que en el sector agro pecuario por cada peso de inversión se genera 80% más de empleo que en el sector de la industria manufacturera y 40% más que en el sector de la construcción urbana¹. Este hecho justifica ampliamente el apoyo que le brinda el actual Plan de Desarrollo al sector agrícola.

Existen sin embargo, dentro del mismo sector rural, una serie de actividades propias del pequeño productor, que utilizan más intensivamente el factor trabajo que las desarrolladas por la agricultura denominada comercial. Es por esta razón que el apoyo al pequeño productor agrícola, además de asegurar una oferta más abundante de productos alimenticios, constituye una estrategia efectiva para generar empleo; y por eso se han asignado recursos cuantiosos a programas como el de desarrollo rural.

Política para el sector tradicional

En general se ha concebido la economía campesina como una economía irracional, dado el alto nivel de diversificación de cultivos por parcela y los bajos índices de productividad que presenta. Solo desde hace relativamente poco tiempo se ha empezado a entender la racionalidad intrínseca de este tipo de producción, racionalidad que se manifiesta tanto en las prácticas culturales que utiliza como en su carácter diversificado. Tales prácticas y, principalmente, la diversificación de la

¹ Alvaro Ruiz Hernández. "Incidencia de un incremento en el año no destinado a la financiación de vivienda en Colombia". (Washington, OEA, 1975).

producción, constituyen un seguro para el productor campesino contra el riesgo que representa una mala cosecha de un producto determinado. En este sentido, puede afirmarse que la producción campesina está orientada por la búsqueda de un ingreso de subsistencia para el productor y su familia.

En el pasado, el Estado ha destinado algunos recursos para programas de crédito, asistencia técnica, investigación e infraestructura a los productores campesinos. Sin embargo, los programas adelantados no han logrado mejorar significativamente el nivel de estos. Un breve resumen de tales programas confirma esta apreciación.

En los últimos años, las cifras de cartera y préstamos nuevos de la Caja Agraria muestran un índice indeseable de concentración de recursos crediticios en actividades diferentes a la campesina, en parte debido a que algunos créditos externos para maquinaria y ganadería contratados por la Caja en el pasado fueron utilizados primordialmente por los grandes propietarios.

Recientemente esta tendencia se ha cambiado al evitar el endeudamiento externo de este tipo, hecho que se hará aún más claro al destinar dicho endeudamiento de la Caja a proyectos como el de Desarrollo Rural Integrado que se describirá más adelante. Este programa también aumentará los recursos para los pequeños productores, los cuales, por diferentes razones, en el pasado no han tenido acceso al crédito a través del sistema financiero institucional.

Por otra parte, las actividades de asistencia técnica a los campesinos no han tenido en cuenta, por lo general, el mayor riesgo que implica para estos la adopción de una tecnología que aumenta las necesidades de inversión, y no han estado acompañadas de acciones que aseguren el crédito necesario para adquirir los nuevos insumos oportunamente. Sin embargo, en los últimos años se ha buscado una complementación del crédito con la asistencia técnica, y se espera poder ampliar la cobertura de estos sistemas.

En relación con la aplicación de los resultados de las investigaciones se puede afirmar que éstos no se han traducido en un mejoramiento sustancial de la productividad campesina. Esta se ha hecho tradicionalmente en granjas experimentales con óptimas condiciones económicas, climáticas y de suelos que no corresponden a las condiciones socio-económicas de los campesinos. De ahí que sus resultados hayan sido aprovechados, fundamentalmente por los agricultores empresariales que cuentan con condiciones que se asemejan a la de las granjas experimentales. Solo recientemente se ha intentado en unas pocas zonas, desarrollar la investigación a partir de las prácticas culturales y de las variedades utilizadas por los campesinos.

Vale la pena anotar que la falta de investigación en los productos de la agricultura tradicional, se ha visto agravada por la poca o casi nula divulgación de algunos resultados obtenidos. Finalmente, las acciones estatales en materia de salud, educación y electrificación rural se han caracterizado por su desvinculación de las necesidades concretas de la producción. De ahí que muchas veces los programas de educación capaciten a los campesinos para labores distintas a las agrícolas y los de salud se orienten hacia los aspectos curativos que restituyen la fuerza de trabajo, pero descuidan los aspectos preventivos que protegen el potencial de la misma.

Los fenómenos arriba anotados, conjuntamente con el hecho de que el sector agrícola tradicional produce más del 50% de los alimentos y que es en el campo donde se concentra un gran

porcentaje de población más pobre del país, han llevado al Gobierno a proponer una acción que integre los distintos esfuerzos y tenga como meta elevar el ingreso del productor campesino y aumentar el empleo rural. Específicamente, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y la Política de Reforma Agraria se constituyen como herramientas de la Política Agrícola para el sector tradicional.

Programa de Desarrollo Rural Integrado

Este programa significa una nueva concepción del desarrollo rural. Debido a la importancia que la producción de alimentos por parte del sector campesino tiene para el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, se busca articular el conjunto de la inversión pública y acción del Estado en función de las necesidades de desarrollo de la producción.

Aunque el Plan de Alimentación se describe cuidadosamente en el Capítulo 8 de este documento, es necesario indicar que este Plan, al aumentar la capacidad de consumo de un gran sector de la población, se concibe como una estrategia económica inmediata. En primer lugar, los alimentos además de nutrientes son bienes económicos de consumo masivo. Si se tiene en cuenta que uno de los limitantes para el desarrollo de la producción agrícola es la estrechez del mercado derivada de los ingresos bajos y concentrados, el aumento de la capacidad de consumo de alimentos es una estrategia que estimula al conjunto de la producción nacional, a través de la ampliación de la demanda por alimentos, insumos y trabajo.

En segundo lugar, dada la importancia del sector campesino dentro de la producción de alimentos para el mercado interior, el aumento de la productividad y el suministro de alimentos por el sector tradicional es una pieza importante de la estrategia económica que busca reducir el ritmo de la inflación.

En consecuencia, el DRI será parte fundamental del Plan de Nutrición y se convertirá en herramienta para aumentar la productividad, el ingreso real y el empleo en el sector rural.

La concepción del desarrollo rural integrado tiene su base en las experiencias acumuladas en distintos programas estatales en materia de desarrollo de la economía campesina, entre los cuales se encuentran: a) El Programa de Asentamientos Campesinos del INCORA que ha intentado resolver el problema de la economía campesina atacando la variable tierra y ha dejado una gran experiencia en materia de administración rural y formas de asentamientos adecuados a este tipo de producción; b) Los Proyectos de Desarrollo Rural del ICA, que han buscado integrar el crédito y la asistencia técnica a fin de garantizar la adopción de tecnología por parte de los productores; y c) Las Concentraciones de Desarrollo Rural, que han intentado, en base al liderazgo del sector educación, integrar lo que se podría llamar los servicios sociales del Estado como educación y salud a la producción campesina. También se han consultado las experiencias de grupos como la Federación Nacional de Cafeteros.

Para lograr los objetivos que se propone el DRI es necesario atacar todas aquellas variables que tienen que ver con la producción (crédito, tecnología, trabajo), la comercialización y el desarrollo de la fuerza de trabajo (educación, salud, etc.). También se busca detener, en lo posible, la destrucción de los recursos naturales que resulta de los sistemas de explotación de la tierra utilizados en las zonas de economía campesina.

El programa se adelantará con prioridad en aquellas regiones que sean más susceptibles de lograr los incrementos de productividad que se plantean y que por efecto de la inequidad y la dispersión en la asignación del gasto público, no han logrado desarrollar todo su potencial productivo. Inicialmente se han escogido cinco áreas que incluyen los siguientes distritos:

Área 1:	Nariño-Cauca
Distritos:	Pasto, Ipiales, Mercaderes, Popayán
Área 2:	Cundinamarca
Distritos:	Girardot, La Mesa, Fusagasuga, Facatativa, Cáqueza
Área 3:	Antioquia
Distritos:	Yarumal, Río Negro
Área 4:	Córdoba, Sucre
Distritos:	Montería, Sincelejo, Tierra Alta
Área 5:	Boyacá y Santander
Distritos:	Tunja, Tenza, Duitama, Soatá, Chiquinquirá, Málaga, Socorro, Guavatá.

Para asegurar el éxito del programa será necesario racionalizar la acción estatal y en particular el gasto público. En primer lugar se tratará de unificar las acciones de las entidades nacionales y regionales, que han venido adelantando programas en el sector rural, para evitar la duplicación de labores y obtener una mejor utilización de los recursos del presupuesto nacional. En segundo lugar, es necesario que la estructura física se programe de tal modo que su realización vaya efectuándose a medida que la producción y la comercialización así lo demanden. En tercer lugar, los programas sociales se adelantarán en zonas de densidad de población alta, de tal manera que se asegure el máximo empleo de la infraestructura que se construya.

Los instrumentos que servirán de base al DRI serán los siguientes:

1) Investigación y difusión tecnológica. Un instrumento estratégico para elevar el ingreso es el desarrollo de la investigación que conduzca al aumento efectivo de la productividad mediante la introducción de prácticas mejoradas. La naturaleza misma de estas prácticas debe guardar una relación estrecha con las tradicionales utilizadas por el campesino a fin de que aparezcan ante este como un conjunto lógico de normas de fácil aceptación.

Esto es importante porque, como es sabido, el campesino mantiene una actitud cautelosa frente a las innovaciones tecnológicas, ya que estas implican la utilización de semillas, prácticas culturales y productos agroquímicos nunca antes ensayados y su uso significaría cambiar métodos y sistemas de producción desarrollados a través de los años que, aunque ineficientes, les han asegurado su subsistencia. Además, la adopción de nuevos métodos de producción implica una mayor inversión. De ahí la necesidad de partir en la investigación de las prácticas tradicionales del campesino a fin de mejorarlas y desarrollar un paquete tecnológico acorde con tales prácticas. Así pues, este criterio implica que la investigación para la producción tradicional se debe desarrollar a partir de las condiciones concretas de la producción en cada región.

Aunque el paquete tecnológico que se obtenga pueda incrementar la productividad hasta el doble y aún el triple, es conveniente escalonar su aplicación en función de la capacidad de absorción de tecnología por parte del campesino.

2) Crédito. El crédito se orientó tradicionalmente en función de la subsistencia del campesino, pues la falta de respaldo económico y el carácter de su producción hacen poco atractivo para las entidades bancarias el riesgo implícito en el otorgamiento de crédito suficiente para tecnificar la producción. El crédito al campesino también es costoso de administrar, lo cual ha desestimulado el suministro de crédito bancario al campesino.

Esta situación conduce, necesariamente a un replanteamiento. Se quiere integrar el crédito con la difusión de las innovaciones y la asistencia técnica a fin de que la introducción de la nueva tecnología cuente con los recursos suficientes y oportunos, y que el campesino pueda adquirir los insumos necesarios. De otra forma, la adopción no podría efectuarse. Esta política presupone conceder el crédito en función de la capacidad productiva de los agricultores y de su grado de aceptación de la tecnología y no tanto en función de su patrimonio.

Otro sistema que puede facilitar la adopción de la nueva tecnología es la garantía por parte del Estado, a través del ICA, de un nivel de ingreso por hectárea equivalente al obtenido con los métodos tradicionales. Esto disminuye, desde el punto de vista del agricultor, el riesgo de aceptar las nuevas semillas, y los costos de aplicar fertilizantes y fungicidas.

Adicionalmente y como complemento a la financiación tradicional, la Caja Agraria tendrá una línea de crédito para compra de tierras, siempre y cuando estos recursos se destinen a familias de agricultores que no posean este factor productivo o que tengan extensiones pequeñas de tierra.

3) Mercadeo. El Programa DRI contempla posibles soluciones al gran problema del mercadeo. Aunque este ha sido uno de los temas más debatidos, no se ha logrado encontrar una solución satisfactoria para resolver los problemas inherentes al mercadeo y comercialización, a pesar de los intentos que se han propuesto tanto por economías mixtas como por economías centralizadas. Es por esta razón que las acciones que se propone desarrollar el DRI en este campo no pretenden resolver el problema de manera definitiva y por tanto se procederá en forma experimental en muchos campos y con el ánimo de sustentar las recomendaciones que se proponen en varias investigaciones.

Se espera que a través de diversos tipos de asociación campesina sea posible organizar la comercialización del producto hasta la fase de acopio. De esta manera se aumentará el poder de negociación de los pequeños productores que se enfrentan a un grupo concentrado de compradores, y se puede reducir en cierta forma la inestabilidad del mercado.

La forma que adopte la organización campesina —cooperativas, empresas comunitarias u otras de naturaleza económica— dependerá de las condiciones regionales; en todo caso deberá constituirse en canal permanente de información sobre precios y mercados.

La organización de los productos debe girar alrededor del acopio de sus productos en la región. Se espera que estas organizaciones en un mediano plazo asuman las funciones que han venido efectuando los diferentes agentes comerciales: recolección, tratamiento, almacenamiento y transporte de productos, además de las funciones financieras correspondientes.

La centralización del acopio por parte de los productores resulta en diversas economías de costos: economías de escala por el gran volumen de productos manejados; reducción en los costos

de transporte por una mejor utilización del parque auto motor, y disminución en las pérdidas físicas y el deterioro de los productos, factor este último que alcanza niveles considerables.

En consecuencia, el menor costo de comercialización podrá redundar en mayor ingreso para el productor.

Al disminuir la inestabilidad en el mercado, el riesgo de producción será menor y por lo tanto la adopción de nuevas tecnologías se facilitará. Cabe la posibilidad de que las mismas organizaciones de productores sean el vehículo apropiado para el otorgamiento de crédito ya sea en dinero o en especie.

Otro mecanismo clave de la política de mercadeo lo constituye la intervención directa del Estado en la adquisición de productos a las organizaciones de campesinos y, eventualmente, a productores individuales, cuando la organización sea incipiente. Esta intervención tenderá a garantizar un nivel adecuado de ingreso al productor. A esto se vincula, entonces, el diseño de una política de precios mínimos de sustentación para los productos incluidos en el Plan de Nutrición. Tal política debe diseñarse de acuerdo a las siguientes restricciones: a) el nivel de los precios de sustentación debe ser consecuente con los costos de producción que implica la introducción del paquete tecnológico del Programa; b) inicialmente se podrán sustentar solamente los precios de aquellos productos de poca perecibilidad, en cuyo manejo se tiene experiencia; c) finalmente, se debería establecer normas precisas con respecto a los precios oficiales de venta y otros aspectos de la actividad comercial estatal para que su intervención no resulte en pérdidas financieras.

4) Inversiones en infraestructura física y social. Las acciones que recaen sobre los aspectos de producción y comercialización deberán acompañarse de otras que se relacionen con la salud, la educación y el manejo de aguas, suelos y bosques. Estas acciones complementarias sin embargo, no pueden llevarse a cabo con el ánimo de suplir una serie de carencias que se pueden identificar en un momento dado, sino que deben girar alrededor de las necesidades de producción; es decir las inversiones a realizar en estos campos, se justificarán solo en la medida en que contribuyan al mejoramiento de la producción.

La ubicación y la construcción de vías obedecerán a las necesidades que plantea la comercialización de la producción en las regiones en que opere el programa. Se utilizará la mano de obra local.

La electrificación rural tendrá un carácter eminentemente económico, es decir, se hará con miras a su utilización productiva y en centros poblados cuyas dimensiones se establecerán a nivel de cada región en particular. Como la electrificación rural implica un mejoramiento en la calidad de vida de las familias, el programa contempla algunos subsidios presupuestales. En el pasado, la falla de algunos programas de electrificación rural consistió en no intentar utilizar la electricidad como medio para aumentar la productividad y por lo tanto los campesinos se han visto en la imposibilidad de cubrir la inversión.

En materia de salud y como complemento de las acciones prioritarias fijadas por el Plan de Nutrición, se desarrollarán en las zonas de Desarrollo Rural Integrado programas específicos orientados hacia la provisión de agua potable (por ejemplo, cosechas de aguas, filtros domésticos y, si es factible, acueductos rurales), hacia el mejoramiento de las condiciones habitacionales (por

ejemplo, sistemas de eliminación de excretas y desechos, aireación a través de la separación del área de servicios –cocina, letrina, etc.— del área habitacional) y hacia el mejoramiento de la salud de los productores.

La prestación de los servicios de salud se hará, en general, a través de personal auxiliar (promotoras sociales, enfermeras auxiliares, voluntarias de salud) especializado en el tratamiento a grupos campesinos.

Las prioridades en materia de educación se refieren a la educación básica (escuela primaria) y a la extensión educativa orientada hacia la nutrición y la capacitación para la producción.

En las zonas rurales se promoverán los Centros de Atención Integral Pre-escolar según las normas de la Ley 27 de 1974.

La educación debe orientarse hacia la mejor utilización del ingreso, a fin de que el consumo que se espera por parte del productor campesino se dirija, realmente, a mejorar niveles nutricionales del total de la población rural.

Igualmente, la elevación del nivel nutricional de los campesinos debe tener en cuenta la racionalización de la producción para autoconsumo, con el fin de que se cultiven aquellos productos necesarios para complementar y mejorar su dieta. En la huerta casera se deben cultivar aquellos productos de difícil consecución en el mercado y que no hacen parte de los cultivos que tradicionalmente produce el campesino.

En relación con la agroindustria, el Plan contempla la financiación de plantas agroindustriales. Además de incrementar la utilización de productos agropecuarios, estas plantas parecen ser un mecanismo de estabilización de precios y de generación de empleo.

Finalmente, las actividades en el campo de los Recursos Naturales tendrán como objetivo la elaboración de un diagnóstico sobre el uso potencial de los suelos y la concreción de medidas sobre conservación y posible explotación de las cuencas de la región. Se establecerán líneas de crédito a mediano y largo plazo para financiar la explotación comercial de los bosques y además se tratará de atar el crédito agrícola al de la actividad reforestadora, de tal manera que el campesino se vea obligado a reforestar las zonas deterioradas por la erosión. Por otra parte, se estudiará la posibilidad de que el Estado y el sector privado destinen tierras para que se adelanten actividades de reforestación con fines de conservación.

Recursos y ejecución

El crédito externo necesario para adelantar el Programa DRI provendrá del BID, el Banco Mundial y el CIDA de Canadá y tendrá un monto de 135\$ 80 millones, US\$ 70 millones y CD 20 millones respectivamente. La contrapartida nacional ascenderá a la misma suma, para un costo del programa de 115\$ 240 millones. Se estima que aproximadamente un 60% de este total se destinará a inversiones en crédito, extensión agrícola y mercadeo; el 40% restante se dedicará a inversiones en infraestructura social y física.

Las contrapartidas provenientes del presupuesto nacional serán apropiadas anualmente a las distintas entidades como medidas. Ellas implicarán relativamente pocos recursos adicionales y, más bien, se obtendrán de la reorientación de los recursos que actualmente utilizan las entidades en las regiones del Desarrollo Rural Integrado hacia este programa. Esta reorientación implica, en primer lugar, un aumento modesto a los fondos de que disponen las entidades y, en segundo lugar, de acuerdo al criterio de flexibilidad mencionado más arriba, la posibilidad de introducir ajustes en la programación y de cambiar la destinación de tales recursos durante la ejecución del Programa. La responsabilidad de la ejecución recaerá en la Caja Agraria, entidad que para la realización de los subproyectos distintos al crédito agropecuario establecerá contratos con cada una de las entidades; en ellos se especificará el tipo de inversión a realizar, los plazos y las metas a cumplir. Dentro de estas entidades se encuentran ICA, IDEMA, INDERENA y las entidades adscritas a los Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas y Agricultura.

El Departamento Nacional de Planeación informará periódicamente al Consejo Nacional de Política Económica y Social sobre la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Integrado y, a través de este organismo, se coordinarán las diferentes entidades involucradas en el Programa. Esto a nivel nacional. Habrá otros dos niveles de ejecución: el regional y el local, que tendrán como función la ejecución misma del Programa y la presentación de propuestas sobre inversiones a realizar, cambios en la programación, etc. A estos niveles se buscará vincular, además de las autoridades regionales, a las organizaciones de la comunidad a fin de que tengan una participación activa en la ejecución y en la toma de decisiones, sin la cual el Programa de Desarrollo Rural Integrado sería ineficaz.

Política de reforma agraria en el sector tradicional

Como ya se ha dicho, el problema central del sector rural es el bajo nivel de ingreso de vastos sectores de la población campesina. La causa principal de este fenómeno es la carencia de factores productivos, particularmente, de tierra apta para la producción. Ya que uno de los objetivos principales de la política agraria es lograr un incremento sustancial del ingreso de la familia campesina, el Gobierno se propone activar la dotación y titulación de tierra a nombre de pequeños agricultores.

La experiencia de la Reforma Agraria en los últimos 15 años destaca el alto costo que representa para el Estado el asentamiento de los beneficiarios. Generalmente, las tierras inadecuadamente explotadas tienen un bajo costo de adquisición, pero requieren una elevada inversión en infraestructura física y social. Este hecho, frente a la relativa escasez de recursos, hace necesario reorientar la política de asignación de recursos con el fin de beneficiar a un mayor número de campesinos.

En general, en la zona andina, el minifundio es uno de los problemas que más afectan el desarrollo agropecuario. Sin embargo, una política de redistribución o integración del minifundio con costos sociales y financieros muy elevados, mientras que los beneficios resultantes son mínimos. Es por eso que para algunas de estas regiones se ha preferido utilizar el programa DRI. No obstante, el programa DM no es un sustituto de la Reforma Agraria sino más bien una estrategia que, ante la imposibilidad de modificar el sistema de tenencia de la tierra en algunas zonas altamente pobladas, ataca los problemas que se presentan por la falta de capital y tecnología.

La Reforma Agraria puede desarrollar más ampliamente sus actividades en las zonas planas donde se presenta el doble fenómeno de la concentración y la fragmentación de la tierra. Con el fin de agilizar la dotación de tierra a los campesinos, el Gobierno concentrará la labor del INCORA en la definición de la situación jurídica de los predios actualmente afectados, al igual que en la identificación de los predios inadecuadamente explotados para su expedita repartición. Además, en aquellas regiones donde exista una fuerte presión sobre la tierra, se apelará, cuando sea indispensable, al artículo 23 de la Ley 4 de 1973 que hace referencia a la expropiación de tierras inadecuadamente explotadas, cuya calificación como tal se define según los mínimos de productividad establecidos por dicha ley. Estos mínimos de productividad serán revisados anualmente por el Ministerio de Agricultura.

Lo anterior significa que (las condiciones sociales serán las que determinan la necesidad de aplicar la Reforma Agraria y no el criterio de buscar una mayor eficiencia mediante adecuación de tierra. No obstante, cuando se empleen recursos del Estado en proyectos de adecuación de tierras seleccionadas en base a criterios técnicos y económicos, dichos proyectos conllevarán forzosamente un plan de redistribución de las propiedades beneficiadas.

Una nueva División de Adecuación de Tierras en el Ministerio de Agricultura tendrá como funciones la terminación de las obras complementarias requeridas por los distritos en proceso de construcción, la administración de los distritos de riego y drenaje y la reglamentación de cobro de las tarifas de valorización. La recuperación de la inversión del Estado en los actuales distritos aumentará la disponibilidad de recursos para adelantar nuevos proyectos de adecuación. En las zonas donde existan beneficiarios de Reforma Agraria, el INCORA velará por la prestación de servicios de crédito y asistencia técnica a través del ICA, Caja Agraria y otras entidades.

Política para el sector moderno

Los objetivos fundamentales de la política agraria en lo que se refiere al sector moderno son: primero, aumentar la producción, en particular la de aquellos alimentos prioritarios en el Plan de Alimentación y Nutrición que se destinará a la producción de alimentos enriquecidos y que no son producidos por el sector tradicional; segundo, incrementar la producción de bienes exportables con el fin de garantizar un flujo estable y creciente de divisas; y tercero, generar un mayor empleo en el campo.

En particular se busca:

1. Aumentar la producción de cultivos y alimentos de origen animal, en especial aquellos de alto poder nutritivo, para abastecer el mercado interno.
2. Fomentar las exportaciones de productos ganaderos y de aquellos cultivos que tengan posibilidades de competir en el mercado externo.
3. Incrementar la productividad con el fin de reducir los costos unitarios de producción en la agricultura y la ganadería.
4. Sustituir importaciones de aquellos productos que se puedan producir en el país en condiciones rentables.

5. Promover el procesamiento de alimentos con alto contenido proteínico y la fortificación nutritiva de algunos alimentos procesados, utilizando la tecnología desarrollada en el país.

6. Mejorar los canales de distribución de alimentos.

Las políticas diseñadas con estos fines son de carácter indicativo ya que este sector está más eficientemente integrado al mercado y en capacidad de obtener suficientes recursos productivos. Por lo tanto, a continuación se proponen algunos instrumentos que estimulan y canalizan, mediante incentivos, la actividad de este sector. Evidentemente existe una relación estrecha entre políticas, pero para mayor claridad se presentarán en forma independiente.

Crédito

La política de crédito para el sector moderno requiere también un replanteamiento.

Estudios recientes del Banco de la República han demostrado que por falta de recursos suficientes el 41% de los productores campesinos en 1972 no tenían crédito institucional y pagaban tasas de interés nominal de 29.2% en el mercado extrabancario y por lo tanto sus tasas efectivas eran superiores. Con el fin de disminuir el costo de la financiación para este gran grupo de productores, es necesario captar una mayor cantidad de recursos de ahorro y así aumentar el volumen de crédito agro pecuario. Para lograr esta meta, se deben mantener tasas de interés para dicho crédito lo suficientemente remunerativas como para garantizar que los intermediarios financieros especializados en el crédito agrícola puedan captar mayores volúmenes de ahorro y capitalizarse. Esta política implicará el aumento gradual de las tasas de interés en los préstamos agrarios para hacerlas congruentes con las tasas de captación de ahorro. Sin embargo, se mantendrá un diferencial de interés a favor de los préstamos agrícolas con relación a los préstamos comerciales corrientes.

Es necesario hacer una revisión del uso tradicional de los recursos destinados al sector agrícola y buscar la forma de lograr una mejor utilización de ellos, a través de la eliminación de tasas de interés subsidiadas, que de una parte, no han permitido una verdadera capitalización del sector, y por otra han distraído los recursos hacia otras actividades más rentables.

Se buscará aumentar la productividad de la agricultura comercial y se pondrán a su disposición recursos de crédito interno y externo a tasas de interés no subsidiadas, para compra de maquinaria, adecuación de tierras a nivel predial, siembra y recolección de cosechas. Para facilitar la tramitación de los créditos y definir requerimientos de recursos, insumos y asistencia técnica, el Gobierno está conformando comités regionales, integrados por los agricultores privados y por los gremios.

Con respecto a crédito para la producción, se dará prioridad a aquellos alimentos estratégicos contemplados en el Plan de Alimentación y Nutrición, como son arroz, soya, sorgo, trigo y leche.

En cuanto a crédito para la promoción de exportaciones, son prioritarios, por haber ya penetrado en los mercados internacionales, el algodón, el arroz, el maíz, el sorgo, el azúcar, el

banano, la panela, el tabaco, el fique, las flores y el ganado bovino. Por otra parte, se promoverán líneas de crédito que faciliten la exportación de excedentes de oferta.

En lo referente a la agroindustria, se dispondrá de amplios recursos para cumplir dos objetivos principales:

1. Promover la organización y ejecución de proyectos de elaboración de productos alimenticios de bajo costo y alto contenido proteínico, tales como pastas fortificadas, alimentos texturizados y mezclas vegetales. Dentro de este programa, se podrá utilizar la tecnología desarrollada en el país por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas.

2. Ampliar las líneas de crédito para las agroindustrias existentes, con prioridad a la producción de alimentos procesados con alto poder nutritivo destinados al mercado interno. Algunos productos serán subsidiados por el Gobierno Nacional según lo enunciado en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, lo cual le garantiza al industrial un consumo mínimo que reduce el riesgo de lanzar nuevos productos al mercado.

Adicionalmente, se promoverán aquellas agroindustrias que tengan posibilidad de competir en el mercado externo.

Se ha considerado que los recursos de crédito para la actividad agropecuaria en general estarán disponibles a través del Fondo Financiero Agropecuario (FFA), ya que cuenta con los elementos apropiados para tal fin. El fomento de la producción agroindustrial estará a cargo, principalmente, del Fondo Financiero Industrial (FFI). La ampliación de los recursos de estas entidades se realizará mediante la contratación de unos créditos externos.

El crédito del BIRF y los recursos del Fondo Financiero Agropecuario no tendrán destinación institucional específica. Se buscará la máxima eficiencia en la asignación de los recursos financieros, dando facultad de competir por el crédito a aquellas entidades (bancos comerciales, Caja Agraria, Banco Ganadero, COFIAGRO, etc.) que cumplan con los objetivos generales de política y se ajusten a los requisitos que la concretan.

Finalmente, se agilizarán los trámites para asegurar la utilización de los recursos previstos en la Ley 53 de 1978 y cuyo destino es la compra de fincas por profesionales del sector agropecuario que no posean bienes raíces rurales.

Comercio exterior

Uno de los principales objetivos del Gobierno es el de generar un creciente volumen de divisas mediante el fomento de las exportaciones. El sector agropecuario es de vital importancia para la actividad exportadora del país, como lo demuestra el hecho de que para 1974 este sector contribuyó con 68% del total de las exportaciones nacionales.

El comercio exterior de productos agropecuarios se orientará de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Fomentar la exportación de los productos que en el pasado han contribuido en alto porcentaje a la generación de divisas y que siendo estratégicos en el mercado mundial, ofrecen ventajas comparativas por costos de producción, experiencia y calidad. Específicamente, aparte del café, se buscará la consolidación del país en el mercado mundial de los siguientes productos agropecuarios: algodón, arroz, azúcar, banano, carne, tabaco, y flores. Además, se dará especial atención a las exportaciones de madera elaborada, soya, caña, maní, hortalizas y especies menores. Se buscará que las exportaciones no provengan de excedentes sino que se genere un flujo estable que acredite y garantice la participación de Colombia en los mercados internacionales. Con este fin se utilizarán los mecanismos necesarios para racionalizar la producción, organizar y orientar a los productores y exportadores y garantizar los compromisos adquiridos con los países compradores. Como instrumentos específicos para incrementar la producción comercial para la exportación se utilizará el Programa de Áreas Nuevas y la canalización del crédito.

A través del Programa de Áreas Nuevas, se facilitará el acceso a una amplia cantidad de recursos internos y externos para la adecuación de tierras.

Según el programa, cuando se hagan inversiones en adecuación de tierras por un costo igual o superior al 300% del valor catastral inicial de la tierra, se podrán hacer contratos con INCOMEX a través de los cuales se garantizará al inversionista libertad de exportación por un período fijo; esto hace factible adquirir crédito externo sin correr el riesgo de la fluctuación en la tasa de cambio.

b) Explotar las ventajas comparativas y las características ecológicas, tecnológicas y humanas que Colombia tiene dentro del Grupo Andino para abastecer parcialmente la demanda por productos agropecuarios de los países de la subregión. Se utilizarán los mecanismos necesarios y se resolverán las dificultades funcionales para cumplir lo estipulado por el Acuerdo de Cartagena en materia de comercialización subregional.

Es fundamental para el país lograr un tratamiento equitativo para el sector agrícola dentro del Pacto Andino. No se puede aceptar la tesis de que el Pacto es un mecanismo para fomentar el crecimiento y el comercio del sector industrial exclusivamente. Tiene que evitarse que el arancel externo común proteja solamente a la industria manufacturera, y deben establecerse normas que garanticen que no se puedan hacer importaciones agrícolas de terceros países, por ejemplo a través de organismos oficiales, sin el pago del arancel externo respectivo. También se hace necesario insistir en la liberación del comercio de productos agrícolas, y en el establecimiento de un arancel externo común para los insumos agrícolas, que no encarezca excesivamente la producción en aras de una sobreprotección a ciertas industrias que manufacturan esos insumos.

Política de Recursos Naturales Renovables

Básicamente se concentra en las áreas de reforestación y pesca. Dentro del marco operativo del Plan de Desarrollo, el actual Gobierno ha considerado la reforestación como actividad que cumple un múltiple propósito en el progreso económico y social del país, razón por la cual se desea coordinar y encauzar esfuerzos para lograr el aprovechamiento de extensas áreas del territorio, que hoy se encuentran subutilizadas y que ofrecen un amplio potencial para ser incorporadas al proceso productivo, en un tiempo relativamente corto. El objeto central consiste en asegurar la disponibilidad permanente del recurso para atender la demanda por madera y de materia prima para la industria de

pulpas, con destino a la producción de papeles y cartones, garantizando la conservación y el manejo de los recursos agua y tierra.

Las acciones del Gobierno se orientarán fundamentalmente hacia la reforestación industrial, reforestación de propósito múltiple o sea protectora-productora y reforestación en áreas de bosques naturales que vienen siendo explotadas por los concesionarios.

Para la reforestación de tipo industrial se establecerá un orden de prioridades desde el punto de vista de las zonas ya estudiadas y definidas para programas de inversión y zonas potencialmente reforestables que se puedan incluir en el corto plazo en programas de inversión.

La ejecución de estos programas se hará a través de las Corporaciones Forestales Departamentales, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, la empresa privada y los reforestadores particulares. Se obtendrá crédito externo de largo plazo para cubrir parte de las necesidades que estos proyectos requieran.

En la reforestación de utilización múltiple y específicamente en las zonas de protección de suelos y cuencas hidrográficas, las acciones las adelantará el Gobierno a través de INDERENA, dando prioridad a las regiones que por sus características socioeconómicas estén más desprotegidas y donde se contribuya a la solución de problemas de desocupación.

El Gobierno utilizará para tales fines líneas de crédito especiales, mediante la canalización de créditos externos bilaterales y recursos ordinarios internos.

La política de reforestación en las zonas ubicadas dentro de los bosques naturales, estará complementada por los programas de desarrollo social y económico que se adelantan en las áreas de aprovechamiento forestal, de tal manera que se establezca y se comparta la responsabilidad de las acciones entre la empresa privada y el Gobierno.

En las zonas de concesiones madereras, donde los bosques naturales son propiedad del Gobierno, se cobrará una tarifa a manera de alquiler sobre su explotación, calculada de acuerdo con la riqueza forestal y con la ubicación en relación con el mercado. Con esta política, el Estado tendrá una participación que no afecta las utilidades normales en la explotación de los bosques naturales, a la vez que obtiene recursos para restituir la riqueza forestal. Se utilizará como mecanismo de ejecución el establecido por la Corporación Nacional de Investigaciones y Fomento Forestal, CONIF, según el cual, la empresa privada y el Gobierno aportan recursos económicos para adelantar planes de investigación encaminados a la reforestación, manejo y ejecución de programas y plantación de bosques.

Con este mecanismo se busca hacer más competitivo el mercado de bosques naturales, de manera que el Estado pueda adjudicar su explotación y reforestación a las empresas más eficientes.

El Gobierno Nacional contratará recursos externos con el BID por valor de US\$ 22.0 millones y con el BIRF por valor de US\$ 23.5 millones para inversiones en la actividad reforestadora. Los recursos de contrapartida para los créditos externos serán los aportes generados en la Corporación Nacional de Investigaciones y Fomento Forestal y los capitales suscritos en las Corporaciones

Forestales que utilicen estos créditos. La programación y elaboración de proyectos estará coordinada por el Departamento Nacional de Planeación.

Paralelamente a la actividad reforestadora, el Gobierno está interesado en desarrollar el recurso pesquero, tanto en aguas continentales como en aguas marítimas, integrándolo al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

El cultivo y la explotación de especies ilícitas dirigidos técnicamente por medio de la acuicultura y la biología pesquera, permitirán la producción masiva de proteínas de óptima calidad a costos mínimos. Además, esta actividad repercutirá en la generación de empleo, principalmente en las áreas geográficas económicamente marginadas del país, así como también en las zonas de pequeño agricultores y pescadores artesanales.

Para realizar el desarrollo pesquero, el Gobierno Nacional se apoyará en los siguientes instrumentos:

a) Apropriación de recursos para la investigación de las condiciones óptimas de explotación de los recursos hidrobiológicos, en aguas marítimas y continentales. También se subsidiará asistencia técnica para la adopción de modernas tecnologías en el sector pesquero.

b) Aplicación de estas investigaciones a las áreas rurales a través del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado.

c) Racionalización del mercado de la pesca, establecimiento de la cadena de frío e implantación de la tecnología para procesamiento de productos pesqueros.

d) Creación de una infraestructura adecuada tanto a nivel industrial como artesanal para apoyar la producción de la pesca marítima. Se contempla la financiación para aumentar la flota pesquera.

e) Apoyo institucional, recursos de crédito y asesoría técnica para los pescadores costaneros y pequeños agricultores e industriales pequeños.

El Gobierno Nacional efectuará inversiones a corto y mediano plazo del orden de los 200 millones de pesos para atender los programas de desarrollo pesquero. Estos recursos provendrán de la contratación de empréstitos con la AID y la FAO y de las contrapartidas de presupuesto nacional correspondientes.

Funciones para las entidades gubernamentales

Los programas que ejecutan las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Agricultura se rigen por el marco jurídico señalado por los Decretos 2420 y 3120 de 1968 que reestructuran al sector agropecuario. Las funciones asignadas a las entidades en tales decretos son generales y es necesario precisar la forma específica como cada entidad debe operar y coordinar su acción con las demás para lograr el cabal cumplimiento de sus funciones. En la práctica ha sucedido que algunas agencias del Gobierno han ejecutado programas que no les corresponden; se ha presentado duplicación de funciones y dispersión y deficiente utilización de los recursos del Estado. Por vía de

ejemplo, se pueden señalar casos como los del Instituto Colombiano Agropecuario y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los cuales han ampliado sus actividades a campos que no lea competen como son la asignación de crédito, la construcción de vías, la prestación de servicios de salud y educación.

Por lo tanto, el Gobierno busca adecuar las funciones de las entidades a las exigencias de las prioridades de política económica y social y en particular del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Es así como en el programa DRI se ha asignado a cada entidad sus propias actividades con aportes presupuestales concretos, pero buscando la máxima coordinación interinstitucional tanto a nivel central como regional.

Teniendo en cuenta lo anterior se le han asignado a cada entidad, las siguientes funciones prioritarias:

a) Instituto Colombiano Agropecuario.

El Instituto Colombiano Agropecuario debe ser el organismo rector de la investigación y la transferencia de tecnología. Debe diseñar paquetes tecnológicos por productos y por regiones de acuerdo con el medio y las condiciones de producción. Con esta base, establecerá normas para prestación de asistencia técnica por parte del mismo ICA y otras entidades. En la realización de sus programas, el ICA orientará sus investigaciones fundamentalmente hacia el sector tradicional y en particular hacia los productos estratégicos seleccionados para el DRI.

También deberá diseñar un programa de divulgación que asegure que los resultados de sus investigaciones sean amplia y rápidamente conocidos por los posibles beneficiarios.

b) Instituto de Mercadeo Agropecuario.

El IDEMA estabilizará el mercado interno de trigo, maíz y arroz mediante una política de existencias reguladoras con el fin de asegurar la continuidad del cultivo de estos productos básicos. Para tal efecto establecerá precios de sustentación y recibirá recursos suficientes para efectuar las compras que sean necesarias.

Servirá de apoyo al Programa de Desarrollo Rural Integral comprando a precios de sustentación que cubran los costos monetarios y los riesgos asociados con la introducción de nuevas tecnologías, garantizando un ingreso monetario al productor al menos igual al ingreso anterior.

Sobre el resto de los productos ejercerá intervención discrecional comprando una proporción de la producción suficiente para mantener existencias reguladoras de precios y abastecimiento.

c) Almacenes de Depósito de IDEMA y Caja Agraria.

Inagrario servirá como apoyo fundamental a la política de abastecimiento y regulación de precios, aportando la infraestructura necesaria para el almacenamiento de los productos agrícolas no perecederos, con destino al mercado interno, que se deban adquirir a través del IDEMA.

d) Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

El DRI, busca incrementar la oferta de crédito para los pequeños productores.

En vista de que este tipo de crédito no es lo suficientemente rentable, dado el mayor costo administrativo que resulta de un alto número de pequeños préstamos, el Gobierno se encargará de la deuda externa del programa DRI, capitalizando así la Caja en cuantía superior a los \$2.400 millones.

e) Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables.

El INDERENA dirigirá sus acciones hacia la recuperación de tierras y la regulación de aguas mediante los programas de reforestación de las cuencas hidrográficas.

Así mismo, promoverá el desarrollo de la pesca artesanal continental, como forma de complementar el ingreso de los pequeños productores y de mejorar su dieta alimenticia y la de amplios estratos de la población. Para el cumplimiento de estas metas, el INDERENA acometerá programas de investigación y de transferencia de tecnología.

f) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Se dedicará exclusivamente a la adquisición, distribución y titulación de predios.

g) División de Adecuación de Tierras.

Con las facultades de reforma administrativa se creará una división de adecuación de tierras en el Ministerio de Agricultura encargada de evaluar los estudios de adecuación de tierras que efectúan las diferentes entidades nacionales y departamentales. Esa división, de acuerdo con Planeación Nacional, establecerá qué obras se deben efectuar para terminar los distritos de riego existentes y qué proyectos adicionales se deben construir.

Una vez establecida la rentabilidad económica y social de una obra, la División de Adecuación de Tierras contratará los trabajos. Terminados estos, la División entregará las obras para su administración a las Corporaciones Regionales, a los Departamentos o excepcionalmente al INCORA. No obstante, el Ministerio supervigilará el manejo de los distritos de riego o drenaje, y dará las pautas generales que garanticen que la producción en esas áreas se integre a la programación agropecuaria general que hace el Ministerio.

5

POLITICA INDUSTRIAL

Introducción

La actividad industrial ha sido uno de los principales motores de avance económico del país y, por este motivo, el actual Gobierno considera que la participación del sector manufacturero en la economía debe aumentarse. Aunque el proceso de industrialización ha sido relativamente estable, se estima que este puede ordenarse, racionalizarse e intensificarse de tal forma que la industria contribuya de una manera más eficaz a acelerar nuestro proceso de desarrollo. La política industrial debe encausarse a la obtención de una mejor asignación social de los recursos empleados y una mayor absorción de aquellos desempleados o subutilizados, en especial los recursos humanos que el país posee.

Esta contribución de la industria no se debe reflejar sola mente en una mejor asignación de recursos y un mayor empleo, sino que el proceso de crecimiento de la misma debe ir acompañado de una diversificación de la producción y de creación de una base industrial para evitar que las fluctuaciones en la economía mundial afecten seriamente nuestra estructura productiva, y así lograr una mayor independencia económica. El Gobierno considera que con la amplia experiencia adquirida por la clase empresarial en el manejo de la industria nacional y en razón a la creciente calificación de nuestra mano de obra, el país ya está en capacidad de aumentar el crecimiento del sector de producción de materias primas, bienes de capital y bienes intermedios que, con las condiciones adecuadas, se pueden producir con relativa eficiencia.

Paralelamente a un mayor desarrollo de la industria de bienes de capital, materias primas y bienes intermedios, el esquema de desarrollo adoptado requiere una expansión en la producción de los bienes de consumo masivo para los cuales se prevé un rápido incremento en la demanda, debido a la política de incrementar más que proporcionalmente los ingresos del 50% más pobre de la población. Fuera de que el aumento en la oferta de este tipo de productos es una condición necesaria del plan de estabilización, pues garantiza que el aumento en demanda no se transforme en aumentos de precios, estos productos frecuentemente se manufacturan eficientemente en empresas medianas y aún de tipo artesanal y tienden a tener un alto componente de empleo por unidad productiva.

El apoyo a la producción de bienes de consumo masivo depende del manejo de la composición de la demanda agregada, lo cual ya se ha logrado en parte a través del sistema fiscal y del impuesto a las ventas en particular. Pero también depende del resto de las políticas encaminadas a lograr un rápido incremento de los ingresos de aquella parte de la población que se ha mantenido hasta ahora al margen del progreso económico.

Por lo tanto, este nuevo enfoque de la industrialización en Colombia debe encuadrarse dentro de la política de favorecer al 50% más pobre de la población y de lograr una distribución más equitativa de los beneficios de la industrialización entre las diferentes regiones del país. Así se evitará que aumenten las desigualdades en la distribución personal del ingreso y las con secuencias

negativas de una excesiva centralización de la producción industrial y del acelerado proceso de urbanización de las principales ciudades del país.

Función del Estado en el proceso de desarrollo industrial

La principal función del Estado en el proceso de desarrollo industrial debe ser la de suministrar un clima propicio para la expansión de las empresas existentes y la creación de nuevas empresas en forma tal que se llenen las necesidades básicas de la población dentro de un contexto de desarrollo social y económico 'acelerado' y se contribuya decisivamente a solucionar el problema del empleo. Para lograr esta ambiciosa meta se necesita actuar en campos tan diversos como, la promoción de nuestro comercio exterior y la financiación suficiente a través del desarrollo del mercado de capitales para permitir la expansión, la modernización y la adopción de tecnologías que estén de acuerdo con la utilización eficiente de nuestros principales recursos productivos.

El desarrollo industrial dependerá también de manera importante del manejo que se le de a la demanda agregada a través de los instrumentos de política monetaria, fiscal y de comercio exterior. Aunque el manejo de la política económica de corto plazo se dificulta en Colombia por la falta de información estadística oportuna y por el desconocimiento empírico de algunas de las relaciones estructurales de la economía, el Gobierno intentará disminuir la variabilidad en las tasas de crecimiento mediante la continuidad y estabilidad de las políticas macroeconómicas. Un desarrollo más estable implicará un ahorro grande de recursos al disminuir el exceso de capacidad instalada y al lograr una utilización plena de la fuerza de trabajo.

Para que el sector privado pueda desarrollar su actividad con seguridad y planear adecuadamente sus inversiones, se considera fundamental darle toda la libertad del caso para que este tome las decisiones de producción e inversión que más le convengan dentro de un marco seguro y bien definido. Estas decisiones deberán estar enmarcadas dentro del espíritu de evitar que las decisiones privadas originen costos sociales mayores que los beneficios, ya sea porque las empresas se localicen en áreas consideradas como no prioritarias, produzcan excesiva contaminación y deterioren las condiciones de vida en la región donde se sitúan, ejerzan un excesivo poder sobre el mercado a través de monopolios, o por cualquier otra causa que implique unos costos para la sociedad mayores que los beneficios que dichas decisiones le generan.

El establecimiento de prioridades en el sector industrial se manifestará por medio de una política cuyos objetivos e instrumentos son claramente definidos a través del presente Plan. Por una parte, esta política comprende la orientación del gasto público hacia el suministro de los servicios básicos más esenciales y el uso de los impuestos directos e indirectos para lograr una reestructuración de la demanda que estimule la producción de bienes de consumo masivo. Por otra parte, la política cambiaria, al mantener una tasa de cambio que refleje el verdadero valor del peso colombiano en términos de la moneda extranjera, servirá como instrumento de control de las importaciones globales, de fomento a las exportaciones y a la producción de bienes sustitutos de los importados. Finalmente, la estructura y nivel del arancel servirán para afectar la composición y el volumen de las importaciones, al mismo tiempo que este se utilizará para conseguir que el costo social de generar un peso de valor agregado adicional en cada uno de los distintos sectores de la economía, especialmente en el industrial, tienda a ser igual en el largo plazo².

² En el resto del documento esta situación la llamaremos de eficiencia económica.

Establecidas las reglas del juego en lo que se refiere a impuestos directos e indirectos, política cambiaria, política crediticia y política arancelaria, las cuales tendrán el menor número de modificaciones posible con el fin de disminuir el riesgo que enfrenta el empresario debido a cambios frecuentes en la política económica, el Gobierno considera que el sector privado debe beneficiarse con los resultados de sus decisiones pero al mismo tiempo responsabilizarse de las pérdidas y costos resultantes de ellas.

En consecuencia el Estado, por regla general no se hará cargo de empresas privadas o empresas públicas que hayan tomado decisiones de inversión y producción equivocadas, salvo por graves consideraciones de interés nacional.

Ya se han tomado varias medidas para evitar en lo posible este tipo de subsidios estatales. Entre ellas se encuentra la innovación en la política impositiva que acepta la deducción en el futuro de las pérdidas generadas en las empresas. Esta medida constituye un estímulo tributario eficaz para que ciertas empresas encuentren justificado rescatar sociedades que producen pérdidas transitoriamente. Esta medida garantiza que no sea el IFI la única entidad en capacidad de reestructurar las empresas que atraviesan por dificultades económicas más o menos prolongadas.

Finalmente, puede ser de gran utilidad para la empresa privada tener un plan indicativo del sector industrial, en el cual se identifiquen los cuellos de botella que puedan surgir y se hagan proyecciones sobre el posible suministro de los principales insumos y bienes intermedios. Un plan indicativo de este tipo podría darles más seguridad a los empresarios que proyecten inversiones nuevas y podría facilitar la identificación de posibilidades de inversión halagüeñas. Para llegar a un plan indicativo global, se iniciará de inmediato conjuntamente con el sector privado la elaboración de una serie de planes parciales en sectores como el automotriz, el petroquímico y el siderúrgico.

Intervención estatal en actividades industriales

La inversión directa del Estado en actividades relacionadas con la industria debe concentrarse especialmente en la explotación de aquellos recursos naturales que el país pueda exportar ventajosamente o que sustituyan importaciones a costos competitivos en el largo plazo, en términos del mercado internacional.

El Estado debe ser responsable, a veces con inversión directa propia y en otros casos a través de proyectos conjuntos con el sector privado, del desarrollo de las fuentes de energía y del aprovechamiento de los recursos naturales que posee el país. También para garantizarle estabilidad a nuestra industria, el Estado debe apoyar a través de inversión directa o garantías de la Nación para el financiamiento de proyectos privados, el desarrollo de ciertas industrias básicas y de aquellas asignadas al país en las negociaciones del Grupo Andino.

Como el Gobierno está llevando a cabo un programa para redistribuir el ingreso en favor de los menos favorecidos y los recursos gubernamentales para ejecutar los programas de inversión de tipo social son escasos, se ha con necesario y conveniente establecer una especialización y división del trabajo en las funciones que le corresponden al Estado y al sector privado en la actividad productiva del país. La existencia de programas de inversiones con un alto rendimiento social y un bajo rendimiento financiero como son los programas de nutrición, salud, educación masiva, acueductos y alcantarillados y ciertas obras públicas obligan al Gobierno para garantizar la

efectividad de su política social, a destinar casi todos sus recursos de inversión a la ejecución de estos programas. Por tal motivo la responsabilidad del desarrollo industrial colombiano recaerá principalmente sobre el sector privado, excepto en los casos de desarrollo de recursos energéticos, explotación de los recursos naturales, y de establecimiento de ciertas empresas que suministran materias primas básicas y el de aquellas asignadas en los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino³.

Queda claro entonces que la inversión estatal directa se debe limitar a industrias extractivas y básicas que no puede fácilmente desarrollar el sector privado por sí solo. En el caso de las industrias de bienes intermedios y de consumo, el Estado seguirá dando su apoyo a través de crédito de fomento canalizado primordialmente a través del IFI, la Corporación Financiera Popular, el FIP y el FFI.

Agroindustrias

La política principal del presente Gobierno se centra en un mejoramiento de la calidad de la vida del 50% más pobre de la población. Entre los medios para lograr este objetivo se encuentra el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, y los programas especiales de salud, educación e infraestructura dirigidas a la población objetivo. Dentro de este marco, es fundamental contar con un abastecimiento suficiente de productos agrícolas, que puedan ser procesados a costos relativamente bajos y permitan a la población mejorar fundamentalmente las cualidades nutritivas de su alimentación.

Para lograr estos fines se requiere conseguir un aumento sustancial en la producción agrícola y una producción industrial de alimentos procesados a costos menores o iguales que aquellos a los cuales se pueden conseguir productos con similares características nutritivas en el mercado internacional. Se requiere, entonces, dar un estímulo a la producción agropecuaria y al mismo tiempo generar establecimientos industriales productores de alimentos procesados.

Para aumentar la producción agropecuaria se requiere aumentar sustancialmente la cantidad de recursos que van a dicho sector y buscar una eliminación o reducción en las distorsiones que afectan el uso de los distintos factores productivos en el sector agropecuario. Estas dos condiciones conducen a reducir la discriminación que contra el sector agropecuario ha existido a través de una estructura arancelaria que ha protegido excesivamente al sector industrial. Por otra parte, es necesario hacer un uso más eficiente de los recursos que se utilizarán: en el sector agropecuario, eliminando ciertos subsidios que han discriminado en contra de la mano de obra no calificada, factor relativamente más abundante en el país.

La eliminación o reducción de los subsidios requiere limitar las tasas de interés subsidiadas para la agricultura, acabar el estímulo arancelario que se ha dado para el uso de cierto tipo de maquinaria importada que ha desplazado el empleo de mano de obra no calificada y desestimar el uso de ciertos tipos de tecnología foránea que no son necesariamente la más adecuada para un país con agricultura tropical como la colombiana.

³ La mayoría de las industrias asignadas en los programas sectoriales deben ser desarrolladas por el sector privado, pero el Estado podrá verse en la necesidad de ayudar a algunas industrias básicas asignadas que requieran una inversión inicial muy alta.

Al reducir la protección promedio que se le ha otorgado a la industria, un mayor volumen de recursos se dirigirá a la agricultura generándose un aumento en la producción agropecuaria. Además, al utilizarse más eficientemente los recursos destinados a la producción agropecuaria, es obvio que para una cantidad dada de insumos, mayor será la producción de bienes en la agricultura.

Las anteriores consideraciones se refieren a la manera como se piensa conseguir un aumento en la producción agrícola; queda por considerar el aspecto de transformación de productos agropecuarios en productos industriales de consumo masivo. Debido a que un gran número de consumidores de estos productos no cuentan con ingresos abundantes, será necesario que su costo de producción sea relativamente bajo. Esto se logra evitando darle protección arancelaria específica a cada establecimiento industrial. En caso de dársele, deberá hacerse a un nivel relativamente bajo con el fin de no aumentar el costo de adquisición del producto final.

Todo el esquema de política industrial favorece la agroindustria, pero el Plan de Desarrollo ha contemplado algunos estímulos directos adicionales para ese sector. En primer lugar, esas industrias se beneficiarán de todas las ventajas creadas para la descentralización y de los subsidios a la pequeña y mediana industrial. En segundo lugar, el Gobierno establecerá líneas de crédito especiales, con tasas de interés bajas y largos plazos de amortización, al mismo tiempo que otorgará ayuda financiera y técnica al sector dentro del Plan de Alimentación y Nutrición.

Papel de la pequeña y mediana industria

La pequeña y mediana industria cumple una función crucial para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo. Por ser estas industrias relativamente intensivas en el uso de la mano de obra, al lograrse un mayor y mejor uso social de los recursos productivos se produce un estímulo indirecto para este tipo de industrias.

Existen ya políticas de crédito, de asistencia técnica y tecnológica ejecutadas por la Corporación Financiera Popular, Colciencias, el Fondo Financiero Industrial, el SENA y el Instituto de Investigaciones Tecnológicas dirigidas a estimular a la pequeña y mediana industria. Igualmente, algunas estrategias básicas dentro del presente Plan se orientan hacia el fomento y asistencia a industrias con tales características, en particular aquellas que están estrechamente vinculadas con el Plan de Nutrición y Alimentación.

La pequeña industria, con un apoyo en los campos de crédito, mercadeo y tecnología tiene una gran posibilidad de expansión y de absorción de mano de obra. Dado el estado de desarrollo industrial del país la pequeña industria complementa el sector más mecanizado de la economía, pues frecuentemente puede producir eficientemente los insumos de éste o terminar, mejorando la calidad, productos manufacturados en masa. Frecuentemente esta industria se enfrenta a problemas de mercadeo, pero estos se tratarán de resolver por medio del cooperativismo o apoyando compañías de comercialización, las cuales a la vez pueden ser un mecanismo efectivo de promoción de exportaciones.

La transferencia de tecnología y el mejoramiento en las prácticas de administración son esenciales para el desarrollo de la pequeña industria. En este campo se justifican los subsidios que se proponen más adelante, y se sugiere una serie de acciones que se espera ayuden a volver más competitivas a las pequeñas empresas.

Papel del desarrollo tecnológico en la industria

Es importante en la actividad industrial, por una parte hacer uso eficiente de los métodos y técnicas de producción con base en los recursos disponibles en el momento y, por otra, adaptar e innovar métodos y técnicas de producción, que haciendo uso eficiente de los recursos productivos que posee el país impulsen la modernización de la industria.

Se ha observado que los estratos pequeños y medianos del sector industrial no tienen en la actualidad la capacidad para absorber y adaptar tecnología, y por tanto requieren asistencia técnica para lograr una utilización eficiente de sus recursos disponibles. Por otra parte, dada la capacidad técnica de la gran industria es posible conseguir que ella desarrolle y adapte nuevas tecnologías a fin de lograr una utilización más racional de los recursos productivos nacionales.

Por esto, es necesario atacar por separado la solución al problema de desarrollo tecnológico para la pequeña y mediana industria y para la gran industria. El Gobierno considera que la gran industria debe ser la responsable de su propio desarrollo tecnológico y por tal motivo está dispuesto a respaldar sus labores investigativas por medio de un fondo que podría ser orientado por el Ministerio de Desarrollo, el cual tendría por objeto dar préstamos blandos y subsidios a las industrias grandes que presenten proyectos de investigación cuyos frutos se consideren de un alto beneficio social para el país.

Un elemento fundamental dentro de una política de desarrollo tecnológico es la diseminación efectiva de las distintas alternativas tecnológicas que se poseen. El desarrollo de un sistema informativo sobre tecnología es condición sin la cual resulta bastante difícil llevar a cabo una producción industrial que permita competir eficientemente con la producción externa. La pequeña y mediana industria deben tener acceso a la diseminación de información sobre alternativas o disponibilidades tecnológicas, y el Gobierno propiciará el desarrollo de un sistema informativo que beneficie a estos sectores.

Debido a que la pequeña y mediana industria carecen de las condiciones necesarias para efectuar su propio desarrollo tecnológico, el Gobierno dará un gran apoyo a los servicios de información, extensión, investigación, desarrollo y asistencia técnica, los cuales se realizarán como un gran esfuerzo conjunto de la Corporación Financiera Popular, Colciencias, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas y los gremios de pequeños y medianos industriales. Estos programas estarán centrados inicialmente en ciertas actividades prioritarias dentro de la industria como es la producción de alimentos, base del Plan de Nutrición; el de construcción de maquinaria, soporte fundamental para la modernización de la producción agrícola e industrial; y el sector de auto partes.

A un nivel más general, la política tecnológica deberá estimular la absorción y el entrenamiento de la mano de obra no calificada, poner en vigencia las recomendaciones adoptadas de común acuerdo con los Países Miembros del Pacto Andino, y fortalecer y tecnificar los mecanismos institucionales que realizan una labor en relación con los aspectos de tecnología en el país.

Papel de los subsidios en el futuro desarrollo industrial

Cualquier política de subsidios que se establezca deberá estar dirigida de tal manera que beneficie al 50% más pobre de la población; por eso, dentro de los planes del presente Gobierno no se contempla la posibilidad de dar más incentivos a la utilización de capital, sino que se llevará a cabo una reducción paulatina de estos, para su posterior eliminación, ya que su efecto sobre el empleo de mano de obra no calificada puede ser negativo hasta hace poco los subsidios se habían establecido para promover aquellas actividades intensivas en el uso de capital, lo cual condujo a una subutilización de la capacidad instalada y al mismo tiempo a una baja utilización y absorción de mano de obra. Sin embargo, desde el comienzo del presente Gobierno ha existido la idea de racionalizar los subsidios teniendo en mente objetivos de largo plazo.

Por estas razones, para reducir el desperdicio social de recursos implícito en la inversión excesiva de capital, la política actual se orienta hacia una racionalización y disminución de los subsidios concedidos dentro de la estrategia general de la no intervención estatal directa, dejando al sector privado tanto los beneficios como los riesgos implícitos en las decisiones de inversión. Esta política debe extenderse a las empresas estatales ineficientes, y el IFI deberá continuar dando un mayor énfasis a la racionalización de sus empresas, intensificando el control efectivo de sus inversiones. Por otra parte, el Instituto debe realizar su inversión directa en las empresas mineras, básicas y agroindustriales de que se ha hablado, y en aquellas empresas necesarias para cumplir los compromisos de programación a nivel del Grupo Andino y que no pueden ser desarrolladas por el sector privado, siempre y cuando dichas empresas sean rentables.

Dentro de este esquema, sólo se admitirán subsidios que fomenten el empleo en el sector industrial. Por eso se subsidiará la transferencia tecnológica y el crédito para la pequeña industria, y se subsidiará la investigación tecnológica de la gran industria. También se contemplan subsidios para empresas que usan intensivamente la mano de obra en regiones deprimidas, dentro de la política de descentralización industrial.

Crédito industrial

En el pasado, con el propósito de orientar recursos financieros hacia determinados sectores, se establecieron privilegios tributarios y líneas especiales de crédito y redescuento que permitían a los intermediarios otorgar crédito a tasas de interés subsidiadas. Estas circunstancias impidieron el crecimiento adecuado del mercado de capitales y al mismo tiempo en ocasiones condujeron a emisiones monetarias inflacionarias innecesarias si la oferta interna de recursos financieros hubiera crecido de acuerdo con la demanda. Adicionalmente, esta política de crédito fomentó el establecimiento de una estructura económica intensiva en el uso del capital y estimuló el endeudamiento externo al no generarse recursos financieros suficientes en el mercado nacional.

Para eliminar estos problemas y generar un volumen de crédito suficiente para que la pequeña, mediana y gran industria puedan desarrollarse sin ningún tipo de restricciones, el Gobierno hizo una reforma financiera que tuvo en cuenta las condiciones de la gran industria y de las pequeñas y medianas empresas.

Continuamente se ha dicho que la falta de capital de trabajo ha sido una de las variables que han impedido obtener un desarrollo acelerado de la gran industria; el Gobierno actual ha resuelto en parte este problema al conseguir que los bancos obtengan cuantiosos recursos, como resultado de

elevant las tasas de interés pagadas sobre ahorro, y así permitir financiar las necesidades de capital de trabajo de la gran industria.

En el caso de las necesidades de crédito de largo plazo, el aumento del ahorro que ha resultado de la reforma financiera también ha implicado por primera vez la posibilidad de financiar a largo plazo la industria con recursos que no provienen del Banco de la República. No obstante, vale la pena anotar aquellas condiciones del crédito se irán adecuando de acuerdo con la tasa de inflación que rija en cada período a fin de no subsidiar ni encarecer el crédito por encima de aquellos niveles que representan el costo de oportunidad de los recursos financieros en la economía. Es decir, la gran industria debe buscar su principal fuente de financiación dentro del sistema financiero privado nacional, a tasas de interés que reflejen las condiciones de competencia en el mercado de capitales. El IFI y la banca oficial establecerán de inmediato una política de tasas de interés flexibles para préstamos a largo plazo, y así el costo del capital baje a medida que baje la inflación.

Para la pequeña y mediana industria las condiciones son un poco diferentes y para ella el Gobierno ha considerado de importancia fundamental el establecimiento de un Fondo de Garantías que le permita a los pequeños industriales obtener préstamos sin tener que llenar todas las garantías que se requieren normalmente en las operaciones crediticias. El Fondo de Garantías le dará al pequeño industrial acceso al crédito, pero no es un instrumento paternalista. La reputación del empresario ante el Fondo es una parte valiosa de patrimonio, lo cual garantiza que el Fondo tendrá poco riesgo de pérdida. Además, el Estado le dará una ayuda especial al prestar, conjuntamente con el crédito para el desarrollo de sus actividades, un apoyo en la forma de servicios de extensión, información, adaptación e innovación de tecnología por intermedio de la Corporación Financiera Popular y de otras instituciones que están colaborando en la prestación de este tipo de servicios. Estos subsidios a la pequeña industria se hacen a través del presupuesto capitalizando la Corporación Financiera Popular, y no a costa del ahorrador.

Con este conjunto de medidas, adicionales a las que se describen en el capítulo de Política Financiera de este Plan, el Gobierno considera que la carencia de crédito cesará de ser un problema para el normal funcionamiento de la industria nacional, ya sea pequeña, mediana o grande.

El arancel y el desarrollo industrial

El arancel ha sido utilizado a través del tiempo para lograr diversos objetivos los cuales han oscilado desde la protección a la industria nacional, a fin de llevar a cabo una política de sustitución de importaciones, hasta conseguir una mayor cantidad de recursos fiscales. Sin embargo, este instrumento no ha sido utilizado principalmente con el propósito de obtener una composición de la producción industrial que permita alcanzar un alto grado de eficiencia en términos sociales.

Este Gobierno busca especialmente que la estructura arancelaria sea uno de los instrumentos de política económica más importantes para propender por una asignación de recursos deseada. Por lo tanto, se evitará el estímulo a la importación de bienes de capital que se puedan producir internamente pero no se fomentará un mayor uso del mismo, lo cual puede limitar la utilización de mano de obra nacional: En el pasado, el mecanismo arancelario, combinado con el de licencia previa, propició la formación de monopolios y la creación de industrias que producían o producen con altos costos, haciendo incurrir en un costo excesivo a los consumidores. Toda esta

política orientó los recursos hacia actividades productoras de bienes sustitutos de importaciones y desestimuló la producción de bienes exportables y una más rápida absorción de mano de obra.

Por estos motivos, es necesario racionalizar la estructura y el nivel de los aranceles en Colombia; esta racionalización debe conducir a que los costos sociales de producir un peso de valor agregado en cada uno de los distintos sectores de la industria sea similar, y dicho costo no debe ser muy superior en el largo plazo al de adquirir los bienes en el mercado internacional, ni al de generar dicho peso de valor agregado por medio de la actividad exportadora⁴. La adopción de esta política permite obtener un desarrollo industrial socialmente más eficiente y un menor costo para los consumidores de los distintos bienes.

Para alcanzar los objetivos anteriores es necesario, por lo tanto, reducir la dispersión actual de los aranceles nominales para la importación de bienes, otorgar una protección efectiva similar a los diferentes procesos productivos, y disminuir los niveles actuales de la protección nominal y efectiva que se da a ciertos procesos productivos. La adopción del sistema aquí propuesto permite conseguir, además de lo mencionado anteriormente, una reducción en el comercio ilegal de mercaderías y un mejor manejo y administración aduanera. Esta filosofía es la que se expondrá en las negociaciones del Arancel Externo Común en el Grupo Andino.

La aceptación y el establecimiento de esta estructura arancelaria permite lograr una mayor independencia económica, en particular aquella relacionada con la producción de bienes de capital, bienes intermedios y materias primas; por esto, es necesario mejorar la protección efectiva para las actividades productoras de este tipo de bienes, sin olvidarse de conseguir una mayor eficiencia económica para la sociedad en el uso de nuestros recursos.

Este tratamiento al arancel debe ir acompañado por un manejo del régimen de licencia previa que no desvirtúe los objetivos perseguidos con la estructura propuesta. Así mismo, con el propósito de lograr la efectividad de los mecanismos de control se debe reducir al mínimo el número de instrumentos de control cuantitativo y precisar al máximo las normas y criterios que han de regir para su aplicación. La licencia previa se utilizará con criterio temporal básicamente como un mecanismo de control a la importación de aquellos bienes cuya estructura de mercado internacional sea netamente oligopolística o en casos de competencia desleal, con el propósito de controlar efectivamente las actividades de "dumping" y de sobrefacturación⁵.

La ejecución de esta política permitirá diversificar y aumentar nuestras exportaciones de bienes manufacturados y semifabricados. Además, al reducir los excesivos costos sociales que han producido hasta el momento las distorsiones antes mencionadas en el proceso de industrialización del país, es posible aprovechar mejor nuestras ventajas como país productor y exportador de bienes

⁴ Se hace una mención específica al caso de que esta eficiencia deba conseguirse en el largo plazo para indicar que la industria no estará protegida indefinidamente y que esta protección se irá reduciendo a través del tiempo. También para aclarar que en un contexto dinámico no se puede aceptar la ventaja comparativa estática como criterio para asignar recursos. Es decir, la protección transitoria se justifica debido a que una industria se vuelve más eficiente con el tiempo por un proceso de aprendizaje y esto determina una ventaja comparativa de esa industria en el largo plazo aún si en el presente no es tan eficiente como las industrias con cierta tradición establecidas de tiempo atrás en los países industrializados.

⁵ También, pero de manera excepcional, la licencia previa se podrá utilizar para defender a una industria naciente de una fluctuación muy grande pero transitoria de los precios internacionales. En algunos casos estas fluctuaciones pueden poner en peligro la estabilidad financiera de una empresa aún si esta es eficiente y competitiva en el largo plazo.

agrícolas. De este modo se consigue diversificar y aumentar nuestras exportaciones de bienes manufacturados y al mismo tiempo mejorar nuestra productividad en la agricultura.

La programación industrial en el Grupo Andino

Los programas sectoriales de desarrollo industrial constituyen un instrumento de planeación dirigido al logro de “una mayor especialización, diversificación y expansión de la producción industrial, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el área, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficaz de los factores productivos, el aprovechamiento de economías de escala, y la distribución equitativa de beneficios”⁶. El efecto potencial de la programación industrial sobre la racionalización de la industria nacional es especialmente importante para aquellas industrias que presentan economías de escala, puesto que su aprovechamiento dará lugar a una producción con costos más bajos para el país y la subregión.

En consecuencia, el país impulsará estudios en cada uno de los sectores industriales a ser programados, a fin de dedicar todos los esfuerzos necesarios para sacar adelante las propuestas presentadas dentro de los plazos establecidos y hacer efectivos los beneficios que dichos programas representan para el país y la subregión todos modos, las asignaciones dentro del Grupo Andino hacen necesario planear con bastante detalle ciertos sectores, y dichos planes tendrán que ser imperativos.

Descentralización industrial

Una de las políticas a las cuales se le ha asignado mayor prioridad dentro de los planes del presente Gobierno es la referente a la descentralización industrial. Esta consiste básicamente en buscar un desarrollo industrial que esté más equitativa mente distribuido dentro del territorio nacional, para así llevar sus beneficios a las zonas que, ofreciendo condiciones para ello, estén comparativamente más atrasadas y al mismo tiempo evitar que sigan aumentando las consecuencias desfavorables resultantes de la excesiva centralización industrial y del desmedido proceso de urbanización.

Sin embargo, para trazar una política que sea adecuada a los propósitos señalados y congruentes con las demás políticas del Gobierno, es necesario tener muy claros los objetivos que se pretenden alcanzar con ello, los instrumentos y los incentivos disponibles para lograrlo, las limitaciones que se tienen. Sólo de esa manera se puede diseñar una estrategia de descentralización industrial acorde con las demás metas económicas del Estado.

La descentralización de la industria se obtiene promoviendo el desarrollo industrial en las regiones más pobres, que presenten ventajas comparativas tales como recursos naturales y mano de obra más barata, buscando en esta forma un equilibrio regional.

La descentralización industrial lleva envuelto un problema de migración; en gran medida si se logra moldear una estructura regional de desarrollo industrial, se fijarán patrones de migración que conduzcan a un crecimiento menos acelerado y con todo de los principales centros urbanos.

⁶ Articula 32. Texto del Acuerdo de Cartagena.

Al tratar de descentralizar la industria de centros relativamente desarrollados hacia ciudades intermedias y menores, se encontrará que las condiciones de infraestructura de las últimas no serán igualmente favorables para la actividad industrial. En consecuencia, debe buscarse la adecuación de estos centros a las necesidades de las nuevas industrias. Los costos que ello implica tendrán que ser asumidos por el Gobierno, el cual dentro de un coordinado plan de inversiones públicas deberá dotar prioritariamente de servicios a los centros identificados como estratégicos para la descentralización.

Existe otro tipo de costos que deberán ser asumidos por los industriales. En primer lugar, puede haber un encarecimiento inicial del proceso productivo por diversas razones, como cambio en los costos de transporte de las materias primas, cambios en los costos de transporte hacia los mercados y cambio en los costos de acceso a los proveedores. En segundo lugar, si existe un traslado físico, además de los costos inherentes a él, hay sobrecostos adicionales por un paro transitorio en la producción o por una producción en paralelo durante algún tiempo.

Es importante anotar que las consideraciones que se hagan sobre los costos adicionales y sobre el estudio de los factores de ubicación industrial fijan un límite y unas condiciones bajo las cuales se puede considerar susceptible y aceptable la descentralización. Por esto puede decirse que en el proceso de descentralización está involucrado un problema de beneficio/costo que será la base para cualquier análisis que se haga al respecto. La razón por la cual la descentralización no se hace espontánea mente es porque en la mayoría de los casos dentro de un proceso productivo los costos privados son inferiores a los costos sociales. El industrial privado no toma en consideración estos costos sociales y por eso se hace necesaria la intervención del Estado en la localización industrial.

Integración de las ciudades intermedias

Es fácil identificar dentro de las ciudades colombianas una estructura bastante clara en lo que se refiere a su grado de desarrollo y a sus inconvenientes y ventajas con relación a una política de desarrollo industrial. Se puede hablar de un primer grupo de ciudades, constituido por Bogotá, Cali y Medellín⁷, que agrupan el 23% de la población colombiana y contribuyen en un 62% a la producción bruta industrial del país⁸.

Luego se encuentra un segundo grupo de nueve ciudades cuyo desarrollo se puede catalogar de intermedio. Estas son: Armenia, Barranquilla, Barrancabermeja, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales y Pereira. Existe un grupo de diez y nueve ciudades de tamaño intermedio y desarrollo incipiente. Estas son: Buenaventura, Buga, Cartago, Ciénaga, Duitama, Girardot, Montería, Neiva, Popayán, Pasto, Rionegro, Sabanalarga, Santa Marta, Sincelejo, Sogamoso, Tulúa, Tunja, Valledupar y Villavicencio.

⁷ Para efectos de la ejecución de la Política de Descentralización Industrial, Bogotá incluye los siguientes municipios: Fúquene, Guachetá, Lenguazaque, Villapinzón, Ubaté, Cucunubá, Chocontá, Sutatausa, Suesca, Tausa, Nemocón, Sesquilé, Cogua, Gachancipá, Zipaquirá, Tocancipá, Guatavita, Subachoque, Tabio, Cajicá, Sopó, Guasca; Tenjo, Chía, Cota, La Calera, Facatativa, Zipacón, Madrid, Funza, Bojacá, Mosquera, Soacha y Sibate.

Medellín incluye los municipios de Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Envigado, La Estrella, Sabaneta y Caldas.

Cali incluye Yumbo y Candelaria y aquella parte de los municipios de Vijés, Jaramundí, Pradera, Cerrito y Palmira, comprendida dentro de la cota de 1.500 metros con la inclusión de Florida.

⁸ Los porcentajes de población y producción industrial bruta corresponden a los años de 1974 y 1972 respectivamente.

Se ha hablado mucho de que Colombia es un país de ciudades y que debe aprovecharse esa condición. En efecto, se debe preservar dicha calidad, fomentando el desarrollo de diversos centros urbanos. Cabe anotar que las tres ciudades principales ya están comenzando a presentar los síntomas negativos del crecimiento desmedido de las grandes urbes. La migración de la que se habló en términos generales anteriormente, se presenta en forma típica principalmente hacia los tres grandes centros. Aún más, esa migración se ha visto reforzada por la estrategia de incremento de la construcción del anterior Plan Nacional de Desarrollo. Dicha estrategia se concibió con el propósito de absorber el subempleo y desempleo urbano y rural y provocó una mayor migración de los campos a las ciudades, y principalmente hacia las tres grandes.

Para ejecutar la política de descentralización industrial el Departamento Nacional de Planeación ha elaborado un plan de acción y diseñado una serie de instrumentos e incentivos al respecto.

Plan de acción para la descentralización

- a) No permitir la localización de nuevas industrias extranjeras en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y sus áreas de influencia; y
- b) Buscar el desarrollo industrial, mediante el traslado de industrias o localización de nuevas industrias, en centros de desarrollo intermedio que ofrezcan condiciones adecuadas para una conveniente ubicación industrial.

Este debe ser el primer paso de descentralización. Posteriormente, se tiene que buscar el desarrollo de centros menores cuya localización permita fácilmente fijar un patrón migratorio que evite que los centros previstos en este Plan, al desarrollarse se conviertan en nuevos polos de centralización.

Instrumentos e incentivos

Para lograr una descentralización industrial se tiene que pensar en un tratamiento preferencial para las industrias que se trasladen o se localicen en las zonas consideradas como estratégicas.

- a) Inversión extranjera. Se dará un tratamiento preferencial a las industrias que pretendan establecerse en los centros escogidos para llevar a cabo la primera etapa de descentralización, y en particular en parques industriales, siempre y cuando las demás variables del proyecto no se aparten de los propósitos nacionales.

No se aceptarán empresas nuevas extranjeras o mixtas que pretendan localizarse en las áreas metropolitanas de Bogotá, Cali o Medellín. La única excepción a este caso será para industrias que dediquen el 50% o más de su producción para la exportación y que no serían rentables al localizarse lejos de dichos centros industriales.

- b) Licencias globales. El Comité de Licencias Globales al estudiar las solicitudes tendrá de igual manera, como uno de sus criterios de análisis, el de la localización de la industria receptora del bien importado.

c) Inversión pública. La mejor manera de llevar la industria a centros urbanos intermedios es que el Estado garantice en esas áreas la infraestructura necesaria para hacer factible la localización de nuevas industrias. Con tal fin, el Gobierno hará inversiones adicionales en telecomunicaciones, acueducto y alcantarillado, salud y vivienda, en estas áreas. También se estimularán parques industriales y el Gobierno podrá hacer inversiones directas en estos y en las zonas francas de exportación.

d) Crédito. El crédito será un incentivo adicional para la descentralización. Los principales organismos del Gobierno que otorgan crédito al sector industrial establecerán una política crediticia diferencial, de manera que le den mayores facilidades al industrial que invierta en las zonas escogidas. De igual forma, el IFCI deberá orientar sus inversiones directas en el mismo sentido.

Además, el Fondo de Inversiones Privadas y el Fondo Financiero Industrial también tendrán como criterio de análisis para otorgar crédito el de la localización, canalizarán la mayoría de sus recursos a ciudades intermedias y otorgarán mejores condiciones si el crédito se dirige a negocios que impliquen descentralización. Se ha decidido redescantar créditos para empresas localizadas en los tres principales centros del país únicamente cuando dichas empresas sean pequeñas o cuando se programen para exportar el 50% o más de su producción.

e) Descentralización administrativa. Dentro del marco de una posible descentralización administrativa se buscará el fortalecimiento de las oficinas seccionales de los organismos del Gobierno que no se puedan desplazar de la capital de la República.

De igual manera convendrá estudiar la posibilidad de que en un plazo conveniente los servicios básicos de energía, acueducto y alcantarillado estén suministrados y dirigidos por los organismos regionales competentes, y no por establecimientos públicos del poder central.

f) Empresas. Las nuevas empresas industriales y comerciales en las cuales el Estado tenga alguna participación deberán establecerse en las ciudades intermedias ya identificadas y sólo se podrán establecer en Bogotá previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

g) Subsidios directos. Se estudiará con PROEXPO una reglamentación inmediata para el Decreto 2366 de 1974 con el objeto de iniciar la firma de contratos por medio de los cuales el Estado subsidie la nómina de las empresas exportadoras que se instalen en zonas prioritarias, por un valor igual a los pagos que tengan que hacer esas empresas por conceptos de seguridad social, aportes al SENA y de Ley 27 de 1974. Estos subsidios deberán atenderse con recursos de PROEXPO y el programa se iniciará en las zonas fronterizas.

h) Capacitación. Deberá llevarse a cabo un esfuerzo entre el SENA, instituciones de educación superior y media y organismos especializados en asistencia técnica y asesoría a la pequeña y mediana industria, para lograr la capacitación de los recursos humanos teniendo en cuenta las disponibilidades específicas de las regiones.

i) Estatuto sobre descentralización. Aunque las acciones arriba descritas demuestran el compromiso del Gobierno con una política activa de desarrollo equilibrado, los mecanismos propuestos probablemente no tendrán sino un efecto marginal sobre la localización de la actividad

económica. Se necesitan instrumentos jurídicos más efectivos que los existentes, y el Gobierno presentará al Congreso un estatuto sobre descentralización que le dé poderes para negar la localización de ciertas industrias en los grandes centros y que establezca sanciones económicas efectivas para aquellas industrias que contribuyan a deteriorar el medio ambiente.

Acción estatal en las grandes ciudades

El énfasis que se le ha dado a la política de descentralización no implica el abandono de las grandes ciudades. De lo que se trata es de que no se concentre la inversión en ellas, acelerando las tendencias de inmigración.

La estrategia de ciudades dentro de la ciudad absorberá parte de la inversión en construcción de vivienda, pero esta última no debe crecer aceleradamente en esas ciudades⁹. Por otra parte, las inversiones en infraestructura continuarán, pero estas las financiarán directamente los usuarios, según la política de tarifas para servicios públicos descrita al final del Capítulo 2. Por otra parte, se espera mantener un crecimiento industrial concentrado en industrias “limpias” que no deterioren el medio ambiente, garanticen empleo a las personas que entrarán a la fuerza de trabajo debido al rápido crecimiento vegetativo de la población y a cierto nivel de migración que muy probablemente se mantendrá por varios años.

⁹ El programa de ciudades dentro de la ciudad pretende racionalizar la inversión en construcción de vivienda que se desarrolla actualmente en forma dispersa en los grandes centros, pero no implica aumentar la concentración de la inversión en estas ciudades.

6

POLITICA DE EXPORTACIONES

Introducción

Son varias las razones que explican la importancia que tienen las exportaciones para la economía del país. En primer lugar, el sistema productivo requiere materias primas no existentes en el territorio nacional y bienes de capital e intermedios no producidos internamente.

Aunque en el pasado se han hecho intentos por reducir la dependencia de las importaciones, el sector industrial y el de transportes requieren un contenido relativamente alto de importaciones para su funcionamiento. La construcción se sitúa en un lugar intermedio y la agricultura demanda relativamente pocos insumos importados.

Dada la participación relativa de estos sectores en la producción nacional y teniendo en cuenta que la estructura productiva cambia lentamente, se estima que, para mantener un crecimiento aceptable de la economía, el valor total de las importaciones debe crecer a un ritmo similar al del Producto Bruto Interno.

Por otra parte, el Gobierno está comprometido con una serie de programas sociales, especialmente en las áreas de infraestructura física, transporte, energía, acueducto y alcantarillado, educación, salud y agricultura, que por su misma naturaleza implican montos de inversión muy superiores a las disponibilidades de ahorro nacional y por lo tanto, están condicionados a la utilización de fuentes externas de crédito.

La contratación de crédito externo ha sido práctica corriente en los últimos años, y ha permitido en ocasiones mantener un ritmo creciente de importaciones, o la terminación de proyectos prioritarios para la economía nacional. Sin embargo, esta política repercute en el monto de obligaciones que el país tiene con el extranjero. En efecto, el servicio de la deuda pública a cargo del Gobierno Nacional, que debe ser pagada en divisas, alcanza un valor de US\$ 122 millones para 1976; US\$ 133 millones para 1977 y aproximadamente US\$ 144 millones para 1978. Si a estos montos se adicionan a las obligaciones en moneda extranjera del sector privado y de otros organismos públicos, se encuentra que Colombia por concepto de servicio de deuda externa y su amortización tiene compromisos para los próximos tres años del orden de US\$ 350 millones por año.

La necesidad de disponer de divisas para atender los requerimientos de importaciones y el servicio de la deuda externa pone de relieve uno de los aspectos por los cuales es importante el sector exportador en la economía colombiana.

No de menor trascendencia es el papel que este sector tiene como elemento impulsador del desarrollo económico y social. Se subraya la magnitud de la fuerza laboral vinculada al sector exportador. Puede atribuírsele, según estimaciones, la generación de 800.000 empleos, a través de personas, grupos o empresas que exportan directamente y de aquellos que proveen insumos intermedios.

Es útil observar el empleo y el valor agregado nacional generado por los distintos sectores exportadores. Los resultados para 1972, muestran que la agricultura participó con un 84% del total del empleo atribuible a las exportaciones, la industria con un 7% y el transporte con un 5%. Dentro del sector industrial, los sectores que más han contribuido directa e indirecta mente a la generación de empleo son: alimentos 19.8%, textiles 18.8%, cueros 7.2%, confecciones 6.4% y maderas 5.3%.

Resalta la importancia de impulsar las exportaciones agrícolas y las de productos que utilizan los insumos provenientes de este sector dada su importante contribución a la creación de empleo y de valor agregado nacional.

Se observa además que, en las empresas exportadoras de textiles, papel, plásticos, vidrio y metalmecánica, la remuneración al factor trabajo es proporcionalmente mayor que en otras empresas en el respectivo sector.

Evidentemente, la contribución de las exportaciones no se limita a su efecto favorable sobre la balanza de pagos y la absorción de mano de obra.

Un mayor volumen de exportaciones permite la eliminación gradual de los sistemas proteccionistas. En parte debido a las políticas excesivamente proteccionistas del pasado, la industria nacional ha desarrollado un alto grado de concentración y en muchos casos presenta un comportamiento monopolístico dentro del mercado. La competencia de productos extranjeros, tanto en el mercado nacional como en el internacional, obliga a adoptar tecnologías más avanzadas y a obtener más altos niveles de eficiencia y calidad. Simultáneamente se reduce el grado de concentración de la industria, lo cual permite alcanzar una mejor distribución del ingreso. Este proceso, sin embargo, sólo es viable en la medida en que las exportaciones colombianas logren una expansión considerable.

A medida que se vincula la economía al mercado externo, se hace necesario adoptar nuevas tecnologías y, sobre todo, hacer innovaciones que aumenten la producción haciendo buen uso de recursos productivos escasos. De esta manera, la contribución del sector exportador no solo se refleja en el volumen de empleo vinculado a las exportaciones sino también, de manera principalísima, en un cambio positivo en la calidad de los recursos humanos, las condiciones tecnológicas y todos aquellos factores que, aunque intangibles, son necesarios para evolucionar hacia una sociedad moderna.

Las anteriores apreciaciones se reflejan en las estadísticas disponibles. La importancia del sector exportador ha sido mayor a medida que la economía colombiana ha crecido. El grado de apertura de la economía, medido por la relación entre exportaciones de bienes y producto interno bruto, ha aumentado de un 9% en 1966 a un 13% en 1974, y será mayor a medida que el sector productivo se expanda y modernice.

Evolución del sector exportador

El desarrollo de las exportaciones colombianas durante los últimos años muestra variaciones importantes tanto en magnitud como en composición. Para efectos de análisis, vale la pena anotar que durante el período 1966-1970 el valor de las exportaciones en dólares corrientes aumentó aproximadamente en un 45%. Este porcentaje para el período 1970-1974 alcanzó un nivel de 84%.

Dos factores básicos son responsables del crecimiento de las exportaciones colombianas. Por una parte, el mayor volumen de bienes exportados, y por otra, el aumento en los precios internacionales. El aumento de las cantidades exportadas se debió en buena parte a las políticas de promoción de exportaciones puestas en práctica durante la década.

Paralelamente a los notables aumentos en valor, el país pre sentó un cambio fundamental en la estructura de sus exportaciones. Fue así como la dependencia del café disminuyó, pues de 65% del valor total de las exportaciones en 1966, pasó a 46% en 1974. Se observa en general un ostensible aumento de un grupo de productos compuestos por cemento, hilados, textiles y confecciones, libros y manufacturas de papel, productos químicos, flores, metales y algunas maquinarias y material eléctrico. Este grupo incrementó su participación en el valor de la exportación sustancialmente, al pasar de 6% en 1966 a 32% en 1974, y constituye con el café, el banano, el azúcar, el algodón, la carne y el tabaco, la casi totalidad de las ventas de productos colombianos en el extranjero. Es interesante anotar que durante los últimos años las exportaciones de productos industrializados o semi industrializados crecieron a tasas muy superiores a las de los productos de origen agropecuario.

Existen, sin embargo, estudios preliminares que analizan los componentes de precio y cantidad dentro del aumento en el valor de las exportaciones y demuestran que el fenómeno inflacionario mundial fue responsable por el 63% del aumento en valor de las exportaciones efectuadas por Colombia en los últimos ocho años¹⁰, y que sólo un 37% en promedio puede ser atribuido a un mayor **quantum**¹¹ de exportaciones.

En resumen, el denominado milagro exportador que Colombia vivió en los últimos años se explica en gran proporción por el aumento en los niveles de precios internacionales y sólo en parte por la diversificación de sus ventas al exterior.

El efecto de precios es más importante en los últimos cuatro años y el de cantidades en los primeros. Esto refleja en cierta forma una más vigorosa expansión de los mercados en la primera parte de la década analizada. Como veremos a continuación, en el primer semestre de 1975 la ampliación de los mercados en términos reales, parece volver a ser la característica predominante.

Como indicación de las nuevas tendencias de comercio exterior, es interesante anotar algunos de los principales indicadores de las exportaciones en el primer semestre de 1975. Durante esos meses los reintegros alcanzaron un valor de US\$ 645.6 millones, lo cual representó un aumento del 80% con respecto al mismo período de 1974. Para el mismo período, el volumen de exportaciones nuevas llegó a un total de 1.118.317 toneladas; esto representa un incremento del 27% sobre el nivel correspondiente del año anterior. Este aumento en las cantidades exportadas contribuyó a mitigar el efecto de la reducción en el precio promedio por tonelada, el cual bajó de US\$ 428.4 en 1974 a US\$ 370.9 en el primer semestre de 1975.

También vale la pena anotar que Colombia ha tenido una participación muy reducida en el comercio mundial. Sin tener en cuenta de exportaciones de los países socialistas, ni las exportaciones mundiales de petróleo, el valor de las ventas externas del país representa el 0.25% de

¹⁰ Exceptuando petróleo crudo y fuel-oil, productos que sufrieron una crítica disminución en el período contemplado.

¹¹ Si se incluye petróleo crudo y fuel-oil, los porcentajes respectivos serán 86% y 14%.

las exportaciones mundiales en 1970, para luego disminuir a 0.18% en 1974. En el mismo período las exportaciones colombianas crecieron a una tasa muy inferior a la de las exportaciones mundiales, lo cual significa que la situación relativa del país con respecto al resto del mundo ha empeorado, a pesar de los esfuerzos realizados en este campo.

El café colombiano representa sólo un 14% de las transacciones mundiales de este producto, y las exportaciones de algodón, carne y tabaco tuvieron en el período 1970-1974 una participación que osciló entre 0.5 y 1.0%.

Aunque tradicionalmente las exportaciones colombianas han sido orientadas hacia 9 países¹², la importancia de estos compradores en las exportaciones totales del país ha declinado especialmente a partir de 1971. Con respecto al Grupo Andino, Colombia ha incrementado sustancialmente el volumen de sus exportaciones y su participación en el Grupo es creciente.

Durante los últimos cuatro años, las relaciones comerciales de Colombia con los países limítrofes, en especial con Ecuador y Venezuela, han sufrido un vuelco radical. El descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos, la coyuntura internacional favorable para los precios de los hidrocarburos, el flujo de capitales extranjeros y el rápido proceso de industrialización y urbanización de esos países han dado lugar a una creciente demanda por productos colombianos. Los anteriores factores, unidos a las ventajas comparativas que ofrece Colombia en cierto tipo de bienes y servicios, plantea la urgente necesidad de planificar y atender oportunamente estos mercados.

Con respecto al Ecuador, las exportaciones colombianas han registrado un rápido y vigoroso crecimiento; de una balanza comercial deficitaria de US\$ 3 millones en 1962, se pasó a una positiva por valor de US\$ 15 millones en 1974 y se observa una tendencia creciente para 1975.

Por otra parte, el mercado venezolano representa para Colombia una balanza comercial favorable del orden de US\$ 43 millones, por ventas de productos agropecuarios, textiles, confecciones y otros. Se presenta en este mercado un gran volumen de exportaciones no registradas, las cuales se contabilizarán en los registros oficiales a medida que se adelanten los programas de desgravación arancelaria.

La coyuntura económica mundial y el sector exportador

La interdependencia de los países, en particular entre industrializados y no industrializados, es una de las características fundamentales de las relaciones económicas mundiales, y es así como decisiones de orden político o económico adoptadas en otras zonas económicas pueden tener repercusiones importantes sobre las exportaciones de los países en desarrollo.

Aunque estos tratan de no ser pasivos receptores y amortiguadores de los influjos externos, se puede afirmar que las evoluciones recientes de la economía mundial no presentan la mejor perspectiva para el comercio de los países en vía de desarrollo. En los primeros años de la década, la excesiva expansión monetaria mundial, la demanda creciente por algunas materias primas y los fenómenos de especulación causaron una elevación en el nivel de precios de los productos

¹² Canadá, Estados Unidos, República Federal Alemana, Francia, Italia, Reino Unido, España, Japón y Suecia.

primarios. Posteriormente, la llamada crisis petrolera ayudó a impulsar el proceso inflacionario. Esta crisis causó modificaciones sustanciales en los flujos del comercio internacional y en las balanzas de pagos de algunas economías desarrolladas.

Los países industrializados buscaron restringir la demanda agregada para luchar contra la inflación y disminuir sus cuantiosos déficits cambiarios. La consecuente disminución en el consumo y la inversión propiciaron una recesión en este grupo de países sin que se lograra eliminar el proceso inflacionario.

Esta situación fue acompañada por un mayor valor monetario de las transacciones del comercio internacional que representó fundamentalmente un fenómeno de precios y no de producción real. La perspectiva para los próximos años dependerá en gran parte del comportamiento de las economías industrializadas en aspectos relacionados con sus políticas de comercio exterior.

Es necesario tener en cuenta, por ejemplo, que los gastos en petróleo y otras materias primas han disminuido la disponibilidad de divisas de un buen número de países con los cuales Colombia mantiene relaciones comerciales. La estrategia señalada explícitamente por estos países, en particular algunos de la Comunidad Económica Europea, es la de disminuir sus importaciones y lanzar una ofensiva exportadora. Esta acción constituye un obstáculo más que salvar, en el desarrollo de las ventas colombianas en esos mercados. Vale la pena consignar que los países que fueron acérrimos defensores del libre comercio comienzan a aplicar políticas proteccionistas.

Particularizando el análisis de la situación mundial a los principales compradores de productos colombianos, las estadísticas muestran una disminución en ritmo de crecimiento económico de los países industrializados de América, Europa y el Japón, acompañado de aumentos en sus niveles de precios, aunque con alguna desaceleración en los últimos meses. No obstante que sus tasas de inflación han sido inferiores a las observadas en Colombia, el valor real de sus reservas internacionales ha venido disminuyendo a partir de 1973.

Las razones anteriores hacen pensar que los mercados tradicionales de los productos colombianos no continuarán expandiéndose al ritmo observado en los últimos años. Es en los nuevos mercados y en otros aún por abrir, donde se debe hacer el mayor esfuerzo por impulsar las exportaciones colombianas.

Los mercados nuevos ofrecen perspectivas un poco más alentadoras y estables. La demanda del área del Caribe y los países limítrofes continuará creciendo a un ritmo sostenido, como consecuencia de sus ventajas naturales y de sus altas tasas de urbanización. Estos factores, conjuntamente con la baja participación que los productos colombianos tienen en las compras totales de esos países, constituyen elementos suficientes para esperar aumentos significativos en su demanda por productos en los cuales Colombia posee ventajas comparativas.

Colombia también debe considerar, dentro de una más amplia visión comercial, a los países socialistas. En 1974 se exportaron US\$ 68.2 millones a estos países, el 5.4% del total de exportaciones, pero sólo se importaron US\$ 30.9 millones.

Existe en estos países una demanda potencial por productos colombianos que no se ha realizado debido a las modalidades de negociación. Es preciso diseñar un conjunto de mecanismos

que permitan al país disfrutar de los beneficios de dicho intercambio. Estos mecanismos se describen en la sección final de este capítulo.

Mención especial merecen los recientes desarrollos en el mercado cafetero. En julio de 1975 una helada azotó los Estados de Paraná, Sao Paulo y Minas Gerais, en el Brasil, y sus efectos se traducirán en una mejor producción en el año 76/77, y muy posiblemente también en el 77/78. Ello ha determinado una firme política de las autoridades brasileñas, en el sentido de reducir sus exportaciones a una cifra entre 12 y 14 millones de sacos por año durante los próximos tres años cafeteros.

La disminución de las ventas del Brasil, aproximadamente 4 millones de sacos por año, será suministrada al mercado por otras áreas productoras. Esto ha ocasionado una firmeza en los precios registrados a partir del 20 de julio. Todo parece indicar que el país tendrá un ingreso por exportaciones de café superior al que se había previsto en el resto del año civil.

Como es lógico esto se traducirá también, en un mayor ingreso durante el año calendario de 1976, lo cual se reflejará en las distintas actividades económicas, ya que el sector cafetero está compuesto por un grupo social que utiliza rápidamente sus ingresos y es bien probable, como ha ocurrido en ocasiones similares, que el incremento de sus consumos sea de importancia.

Durante los próximos meses será posible apreciar con mayor claridad el impacto que los nuevos precios puedan causar sobre la producción y su proyección hacia el futuro. El Gobierno Nacional ya adoptó la decisión de continuar negociando el Acuerdo Internacional del Café, por considerar que el mejor instrumento para administrar la política cafetera es el que se deriva de un entendimiento entre productores y consumidores.

Una nueva crisis de superproducción, que pueda originarse como consecuencia de la helada mencionada, podría manejarse, si existen instrumentos internacionales como el Acuerdo.

Se debe mencionar que hasta el momento no se ha pensado en modificar la estructura de gravámenes a la industria cafetera de Colombia; conviene tener en cuenta que ella se concibió, en buena parte, para controlar la producción nacional.

En conclusión, la coyuntura internacional presenta síntomas desventajosos para las exportaciones diferentes al café.

Precisamente por esta razón se hace necesario un gran esfuerzo de promoción de las exportaciones no tradicionales. Muy probablemente para mantener el ritmo de crecimiento de estas será necesario encontrar nuevos productos y mercados. En particular, la producción minera se presenta como la principal nueva fuente de divisas, y los mercados nuevos del Caribe y América Latina como los compradores dinámicos del futuro.

Plan de acción

Políticas generales

El Gobierno considera que, para continuar y acelerar el crecimiento y la diversificación de las exportaciones colombianas, se requiere estimular y orientar la actividad productiva privada en forma tal que consolide al sector exportador como el elemento más dinámico de la economía colombiana. La actual administración le ha asignado especial importancia al diseño de políticas globales que, en forma congruente y efectiva, estimulen una mayor eficiencia y capacidad en el sector exportador.

Para cumplir estos objetivos se requiere, como condición previa, controlar la inflación. La estabilidad de precios, además de sus efectos positivos sobre la distribución del ingreso, permite mantener y consolidar las ventajas comparativas de las exportaciones del país. En este sentido, al reducir el ritmo de crecimiento de los precios internos, el Gobierno busca preservar los avances alcanzados por el sector exportador en materia de productividad y competitividad. En consecuencia, las políticas monetaria y fiscal cuyo objetivo es la estabilidad de precios están estrechamente ligadas a las metas del sector exportador.

Las reformas al mercado de capitales, tendientes a eliminar las distorsiones en las tasas de interés que subsidian a sectores con fácil acceso al crédito y castigan a los pequeños ahorradores, han generado una corriente de sana competencia que estimula a sectores y empresas más eficientes para que se conviertan en importantes exportadores.

La política de tasa de cambio efectiva real comprende un conjunto de medidas que van desde la política de tasa de cambio flexible hasta las políticas de crédito y estímulos financieros que inciden sobre el ingreso en pesos de los exportadores colombianos. Ante las cambiantes circunstancias del mercado internacional, el mantenimiento de la flexibilidad en la tasa de cambio es condición necesaria para estimular adecuadamente las exportaciones.

La política de exportaciones también está estrechamente relacionada con los otros programas y políticas del Gobierno, ya que es herramienta fundamental para alcanzar los objetivos sociales del Plan de Desarrollo. En materia industrial, la política de exportaciones se presenta como complemento eficaz de las medidas de descentralización del Gobierno ya descritas. Muchas ciudades pequeñas e intermedias con amplio potencial de desarrollo están situadas en zonas fronterizas o portuarias aptas para la localización de industrias.

La política de exportaciones buscará abrir nuevos mercados y expandir y afianzar los ya existentes para las exportaciones agrícolas. Se hará énfasis en los productos del sector comercial de la agricultura y, a través de las políticas para este sector, se tomarán medidas que estimulen la producción para la exportación.

Dentro de los lineamientos de la política agrícola, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que opera sobre el sector tradicional de la agricultura, está diseñado para abastecer el mercado interno y servir de apoyo al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Esto hace posible que se liberen excedentes y que el sector comercial pueda ser orientado hacia la exportación.

Nuevos mercados

Las necesidades planteadas por la actual coyuntura internacional obligan a ejecutar la Política de Exportaciones en dos frentes complementarios. Por un lado, se considera de crucial importancia crear y promover la demanda por productos colombianos en el mercado internacional.

Por otro, es necesario aumentar la eficiencia productiva del sector exportador y asegurarle un mayor nivel de organización para que pueda competir en los períodos difíciles por los que atravesará el mercado mundial en los próximos años.

Dentro de la política general de universalización del comercio exterior colombiano se hace necesario definir prioridades para la asignación de los limitados recursos de comercialización.

La estrategia por el lado de la demanda practicará una cuidadosa selección de mercados nuevos, buscará aprovechar las ventajas de acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio y emprenderá un nuevo tipo de divulgación de los productos colombianos

Ante la incertidumbre que presentan los mercados tradicionales, la actual administración considera prioritaria la acción del mercadeo en ciertos países y regiones cuya demanda potencial por los productos colombianos ha dado muestra de ser relativamente alta. Sin descuidar los mercados ya conquistados, se trata de canalizar hacia los nuevos, recursos, acciones y políticas concretas. En su orden, los mercados potenciales que ofrecen grandes posibilidades para los exportadores colombianos son los siguientes:

1) Región del Caribe y Centroamérica. Estudios efectuados por PROEXPO demuestran que los países del Caribe y Centroamérica pueden constituir un mercado natural en términos geográficos para los productos colombianos. Baste señalar que, en conjunto, los países de esta área efectuaron en 1974 importaciones por cerca de US\$ 13 mil millones de las cuales Colombia proveyó menos del 1%. Con medidas tales como la creación de nuevos sistemas de transporte, el Gobierno se propone orientar al sector exportador hacia los mercados que estos países ofrecen.

2) Comercio fronterizo con Venezuela y Ecuador. Como consecuencia de los recientes cambios experimentados por estas economías, resultado de sus ventajas naturales y sus rápidos índices de industrialización y urbanización, Colombia se encuentra frente a la gran oportunidad comercial de abastecer y suplir las crecientes demandas de estos países.

Para ampliar las posibilidades de exportación, el Gobierno buscará la desgravación aduanera, la eliminación de las listas de excepción al programa de desgravación y de las barreras no arancelarias. Dentro de este marco de acción, se busca crear una serie de mecanismos permanentes de cooperación o acción común, que contribuyan a la ampliación del potencial exportador.

3) Países Socialistas. El mayor grado de apertura de la economía hacia el exterior que se propone el actual Gobierno implica la decisión de fortalecer el intercambio comercial con los países socialistas. Colombia puede abastecer y complementar las crecientes demandas por productos agropecuarios, industriales y semielaborados que presentan estos países.

Entre los mecanismos concretos que permitirán el desarrollo de estos mercados se pueden citar los siguientes:

a) Conviene particularmente hacer un esfuerzo por orientar las compras de las entidades oficiales hacia los países socialistas. Este campo tiene importantes perspectivas, especialmente en lo referente a equipos que cumplan con los criterios de calidad y normalización. Las cantidades

importadas en esta forma deben ser cuidadosamente programadas, ya que las compras superiores a ciertos niveles garantizan el servicio de los equipos.

b) Convenios multilaterales de pago con el conjunto de los países del COMECON.

c) Intercambio tecnológico, especialmente en los sectores de la minería y la hidráulica, con el posible establecimiento en Colombia de empresas de capital mixto.

4) Mercados potenciales de Corea, Taiwán, Países Nórdicos, Cuba, Canadá y Australia. La política económica del Gobierno en materia de exportaciones busca conquistar nuevos mercados y modificar los antiguos patrones de intercambio comercial. Por esta razón, se estimula al exportador colombiano a penetrar en estas zonas que presentan una gran demanda potencial.

Acuerdos internacionales

El país ha venido participando activamente en la mayoría de los acuerdos que regulan el comercio internacional con el objeto de facilitar la apertura hacia el exterior y ampliar la demanda por las exportaciones colombianas mediante la penetración de n mercados. Esta estrategia facilita la ampliación del horizonte comercial, al adoptarse un conjunto de normas y criterios que rigen el comercio mundial.

Colombia se encuentra en la fase final del trámite de su adhesión, a título provisional al GATT. Las ventajas que se espera obtener por intermedio de esta vinculación se pueden resumir de la siguiente manera:

a. El logro automático de un tratado comercial de rebajas arancelarias con aproximadamente cien países, entre los cuales se encuentra la mayoría de los países industrializados con quienes Colombia tiene interés de acrecentar el comercio.

b. Estos acuerdos tienen un lapso de vigencia garantizada.

c. El GATT plantea la posibilidad de que no se obligue a los países en desarrollo a guardar perfecta reciprocidad con respecto a las decisiones acordadas por los países industrializados.

d. La modalidad de negociaciones comerciales multilaterales ofrece la posibilidad de actuar en conjunto con países de intereses comunes, para lograr acuerdos más favorables.

El Sistema Generalizado de Preferencias (S.G.P.) de la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) permite la entrada a los mercados de los países desarrollados de la mayoría de nuestros productos manufacturados y semimanufacturados, en franquicia o con rebajas arancelarias importantes. Si bien el S.G.P., lleva poco tiempo en funcionamiento, para Colombia representa entre el 8 y 10% de las exportaciones, incluyendo aquellas que gozaban de preferencias antes del acuerdo.

En la negociación Colombia apoyará los siguientes puntos:

a. Inclusión de un número mayor de productos dentro de los esquemas;

- b. Incremento de los márgenes preferenciales acordados a los países en desarrollo;
- c. Eliminación de cuotas, límites máximos y otras medidas restrictivas que impiden el aprovechamiento adecuado del S.G.P.; y
- d. Si lo anterior no es posible, extensión del trato preferencial a las barreras no tarifadas.

Crédito

La política crediticia será uno de los instrumentos específicos más intensamente utilizados para impulsar el sector exportador. En concordancia, desde los días iniciales del actual Gobierno se ha buscado dotar al Fondo de Promoción de Exportaciones de los recursos financieros adecuados. De una parte, la Junta Monetaria aumentó los cupos de las líneas en moneda nacional, así como aquellos con los cuales se atienden las necesidades del financiamiento en divisas que los exportadores nacionales otorgan a sus clientes en el exterior. De otra parte, en octubre de 1974 se expidió el Decreto 2366, en virtud del cual se incrementan los fondos propios de la entidad, elevando del 1½ % al ½ % el impuesto de importaciones a su favor hasta septiembre de 1975 y de ahí en adelante al 5%.

Como resultado de las medidas señaladas, se ofrecerá a los exportadores volúmenes de crédito que para el año de 1975 significarán un aumento de más de 40% con relación al monto disponible durante 1974 en los próximos años se mantendrá una cantidad creciente de recursos de crédito para el sector exportador.

Paralelamente a los incrementos de los recursos crediticios señalados, los cuales no incluyen los que están a disposición del sector exportador a través de los Fondos Financieros para Inversiones Privadas, Industrial y Agropecuario, se efectuó una modificación sustancial en los mecanismos de adjudicación, lo que ha permitido una orientación y distribución más acorde con las necesidades y conveniencias de las diversas industrias de exportación.

Infraestructura

Consciente de que la falta de un adecuado sistema de comunicación interno y hacia el exterior constituye un crónico problema para el desenvolvimiento de las exportaciones, el Gobierno Nacional, en particular a través del Fondo de Promoción de Exportaciones, otorga facilidades crediticias para la adquisición de vehículos de transporte aéreo, cuya necesidad es creciente para ciertos productos perecederos, como son las flores, las legumbres y las hortalizas. En cuanto al transporte marítimo, reconociendo su gran importancia, se ha propiciado el establecimiento de rutas regulares y frecuentes que permitan a los exportadores colombianos planificar su producción y ventas externas. Entre otras acciones, el Gobierno Nacional está dando el impulso necesario a sus propias empresas navieras.

A la vez, en respuesta a las peticiones de los compradores en el exterior, se ha dado la cooperación necesaria para proveer equipo especial para transporte por carretera.

Para facilitar la comercialización de los productos, disminuir los riesgos de exportación y como complemento de las medidas en materia de transporte, el Gobierno busca adaptar y mejorar las instalaciones portuarias, su construcción y explotación y la regulación de servicios de movimiento de carga y eliminar los problemas sociales y administrativos que afectan su seguridad.

PROEXPO ha otorgado crédito amplio para la construcción de nuevas instalaciones en Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco. De otra parte, en breve plazo estará al servicio la cadena de frío para el recibo y distribución de productos perecederos, con unidades en los principales puertos del Atlántico y del Pacífico, así como en aeropuertos internacionales de gran importancia como los de Miami y Caracas.

Impulso a los consorcios de exportación

La producción y comercialización en común constituye uno de los instrumentos más eficaces para penetrar con seguridad en el mercado internacional. A través de los consorcios, es factible agrupar tanto a pequeños como grandes industriales, con el propósito de ensanchar la base de su capital de trabajo, disminuir los costos de comercialización y adquirir una técnica de exportación adecuada para los patrones de la demanda internacional.

Para los participantes en el comercio se abren nuevas posibilidades de acceso a un mayor número de compradores. Se logra una mejor posición competitiva mediante la reducción de gastos generales de exportación, la adquisición de conocimientos de comercialización, la disminución de costos unitarios de producción y la posibilidad de responder positivamente a los pedidos de gran volumen. PROEXPO le dará líneas de crédito especiales a estos consorcios y a las compañías de comercialización especializadas en exportaciones.

Agilidad administrativa

Con el objeto de completar el conjunto de acciones o incentivos dirigidos hacia el sector exportador, el Gobierno Nacional está interesado en simplificar, reducir, uniformar y agilizar todos los trámites relacionados con las ventas al exterior. En este sentido, la coordinación administrativa permitirá reducir considerablemente los costos intangibles del exportador generados por la tramitación y la elaboración de manifiestos, facturas consulares, impuestos, timbres y registros. Estos problemas se dan principalmente para los exportadores de fuera de Bogotá. Por esta razón, si se quiere articular eficazmente las políticas de exportaciones y de descentralización industrial, es necesario un programa de descentralización administrativa, por lo menos en materia de comercio exterior.

7

POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Introducción

Una política regional y urbana es la armonización e integración territorial de políticas sectoriales, dirigida a lograr una distribución social más equitativa de los beneficios del desarrollo y un aumento en la eficiencia global de la economía.

Un desarrollo económico regionalmente desequilibrado tiene altos costos al desperdiciar recursos naturales y subemplear recursos humanos. Por lo tanto, una política de desarrollo regional es una condición necesaria para lograr una mayor eficiencia de la economía y para llevar los beneficios del desarrollo a toda la población colombiana. Dentro de esta política regional, el problema de mayor magnitud es el de lograr una urbanización que contribuya al rápido crecimiento económico sin que este proceso ocasione altos costos sociales.

Si bien es cierto que ningún país ha solucionado definitivamente los problemas propios de la urbanización y que el caso colombiano es especialmente difícil por las altas tasas de crecimiento urbano que en él se observan, el Gobierno no puede suspender la toma de decisiones en estas materias, por miedo a no tener todos los elementos de juicio que garanticen la solución óptima. Una de las causas del desarrollo ineficiente de la mayoría de las ciudades colombianas ha sido una falta de decisión en el momento propicio, en espera de tener las estadísticas y las conclusiones técnicas consideradas como "indispensables" para formular políticas y planes "definitivos". Más aún, muchos de los planes de desarrollo urbano y regional que se formulan se vuelven obsoletos antes de ser puestos en marcha, debido a su falta de realismo.

A continuación se identifican las principales características del desarrollo urbano y regional y se definen las pautas de acción del actual Gobierno. Se parte de la premisa de que si el Estado no logra intervenir con suficiente fuerza en la distribución territorial de la población, así como en la conformación física de las ciudades, no se puede pensar que el crecimiento regional y urbano llegue a beneficiar al 50% más pobre de la población, pues una orientación de "laissez-faire" del sector privado no necesariamente contempla los costos sociales resultantes de la localización territorial de los recursos.

Diagnóstico

Durante los últimos años el país ha venido sufriendo un proceso de concentración de su población en unos pocos centros urbanos. Del crecimiento poblacional total del país, Bogotá absorbe en la actualidad más de una cuarta parte y las cuatro ciudades mayores la mitad de dicho crecimiento. Si las ciudades intermedias y menores mantienen su tasa de crecimiento, en un futuro próximo tendrán un aumento anual absoluto de población inferior al de las cuatro ciudades más grandes del país, aún suponiendo que la tasa de crecimiento de estas últimas no disminuye sustancialmente.

Los efectos de la concentración de población y recursos pueden analizarse a tres niveles. El primero se refiere a las relaciones entre las distintas regiones del país. El segundo a las relaciones entre las ciudades y la parte rural, y el tercero consideran los problemas internos urbanos.

1. Con respecto a las relaciones entre regiones, se observa un aumento en las disparidades de niveles de vidas. Se disminuye la posibilidad de un desarrollo regional y urbano autosostenido al fluir el capital y la población de regiones más atrasadas hacia aquellas que han alcanzado un mayor grado de desarrollo. Los inversionistas privados tienden a sobre valorar la rentabilidad de las inversiones en las grandes aglomeraciones urbanas con respecto a las de las zonas menos desarrolladas, favoreciendo así el continuo crecimiento de las primeras. Aún cuando la información disponible señala que las áreas de ingresos promedios o bajos tienden a perder población a través de la emigración, un análisis más detenido de estos estudios muestra que las áreas muy pobres no tienen proporcionalmente una mayor emigración. Este hecho sugiere que allí donde existe marcada disparidad regional de ingreso, se darán movimientos de población de las áreas pobres hacia las ricas, pero no se prevé que en las zonas realmente deprimidas haya suficiente emigración para contrarrestar su posición desfavorable.

Por tanto, aún cuando la emigración de regiones poco desarrolladas a regiones con mejores niveles de vida pueda representar un aumento en las condiciones socio-económicas de los migrantes, queda una población marginada territorialmente que no se incorpora al desarrollo del país a través del proceso migratorio.

2. Al acentuarse la concentración urbana de la población pierden importancia los centros menores, traspasan sus funciones a ciudades mayores y sirven en menor grado a la población rural circundante. Los centros urbanos actúan como difusores del proceso de modernización, como centros de mercado e intercambio entre productos agrícolas y bienes industriales y como lugar de suministro de servicios a la población. Al disminuir la importancia de estos pequeños centros y traspasar sus funciones a centros mayores queda sin cobertura una gran parte de población rural y urbana, acelerándose así el proceso de emigración hacia las grandes metrópolis, ya que las ciudades mayores no logran suplir el grado de cobertura proporcionado por centros urbanos de menor tamaño.

En efecto, los estudios de dos de estas metrópolis señalan que su impacto en las condiciones de vida de la población bajo su radio de influencia se limita al área inmediatamente adyacente en un radio no superior a los 60 kilómetros.

3. En la medida en que el crecimiento de las ciudades ha alcanzado proporciones inmoderadas, se ha incrementado la presión sobre los servicios públicos, la tierra urbanizable se ha hecho cada vez más escasa y su precio se ha elevado. De igual manera, por la segregación excesiva de las actividades urbanas, las distancias y el tráfico se han incrementado y los recursos dedicados a proveer el transporte han crecido de manera acelerada. La tierra destinada a la agricultura y a la recreación ha sido utilizada con fines urbanos. Las diferencias entre los estilos de vida se han acentuado y los grupos de ingreso se han segregado en sus actividades y en su localización, introduciendo diferencias en la prestación de los servicios comunitarios.

La experiencia demuestra que en el país los planes de zonificación y las normas sobre usos, cesiones, densidades, índices, volumetría, afectaciones y paramentos no garantizan por sí solos el

desarrollo de los planes urbanísticos. Como resultado de la inoperancia de los sistemas de control, los propietarios optan a veces por desarrollar sus terrenos sin sujeción a las normas o por venderlos a terceros para el mismo efecto. Existen ex tensísimas zonas urbanas marginadas, en donde la tenencia de la tierra no está legalizada, no se acude a la financiación establecida oficialmente, ni a las leyes sobre enajenación de inmuebles ni, por lo tanto, se solicitan licencias para urbanizar o edificar.

Valga la pena recordar que más del 50% de la actividad constructora urbana es clandestina, como resultado de la incapacidad del sistema económico para resolver satisfactoriamente el suministro de los servicios públicos y de vivienda cuyo déficit aumentan año tras año.

En ciudades como Bogotá, del 50% de la población restante sólo un 40% se acomoda a las normas y disposiciones vigentes. Es decir, que en el mejor de los casos, sólo un 20% de la población de Bogotá se ciñe a los lineamientos y disposiciones de un plan. Igual fenómeno sucede en las otras ciudades mayores del país. Aún en esas condiciones la gente permanece en las ciudades, porque hasta ahora ellas han ofrecido mejores oportunidades de empleo e ingreso y porque la prestación de los servicios de educación y salud ha sido más efectiva en los grandes centros urbanos.

Objetivos

El crecimiento de las ciudades continuará en mayor o menor grado durante las próximas décadas y en el mejor de los casos será sólo producto del incremento vegetativo. A medida que transcurre el tiempo y las ciudades aumentan en tamaño, la contribución migratoria al ritmo de crecimiento urbano declinará en importancia relativa. En el momento presente se estima que los flujos migratorios presentan el 40% del crecimiento de Bogotá, el 50% de Cali y Medellín y el 60% de ciudades como Montería y Cartagena.

La política urbana y regional, por tanto, persigue dos objetivos. El primero, una racionalización del desarrollo interno de las grandes ciudades para reducir los problemas de marginalidad y provisión de servicios y transporte y el segundo, encauzar la migración hacia varios centros para lograr una mejor distribución de la población urbana, haciendo de las ciudades intermedias y pequeñas lugares más atractivos para sus habitantes.

Para alcanzar estos objetivos debe partirse de dos criterios fundamentales:

Primero, se reconoce que la preocupación principal no debe ser el tamaño absoluto de los centros sino el logro de condiciones de vida agradables. El esfuerzo debe estar orientado a obtener una mayor eficiencia social en las inversiones comunitarias, a buscar tamaños de población que permitan la producción o prestación de servicios baratos, y a planificar la expansión urbana para ir creando un ambiente que cohesione la comunidad en vez de alienarla.

Segundo, se considera el desarrollo del campo y de las ciudades como complementarios y no antagónicos. Los centros urbanos del país han sido clasificados en dos categorías. Por una parte, los centros urbanos que funcionan primariamente como lugares centrales, abasteciendo de servicios y bienes a la población rural circundante. El campesino encuentra en ellas facilidades de crédito,

plazas de mercado, silos e intermediarios que compran sus productos y a su vez obtienen artículos producidos o facilitados por otros.

El crecimiento de estos centros urbanos depende directa mente del nivel de desarrollo de la población campesina a la cual presta los servicios antes mencionados. El actual Gobierno considera el mejoramiento del sector rural como requisito fundamental para el logro de políticas urbanas. Por lo tanto, (se propone crear empleo en el campo a través del fortalecimiento y popularización del crédito agropecuario; de la transferencia de modernas tecnologías de producción a la agricultura; de la implantación de un sistema de mercadeo que atempere los ciclos de los precios de los productos agrícolas, haciendo la producción de estos más remunerativa y protegiendo de manera especial a los pequeños productores y en general, de la aplicación de las políticas que figuran en este Plan bajo los capítulos de Política de Exportaciones, Política Agropecuaria y Programas Sociales).

Con la adopción de la política anterior y habiéndole destinado al sector agrícola una mayor proporción de los recursos nacionales que la asignada tradicionalmente, el Gobierno espera reducir la tasa de migración del sector rural a las grandes ciudades, mejorar el ingreso del campesino y fortalecer indirectamente el desarrollo de este primer tipo de centros urbanos.

El segundo tipo de ciudades lo constituyen áreas que son predominantemente centros de consumo y que tienen una estructura industrial y de servicios altamente especializada, con una producción orientada hacia el mercado nacional y no local o regional.

Al contrario de lo que ocurre con el primer tipo de asentamientos urbanos, el desarrollo rural de sus áreas de influencia depende del crecimiento y los niveles de demanda de dichos centros.

La política agraria mencionada busca racionalizar el suministro de productos agrícolas a estos centros y facilitar el flujo de bienes y servicios generados por ellos mismos a la población rural, utilizando el sistema urbano constituido por ciudades del primer grupo. A través de esta interacción entre centros urbanos de diferentes tamaños y sus áreas circundantes, se logra difundir más extensamente la información disponible sobre tecnologías agrarias, el mejor acceso de la población rural y urbana a los servicios, la disminución en los costos de provisión de los servicios y una más equitativa distribución regional de los beneficios del desarrollo.

Marco general de acción

Para alcanzar los objetivos de esta política se han diseñado una serie de programas o acciones básicas que se describen a continuación. Esta separación por programas permite vislumbrar mejor el funcionamiento de la política, pero sobre todo des- linda las fronteras de responsabilidad de las diversas instituciones públicas.

Fomento de a descentralización

a. ciudades pequeñas e intermedias¹³

En la medida en que la libertad de residencia sea parte fundamental de nuestro régimen institucional, el individuo estará inclinado a ir donde las oportunidades sociales y de empleo le

¹³ El tema de la descentralización se trata en mayor detalle en el capítulo de Política Industrial.

parezcan mejores. La alternativa propuesta busca que la migración se dirija a centros menores en donde se aumentará la oferta de ingresos y servicios mediante la creación de actividades de apoyo e industrias de transformación, que sin suponer costos adicionales excesivos con respecto a localizaciones alternativas en grandes ciudades, puedan contribuir al crecimiento de los centros menores identificados como centros de desarrollo¹⁴.

Los posibles costos adicionales de descentralización se reducen en la medida en que esta se dirija a las ciudades intermedias de mayor desarrollo relativo, que por tener una vocación definida y una dinámica propia pueden convertirse a corto plazo en competidores de las grandes ciudades.

Colombia posee una red de ciudades intermedias cuya influencia abarca la casi totalidad de las regiones productoras, por lo cual la descentralización en nuestro medio no supone los sacrificios excesivos requeridos en otros países. Debe tenerse en cuenta que el fomento a la producción en estas ciudades menores corre parejo con un mejoramiento del nivel de la vivienda y los servicios públicos y comunales, con lo cual se contribuye a reducir las diferencias entre las condiciones de vida de éstas y de las grandes ciudades,

La política de localización exigirá un esfuerzo deliberado para establecer mecanismos, tales como la descentralización administrativa, financiera y de capitales y la asignación diferencial de recursos presupuestales. A su vez, a medida que se incremente el tamaño de la población de las aglomeraciones, y el ingreso de sus habitantes, las empresas transformadoras podrán obtener con mayor facilidad importantes economías externas.

Política urbana para las ciudades grandes e intermedias

Se reconoce que la estructura urbana es solamente una parte del medio ambiente y que sería un error esperar un cambio total en el bienestar social de una comunidad, al modificarse solamente los patrones de diseño urbano. No obstante, la adopción de la política propuesta a continuación tiende a corregir muchos de los efectos negativos derivados de un desarrollo urbano caótico. Además, el diseño físico de una ciudad influye profundamente en los medios de transporte, puede facilitar los viajes a pie o exigir medios sofisticados y costosos de transporte masivo, para no mencionar el uso del automóvil privado con los costos y problemas que este genera.

Por lo tanto, se propone para las ciudades intermedias y grandes, un sistema de desarrollo urbano que sea realmente integrado en su concepción, financiación y construcción, con los siguientes objetivos:

- Lograr una relativa autosuficiencia en servicios de los nuevos desarrollos, programando la existencia de todas las actividades necesarias para una comunidad.
- Reducir la escala de segregación en la prestación de servicios comunales y de vivienda, al hacer estos accesibles a toda la población comprendida en el desarrollo, utilizando subsidios cuando fuere necesario para las familias de menores recursos.

¹⁴ Los costos adicionales de la localización industrial en centros menores se refieren especialmente a la pérdida de las ventajas de la concentración (mercado, especialización del trabajo, consecución de insumos y re puestos, asistencia técnica, etc.) y sólo se justifican cuando en virtud de estos se logren mayores beneficios, sociales o privados, al evitar una metropolización excesiva y al promover realmente la producción y los recursos locales.

- Mantener densidades relativamente altas que permitan disponer de mayores áreas libres de usos comunales, y mejorar la prestación de los servicios comunitarios, evitando simultáneamente la expansión excesiva del área urbana en terrenos agrícolas.
- Para esto, es conveniente que se contemple una disminución progresiva de la concepción unifamiliar de la vivienda y se estimule la construcción multifamiliar dentro de conjuntos residenciales.
- Reducir el costo de construcción, utilizando las ventajas ofrecidas por la industrialización y programación aplicables a proyectos de gran escala.
- Algunos de los desarrollos propuestos, serán de propiedad gubernamental buscando que el alza en el precio de una parte de la tierra urbana o plusvalía no sea apropiada por los particulares sino por la comunidad¹⁵.

El Gobierno estima justo que algunas de estas ganancias retornen a su fuente, es decir, que puedan ser utilizadas para mejorar el nivel de vida de la comunidad.

El concepto de ciudades dentro de la ciudad se aplicará sólo a las grandes ciudades que por su tamaño puedan cobijar varios desarrollos integrados y donde lo que se intenta es descentralizar en varios núcleos las diversas actividades metropolitanas, evitando el congestionamiento de un solo centro urbano y reduciendo en lo posible los gastos en transporte.

Con base en las actividades económicas que pueden ubicar- se o se encuentren ya instaladas en un sitio, se determinaría el número y características de la población que allí pueda asentar- se. Comunidades para acomodar aproximadamente 400.000 personas podrán ser planeadas con anticipación, para que se conviertan en centros activos que provean un amplio grado de especialización con un voluminoso mercado ubicado a distancias peatonales.

De esta manera, se asegura que el tamaño de los centros comerciales, el número de escuelas y unidades de vivienda, los espacios abiertos y otros servicios, sean apropiados para una ciudad de un tamaño y composición socioeconómica determinados y en donde se tratará que existan suficientes empleos para la población ubicada en la zona.

De adoptarse la política propuesta se espera que los factores limitantes de la autosuficiencia se reduzcan paulatinamente a medida que el problema energético, la contaminación, el gasto excesivo en transporte se agrave.

Parece obvio que cualquier disminución que se logre en los costos de transporte representa una oportunidad única de trasladar recursos cuantiosos a otros servicios urbanos. Por lo tanto, se planeará el desarrollo de tal manera que se minimice la longitud de los viajes, introduciendo facilidades para el transporte masivo sólo cuando esto sea necesario. También se estimulará el tránsito interno peatonal y de bicicletas dándoles prelación sobre otras modalidades de transporte, al mismo tiempo que el diseño urbano condicionará a estos medios de locomoción las distancias entre las diferentes actividades. Debe entenderse que la propuesta de ciudades dentro de la ciudad no implica construir ciudades nuevas aisladas de los desarrollos existentes. Por el contrario, se busca

¹⁵ Se entiende por plusvalía el incremento del precio de la tierra por encima de la inflación y de los pagos de valorización. Este incremento se debe en buena parte a dos factores:

A que la autoridad municipal fija el uso del terreno y la intensidad de la inversión en él permitida.

A que a través de la actividad y demanda de la misma comunidad se incrementa notoriamente el precio de la tierra.

integrar las áreas actuales a los nuevos núcleos autosuficientes, de manera que las construcciones sean complementa Has a las existentes.

Este nuevo tipo de concepción urbanística por ser multifuncional, cuenta con las ventajas de ofrecer la vida de comunidad y facilidad de acceso que ofrecen las ciudades pequeñas, y al mismo tiempo, por estar localizadas dentro de las grandes, sus habitantes pueden disfrutar de las posibilidades que estas últimas ofrecen.

Las dificultades que pueden encontrarse por ser este un tipo de planeación diferente de la tradicional son menores de las que implica el crecimiento disperso actual, donde por situaciones de mercado, la mayoría de las dotaciones de servicios públicos y privados (comercio, escuelas, clínicas y otros) sólo aparecen después de muchos años, y donde se requieren continuas y costosas reconstrucciones de vías y redes de servicio por cambio en la estructura urbana.

Otra característica común de las ciudades intermedias y grandes es el paulatino deterioro de los centros tradicionales, y de las zonas marginales. Debe buscarse evitar el deterioro de las zonas céntricas mediante normas de planeación que las hagan deseables para la inversión no solamente en oficinas o comercio, sino también en vivienda y servicios comunitarios. Con inversiones a veces marginales se pueden recuperar manzanas enteras para vivienda u oficinas o simplemente intensificar su uso, sin incurrir en la necesidad de crear nuevas urbanizaciones. Además debe estimularse el continuo mejoramiento de los asentamientos subnormales existentes, a través de programas como el de "integración de zonas marginales urbanas" y mediante la legalización de la tenencia de la tierra y suministro de crédito para la dotación de los servicios y el mejoramiento habitacional.

LAS ZONAS MARGINALES URBANAS

El tratamiento básico que se dará figura en el Capítulo 10 de este Plan. Incluye el mejoramiento de las condiciones físicas e higiénicas de la vivienda a través de un programa de etapas sucesivas utilizando Fondos Rotatorios para habitación y la prestación de los servicios públicos mínimos requeridos. También con templa el aumento del ingreso familiar a través de la creación de empleos, la capacitación y la organización de empresas individuales o comunitarias.

Política para las ciudades pequeñas

Como se explicó anteriormente, estos centros están íntima mente ligados con las áreas rurales que los circundan. Por su misma naturaleza tienden más a ser centros de mercadeo y distribución de artículos que de producción diversificada. Esta característica debe ser aprovechada mediante una adecuada irrigación de recursos de crédito y de asistencia técnica que permita modernizar las actividades de acopio y distribución, robustecer la producción agropecuaria de la región y hacer accesible la producción de bienes necesarios tanto para esta producción como para mejorar la vida corriente de la población.

En términos de desarrollo urbano, es indispensable que las prioridades se orienten al mejoramiento de la infraestructura de comunicación, transporte y energía, así como a elevar la calidad de los servicios municipales, en especial los de acueducto y alcantarillado.

La financiación de mediano y largo plazo para la vivienda también debe llegar a los pueblos y ciudades pequeñas, en condiciones adecuadas al ingreso de su población, aunque probablemente no podrán aplicarse los mismos sistemas que en ciudades grandes en términos de cuota inicial, plazos o intereses. La inexistencia de estudios sobre las características de la demanda en estos pequeños centros urbanos hace necesario confiar con mayor amplitud en la iniciativa y el conocimiento de las agencias o entidades regionales, y de la empresa privada. Como complemento a la financiación tradicionalmente poco cuantiosa de la Caja Agraria para vivienda campesina, el Banco Central Hipotecario redescantará cartera para vivienda campesina de la Caja, siempre y cuando los recursos se destinen a familias que no posean vivienda en la ciudad.

Instrumentos jurídicos

Áreas Metropolitanas. Las ciudades mayores, por su potencialidad económica, han ejercido algún grado de influencia con respecto a los centros urbanos menores ubicados en sus vecindades. En la práctica se establecen una serie de relaciones recíprocas y de flujos permanentes de personas, bienes y servicios. Por estas circunstancias es necesario estudiarlos y promover su desarrollo conjuntamente. La Constitución Nacional contempla la forma de disponer el funcionamiento de entidades denominadas "Áreas Metropolitanas". La legislación sobre el particular fue presentada a la consideración del Congreso en 1974, pero como no hizo tránsito, deberá ser presentada nuevamente con el fin de que al ser aprobada se sancione y se cree el marco legal que supere la descoordinación entre los diferentes municipios.

Las características de las áreas metropolitanas según se definen en el proyecto de ley mencionado son:

- La existencia de un grupo de municipios dentro de un mismo departamento, de los cuales por lo menos uno ejerza atracción sobre los otros. El municipio núcleo debe tener como mínimo una población de alrededor de 250.000 habitantes.
- Las áreas metropolitanas serán organizadas por las Asambleas Departamentales, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los concejos municipales.
- Tendrán autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente.
- Serán administradas por un Gerente y una Junta Metropolitana, en la cual estén representados los municipios.
- Tendrán la forma de establecimientos públicos departamentales, a los cuales los municipios les delegan algunas de las funciones que tengan interés directo para el área en su conjunto.

Asociaciones de Municipios. Para grupos de municipios pequeños, la Ley 1° de 1975 ha previsto la posibilidad de crear Asociaciones de Municipios. En estos casos no hay preponderancia de un municipio, ni existen relaciones económicas y sociales tan fuertes, pero sí necesitan complementarse para suplir en conjunto las carencias que individualmente están imposibilitados para resolver.

Juntas Administradoras Locales. El Artículo 196 de la Constitución Nacional atribuyó a los Concejos la facultad de "crear Juntas Administradoras locales para sectores del territorio, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los trámites que determine la ley". Este concepto responde a las necesidades de crear nuevas formas de administración descentralizada y se orienta hacia la efectiva participación del ciudadano en el

gobierno local, corrigiendo el alejamiento progresivo que venía teniendo en la organización política de las ciudades de mayor importancia y en los corregimientos de los municipios menores.

Empresas de Desarrollo Urbano. La política urbana expuesta pretende beneficiarse de las experiencias obtenidas en otros países y propone que algunos de los nuevos desarrollos urbanos integrados sean planeados, construidos y administrados por Empresas de Desarrollo Urbano de carácter público operadas autónomamente bajo la orientación de una junta directiva en que estén representados como socios, la administración local y la nación.

Se está estudiando la posibilidad de solicitar la expedición de un régimen uniforme especialmente adecuado a las necesidades de tipo jurídico que han surgido con motivo de la implementación de este nuevo concepto en derecho colombiano.

Las características de las Empresas de Desarrollo Urbano existentes son:

- Son empresas industriales y comerciales indirectas del Estado, previstas en el artículo 49 del Decreto-Ley 3130 de 1968.
- Se constituyen mediante una declaración de voluntad de dos o más entidades públicas, bajo la forma de sociedades comerciales. Según el número de socios, las empresas serán sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas.
- Preferentemente los socios deben representar los intereses nacionales, departamentales y municipales.
- Las empresas han sido clasificadas dentro del orden nacional debido a que existen limitaciones constitucionales para la creación de empresas industriales y comerciales del Estado del orden departamental y municipal, ya que estas pueden ser creadas únicamente mediante ordenanzas y acuerdos, respectivamente.
- El capital social será público en su totalidad.
- Estarán dirigidas y administradas por una junta directiva y un gerente; igualmente contarán con un equipo básico que garantice la programación y ejecución de las obras; apoyándose en entidades existentes para el suministro de la financiación o la prestación de los servicios para no duplicar funciones prestadas por otras entidades estatales. Estas empresas contratarán con el sector privado los diseños urbanísticos, arquitectónicos y la construcción de obras.

Otros instrumentos. Finalmente, se ha considerado la redacción de proyectos de ley que le permitan al Estado determinar, reservar y desarrollar aquellos terrenos que considere prioritarios para la aplicación de esta política. La legislación proyectada deberá definir los procedimientos para la congelación del uso de la tierra y determinación del precio de compra desde el momento en que se señale un terreno como prioritario hasta la fecha de adquisición. Esta legislación también servirá para desarrollar la propuesta hecha por el Ministerio de Agricultura de crear zonas verdes alrededor de las grandes ciudades, las cuales servirán como áreas de transición entre la ciudad y el campo.

Financiación

Dada la índole de servicio que presta la edificación (vivienda, comercio, oficinas) y su alto valor unitario en relación con productos de consumo, es necesario otorgar financiación de largo plazo al usuario final. La actividad del constructor depende de la demanda efectiva por la edificación

y esta de las condiciones de la financiación (plazo e intereses). Así, la inversión depende en este sector, mucho más que en otros, de la existencia de medios de financiación de largo plazo al usuario. Otras variables que inciden en la transformación de demanda potencial en efectiva, son la cuota inicial y la relación entre el ingreso y la cuota mensual de pago. También influye la facilidad de las transacciones, tanto en el sentido de aumentar la demanda final por vivienda nueva, como en el de dar una utilización más intensiva al acervo existente de vivienda.

No puede entenderse una política de vivienda dirigida exclusivamente a algunos sectores tomados como compartimientos estancos, ni a la sola financiación de viviendas nuevas, olvidando la necesidad de mejorar las existentes y la transferencia de estas entre las familias según sus necesidades o gustos. El olvido financiero del acervo existente conduce con frecuencia al deterioro o a la subutilización de grandes áreas urbanas y de los recursos en ellas invertidos. El exceso de atención financiera a un solo tipo de vivienda conduce a la saturación transitoria del mercado para ese renglón de la edificación.

Debido a que los proyectos promovidos por el sector privado continuarán constituyendo una proporción considerable del desarrollo urbano, se orientará la financiación, las inversiones públicas complementarias y demás herramientas pertinentes hacia el estímulo de proyectos que por su tipo e intensidad de uso, localización, nivel de servicios y sistema de ejecución y administración coadyuven la aplicación de las políticas de desarrollo urbano.

Vale la pena subrayar que en el desarrollo urbano se da el caso clásico que justifica la intervención estatal dentro de un criterio de economía mixta: los costos privados de algunas soluciones al problema habitacional difieren significativamente de los costos sociales.

Como en Colombia los mecanismos tradicionales de zonificación y normas físicas no han logrado evitar el crecimiento urbano desordenado, el Gobierno considera necesario intervenir directamente en el proceso de urbanización, encauzando la totalidad del crédito del Banco Central Hipotecario y de las entidades oficiales o semi-oficiales cuya función sea financiar la construcción, hacia aquellos proyectos públicos y privados que cumplan con los objetivos propuestos.

En lo que se refiere a los recursos captados por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, estos se destinarán preferencialmente hacia aquellas ciudades donde se garantice la demanda de usuarios que pueden utilizar este tipo de financiación y parte de estos recursos se encauzarán hacia proyectos que el Gobierno considere convenientes y prioritarios.

Por último, se determinarán prioridades en la asignación de recursos a cierto tipo de proyectos. Se le dará preferencia a los desarrollos integrados o programas de renovación urbana que contemplen soluciones multifamiliares. Se apoyarán los centros comerciales que no estén situados sobre las vías rápidas de los planes viales o que no presenten perjuicios para el movimiento vehicular en las mismas.

La fuente más importante de captación de recursos para inversión en construcción seguirá siendo el ahorro interno voluntario. Para este efecto, el Gobierno ha introducido modificaciones en el sistema de valor constante, que permiten tanto a través del Banco Central Hipotecario como de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda disponer de recursos cuantiosos de inversión. Como

complemento, el Gobierno destinará los recursos del presupuesto primordialmente a programas de vivienda y desarrollo urbano que cumplan los objetivos arriba expuestos.

Entre las principales entidades que participan en esta política se encuentra el Banco Central Hipotecario. El criterio varias veces expresado por el Gobierno de lograr un cierto grado de especialización de funciones en las entidades a su cargo, señala para este un rumbo específico hacia la intermediación financiera para el sector de la edificación y el desarrollo urbano. En este sentido vale la pena hacer una distinción entre los recursos de que ya dispone por pasadas colocaciones de cédulas, recuperación de cartera y ganancias por administración de inmuebles; y los nuevos recursos captados, los cuales se dedicarán a programas que cumplan con los objetivos aquí propuestos.

En cuanto a los primeros, su bajo costo promedio los hace especialmente útiles para estimular y fortalecer programas prioritarios del Gobierno en el área del desarrollo y la vivienda. Las instituciones a través de las cuales se canalizarán esos préstamos serán: el Instituto de Crédito Territorial y las Empresas de Desarrollo Urbano creadas para administrar y dirigir proyectos de complementación urbana, o desarrollos integrados especiales y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

Por su parte, el Instituto de Crédito Territorial acentuará progresivamente su papel de instrumento directo del Gobierno en la ejecución de sus políticas en el sector de la vivienda como elemento fundamental del desarrollo urbano. Sus funciones serán las siguientes:

a) Continuará con sus sistemas tradicionales de construcción y financiación de vivienda popular, a través de los programas ya bien conocidos por el país, ajustándose a las nuevas políticas urbanas. En particular, evitará que sus desarrollos aumenten la dispersión de las ciudades y los costos de transporte, y dotará sus barrios de todos los servicios públicos necesarios;

b) Desempeñará el papel de entidad promotora de programas de complementación urbana y desarrollos integrados especiales;

e) Administrará los subsidios para vivienda que tengan como origen aportes directos del Gobierno Central; y

d) Encauzará los recursos destinados a la construcción de viviendas provenientes de entidades como el Fondo Nacional del Ahorro.

El alcance de la política que aquí se presenta hace necesario que el Instituto de Crédito Territorial trabaje coordinada mente tanto con las autoridades municipales, como con aquellas entidades estatales dedicadas al desarrollo urbano.

Por otra parte, los lineamientos anteriores representan un marco de referencia claro a partir del cual el sector privado puede planear su acción. En la actividad financiera, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el público en general ya conocen con claridad el respaldo que el Gobierno le ha dado a las mismas en la presente coyuntura económica.

La política de desarrollo urbano aquí descrita busca evitar que en la urbanización de algunos terrenos, las utilidades provenientes del incremento en los precios de la tierra queden en manos de unos pocos en vez de beneficiar a la comunidad en general. Nada impide que el sector privado

urbanice, construya, tome en arriendo e invierta en negocios dentro de áreas urbanas que hayan sido determinadas como prioritarias para el desarrollo y obtenga utilidades en estas actividades.

Además, aún en las ciudades en donde se efectúen desarrollos estatales, estos absorberán solo parte de la dinámica total del crecimiento de la ciudad. El resto se continuará haciendo a través del sector privado bajo normas y procedimientos elaborados por las entidades de orden nacional o municipal pertinentes, dentro de los criterios señalados en este Capítulo.

Para lograr que las entidades de crédito para vivienda del sector oficial enmarquen su actividad crediticia dentro de la política urbana del Gobierno, se ha creado un Comité Asesor del Ministerio de Desarrollo, integrado por funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Banco Central Hipotecario, del Instituto de Crédito Territorial y de Planeación Nacional, asesorado cuando se considere conveniente por representantes de las autoridades municipales, del sector privado y de los gremios.

Este Comité evaluará y conceptuará sobre los planes reguladores de los municipios, con el fin de encauzar los recursos financieros hacia aquellos cuyos planes de desarrollo urbano sean congruentes con las políticas del Gobierno. Igualmente asesorará y asistirá a los municipios en la preparación de los términos de referencia y solicitudes de financiación que sean necesarias para la contratación de estudios. En esta materia se utilizarán preferencialmente los servicios prestados por el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo —FONADE—.

Finalmente, el Comité identificará, de acuerdo con los planes de desarrollo urbano municipal, los sectores y barrios hacia los cuales deben canalizar sus recursos las entidades de créditos oficiales, y para qué tipo de desarrollos. En lo posible se evitará que estos organismos financien soluciones habitacionales individuales y dispersas. Estas recomendaciones, una vez aprobadas por el Ministerio de Desarrollo, se presentarán a la consideración de las respectivas Juntas Directivas de estos institutos.

TERCERA PARTE

PROGRAMAS SOCIALES

4

PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION

Introducción

La situación nutricional de la población colombiana constituye, sin duda alguna, uno de los problemas sociales más agudos del país. Alrededor del 60% de los niños menores de cinco años presenta algún grado de desnutrición y un estudio reciente muestra que el 30% de las familias tiene una mala nutrición. De acuerdo a las investigaciones, las deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años en Colombia. Este grupo, considerado como el más vulnerable desde el punto de vista nutricional, presenta tasas de mortalidad nueve veces más altas que las de los países desarrollados.

Los estragos de la desnutrición afectan de manera alarmante la principal riqueza de cualquier sociedad, es decir, el potencial de sus recursos humanos. Estudios realizados por diferentes investigadores nacionales e internacionales coinciden en afirmar que la desnutrición tiene un gran impacto negativo en el desarrollo físico y mental de los niños. La carencia de proteínas durante los primeros meses de vida afecta notoriamente las medidas de peso y tamaño físico del niño. Respecto al desarrollo mental parece ser, por ejemplo, que el cerebro de niños que han sufrido la desnutrición severa tiene menor tamaño que el promedio, y de 15 a 20% menos células cerebrales, disminuyendo sensiblemente su capacidad intelectual y de aprendizaje, su receptividad, su memoria y, en particular, su rendimiento escolar. Este fenómeno puede ser, precisamente, la explicación de una parte sustancial de las bajas tasas de retención escolar y del hecho de que una gran masa de niños repita los primeros años de primaria.

La desnutrición afecta, finalmente, la capacidad y productividad en el trabajo de las personas. Se ha demostrado que el mejoramiento de la dieta puede elevar la productividad del trabajador y que una mejor nutrición aumenta la vida promedio de la población.

En síntesis, el problema de la desnutrición que aqueja al pueblo colombiano, no sólo disminuye su bienestar biológico, obstaculizando la elevación de los índices educativos, técnicos y de productividad que son base de su capacidad para generar ingreso, sino que disminuye la eficacia de los esfuerzos que el Estado realiza en campos tan variados como la salud, la educación y el desarrollo agrícola.

Las razones anteriores han llevado al Gobierno a proponer el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición —PAN— como pieza central de los Programas Sociales del Plan de Desarrollo, a encarar el problema en una forma integral y a colocar el bienestar alimentario y nutricional de la población colombiana como una prioridad nacional impostergable.

El PAN se pondrá en marcha mediante una estrategia que implica desarrollo agrícola, desarrollo industrial con tecnología adaptada a las condiciones colombianas, y distribución del ingreso. Contempla una serie de acciones en distintos sectores y áreas que constituyen un conjunto integral de políticas de producción, consumo y mejor aprovechamiento biológico de aquellos productos que pueden ser más eficaces en la solución de los problemas alimentarios y nutricionales de la población colombiana.

El objetivo primordial del PAN será lograr un progresivo bienestar alimenticio de las clases socioeconómicas menos favorecidas, a través de un abastecimiento adecuado de alimentos nutritivos que, conjuntamente con el apoyo de programas de distribución directa de ciertos nutrientes, contribuya al mejoramiento del estado de salud de esta población especialmente de la población infantil.

Los supuestos en que se basa el Plan son los siguientes:

1. Una dieta adecuada tiene un impacto benéfico sobre la salud de los niños y las madres y, por tanto, disminuye las necesidades de inversión en el sector salud.
2. La solución del problema de la desnutrición afecta positivamente la capacidad productiva, tanto física como intelectual de la fuerza de trabajo, y no sólo de la actual generación, sino de las venideras.
3. Una apropiada política de alimentación y nutrición aumenta la productividad de las inversiones en educación, por cuanto no sólo acrecienta la capacidad de estudio y asimilación de los alumnos sino que también reduce las actuales tasas de deserción escolar.
4. Una proporción importante de los alimentos es producida en Colombia por campesinos con poca tierra y, por lo tanto, un programa regional de producción de alimentos beneficia a los grupos más pobres del sector rural.
5. Los acueductos y alcantarillados constituyen una inversión en servicios públicos con gran beneficio social directo. Siendo esta una necesidad ya sentida por la población, un amplio programa de acueductos y alcantarillados representa un componente fundamental de cualquier esfuerzo en el campo de la salud y de la nutrición.
6. El país ha desarrollado una tecnología propia para la industrialización de alimentos de alto poder nutricional.
7. Una campaña masiva de educación alimentaria puede mejorar los patrones nutricionales de las familias, aún dentro de las limitaciones de ingreso existentes para la mayoría de los colombianos.
8. Por fallas en comercialización, el país pierde una proporción importante de los alimentos producidos.
9. Parece haber una relación indirecta entre los embarazos frecuentes y el estado nutricional de la madre. A medida que aumenta el número de embarazos, especialmente cuando el intervalo entre uno y otro es muy corto, se encuentra que el estado nutricional de la madre ha sido afectado en razón de cierto agotamiento de sus reservas biológicas. De ahí que las campañas de educación nutricional podrán referirse a la conveniencia del espaciamiento temporal de los nacimientos, en razón de propósitos nutricionales.

El primer elemento del Plan de Alimentación y Nutrición consiste en una estrategia de desarrollo agrícola enderezada a aumentar la productividad de la gran masa de campesinos con poca tierra. El sector tradicional es el que origina la mayor parte de los alimentos de consumo directo. Su potencial productivo es inmenso, y podría desarrollarse a través de la adopción de algunas técnicas modernas de producción. En productos como el maíz, la sola aplicación de fertilizantes, fungicidas y semillas mejoradas podría, en pocos años, triplicar la producción por unidad de superficie. Aún la utilización de una tecnología menos compleja que la descrita, muy probablemente duplicaría de manera inmediata los actuales rendimientos.

Por otra parte, un aumento continuo en la oferta de alimentos de alto poder nutritivo es condición fundamental para poner freno a las alzas que estos han sufrido en los últimos años. Ello podría mejorar sustancialmente los niveles nutricionales, si se tiene en cuenta que los escasos ingresos son una de las causas principales de la desnutrición entre los estratos más pobres y que estos han disminuido sus niveles de ingreso real como consecuencia del proceso inflacionario. Al mismo tiempo, si la mayor oferta de alimentos se obtiene a través de una mejora en la producción por hectárea, y se garantiza un nivel adecuado de demanda por esos alimentos, es posible incrementar el ingreso neto de los campesinos y romper así una de las causas que determinan el problema nutricional de la población rural.

Se logra entonces de manera simultáneamente incrementar la producción de alimentos y aumentar los ingresos y el nivel nutricional precisamente del sector más pobre de nuestra población) Par te de la producción de alimentos necesaria para el Plan de Nutrición provendrá de los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado —DRI— que ejecutará el Gobierno.

Un segundo elemento del Plan es la compra por parte del Estado de alimentos para mejorar el nivel nutricional del 10% al 20% más pobre de la población. Este programa, a más de redistribuir ingresos y de mejorar la nutrición de los grupos más vulnerables, fomentará la producción de alimentos.

Simultáneamente, se pondrá en ejecución un programa de estímulo a la industrialización de alimentos de alto poder nutricional, para venta al público en general y para suplementar la dieta de los grupos vulnerable. Se financiará la producción y el mercadeo de pastas fortificadas, de alimentos proteínicos derivados de la soya y de mezclas vegetales de alto poder nutritivo. La tecnología en este campo ha sido desarrollada en Colombia y exportada a otros países. Complementariamente, (se harán campañas masivas de educación para desviar el consumo de productos poco nutritivos hacia aquellos con alto poder nutricional.

Finalmente, e integrarán los programas de nutrición con el programa de Centros de Atención Integral al Preescolar, los cuales constituyen el punto ideal de contacto para alcanzar a los niños de las familias más pobres.

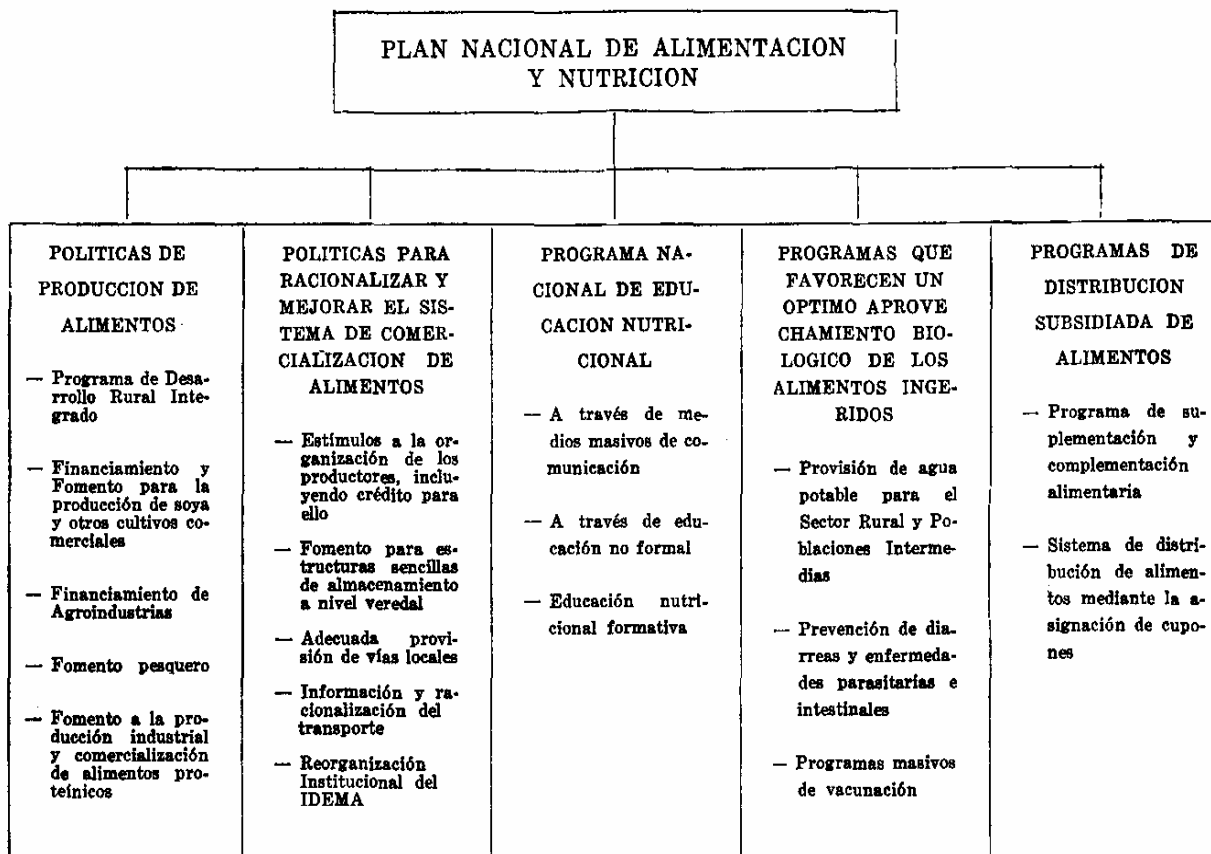
El éxito del Plan de Nutrición está condicionado al mejoramiento de la salud de la población, pues un organismo enfermo no puede absorber y aprovechar adecuadamente los nutrientes que ingiere. De ahí que los programas de suministro de agua potable y construcción de alcantarillados, así como la extensión de la red de puestos de salud y de la cobertura por parte de personal paramédico que eduque a la población en aspectos nutricionales, sean elementos fundamentales del Plan.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición se presenta esquemáticamente en el Gráfico No 1.

La producción de alimentos

Es imprescindible iniciar cualquier discusión de un Plan de Alimentación y Nutrición con el análisis de la situación existente en materia de suministro de alimentos, tanto los producidos nacionalmente como los importados.

GRAFICO 1



La evolución agropecuaria de Colombia desde 1950 ha de terminado la ampliación de la brecha entre la agricultura comercial y la tradicional. El subsector moderno ha experimentado notorio incremento en producción y productividad, gracias al desarrollo de una capacidad empresarial, a la aplicación de tecnologías modernas y al relativamente amplio crédito que se le ha otorgado. Por otra parte, el subsector tradicional, donde se origina el 55% de los productos de consumo alimenticio, muestra signos de estancamiento, tanto en producción global como en productividad, debido parcialmente a la dificultad de acceso al crédito, a la ausencia de tecnologías apropiadas a sus necesidades de producción, a la baja calidad de sus tierras y al deficiente grado de capacitación de su fuerza de trabajo. Este último factor dificulta aún más la difusión del cambio técnico y económico que se requiere para lograr el avance de este subsector.

Es así como la agricultura comercial se ha expandido a una tasa anual de 7% desde 1970, mientras que la tradicional creció a una tasa de 3.3%, ritmo apenas superior al del crecimiento de la población (3.0%).

En los últimos años se ha observado no sólo un aumento de la brecha de productividad entre los dos tipos de agricultura, sino también una tendencia al desplazamiento de los cultivos de baja productividad por los comerciales, tal como lo indica el rápido crecimiento de la superficie cosechada en estos, y el estancamiento o descenso en la superficie dedicada aquellos.

El aumento de la brecha se explica en parte por la desigualdad de condiciones entre los dos subsectores. Por un lado, las imperfecciones del mercado de crédito canalizan este recurso hacia los empresarios comerciales, en tanto que la agricultura tradicional, por la pobreza del pequeño cultivador, tiene poca disponibilidad de crédito. Así, la agricultura tradicional, productora de la mayor parte de los alimentos de consumo directo, al tener poco acceso a los recursos de crédito tiende a estancarse y a ser excluida de los avances de la técnica moderna. El desarrollo de la tecnología agrícola se ha concentrado en aquellos productos propios del subsector comercial, mientras que las tecnologías para los productos y necesidades de la agricultura tradicional no han tenido ningún avance significativo.

Siendo el ICA el principal organismo creador y difusor de tecnología para el sector agrícola, el Gobierno está en capacidad de orientar su actividad fundamentalmente hacia el desarrollo y extensión de técnicas adecuadas para el subsector tradicional.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición va a centrar su acción en algunos productos seleccionados. Para efectuar su selección ha sido necesario tomar en cuenta, en primera instancia, la calidad alimentaria y nutricional del alimento (su aporte en calorías y proteínas, fundamentalmente), teniendo en cuenta la frecuencia en su consumo, la importancia del producto en el gasto familiar y los costos por unidad de nutriente de cada producto.

El conjunto de alimentos seleccionados es el siguiente:

Leguminosas:	Fríjol, arveja y soya.
Cereales:	Arroz, maíz y trigo.
Amiláceos:	Papa, yuca y plátano.
Proteínas Animales:	Especies menores y pescado.

Los elementos principales del fomento a la producción de estos alimentos son los siguientes:

1) Inversiones en investigación y adaptación de nuevas variedades para producción en fincas pequeñas.

2) El Programa de Desarrollo Rural Integrado —DRI que se discutió en el Capítulo 4, Política Agraria. Como ya se dijo, este programa contempla suministrarle al campesino minifundista tecnología y asistencia técnica, crédito, vías de comunicación, puestos de salud, electrificación rural y facilidades para el mercado.

3) Producción de alimentos en la zona cafetera. El área cultivada con café ocupa el 22% de una zona cuya extensión total es de 5.2 millones de hectáreas. El resto se utiliza principalmente en la producción de alimentos ricos en calorías, como el plátano, la yuca, la caña de azúcar y la ganadería.

Bajo las actuales tendencias, es previsible que el proceso de expansión del área cafetera se haga a costa del desplazamiento de la producción de alimentos, creándose las condiciones para un aumento de los precios de estos con el consecuente deterioro de los niveles nutricionales de la población del área cafetera.

El Plan recomienda que la Federación de Cafeteros, la Caja Agraria, el ICA y otras entidades que actúan en la zona consideren dentro de sus planes este peligro a fin de desarrollar programas

de extensión, investigación y crédito orientados a mantener la oferta de alimentos de la zona, haciendo énfasis en el aumento de la productividad como medio de alcanzar los volúmenes de producción necesarios.

4) Un programa de expansión del crédito al sector moderno de la agricultura a través del Fondo Financiero Agropecuario, por el equivalente de 1US\$ 80 millones. Este programa se concentrará en ganadería y cultivos comerciales incluidos en el Plan, como maíz, trigo, arroz y soya.

5) Financiamiento de agroindustrias con apoyo de financiamiento externo.

6) Un proyecto de fomento pesquero (desarrollo de la acuicultura) que se desarrollará bajo la coordinación del INDERENA y que cuenta con la asistencia financiera de organismos internacionales.

Lo anterior podría repercutir en un aumento significativo de la oferta de alimentos, causar una baja en su precio y desestimular la producción. Esto se puede evitar, efectuando un esfuerzo en la consecución de mercados externos y en el establecimiento y mejora de sistemas de almacenamiento que permitan regular las existencias de los productos. El crédito será utilizado también como mecanismo de planificación para reducir los riesgos de sobreproducción en cualquiera de los productos incluidos en el Plan)

Se establecerán precios de sustentación mínimos, para la producción campesina, con el fin de asegurarle a ese grupo un nivel adecuado de ingresos. Finalmente, vale la pena anotar que las donaciones de alimentos de agencias como CARE, CARITAS y países como Holanda van posiblemente a disminuir, hasta desaparecer en 4 o 5 años. Los países donantes han planteado con cierta razón que esas donaciones deben ir a África y Asia, donde poblaciones enteras se están muriendo de hambre sin tener la capacidad de aumentar su producción en un mediano plazo. En Colombia por el contrario, existe un gran potencial agrícola por desarrollar.

Aunque esa decisión constituye un serio reto para los colombianos, por múltiples razones el país no tendrá otra alternativa que aceptarla. Las entidades internacionales, por su parte, están listas a colaborar durante el período de transición para que Colombia aumente su producción agrícola, y pueda sustituir las donaciones externas de alimentos. Es importante anotar que, a largo plazo, el país está en capacidad de diseñar una política agrícola más racional, si eliminadas esas donaciones, se adelanta un programa de alimentación y nutrición basado en la producción agrícola doméstica.

Fomento a la producción de alimentos procesados de alto valor nutricional

La industria procesadora de alimentos desempeña papel de singular importancia, tanto en el suministro de alimentos, como dentro de la actividad industrial en general. Por una parte, alrededor del 55% de los alimentos en Colombia sufre algún proceso de transformación industrial y, por otra, la participación relativa de la industria de alimentos en el conjunto del sector industrial es una de las más altas.

El procesamiento de alimentos se lleva a cabo primordialmente en pequeñas y medianas industrias. Esta actividad ocupa un 18.9% del personal remunerado y genera el 26.8% del total del valor agregado dentro del conjunto de estos establecimientos industriales. Por esta razón, el incremento del consumo de alimentos no sólo es importante desde el punto de vista nutricional, sino

que reviste gran importancia para el conjunto de la actividad económica del país. De otro lado, en Colombia se ha desarrollado una tecnología propia, (básicamente a través del Instituto de Investigaciones Tecnológicas —IIT) adaptada a nuestras necesidades y a nuestros productos autóctonos. Desafortunadamente, esta investigación no ha tenido aplicación práctica. Las donaciones de alimentos y la política de subsidios de épocas pasadas han sido, entre otras, las causantes de ese fenómeno.

En el campo de la industrialización de alimentos se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1) Se establecerán líneas especiales de crédito a través del Fondo Financiero Industrial, el Fondo de Inversiones Privadas y el IFI, para financiar industrias de alimentos de bajo costo y alto contenido proteínico.

Se incluirán los siguientes proyectos:

- a. Producción y comercialización de pastas alimenticias enriquecidas.
- b. Producción de harinas precocidas de maíz y de arroz.
- c. Producción de harina de soya para consumo humano.
- d. Implantación del uso comercial de harinas compuestas para panificación y producción de pastas.
- e. Producción de proteínas vegetales texturizadas (alimentos procesados derivados de proteína de soya).
- f. Quizás uno de los sistemas más baratos y eficaces para mejorar la nutrición sea a través de la fortificación generalizada de ciertos alimentos producidos en pocas unidades industriales. En Colombia hay una gran posibilidad de actuar en este campo gracias al monopolio de la sal. El Plan estudia la posibilidad de fortificar la sal con hierro para atacar esta deficiencia, asocia da generalmente con la anemia. La correspondiente tecnología ya ha sido desarrollada en algunas partes del mundo.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que tiene una participación porcentual en el precio de la sal, podría subsidiar al Instituto de Fomento Industrial con ese recurso para fortificar la sal de consumo humano. También se estudiará la viabilidad, técnica y económica, de un proceso de enriquecimiento del azúcar y la panela con vitamina A.

2) Se establecerán mecanismos a través de FONADE para financiar al sector privado la elaboración de estudios de mercadeo para productos ricos en proteínas.

3) Se elaborará una ley reglamentaria de la propaganda de alimentos, para evitar distorsiones en la información y educación nutricional, o la promoción engañosa de productos con bajo poder nutritivo.

4) El Gobierno organizará una campaña masiva para educar a la población en aspectos nutricionales y para promover el consumo de alimentos nutritivos. La campaña hará énfasis tanto en productos elaborados por el sector público como por el privado, lo cual constituirá de hecho un apoyo y un subsidio significativo para los productores de artículos con ciertas características de importancia para el logro de los objetivos del Plan.

Reorganización del sistema de comercialización de alimentos

La comercialización de alimentos puede constituir un factor restrictivo de la situación nutricional de la población, si sus deficiencias resultan en limitaciones a la demanda y desestímulos a la oferta.

Una primera aproximación al problema de la comercialización consiste en examinar posibles imperfecciones del mercado. Dos de ellas son fácilmente detectables a través del análisis de precios: imperfecciones de tiempo e imperfecciones de lugar.

Las imperfecciones de tiempo, reflejadas en las variaciones estacionales de los precios, son más graves en el caso de productos perecederos (naranja, tomate y papa, por ejemplo) que en el de productos más durables o en el de los que sufren cierto proceso de transformación industrial (granos, azúcar, manteca). En lapsos relativamente cortos (1 año) se observan diferencias significativas en los precios de un mismo producto, que en algunos casos llegan hasta un 174% (la naranja en Pasto). En tanto que, por ejemplo, la misma diferencia para el precio de la manteca vegetal no alcanza al 10% en ningún lugar. La estacionalidad de los precios se agrava por la perecibilidad de algunos productos, a causa de posibles deficiencias del almacenamiento o por la prisa con que los productores, en especial los pequeños, tratan de vender sus productos inmediatamente después de la cosecha.

Las imperfecciones de lugar se ilustran por la diferenciación regional de precios. Por ejemplo, la diferencia de precios extremos de papa en 7 ciudades, para el mismo mes, va de 92 a 182%, en tanto que en el caso del arroz varía entre un 23 y un 36%. Esta diferenciación revela un alto grado de incomunicación entre las diversas regiones del país y la mayor vulnerabilidad de artículos de mucho volumen y poco valor. Un análisis de la magnitud y evolución de los márgenes de comercialización ayuda a visualizar la naturaleza del sistema de comercialización de alimentos.

Existe comúnmente la creencia de que en Colombia los márgenes de comercialización de productos agropecuarios son excesivamente altos, y de que ellos son en buena parte la razón del extraordinario aumento en los precios de los alimentos. La comparación con los márgenes de comercialización de otros productos muestra que los alimentos se encuentran cerca del promedio y, en algunos casos, por debajo.

A pesar de ello se pueden contemplar reducciones mediante disminuciones en los beneficios de algunos comerciantes o en los costos de comercialización. Estas últimas podrían provenir principalmente de: a) reducción en los costos de transporte intermunicipal y urbano; b) disminución de pérdidas físicas y e) disminución de costos unitarios como consecuencia del incremento del volumen de productos manejados por los diversos agentes de la comercialización o por integración de diversas funciones. Las ganancias comerciales posiblemente susceptibles de reducciones son las ganancias extraordinarias que resultan de posiciones monopolísticas en el mercado, o del acaparamiento y especulación.

Las características de la agricultura minifundista se reflejan en la comercialización de diversas maneras, entre las cuales caben destacarse: a) Los productos de las pequeñas fincas deben ser vendidos rápidamente después de la cosecha, bien sea por su perecibilidad o por la necesidad de pagar deudas acumuladas y satisfacer necesidades básicas. Esto disminuye la capacidad de negociación del minifundista y refuerza las oscilaciones estacionales de los precios; b)

La dispersión geográfica del gran número de unidades productoras y la topografía quebrada, típica de las áreas minifundistas, traen como consecuencia enormes costos de acopio y transporte.

El primer elemento de una política de comercialización consiste en racionalizar el mercado con el fin de obtener reducciones en los costos de comercialización y, donde sea necesario, de ganancias extraordinarias de los agentes comerciales) Simultáneamente, deben operar correctivos apropiados que aseguren el traslado al productor y al consumidor, de los ahorros obtenidos de la racionalización.

En segundo lugar, se reconoce la necesidad e importancia de algunas formas de intervención directa del Estado en la comercialización con el objeto de regular el mercado. Esta intervención debe hacerse de una manera más eficiente de lo que ha sido hasta ahora.

De acuerdo con los enunciados precedentes, se han determinado las siguientes áreas para la acción gubernamental:

1) El Gobierno estimulará la organización de los productores, en particular los pequeños y medianos, para comercializar en conjunto, a través de cooperativas u otras formas asociativas. Esto tenderá a racionalizar la fase de acopio y a centrar la oferta de productos. Este programa está acompañado de investigación y promoción de métodos sencillos de almacenamiento en las zonas productoras.

2) El mejoramiento de la comercialización en su fase rural requiere también de una adecuada provisión de vías. Se continuará la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, pero la selección de nuevas vías tendrá más en cuenta el verdadero potencial de las regiones que se pretende servir.

3) Los costos de transporte son un componente importante de los costos de mercadeo. No se trata de que el Estado entre a operar directamente servicios de transporte, pero sí que propicie acciones orientadas a eliminar el desarreglo organizacional en que éste se desenvuelve, modificando las reglamentaciones vigentes sobre empresas de transporte de carga, por ejemplo. La organización de servicios de información sobre transporte puede ser también de gran conveniencia.

4) De otra parte, se ha considerado altamente recomendable acelerar la preparación de los estudios de factibilidad de mataderos modernos en diferentes ciudades y regiones. Es necesario, sin embargo, que su construcción vaya aparejada con mejoramientos en los canales de distribución, pues la proliferación de intermediarios en el comercio de carne es evidente. También se deberá estudiar las reglamentaciones municipales sobre transporte y sacrificio de ganado, para asegurar que estas no favorezcan el encarecimiento del producto.

5) Se propiciará también una gradual pasterización obligatoria de la leche. La comercialización y el consumo de este producto básico se beneficiarían grandemente con el estímulo a la pulverización de leche fresca, en áreas de excedentes estacionales, con el fin de nivelar graves desequilibrios regionales en el abastecimiento.

6) La racionalización del mercado a nivel minorista resulta tanto de los estímulos de la demanda como de los mejoramientos en el nivel mayorista. Se continuarán y reforzarán los esfuerzos tendientes a la formación de cadenas minoristas, y a la comercialización de alimentos por parte de cadenas cooperativas, cajas de compensación y similares. El Estado utilizará los instrumentos a su alcance para inducir a estas últimas a extender su acción a los grupos de más bajos ingresos, a introducir el concepto de nutrición en sus programas de venta, y a hacer llegar su acción hasta los agricultores.

Programa nacional de educación nutricional

Si bien el consumo de alimentos se encuentra determinado básicamente por los ingresos familiares, su composición se ve afectada por los hábitos alimentarios prevalecientes, en particular por los niveles educativos y patrones culturales, creencias sobre lactancia materna y destete, así como usos higiénicos pre dominantes.

La ausencia de una adecuada educación y la predominancia de patrones culturales alimentarios que no favorecen las condiciones nutricionales de los grupos vulnerables (niños y madres embarazadas y lactantes) de los estratos más pobres constituyen, sin duda alguna, uno de los factores más influyentes en el problema de la desnutrición en Colombia. De ahí que el Programa Nacional de Educación Nutricional sea uno de los elementos del Plan.

Si bien los métodos tradicionales de educación nutricional a través del contacto interpersonal de los profesionales nutricionistas y dietistas pueden haber tenido algún éxito en la creación de conciencia sobre el problema en las comunidades en que se han llevado a cabo, es evidente que no han alcanzado un mayor éxito debido a la pequeña cobertura de estos programas, y tal limitación los hace poco eficaces para llevar instrucción a los amplios segmentos de la población rural y urbana que deben ser educados.

Las técnicas modernas de promoción y comunicación de masas plantean alternativas que pueden complementar las anteriormente mencionadas. Con este objetivo en mente se adelantarán las siguientes acciones:

1) Educación Nutricional a la comunidad a través de medios masivos de comunicación, como la radio, la televisión y los medios audiovisuales, en general) El Estado puede utilizar la radio y televisión de manera muy efectiva para estas campañas. Se llevará a cabo una cruzada nacional y regional, que busca los siguientes objetivos específicos:

- Orientar al consumidor sobre la manera más eficiente de asignar su ingreso a la escogencia de víveres a través de información directa sobre el costo y el valor nutritivo de los alimentos.
- Orientar a la familia hacia una mejor distribución intra familiar de los alimentos disponible tomando en cuenta las necesidades nutricionales de las personas más vulnerables (madres embarazadas, lactantes y niños menores de 4 años).
- Orientar a la familia sobre las diversas maneras de preparar los alimentos sin que pierdan los nutrientes durante este proceso.
- Prevenir enfermedades infecciosas, parasitarias, e intestinales de madres y niños, a fin de optimizar la absorción y utilización de los alimentos ingeridos.
- Realizar una campaña nacional que promueva el entendimiento de la importancia de la lactancia materna en la nutrición del niño hasta la edad de 1 año y que permita educar a la población acerca de los efectos nocivos del destete precoz. Este último objetivo adquiere especial trascendencia para los grupos de menores ingresos si se toma en cuenta que la alimentación prolongada del seno materno constituye, en un buen número de casos, la única posibilidad de supervivencia del infante; por otra parte, la leche materna constituye el alimento por excelencia para el niño en sus primeros 5 meses de vida, no sólo en razón de que le suministra las mejores proteínas y aminoácidos esenciales, sino en razón de que le transmite ciertas condiciones orgánicas que le protegen de diverso tipo de infecciones.

2) Educación Nutricional a través de educación no formal. Se utilizarán las promotoras rurales del Ministerio de Salud, los promotores sociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las nutricionistas y dietistas de los Programas Integrados de Nutrición Aplicada (PINA), las mejoradoras del hogar y extensionistas de diferentes agencias del sector agropecuario y, en fin, los diferentes grupos organizados de la comunidad como elementos multiplicadores de un gran esfuerzo educativo integral alrededor de los problemas nutricionales. Esto requerirá, adicionalmente, el diseño de material educativo adecuado a los diferentes patrones regionales y locales de consumo alimentario editar los manuales respectivos y adiestrar el personal multiplicador.

3) Educación Nutricional Formativa, a diferentes niveles de capacitación profesional y técnica. Se buscará una máxima integración del sistema educativo formal al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

Se considera necesario que el Ministerio de Educación establezca como norma obligatoria el impartir educación alimentaria y nutricional a todos los estudiantes de primaria y bachillerato, así como también a aquellos de las escuelas normales, de carreras técnicas y universitarias. En las zonas rurales se dará un especial apoyo a los programas que promueven la educación a través de huertas escolares.

El Ministerio de Educación y los organismos pertinentes de este sector, ICFES y COLCIENCIAS, propiciarán, en coordinación con las universidades y con el ICBF, la reestructuración académica y nutricional de las profesiones directamente relacionadas con el problema alimentario y nutricional, buscando adaptarlas a las necesidades reales del país y a la ejecución del presente Plan.

Se auspiciará, finalmente, dentro de este programa el diseño y publicación de material educativo destinado a enseñar y a divulgar conocimientos sobre alimentación y nutrición a todos los niveles.

4) Programas que favorecen una mejor utilización biológica de los alimentos ingeridos. Cualquier intento de mejorar las condiciones nutricionales de una población fracasa si no se previene y trata, paralelamente, cierto tipo de enfermedades que impiden una óptima absorción y aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos (diarreas, enfermedades parasitarias e intestinales e infecciosas en general). Dicha prevención y tratamiento gozará, por tanto, de una alta prioridad presupuestal y operativa dentro del sector salud. En este sentido, se consideran fundamentales los Programas de Saneamiento Ambiental y de disponibilidad de agua potable.

En el pasado, el Gobierno Nacional ha hecho un gran esfuerzo por aumentar la cobertura de los sistemas públicos de acueducto y alcantarillado. No obstante, debido a problemas de organización y costos de los recursos externos, no ha sido posible hasta ahora financiar los acueductos de las ciudades y poblaciones con menor capacidad de pago ni el suministro de agua potable en el sector rural. El Plan de Alimentación y Nutrición plantea una acción concreta en estos campos, hasta ahora relativamente abandonados.

Los proyectos de acueductos rurales permitirán realizar pequeñas obras que den acceso a la población campesina a fuentes de agua, sin necesidad de recorrer largas distancias para obtenerla, y establecer un sistema periódico de análisis de su calidad como medida sanitaria, pues no es posible el tratamiento permanente de todas las fuentes de agua del sector rural.

El PAN se propone apoyar el programa de “Promotoras Rurales de Salud” (MINSALUD), que cumple relevante papel en actividades de educación, promoción de demanda de servicios y prestación de acciones mínimas de salud, dirigidas a la protección de la mujer y el niño, los grupos precisamente más vulnerables a la desnutrición.

En razón del entrenamiento polivalente de las promotoras en prevención y atención de salud, se plantea como una factibilidad inmediata utilizar este personal en un vasto programa de promoción nutricional, mediante la ampliación de su jornada laboral, el incremento del número de promotoras rurales, y la apertura del programa en las zonas marginadas de las principales ciudades del país.

La ampliación de puestos de salud, y el entrenamiento de personal paramédico que garantice su funcionamiento hacen par te del Plan de Alimentación y Nutrición, entre otras razones, porque estos son los puntos de contacto directo con las madres y niños.

Programa de distribución subsidiada de alimentos

El Plan se propone también solucionar el problema de la desnutrición en la población más necesitada, la cual se ubica en las capas más pobres —del 10 al 20% de la población— por ser el ingreso el factor limitante para una adecuada nutrición. Dentro de esta población los niños menores de dos años, las madres embarazadas y las lactantes conforman los grupos más expuestos al riesgo, por las razones antes expuestas.

Sin embargo, a través de un manejo de variables económicas que tienen que ver con el conjunto de la población y no con grupos específicos, resulta muy costoso solucionar el problema de nutrición de este grupo. La producción de un alimento, por ejemplo, no se aumenta sólo para niños de dos a cinco años, sino para toda la población demandante. De ahí que sea necesario distinguir entre una estrategia general, que alcanza a una parte amplia de la población, y un grupo de acciones que buscan proteger directamente a los grupos más vulnerables.

Como se puede deducir de lo expuesto anteriormente, una buena parte de los programas esbozados sólo alcanzará su pleno desarrollo a un mediano y largo plazo, y sus efectos sobre el nivel nutricional del pueblo colombiano no empezarán a percibirse hasta pasados varios años desde su iniciación. Aún entonces, no afectarán a toda la población necesitada.

Muchas personas seguirán, pues, sufriendo las consecuencias de la desnutrición, con un costo difícil de justificar en términos humanos. Por esta razón, un programa de alimentos subsidiados para la población más vulnerable es esencial para elevar su estado de nutrición.

El programa de distribución de alimentos que en seguida se describe aspira, entonces, a llegar precisamente a estos grupos, y por lo tanto implica dos mecanismos de distribución:

a) El primero se encamina a suplementar la dieta de los niños menores de dos años, a través de la distribución directa de los alimentos.

b) El segundo consiste en la asignación y repartición de cupones a madres embarazadas y lactantes para adquirir los productos seleccionados (pastas alimenticias fortificadas con pro teínas y mezclas vegetales). Se espera que, al mejorar su propia condición nutricional, las madres podrán

mejorar la del niño, a la vez que se les facilita la consecución de alimentos suplementarios para el infante durante la lactancia.

Uno de los programas tradicionales en el campo de la distribución directa es el de apoyo nutricional a menores a través de las escuelas primarias, centros de salud, sala-cunas y centros del ICBF. Estos constituyen puntos ideales de contacto para los suplementos nutricionales a niños de familias de bajos recursos y también para los programas educativos en nutrición. A través de estos mecanismos Institucionales no solo es posible (brear hábitos alimenticios adecuados y acostumbrar a la población a utilizar mezclas vegetales y otros alimentos de alto poder nutritivo sino que también se facilita la ejecución de programas de educación nutricional para las madres.

En el caso de la escuela primaria, el apoyo nutricional también tiene un impacto directo sobre la calidad de la enseñanza. En primer lugar, en las áreas rurales en general el niño tiene que caminar largas distancias para llegar a la escuela, consumiendo así mucha energía que debe ser repuesta mediante el consumo de alimentos suministrados por el restaurante escolar, para garantizar su normal rendimiento. Por otra parte, la comida que se da en la escuela es uno de los incentivos más claros para que los padres manden al niño a estudiar. Enviar al hijo a la escuela tiene un costo, pues se pierde el trabajo casero de este, y por ello en el sector rural es frecuente que los padres no insistan en la educación de sus hijos. Si al niño se le suministran alimentos en la escuela, el ahorro de la familia puede compensar el costo de no tener el trabajo del menor.

Desafortunadamente, organizar restaurantes escolares no es fácil. Es necesario sistematizar la distribución de los alimentos, entrenar a los maestros, prepararlos y vigilar la ejecución del programa. También habrá que adquirir los alimentos y vender los a precios subsidiados a los niños. Dentro del Plan de Nutrición se plantea una inversión en infraestructura para distribuir estos alimentos y organizar el manejo, vigilancia y evaluación del programa. El subsidio a los alimentos repartidos tiene que venir del presupuesto nacional en el caso de la escuela primaria, y de la Ley 27 de 1974 en el caso de los alimentos distribuidos a través de los Centros de Atención Integral al Preescolar.

Por razón de los recursos limitados del presupuesto, los programas de restaurantes en la escuela primaria se concentrarán en el sector rural, donde el beneficio de esta acción es más claro en términos de rendimiento del niño y de la retención escolar. Pero el mayor esfuerzo de apoyo institucional se hará entre niños menores de siete años, tanto en el campo como en la ciudad, en desarrollo de la citada ley.

Para que tengan un real efecto, los programas de suplementación de alimentos deberán combinarse con ciertos servicios mínimos de salud, enderezados a solucionar muchas de las enfermedades que causan o que son el resultado de la desnutrición del niño.

Parte de esta infraestructura ya existe, o está en proceso de formación. Adicionalmente será necesario ampliar las facilidades existentes. Existen fuentes para financiar el entrenamiento del personal y la dotación de los nuevos puestos de salud.

Para evitar los efectos adversos de regalar los alimentos, se subsidiará parte del costo de compra de los suplementos alimenticios, o se ofrecerán como parte de un paquete integral de salud.

Vale la pena anotar que dentro de este paquete se incluirán instrucciones sobre nutrición para las madres.

Aunque se espera que las campañas masivas de educación nutricional tengan efectos favorables sobre toda la población, estas tendrán que complementarse con la instrucción de persona a persona.

Distribución de alimentos mediante la asignación de cupones

La segunda faceta del programa de distribución de alimentos consiste en cupones a las madres embarazadas lactantes a través de los centros y puestos de salud.

Los cupones tendrán un valor específico y servirán única mente para pagar parte de los productos distribuidos a través de las redes comerciales existentes en el país o a través de la infraestructura pública, Centros de Atención Integral Preescolar y otros centros del ICBF. Los productos así subsidiados serían: mezclas vegetales con alto contenido proteínico y pastas alimenticias enriquecidas con proteínas. De esta manera se podrá ofrecer alimentos de alto valor nutricional a precios subsidiados a los grupos más vulnerable y a la vez se estimulará la producción y comercialización de estos productos por parte del sector privado.

Se considera que sólo las empresas privadas pueden generalizar el reparto en todo el territorio nacional de estos alimentos a través de la red comercial de tiendas y almacenes, y que un programa de cupones, como el propuesto, le garantiza un mercado a estos productos. Esto constituirá estímulo muy eficaz para la producción de los alimentos anteriormente mencionados. La ejecución del programa requiere, en primer término, ampliar la infraestructura de distribución existente, al igual que la de la administración. En segundo término, el aumento en la demanda de alimentos comprados por el Estado tendrá que suplirse con incrementos inmediatos en la producción agropecuaria y en su industrialización. Esta condición, al mismo tiempo, servirá de incentivo para lograr una oferta suficiente de alimentos sin procesar e industrializados, supuesto necesario para el funcionamiento de los programas del Plan de Alimentación y Nutrición. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que los programas de repartición directa no siempre llegan a los niños menores de dos años. De ahí que se haya buscado no concentrar la atención exclusivamente en los sistemas de suplementación nutricional, aunque este haya sido en el pasado el principal componente de los programas de nutrición.

Evaluación y vigilancia del plan

Al evaluar los diferentes programas y proyectos de nutrición incluidos en el Plan, deberá determinarse el grado en que se alcancen los respectivos objetivos y metas dentro de un plazo determinado. La evaluación deberá ser un proceso continuo, lo que implica el examen periódico de los esfuerzos realizados en la ejecución de los proyectos, programas y actividades; de los obstáculos operacionales encontrados y finalmente, de los cambios o resultados alcanzados con respecto a la situación original. Este análisis permitirá realizar los ajustes necesarios y reformular los sistemas y planes de ejecución para el período siguiente. Como la realización del presente Plan requiere distintos componentes sectoriales, se establecerá un sistema coordinado de evaluación, con base en indicadores específicos para cada área.

9

PROGRAMAS DE SALUD Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

Introducción

Dada, la estrecha relación que existe entre los diversos problemas sociales en los campos de la salud, la educación y la nutrición, se ha enfocado su solución en forma integral a fin de lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y el cumplimiento de los objetivos propuestos. Este enfoque permite establecer por ejemplo, que los problemas del sector salud no dependen tan sólo de los esfuerzos que realice el sector en particular, sino también de la participación adecuada de los de más sectores dentro de sus propias esferas de acción.

En este orden de ideas, las políticas que se proponen para el sector salud están estrechamente relacionadas con las que se establecen dentro del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, el Programa de Desarrollo Rural Integrado, el Plan del Sector Educativo, la Política de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas y demás políticas del presente Plan.

La actual administración es consciente de la importancia que tienen para el desarrollo del país las inversiones destinadas a mejorar la salud, por ser una forma de contribuir al bienestar de las gentes y, además, porque reconoce que el principal recurso de una sociedad es su capital humano. Precisamente, los altos índices de enfermedades en la población reducen sustancialmente el potencial productivo de la fuerza de trabajo y tienen repercusiones negativas en el desarrollo de las futuras generaciones.

Por esta razón, y dadas las altas tasas de morbilidad y mortalidad en la población infantil, el Gobierno ha considerado a los niños como un objetivo fundamental de su política social y, obviamente, debido a la importancia que tiene el proceso de gestación en el desenvolvimiento físico e intelectual de los seres humanos, el Plan considera también a las mujeres embarazadas como una prioridad de su estrategia.

El factor demográfico es uno de los aspectos fundamentales de una política integral de desarrollo y en este sentido, se facilitará la información y medios necesarios para que toda pareja e individuo decida libre y responsablemente sobre el número de sus hijos.

De otro lado, es importante anotar que la mortalidad en el país ha venido disminuyendo fundamentalmente como resultado de los programas preventivos de saneamiento ambiental e inmunización y, en menor grado, del aumento en la accesibilidad a las instituciones que prestan servicios generales de salud.

Estas circunstancias unidas al hecho de que el país aún presenta síntomas de enfermedades originadas en deficientes condiciones sanitarias, hacen que el suministro de agua potable y alcantarillado, las campañas de vacunación y la educación en aspectos relacionados con la salud y la nutrición constituyan programas de la más alta prioridad. Esto es, de un acertado diagnóstico de la situación de salud del pueblo colombiano, se deriva la necesidad de ampliar los

programas de medicina preventiva acompañados de un uso más racional de las inversiones del Estado en tratamiento de enfermedades.

Naturalmente dentro de todo este esquema de racionalizar el uso de los recursos del Estado se debe resaltar la implantación del Sistema Nacional de Salud, por medio del cual se coordinan todas las instituciones, agencias u organismos que prestan servicios de salud a la comunidad. Este instrumento se entiende como un conjunto de elementos y mecanismos a través de los cuales se organizan los recursos humanos y la capacidad instalada, con el objetivo primordial de aumentar los servicios y mejorar la calidad de los mismos.

Diagnóstico

No obstante los logros alcanzados a través del tiempo, las condiciones de salud de un amplio sector de la población colombiana son de características alarmantes. Los tradicionales problemas de desnutrición y enfermedades infecciosas continúan siendo las causas predominantes de la morbilidad y de la mortalidad especialmente en los grupos de menor edad.

Del total de muertes en el país, el 43.1% ocurre en niños menores de cinco años que constituyen el 18% de la población. Las defunciones de los niños menores de un año, sin tener en cuenta el sub-registro, ascienden al 27.6% del total a pesar de que sólo representan el 3.9% de la población.

La falta de una adecuada provisión de servicios sanitarios tiene graves repercusiones sobre los estados de salud, puesto que el 50% de las enfermedades contagiosas son transportadas por el agua y son precisamente enfermedades en gran parte de origen hídrico, tales como la gastroenteritis y las diarreas, las principales causas de muerte hasta los 15 años. Esta situación afecta básicamente a las zonas rurales debido a que sólo el 29% de estas cuentan con servicio de agua potable, mientras que en las zonas urbanas el 73% de la población dispone de este servicio.

Es importante resaltar la íntima relación que existe entre el problema anteriormente descrito y la desnutrición. En efecto, las enfermedades infecciosas dificultan la absorción de los alimentos y agravan la desnutrición y, a su turno, la persona desnutrida se enferma más fácilmente y tiene menores posibilidades de mejorar su estado de salud.

En cuanto se refiere a servicios de atención médica y hospitalaria, el sector privado atiende un 15% de la población y las instituciones de seguridad social el 10%. Correspondería al Ministerio de Salud y sus agencias la atención del 75% restante; sin embargo, su cobertura actual alcanza solamente a un 39%.

La capacidad hospitalaria en el país es de 46.625 camas con una tasa de ocupación promedio del 60.8%. Este índice varía entre 14% en los hospitales pequeños de menos de 10 camas (básicamente rurales) y 82% en los grandes, con más de 500 camas. Este bajo grado de utilización indica la existencia de factores tales como deficiencias en la comunicación, mala localización de los servicios, desconocimiento de su existencia, de la atención y fallas en la administración.

A pesar de que existen en el país más o menos 12.000 médicos (1 por cada 2.000 habitantes) el problema fundamental radica en su mala distribución geográfica, con una

concentración del 74.2% en las capitales de departamento, cuya población es aproximadamente un 35% del total del país. En cuanto se refiere al recurso odontológico y de enfermeras, la distribución geográfica es similar a la descrita para el recurso médico pero su disponibilidad es aún más baja. Aunque se han hecho esfuerzos sustanciales en la formación y capacitación de personal paramédico y auxiliar, los programas sólo cubren una tercera parte de la población rural.

El diagnóstico aquí descrito refleja de manera muy general algunos aspectos de la situación de salud del país. En síntesis, la mitad de la población no tiene acceso a atención médica, como lo indica el hecho entre otros, de que el 40% de las defunciones no tienen la respectiva certificación.

Políticas

Como políticas para el Sector Salud el Gobierno Nacional ha identificado las siguientes:

1) Aumentar la cobertura de los servicios de salud con prioridad en el grupo materno-infantil considerado como el más vulnerable de la población. Esto con el objetivo primordial de reducir la mortalidad y la morbilidad del niño, especialmente en las edades de mayores exigencias para su desarrollo.

2) Disminuir la brecha que en materia de servicios relacionados con la protección de la salud separa aún a las poblaciones rurales de las urbanas.

3) Disminuir la morbilidad causada por enfermedades infecciosas y parasitarias, mediante el incremento de los programas de medicina preventiva, con énfasis en el suministro de agua potable, alcantarillados y campañas de vacunación) Se fomentará la educación sanitaria con el fin de que la comunidad se informe sobre las enfermedades, el cuidado de la salud y los sistemas preventivos y de atención médica.

4) Utilizar al máximo la capacidad hospitalaria existente en el país para aumentar y mejorar los servicios de recuperación de la salud. Se buscará dotar todas estas instituciones con recursos humanos y demás elementos indispensables para su funcionamiento.

5) Aumentar la formación del personal paramédico y auxiliar a un nivel tal que sea posible delegarle la prestación del mayor número de servicios básicos de salud, con una adecuada supervisión que garantice la calidad de los mismos.

6) Coordinar todas las instituciones que de manera desarticulada e inconexa trabajan en busca del mejoramiento de la salud, con el fin de evitar en todas las formas posibles la duplicación de acciones y la dispersión de recursos físicos y humano Vale la pena destacar la nueva legislación que se ha dictado para conformar el Sistema Nacional de Salud, la cual facilitará la consecución de este punto de política.

7) Integrar los esfuerzos del Sector Salud con los de los demás sectores para lograr una mejor contribución al desarrollo social y económico del país.

Las anteriores consideraciones no significan que el Gobierno destinará única y exclusivamente sus esfuerzos a los grupos, áreas o sectores allí establecidos, con el abandono de otros objetivos diferentes a los arriba enunciados. Lo que se quiere significar es que un volumen adicional de recursos humanos, técnicos y financieros se destinará a las áreas escogidas en una proporción mayor a la que se venía asignando históricamente.

Instrumentos

Como instrumentos básicos para llevar a cabo los lineamientos de política anteriormente expuestos el Gobierno cuenta con:

1) El Sistema Nacional de Salud establecido por el Decreto- Ley 056 de 1975, que tiene como eje central la regionalización de servicios con niveles de atención médica claramente definidos y tendrá cuatro niveles: rural, local, regional y universitario. La dotación de recursos humanos y técnicos así como la capacidad de prestación de servicios, se incrementa paulatinamente desde el nivel rural cuya unidad básica es un promotor de salud, pasando por el nivel regional en donde se cuenta con personal médico y paramédico especializado en algunas áreas básicas, hasta el nivel universitario que dispone de personal altamente especializado. Se busca una utilización más eficiente de los recursos mediante la remisión del paciente al nivel que le corresponda de acuerdo a su estado de salud. Así se evita la innecesaria congestión que se presenta en los centros hospitalarios de los niveles más elevados por pacientes con patologías que pueden ser atendidas en los niveles más bajos.

2) El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición que por sí solo es toda una estrategia de desarrollo. Sus programas y proyectos ya han sido descritos en el capítulo anterior.

3) El Plan de Inversiones en Acueductos y Alcantarillados, elaborado para el período 1975-1978. Este se dirige fundamentalmente a la población colombiana de bajos ingresos, que difícilmente lograría este beneficio por autofinanciación de las obras. El Plan estimulará el auto desarrollo de los organismos regionales encargados de la prestación de los servicios, sobre la base de una descentralización administrativa que propicie la participación local en el planteamiento y solución de sus problemas.

4) La Ley 27 de 1974 mediante la cual se crean los centros de atención integral al preescolar, para los hijos de los emplea dos públicos y de los trabajadores oficiales y privados, tiene como objetivo el lograr un mejor desarrollo biológico, psíquico y social de la niñez colombiana. Estos programas y servicios se extenderán a la población menor de 7 años proveniente de trabajadores independientes y de padres que se encuentran en estado de desempleo. Los centros contarán con personal idóneo que garantice una prestación eficiente de los servicios y serán unidades operativas de enlace entre la comunidad y el Estado para campañas relacionadas con la salud y la nutrición.

5) Fortalecimiento de los hospitales a través de las transferencias de fondos provenientes de los impuestos a las ventas de licores y de las loterías. Se presentarán medidas legislativas con el fin de destinar a los servicios de salud los fondos obtenidos de las loterías, evitando que el juego se traduzca en beneficio de los empresarios. Se prevé la implantación de tarifas progresivas para el cobro de servicios a fin de que las personas paguen de acuerdo a su nivel de ingreso.

6) El Programa de Desarrollo Fronterizo cuyo objetivo primordial es la incorporación de las zonas limítrofes al proceso de desarrollo socio-económico del país y contempla vacunaciones masivas, la construcción y dotación de puestos y centros de salud, de acueductos y alcantarillados rurales y la provisión de agua potable a la población dispersa.

Programas del sector de acueductos y alcantarillados

Mediante el Plan de Inversiones en este sector para el período 1975-1978, el Gobierno Nacional busca beneficiar a una gran parte de la población del país, principalmente en los niveles de bajos ingresos, cuyas necesidades de acueducto y alcantarillado son las más apremiantes.

En el planteamiento del Plan de Alimentación y Nutrición se destaca, como uno de los aspectos primordiales, la necesidad de construir o adecuar los suministros de agua, tanto en forma

cuantitativa como cualitativa, dado que cualquier programa de este tipo fracasará si la población es vulnerable a las enfermedades transmitidas por el agua, y puede darse el caso de que las precarias condiciones de salud le impidan asimilar debidamente los alimentos mejorados que pudieran ponerse a su alcance.

El Programa de Desarrollo Rural Integrado tendrá también sus repercusiones favorables en el sector sanitario, a medida que se vayan ejecutando cada una de las etapas previstas. El sector afronta restricciones para su desarrollo. Dentro de la gama de los servicios públicos es quizá el que presenta la más baja tasa de recuperación de las inversiones y solamente en muy pocos sistemas se pueden lograr grados de rentabilidad que conduzcan a una autofinanciación para su mantenimiento y ensanche. Por esta razón se requiere un aporte muy significativo del Estado.

Las restricciones de orden institucional se refieren principal mente a la convergencia del proceso decisorio al nivel central, con el consiguiente marginamiento de las autoridades locales y de la comunidad en el planteamiento y solución de sus propios problemas. Los servicios de acueducto y alcantarillado son prestados en el país, básicamente por el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), por el Instituto Nacional de Salud (INAS) y por las Empresas Públicas Municipales.

Operan además en el Sector, en menor proporción entidades como: Corporaciones Regionales (C.V.C., C.A.R., C.D.M.B.), I.C.T., INCORA, FEDECAFE y algunos municipios independientes.

El INSFOPAL atiende las poblaciones con más de 2.500 habitantes. Opera a nivel departamental y local a través de las sociedades anónimas llamadas ACUAS, las direcciones seccionales y las oficinas o agencias locales. Es responsable además del control normativo, asesoría, vigilancia y coordinación de los organismos encargados de la prestación de estos servicios.

El INAS ejecuta el programa de Saneamiento Básico Rural, a nivel departamental, a través de seccionales, dando solución a los problemas de acueducto y alcantarillado en las comunidades de menos de 2.500 habitantes. Las Empresas Públicas Municipales tienen ámbito municipal y generalmente atienden varios servicios del municipio (acueducto, alcantarillado, teléfonos, aseo, mataderos, escuelas, etc.).

La coordinación de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo se hace a través del Departamento Nacional de Planeación. La fijación de las políticas tarifarias y la aprobación de las modificaciones de tarifas solicitadas corresponde a la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos.

En el país, 15.6 millones de habitantes localizados en poblaciones con más de 2.500 habitantes son atendidos en un 60% por Empresas Públicas Municipales y en un 40% por el INSFOPAL.

El grado de cobertura de agua potable para las Empresas Públicas varía entre 53 y 95% y la media puede ser aproximadamente de 70%. En alcantarillado, para este mismo grupo de empresas, varía entre el 14 y 99% y en término medio el porcentaje es de 50%.

En las localidades a cargo del INSFOPAL, la cobertura del agua potable varía entre un 35 y 70% para las poblaciones de más de 15.000 habitantes. Para las poblaciones de menos de 15.000 habitantes se encuentran coberturas aún menores. En alcantarillado para este grupo de localidades la situación es más crítica.

Las localidades de menos de 2.500 habitantes, en donde la prestación del servicio está a cargo de INAS, la cobertura de suministro de agua (no necesariamente potable) alcanza el 45% y el servicio de alcantarillados es de un 15% aproximadamente. A pesar de estos porcentajes, no es difícil encontrar localidades que carecen totalmente del servicio.

El déficit de cobertura en estos servicios demanda inversiones del orden de 1.300 millones de pesos anuales durante los próximos cinco años, para alcanzar una cobertura del 85%.

Como políticas para el Sector Acueductos y Alcantarillados el Gobierno Nacional ha identificado las siguientes:

1) Alcanzar y mantener niveles adecuados en cuanto a la calidad del servicio y población atendida con sistemas de acueducto, con miras a proporcionar mejores condiciones sanitarias que eleven el estado de salud y estimulen el desarrollo general del país y que sean compatibles con las condiciones socio-económicas de la comunidad.

2) Proveer simultáneamente a la población del país de sistemas adecuados de alcantarillado y disposición final de aguas servidas, en forma tal que se protejan las fuentes hídricas de la contaminación de las aguas negras, la cual puede impedir su utilización actual o futura por parte de la comunidad.

3) Permitir el acceso de la población campesina a las fuentes de agua, sin necesidad de recorrer largas distancias para obtenerla, y establecer un sistema periódico de análisis de la calidad del agua como medida sanitaria.

El Gobierno Nacional llevará a cabo los lineamientos de política expuestos, estimulando el auto desarrollo de los organismos encargados de la prestación de los servicios con base en una descentralización administrativa responsable, para lo cual se hará la reforma requerida por el INSFOPAL. También se buscará la activa participación de las comunidades a fin de conseguir soluciones acordes con las necesidades de los beneficiados y la permanente colaboración de las gentes para resolver los problemas de sus servicios, dentro de un sano equilibrio regional de desarrollo y teniendo en cuenta los factores socio-económicos de las diferentes regiones.

Se implantarán prácticas modernas de administración y políticas adecuadas en el campo operativo y financiero para mejorar substancialmente los organismos del sector. Se debe obtener la autosuficiencia financiera global de los sistemas en las áreas urbanas mayores y medianas en donde las características de la población y de los sistemas permitan una comercialización adecuada del servicio.

10

PROGRAMAS DE INTEGRACION DE SERVICIOS Y PARTICIPACION COMUNITARIA EN ZONAS MARGINALES URBANAS

Introducción

El fenómeno de la marginalidad urbana se ha enfocado tradicionalmente como un problema eminentemente físico; es decir, deterioro urbano, déficit de los servicios públicos, invasiones y escasez de vivienda. Como resultado de esta apreciación, las soluciones que se han planteado buscan, ante todo, el mejoramiento de las áreas de tugurios mediante programas de erradicación, planes de vivienda e instalación de los servicios públicos.

De un tiempo para acá ha comenzado a entenderse que, si bien es cierto que existen notorios problemas de deterioro físico, la marginalidad es fundamentalmente una condición social resultante de la falta de acceso a los servicios de educación y salud, y de la falta de oportunidades de empleo para un amplio sector de nuestra sociedad urbana; todo lo cual tiene obviamente hondas repercusiones económicas y sociales que se traducen en la no incorporación de un grupo cada vez mayor de gentes a los beneficios del desarrollo económico.

En Colombia la población urbana marginada está creciendo aceleradamente por la alta tasa de natalidad de las familias urbanas de bajos recursos y por los movimientos migratorios producidos por un creciente desequilibrio entre el campo y la ciudad. Sin embargo, la ciudad no ha tenido capacidad para responder a las necesidades de servicios sociales generados por una fuerza de trabajo engrosada por los migrantes y menos aún ha satisfecho sus aspiraciones de empleo ni las crecientes demandas por servicios públicos. En consecuencia, surgen “los barrios nuevos”, ilegalmente establecidos. Estos barrios, además de no solucionar el problema de los marginados se constituyen en factor que impide el crecimiento ordenado de la ciudad.

No hay centro urbano que no esté afectado en su estructura por esta realidad. El Gobierno Nacional es consciente de esta situación y por ello ha querido emprender programas, tanto en el sector rural como en el urbano, que tienen como objetivo mejorar el nivel de vida de los grupos involucrados en el problema de marginalidad. Uno de estos programas es el denominado Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas, cuyas características se describen en este capítulo.

Este programa acepta como premisa fundamental el que la población marginada puede incorporarse a los beneficios del desarrollo si se ataca el problema en forma integral y coordinada; entendiéndose como enfoque integral aquel que contempla acciones de salud, capacitación, empleo, servicios comunitarios, actividades culturales, recreacionales, vivienda y servicios públicos.

Pero no basta con planes técnicamente estructurados, si la comunidad no se siente estimulada a participar en la solución de sus propios problemas. Por tal razón, los organismos del Estado involucrados en el diseño y ejecución del programa deberán tener en cuenta la participación que se logra a través de la organización y promoción social.

Descripción del programa

El Programa de Integración de Servicios en Zonas Marginadas busca iniciar un mejoramiento en las condiciones de vida de uno de los grupos más pobres de la sociedad mediante la utilización racional del potencial humano de la comunidad, y mediante la prestación efectiva de los diferentes servicios sociales, públicos y comunales, que ofrece el Estado. La situación de deterioro social actual se atacará de tres maneras:

1) Protegiendo a la familia mediante la atención preferencial a la infancia y a la juventud a través de servicios pre-escolares para niños de 0 a 7 años, servicios escolares para la población de 7 a 14 años y una acción estatal en los campos de la cultura, la salud, la nutrición, la recreación y el deporte.

2) Incrementando el ingreso familiar a través de la creación de empleo, la capacitación y la organización de empresas individuales o comunitarias.

3) Mejorando las condiciones físicas e higiénicas de la vivienda a través de un fondo de mejoramiento habitacional que facilite el crédito para vivienda de los habitantes de los tugurios. En forma simultánea se emprenderán proyectos de prestación de servicios públicos mínimos, especialmente agua potable y alcantarillado.

Para lograr estas metas se proponen la creación de Centros de Desarrollo Vecinal (CDV) y Bancos de Trabajo.

Centros de Desarrollo Vecinal. Son las unidades operativas de prestación de servicios a la niñez, a la familia y a la comunidad en general en forma integral y coordinada. Puede existir una instalación física especialmente construida para la ubicación de los diferentes servicios, o estos, existir físicamente separados pero dentro de un radio de influencia claramente determinado y operando de acuerdo a una programación previamente estructurada.

En los CDV se integrarán los servicios de salud y educación, fortalecidos para procurar una atención eficiente y una cobertura mayor. Los servicios comunitarios de carácter cultural, recreacional y nutricional dependerán de las características de la comunidad y de la expresión prioritaria de sus necesidades. Un CDV prestará básicamente los siguientes servicios:

- Educación. Incluye las acciones en el campo pre-escolar, de educación primaria, de capacitación formal vocacional y de educación.
- Salud. Comprende los servicios de atención médico-preventiva. Eva, servicios odontológicos y servicios materno-infantiles, a través de un centro de salud.
- Servicios comunitarios. El CDV contará con espacios e implementos para desarrollar diversas actividades dentro de la concepción de atención múltiple a la comunidad. Estos servicios son los siguientes: cafetería y restaurantes escolares, biblioteca y sala de lectura, servicios de extensión social, salón múltiple comunal, mercado cooperativo y actividades recreacionales y deportivas.
- Bancos de trabajo. Estos constituirán el principal mecanismo de creación de empleo dentro de los Centros de Desarrollo Vecinal. Su objetivo fundamental es proporcionar, median te una organización flexible y práctica, herramientas, equipo, materiales y la asesoría técnica necesarios en el desempeño de actividades para las cuales se ha capacitado a la fuerza de trabajo. Este programa se coordinará también con cursos de capacitación en programas

preparados para tal efecto. En apoyo al objetivo de aumentar el empleo, los CDV actuarán como bolsas de empleo a nivel de la zona cubierta, sirviendo como intermediarios de información y orientación entre empleadores y trabajadores. Tendrán, además, la función de canalizar créditos menores para la con formación de empresas individuales o comunitarias. La dotación en herramientas y equipos conformará el capital inicial de un Fondo Rotatorio para Empleo en cada Banco de Trabajo. Estos serán así un instrumento para acrecentar y estabilizar el ingreso familiar y un mecanismo de promoción del ahorro individual y colectivo en la medida en que las empresas comunitarias puedan capitalizarse.

Para lograr una eficaz realización del Programa será necesario coordinar las instituciones gubernamentales con la comunidad y fijar un orden de prioridades en cuanto a las áreas de proyectos y de las acciones a ejecutar.

Metodología de selección

Condición indispensable para la realización del Programa en las diferentes ciudades es el conocimiento de la realidad del fenómeno de marginalidad y de la jerarquía e importancia de cada ciudad como polo de atracción, su potencial económico, su equipamiento, el tamaño de su población y su capacidad de generar empleo.

Pan tal efecto, se ha tomado como base la jerarquización de los 58 principales centros urbanos del país realizada por la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación. Dentro de estos 58 centros se efectuó una preselección con criterios que tuvieron en cuenta, entre otros, los siguientes factores: tamaño de la población, indicadores socio económicos y de infraestructura, localización e importancia regional de los centros y el grado de protección o desprotección institucional.

De acuerdo con las anteriores consideraciones se han seleccionado como posibles áreas de proyecto las ciudades intermedias cuya población oscila entre 50.000 y 400.000 habitantes, de las cuales 16 son capitales de departamento. No se incluyeron en esta preselección a Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla por las siguientes razones:

a) Aún cuando en estas ciudades se presenta en una dimensión mayor el fenómeno de la marginalidad, también es cierto que estos centros urbanos gozan de mayor protección institucional, tienen mecanismos propios de desarrollo urbano y mejores posibilidades y alternativas de financiar sus propios programas.

b) La acción del Estado se ha concentrado tradicionalmente en estas cuatro grandes ciudades y es necesario distribuir más equitativamente la inversión pública.

c) Es indispensable orientar los flujos migratorios hacia las ciudades intermedias y los centros locales a través de incentivos que alivien la presión demográfica sobre las cuatro grandes ciudades. En tal sentido, debe haber una provisión adecuada de servicios en las ciudades intermedias que respondan a las aspiraciones y necesidades más urgentes de los migrantes.

En la jerarquización de las ciudades intermedias se tuvieron en cuenta indicadores correspondientes a diversos aspectos del desarrollo que muestran la importancia de cada uno de los

centros urbanos dentro de la estructura regional del país. Sin embargo, como el propósito del presente Programa es contribuir a solucionar una situación de características negativas como es la marginalidad urbana, fue necesario medir los niveles de sub normalidad en estas ciudades. Con este propósito se seleccionaron cuatro grupos de índices y, utilizando las estadísticas disponibles, se estableció una jerarquización de la cual se obtuvo una selección final de centros urbanos por niveles de marginalidad, así: Cúcuta Villavicencio, Valledupar, Ibagué, Sincelejo, Barrancabermeja, Montería, Neiva, Pereira, Girardot, Cartago, Bucaramanga, Armenia, Tulúa, Pasto, Manizales y Santa Marta.

Sin embargo, los criterios de selección que permitieron clasificar los centros anteriormente enumerados deben interpretarse sólo como marco de referencia en la selección final. Por esta razón, y teniendo en cuenta que dentro de los 58 centros urbanos que contempla la jerarquización inicial existen protuberantes problemas de marginalidad y tomando en consideración los criterios de una equitativa distribución regional y promoción del desarrollo fronterizo, se han incluido seis centros urbanos que, aunque no están en el grupo de ciudades intermedias, tienen especial importancia como polos de desarrollo. Estos seis centros son: Tumaco, Sabanalarga, San Andrés (Islas), Quibdo, Maicao y Turbo.

No es aconsejable en esta primera etapa ampliar el cubrimiento del Programa a todos los 58 centros urbanos de la jerarquización antes mencionada, ya que la dispersión de los recursos financieros del Programa no permitiría llevar a cabo soluciones significativas en todos y cada uno de ellos. En la mayoría de los centros urbanos no seleccionados el fenómeno de marginalidad no se presenta con la misma gravedad con que se da en las ciudades seleccionadas; en algunas de las cuales las condiciones de deterioro social son alarmantes. Las ciudades no incluidas requieren en la mayoría de los casos otros tipos de acciones de desarrollo. Sin embargo, a medida que el avance del Programa lo permita, y se haya comprobado el éxito de sus objetivos, se irá ampliando la cobertura a nuevos centros con nuevos recursos internos y externos.

Organización administrativa

Para la ejecución del Programa de Integración de Servicios en Zonas Marginales Urbanas se prevén dos niveles de decisión. Uno de orden nacional, cuya responsabilidad estará a cargo de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia. Corresponderá a esta oficina la coordinación inter-institucional, la obtención de los recursos específicos para el Programa, el establecimiento de las prioridades para la ejecución de los proyectos y la fijación de las responsabilidades de cada entidad participante.

Para este fin la Secretaría de Integración Popular contará con la asesoría técnica del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Desarrollo Social será la encargada de ejecutar los trabajos que la Secretaría señale.

A nivel local se contempla una coordinación interinstitucional que cubija básicamente a las entidades participantes y a la comunidad. Esta coordinación se hará a través de un Comité Directivo que funcionará en cada centro de Desarrollo Vecinal y será presidido por el alcalde del respectivo municipio.

Las funciones básicas del Comité Directivo Local se refieren al establecimiento de los mecanismos de acción y coordinación del Programa, la asignación de responsabilidades en cada Centro de Desarrollo Vecinal, la programación y los estudios a nivel de proyecto.

A nivel local la participación de la comunidad se considera de la mayor importancia, pero su acción no está limitada sola mente a participar en los Comités Locales sino que debe contribuir a su propio desarrollo a través de la promoción, la organización y la capacitación de sus miembros, de tal suerte que la comunidad pueda ser directamente responsable de la administración de los Centros de Desarrollo Vecinal.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atenderá la prestación de los servicios relacionados con la niñez y la familia. Actuará a nivel local a través de las oficinas seccionales. Será la agencia responsable del funcionamiento de las guarderías infantiles, de la educación preescolar, del restaurante escolar y del programa de educación nutricional, así como de los servicios de extensión social en lo concerniente a la asesoría que debe prestarse a las personas y familias en los aspectos de su vida individual y colectiva.

Por otra parte, el Instituto de Crédito Territorial tendrá a su cargo la construcción y dotación de los Centros de Desarrollo Vecinal, la infraestructura y los servicios básicos, así como el funcionamiento del Fondo Rotatorio de Mejoramiento Habitacional.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) será la entidad encargada de prestar la asesoría técnica a los Bancos de Trabajo, utilizando la experiencia de sus Programas Móviles Urbanos (PMU). Su labor está encaminada a impartir formación profesional a personas desempleadas a través de una acción integral da con miras a lograr una organización social y de producción en áreas marginadas. Por lo demás, el subprograma mantendrá un contacto permanente con los distintos sectores empresariales, y realizará investigaciones sistemáticas para detectar y aprovechar oportunidades de empleo para sus beneficiarios. Los cursos serán de una variedad tal que respondan a las características de cada zona. Específicamente el SENA desempeñará las siguientes labores:

- Capacitación de mano de obra.
- Préstamo de materiales y herramientas para desarrollar actividades de los Bancos de Trabajo.
- La organización y puesta en marcha de la Bolsa de Empleo con el respaldo técnico y legal para contratar empleos o trabajos para sus usuarios.
- La asesoría técnica para el montaje de pequeñas industrias individuales o comunitarias con el respaldo financiero de entidades que provean los recursos monetarios para el Fondo Rotatorio y, finalmente, la promoción del empleo en los sectores industriales y comerciales que puedan absorber mano de obra calificada a través del Programa en cada una de las ciudades.

El Ministerio de Salud Pública a través de los servicios seccionales de salud tendrá a su cargo el funcionamiento de los centros de salud y de las campañas de saneamiento ambiental. Será responsable de la provisión de los recursos humanos y financieros para el funcionamiento de este servicio.

El Ministerio de Educación Nacional será responsable de la enseñanza primaria a través de las Secretarías Departamentales de Educación quienes proveerán los maestros y equipo necesarios para el funcionamiento de las escuelas de cada Centro.

Además, participarán en forma integral otras entidades como el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, el Instituto Colombiano de Cultura y cualquier instituto o entidad pública o privada cuya participación a nivel local se considere importante.

Por otra parte, la Corporación Financiera Popular apoyará aquellos proyectos de empresas comunitarias o individuales cuya factibilidad financiera sea demostrable.

Costo y disponibilidad de fondos

El costo del Programa se financiará en parte con un crédito externo de US\$ 13.000.000. Para atender sus requerimientos también se contempla la solicitud de cooperación y asistencia técnica con las cuales se puedan complementar los aportes del presupuesto nacional.

El crédito externo, además de atender a la solución de los problemas más urgentes de la población marginada, busca un uso más eficiente del gasto público. En este sentido, es necesario observar que los programas de dotación de infraestructura física y social han sido concebidos para servir al mayor número de población necesitada con los menores costos.

Finalmente, en el Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas se integran los proyectos de acueductos y alcantarillados del Plan Maestro de la mayoría de las ciudades incluidas en este programa, como complemento indispensable para el alcance de los objetivos sociales. Así mismo, a través del Plan de Alimentación y Nutrición, se busca financiación externa para proyectos de acueductos y alcantarillados en ciudades con baja capacidad de pago y que también hacen parte del programa.

11

PROGRAMAS DEL SECTOR EDUCATIVO

Introducción

La universalización de la educación primaria, especialmente en el sector rural, será parte de la ofensiva social tendiente a favorecer al 50% más pobre de la población. Este Gobierno se propone crear condiciones en el sector urbano y rural que conviertan en realidad el mandato constitucional de hacer la educación primaria gratuita y obligatoria.

La política educativa estará íntimamente ligada a la política del Gobierno en los campos de la nutrición y de la salud. Aunque la mayoría de las gentes reconocen la estrecha relación que existe entre la pobreza y todo un conjunto de problemas sociales, muy pocas veces se ha adoptado una solución integral. Dada la situación de protuberante desigualdad en las condiciones de educación primaria entre el campo y la ciudad, así como en la calidad de la docencia impartida, las acciones prioritarias en el campo de la educación serán aquellas que permitan extender la educación primaria completa a las zonas rurales del país. Las acciones del Gobierno en esas zonas han sido insuficientes ante la magnitud del problema, y la ineficiencia de los esfuerzos es aún mayor si se toman en consideración los altos índices del abandono escolar en los primeros tres años del ciclo educativo. Así las cosas, el hijo del campesino difícilmente logra llegar a la educación media, y menos aún a la universidad.

Varios estudios realizados en el país muestran que en Colombia la rentabilidad social de la inversión en educación primaria es superior a la de otros niveles educativos. Estas investigaciones concluyen que el gasto público en educación primaria es muy productivo en términos económicos, pues aumenta sustancialmente la productividad de la fuerza de trabajo y por tanto sus ingresos. Además de las ventajas de tipo económico que presenta la extensión masiva de la escolaridad primaria, deben considerarse otras igualmente importantes para un Gobierno que, como el actual, se propone incrementar las oportunidades de participación en todos los asuntos de la vida nacional de un amplio sector de la población, especialmente el ubicado en las zonas rurales. Es un hecho innegable que una condición mínima para esta participación es la educación del ciudadano.

Es importante resaltar que para el caso específico de Colombia se ha encontrado, igualmente, una estrecha correlación entre los niveles de educación e ingreso de los individuos. Estas conclusiones tienen una importancia trascendental para la formulación de la política económica y social. Si la relación entre educación e ingreso es estrecha, es evidente que una distribución inequitativa del ingreso está íntimamente ligada a una desigual distribución de las oportunidades de educación. Por eso una política social que tienda a mejorar los niveles relativos de ingresos del 50% más pobre de la población debe tener como uno de sus pilares fundamentales la educación.

Si se acepta además, que mejores niveles de educación redundan en incrementos en la productividad de la fuerza de trabajo, siendo esta una de las razones por las cuales los individuos más educados reciben ingresos más altos, entonces una mayor participación del sector educativo en el presupuesto total de la nación se justifica, no sólo por aspectos de distribución de ingresos y de bienestar en general sino también por la contribución que la educación tiene sobre la productividad y

el crecimiento económico del país. Esta es precisamente una de las formas como el presente Plan de Desarrollo trata de conciliar los objetivos de bienestar social y crecimiento económico. Mejoran las condiciones sociales de las gentes, entre ellas sus niveles de escolaridad, se está contribuyendo a una mejor utilización del más valioso de los recursos del país: su fuerza de trabajo. Para alcanzar las metas formuladas, el Gobierno se propone incrementar no sólo la participación del sector educativo en el gasto público total sino también la participación de la educación primaria en los gastos totales destinados a la educación. Esto implica que el Gobierno debe comprometerse a aumentar gradualmente la participación del sector educativo hasta llegar a un nivel de 25% del Presupuesto Nacional, lo cual significa un aumento sustancial sobre el promedio de la última década que fue inferior al 16%. Por otra parte, se propone que los gastos en educación primaria se incrementen hasta llegar al 60% del presupuesto total de educación en 1977.

Es conveniente anotar que algunas de las normas de la Reforma Tributaria contribuyen a aumentar el presupuesto de educación. En efecto, los ingresos del impuesto a la renta de las empresas estatales y los incrementos del situado fiscal generados por esta reforma permitirán la realización de un plan de construcción, dotación y funcionamiento de 32.000 aulas para enseñanza primaria en el período 1975-1978. De otra parte, se le ha propuesto al Congreso modificar la legislación existente sobre cesión del impuesto de ventas a los Municipios, para aplicar una parte importante del incremento en los mencionados recursos a la paulatina nacionalización de la enseñanza secundaria y a la construcción, dotación y funcionamiento de nuevos planteles. Es importante resaltar que los mecanismos de financiación aquí propuestos no comprometen los recursos normales del presupuesto nacional, los cuales seguirán atendiendo los programas regulares del sector.

Con respecto a la educación media e intermedia se aprovechará en forma más racional la capacidad instalada y se reestructurarán estos niveles de educación, modernizándolos y redefiniéndolos, en tal forma que se les dé un sentido de diversificación y orientación vocacional que permita la adecuación del sistema educativo a los diferentes tipos de demanda ocupacional que requiere el desarrollo del país. Finalmente, en el caso de las universidades se fomentará la universidad nocturna y se buscarán mecanismos que permitan desarrollar nuevas fuentes de financiación diferentes al Presupuesto Nacional.

Diagnóstico

Los esfuerzos realizados en años anteriores por ampliar la cobertura del sistema educativo no han rendido los frutos esperados debido al rápido crecimiento demográfico, la alta deserción estudiantil y la deficiente calidad de la educación que se imparte, principalmente en las escuelas rurales.

Una de las causas fundamentales de la alta deserción escolar es la falta de coordinación e integración entre los servicios educativos y los que son provistos en el campo de la salud, la alimentación, la asistencia técnica y los servicios de apoyo al desarrollo de la comunidad. En muchos casos la escuela no se ha integrado a la comunidad y su acción se ha limitado al proceso rutinario de enseñar contenidos escogidos para realidades muy diferentes a las que circundan a la escuela y sin ninguna relación con los otros servicios que reciben las comunidades de la región.

Los principales problemas que afectan al sistema educativo se pueden sintetizar así:

1. Las desigualdades sociales y económicas existentes en la población colombiana con su secuela de diferencias culturales. Este fenómeno genera una serie de consecuencias adversas: utilización temprana del niño como mano de obra; despreocupación de los padres por la educación de sus hijos; incapacidad para persistir en el sistema escolar por carencia de recursos económicos y por diferencias entre los patrones culturales del estudiante y los instrumentos utilizados para educarlo; bajo rendimiento académico y alta deserción por problemas de desnutrición y mala salud.

2. La carencia de investigación básica y aplicada, particularmente de investigación socio-educativa y curricular, trae como consecuencia el desconocimiento de las características culturales y, por tanto, contenidos curriculares y métodos de enseñanza inadecuados para las necesidades de cada región. Generalmente se ha recurrido a la copia indiscriminada de métodos y técnicas de educación de otros países. Además, la ausencia de una evaluación del rendimiento interno y externo del sistema ha privado al país de experiencias valiosas en el campo de la enseñanza.

3. La falta de coordinación de las acciones en el campo de la educación funcional de adultos y en los programas de educación no formal e informal dados a través de medios masivos de comunicación.

4. La baja calidad académica y pedagógica del personal docente ha influido negativamente en la creatividad, la innovación y la independencia de criterio de los educandos. Los maestros y profesores no han tenido programas adecuados de capacitación y perfeccionamiento en servicio, y han carecido de materiales y ayudas educativas que les den apoyo permanente en su labor.

5. Falta de atención al preescolar (0-7 años), una etapa básica para el desarrollo de las características biológicas, psíquicas y sociales del individuo, las cuales determinan la formación de la personalidad e influyen decisivamente en el éxito o fracaso en los otros niveles escolares y en la vida. Según datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los servicios de atención integral al niño sólo cubrieron en 1974 al 0.4% del potencial de usuarios entre 0 y 7 años.

6. La distribución inequitativa de los servicios del Estado entre las zonas urbanas y rurales. Los servicios de atención al preescolar han sido exclusivamente urbanos. Por otra parte, estadísticas del DANE y proyecciones del Departamento Nacional de Planeación establecen que, en 1973 el 48.4% de la población rural entre 7 y 14 años no estaba escolarizada, mientras en el sector urbano la población no escolarizada era del 22.5%. La deserción, motivada por causas internas al sistema educativo, es mucho más grave en las zonas rurales, donde sólo llega a quinto grado el 8% de los matriculados en primero; en las áreas urbanas alcanzan a ingresar a quinto grado entre el 62% y el 67% de los estudiantes matriculados en primer año.

7. La deficiente e inoportuna información estadística sobre el sector dificulta la adecuada planeación y diseño de soluciones.

La conclusión que se desprende de este diagnóstico es la inaplazable necesidad de dar un gran impulso a la extensión de la escolaridad primaria sobre todo en áreas rurales, con el fin de disminuir las diferencias en oportunidades de educación existentes entre el campo y la ciudad. Pero este esfuerzo no debe reflejarse exclusivamente en el incremento de la matrícula, el nombramiento de maestros y la construcción de aulas y escuelas. Es necesario al mismo tiempo emprender un programa intensivo de mejoramiento cualitativo de la enseñanza en todos los niveles, especialmente

pan la primaria, teniendo presente que para un buen porcentaje de la población este será el máximo grado de escolaridad alcanzada.

Objetivos

Las razones anteriores han llevado al Gobierno a diseñar un programa para el sector educativo que tenga como objetivos principales la facilidad de acceso a la educación preescolar y primaria, con énfasis en las áreas rurales y creación de las condiciones que garanticen la permanencia del educando en la escuela y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Este mejoramiento se logrará a través de los siguientes programas:

1. Capacitación y perfeccionamiento del personal docente en servicio;
2. Producción y distribución masiva de materiales educativos que sirvan de apoyo al maestro y de refuerzo al aprendizaje de los alumnos;
3. Adecuada utilización de la tecnología educativa y de la capacidad instalada de acuerdo con las necesidades y recursos del país;
4. Empleo de todos los medios masivos de comunicación tanto para la capacitación del personal docente como para la extensión de los servicios educativos;
5. Incremento de la participación de la comunidad en la dirección y ejecución de las actividades del sistema educativo;
6. Aumento progresivo de la participación del sector educativo en la distribución del gasto público total; y
7. Coordinación de esfuerzos del sector educativo con otros programas del Gobierno como el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

Estos objetivos generales deben concretarse para que sirvan de marco de referencia a los programas educativos. Por esta razón se pretende lograr las siguientes metas concretas:

- Extensión de la educación pre-escolar a la población marginal urbana y rural mediante el Programa de "Centros de Atención Integral al Preescolar" del ICBF, programa que tendrá la participación técnica del Ministerio de Educación Nacional.
- Universalización de la educación básica primaria para la población de áreas urbana y rural, mediante la construcción, terminación, habilitación y dotación de las aulas requeridas y el nombramiento de maestros necesarios para cubrir el déficit existente.
- Disminución de la deserción escolar en la escuela primaria, a través de programas de nutrición y la adaptación de los métodos de enseñanza a las condiciones locales.
- Creación de estímulos profesionales y económicos para atraer a los maestros más capaces y preparados a las escuelas rurales.
- Reestructuración de la educación inedia, aprovechando la experiencia en enseñanza diversificada de los Institutos Nacionales de Educación Media, de los Institutos Técnicos Agrícolas y de las Concentraciones de Desarrollo Rural para ofrecer carreras intermedias.
- Incremento de las oportunidades de capacitación laboral y vados y reorientación del crédito educativo para estimular el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los estudiantes carentes de recursos.
- Nacionalización progresiva del pago de la enseñanza secundaria y descentralización administrativa de los planteles nacionales.

- Ampliación de la cobertura en enseñanza básica secundaria media e intermedia, mediante la construcción y dotación de planteles y centros auxiliares de servicios docentes.
- Realización de un programa nacional integrado de capacitación y perfeccionamiento docente, diseños y evaluación curricular, producción y distribución de materiales y medios educativos.
- Determinación de una política coordinada de investigación educativa en las universidades con financiación adecuada por parte del Estado.
- Ampliación de la cobertura de la educación superior aprovechando al máximo la capacidad instalada, y creación de mecanismos de autofinanciación de las universidades; y finalmente
- Incremento de las oportunidades de capacitación laboral, y ascenso educacional de la población adulta del país

Políticas del sector educativo

Con el fin de resolver los graves problemas que afronta el sector educativo, el Gobierno considera necesario adoptar las políticas que se describen a continuación:

- En primer lugar, se debe reestructurar el sistema educativo en sus diferentes niveles y modalidades, en busca de una mayor coherencia interna y de la adecuación de los programas al contexto socio-económico y características de los educandos.

La educación básica comprenderá 5 años de enseñanza primaria y 4 de secundaria. Después de la educación básica se establecerá el nivel de educación media e intermedia.

La característica de la educación básica es la enseñanza integrada de áreas cognoscitivas y prácticas mientras que la característica de la educación media e intermedia es la enseñanza diversificada. Esta última permitirá una acción intensiva para establecer carreras intermedias, superando el bachillerato enciclopedista y adecuando la producción del sistema educativo a la demanda de la economía nacional.

- La educación básica se impartirá en las escuelas primarias, en los planteles de secundaria y en las Concentraciones de Desarrollo Rural, previa una evaluación de las mismas; la educación media e intermedia en los Institutos de Educación Media Diversificada, en los Institutos Técnicos Agropecuarios, en los Centros Auxiliares de Servicio Docente, en los Institutos Técnicos, Politécnicos y Escuelas Industriales, según reglamentación que para el efecto dicte el Ministerio de Educación Nacional.
- Estimular la participación de la Comunidad en el Desarrollo de los Programas del Sector. Se recomienda vincular la comunidad al programa de terminación, habilitación, construcción, dotación de aulas, al programa de mejoramiento cualitativo y a la evaluación del servicio educativo.
- Capacitar y perfeccionar el personal docente en servicio y formar nuevos maestros para el Plan de Ampliación y Mejoramiento del Sistema. Se recomienda el establecimiento de una red nacional de capacitación de docentes en servicio, con grupos técnicos a nivel central y regional encargados de la elaboración de programas y materiales didácticos necesarios para la capacitación docente. Se deberá dar prioridad para este servicio a los maestros de los rincones más apartados del país que se ven abocados a dirigir la enseñanza, en una misma

aula, con un grupo heterogéneo de estudiantes de diferentes grados de escuela primaria, sin poseer un entrenamiento adecuado en técnicas de Escuela Unitaria, y sin disponer de materiales apropiados. Es necesario establecer mecanismos que garanticen que la acción de capacitación y los materiales lleguen efectivamente a los maestros, especialmente a los de las zonas rurales.

- La política en materia de textos consistirá en evaluar y seleccionar los textos escolares y demás materiales que han producido diferentes entidades, con el objeto de mejorarlos, adaptarlos a las condiciones de las diferentes regiones socio-culturales del país, y finalmente reducir su costo de adquisición.

Adicionalmente, se organizará un sistema de evaluación nacional de la educación, y se creará un Banco de Datos para el sector, localizado en la oficina de Planeamiento del Ministerio de Educación.

- Se fortalecerá y reorientará el servicio de inspección nacional como una de las medidas que garanticen el cumplimiento de las políticas educativas.

Política de educación pre-escolar

Los Centros de Atención Integral al Pre-escolar, creados por la Ley 27 de 1974, son el mecanismo básico para lograr los objetivos propuestos a este nivel. Se recomienda un esfuerzo especial para llevar estos centros a las áreas rurales y a las zonas marginadas de las ciudades con el objeto de favorecer a la población más necesitada de estos servicios. El Ministerio de Educación participará en la programación curricular, capacitación de docentes y en la inspección del personal encargado del componente pedagógico de la atención al preescolar. También colaborará en la programación y ejecución de campañas educativas destinadas a las familias de los niños que incluyan conocimientos sobre nutrición, puericultura, cuidados de higiene y psicología del desarrollo del niño.

Será necesaria la creación de una modalidad de educación media e intermedia destinada a la preparación de personal específicamente entrenado para el trabajo en los centros de atención integral al preescolar.

Es conveniente además, establecer la posibilidad de empleos de medio tiempo en estos centros para facilitar a las amas de casa y estudiantes de ambos sexos, que cuentan con adecuada preparación, el que puedan vincularse a este tipo de trabajo.

Política de educación básica primaria

- Se establecerá el sistema de promoción automática en la escuela primaria, de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto elabora el Ministerio de Educación Nacional. Será necesario capacitar al magisterio para la utilización de este nuevo sistema de promoción.
- Se universalizará la enseñanza primaria, mediante el incremento de cupos hasta cubrir el déficit en 1978. Para tal efecto se habilitarán, terminarán, construirán y dotarán 32.000 aulas y se proveerán 85.000 nuevas plazas durante el presente Gobierno.
- Se incrementará paulatinamente el presupuesto destinado a la enseñanza primaria, hasta llegar en 1977 a un 60% del total del gasto público destinado a educación, con el objeto de atender los costos de expansión, mejoramiento cualitativo, capacitación de maestros y adquisición de materiales educativos tanto para los maestros como para sus alumnos.

- Se informará y motivará a los padres de familia como una medida de retención de los niños en la escuela. Esta acción formará parte de la educación de adultos.
- Es indispensable proceder a entrenar un número suficiente de maestros en nuevas técnicas y metodologías que los capaciten para enseñar simultáneamente varios grados en escuelas ubicadas en zonas de baja densidad de población.
- Se buscará establecer un programa de incentivos económicos y de promoción profesional para los maestros rurales. Tales incentivos podrían ser en forma de sobresueldos, posibilidades de becas de estudio en las universidades públicas después de un determinado tiempo de servicio en la escuela rural y créditos para adquisición de tierras.
- Se estimulará la organización de las huertas escolares en las escuelas primarias, particularmente en las rurales. Estas huertas servirán como campos de experimentación y de enseñanza tanto para los niños como para los adultos de la comunidad y al mismo tiempo serán la base para el establecimiento o fortalecimiento de los restaurantes escolares.
- Se buscará la adopción de un calendario y un horario escolar flexible para las zonas rurales que permita por ejemplo, la coincidencia de las vacaciones escolares con el período de cosechas, eliminando así una de las principales causas para la deserción de los niños campesinos. Esta medida tendrá su principal aplicación en las zonas cafeteras, algodonerías, tabacaleras, etc. El Ministerio de Educación estudiará la manera de reglamentar el calendario escolar e introducir diferentes modelos curriculares que tengan en cuenta la vocación de las regiones y la combinación de períodos de enseñanza con períodos de práctica y con períodos de capacitación de docentes.
- Se iniciará un programa de becas nacionales para estudiantes de primaria.
- Es importante insistir sobre la conveniencia de una integración de servicios entre la escuela y los otros sectores del Gobierno que prestan servicios en el área rural. La centralización física de estos servicios contribuirá, sin lugar a dudas, al mutuo fortalecimiento de tales servicios al igual que a una mayor racionalidad en la utilización de los recursos disponibles.

Política de educación básica secundaria

En este nivel de educación se propone la ampliación progresiva de los cupos de la educación secundaria con el fin de atender a la presión que ejercerán los alumnos que terminen primaria. Esto se logrará mediante: a) la construcción y dotación de 200 planteles para 300.000 estudiantes en doble jornada, prioritariamente en ciudades intermedias; b) continuación y ampliación de jornadas adicionales en planteles oficiales y privados; c) integración de establecimientos educativos nacionales, departamentales y municipales para una óptima utilización de la capacidad instalada.

Será necesario el diseño y ejecución de un programa intensivo de formación y capacitación de profesores en número suficiente para cubrir el déficit en este nivel. También se contempla el diseño y producción de textos para distribución a precio de costo en los planteles oficiales; la ampliación y fortalecimiento del bachillerato radial; y la ampliación del Programa Nacional de Becas para estudiantes de enseñanza secundaria y media administrado por el ICETEX, como estímulo a la permanencia en sistema escolar de los alumnos de escasos recursos. Sobre el particular se recomienda ampliar el crédito educativo para estudiantes de este nivel. Tanto para las becas como para los préstamos se debe proceder mediante concurso nacional.

Para el financiamiento del nivel secundario y medio del sistema educativo se propone llegar, en 1977, a un 20% del total del presupuesto asignado al sector. Esta suma incluye la nacionalización paulatina del pago de la enseñanza secundaria, la cual a la vez está condicionada a la descentralización de la administración de los planteles nacionales de secundaria que en adelante será asumida por los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, en forma contractual. En este proceso será importante la participación de la comunidad en las Juntas Administradoras de los Fondos Educativos Regionales (FER).

Finalmente, será necesaria la reestructuración de los programas educativos incluyendo orientación vocacional previa a la educación diversificada.

Política de educación media vocacional e intermedia profesional

El Gobierno reestructurará los Institutos Nacionales de Educación Media (INEMS) y aprovechará su ubicación estratégica y su capacidad instalada para formar técnicas profesionales de nivel intermedio.

Se programa la construcción, dotación y funcionamiento de 23 Centros Auxiliares de Servicio Docente. Se impulsará la formación, por parte de las Facultades de Educación, de personal docente para los niveles medio e intermedio.

Finalmente, será necesario estructurar el p \acute{e} nsum de la Enseñanza Diversificada de acuerdo a las necesidades de recursos humanos del pa \acute{i} s.

Política de educación superior

En materia financiera, la política para este nivel propone independizar los presupuestos de las universidades oficiales del Presupuesto Nacional. Se recomiendan los siguientes mecanismos para lograrla:

- Crearles rentas propias mediante la donación de tierras baldías para que las exploten.
- Actualizar progresivamente el valor de las matrículas en las universidades oficiales de acuerdo con los costos reales por especialidades. El Gobierno podría transferir gradualmente parte de los fondos que actualmente destina al financiamiento de las universidades a un fondo administrado por el ICETEX, el cual se encargará de prestar el dinero a los estudiantes para cubrir el costo de la matrícula.
- El Gobierno Nacional tratará de consolidar las universidades existentes y apoyará la creación de otras en aquellas regiones en las cuales se creen recursos propios para contribuir a su financiamiento.
- Apoyar y fortalecer los programas de universidad a distancia y a la organización de la universidad nocturna.

En relación con los aspectos académicos y organizativos de las universidades se recomienda:

- Creación de un Sistema Unificado de Universidad Estatal, el cual persigue la integración Inter-universitaria en los campos académico, administrativo y financiero y la integración con el sistema educativo en su totalidad a través de la investigación socio-educativa y la extensión a la comunidad.

- Reorganización de los estudios de pre-grado para incluir la posibilidad de un título intermedio al término de los tres primeros años en aquellas carreras que permitan la provisión de mandos medios requeridos por la economía y favorecer a los estudiantes que por diversas causas no pueden terminar sus estudios universitarios completos.
- Distribución más racional del tiempo de los profesores, exigiendo que aquellos profesores cuya única función en la universidad sea la docencia, tengan un mínimo de quince horas de clase a la semana y que aquellos dedicados, además de la docencia, a tareas de investigación deban presentar sus resultados al término del período académico, como justificación para su inferior carga docente.

Política de educación no formal e informal

Los esfuerzos por extender la escolaridad primaria deben favorecer no sólo a la población en edad de asistir a la escuela (7-14 años) sino también a toda la población mayor de 15 años, particularmente la que habita en las áreas rurales y que se encuentra en estado de analfabetismo puro o funcional. Pero no se trata simplemente de emprender una campaña masiva de alfabetización, con utilización del material empleado con los niños, el cual carece de interés para los adultos; se trata por el contrario de una verdadera capacitación del adulto para el incremento de su productividad y para facilitarle su integración a la sociedad de la cual se haya marginado.

Una estrecha colaboración entre el Ministerio de Educación y el SENA se considera indispensable con el objeto de poder ofrecer una educación diversificada para adultos y también con el fin de lograr una movilidad horizontal del sistema educativo a los programas del SENA y viceversa. Se propone además un impulso a los programas educativos a través de radio y televisión. Estos programas deben reforzarse con campañas masivas de distribución de libros y materiales impresos mediante la utilización de imprentas móviles y la vinculación del sector privado. También se promoverá activa mente el uso de los medios de comunicación de masas con propósitos educativos y de servicio a la comunidad.

Se reorientarán las acciones de COLCULTURA y COLDEPORTES para que lleguen a la mayoría de la población y sirvan a la vez de complemento de la educación formal. En este sentido, deberá preverse que estos dos Institutos organicen actividades culturales, deportivas y recreativas para los escolares en el tiempo libre generado por la doble jornada.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil estudiará mecanismos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa que descansen primordialmente sobre la capacidad del individuo y su esfuerzo de superación y no sobre los años que haya logrado persistir en el sistema educativo formal, puesto que es bien sabido que lo último está en función directa de la situación socioeconómica del individuo y no de sus capacidades personales y es fuerza realizado.

12

PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA FISICA

Introducción

Las inversiones en infraestructura física tienen por objeto proporcionar las bases para el desarrollo económico y social y proveer a la población de los servicios básicos de electricidad, agua potable, alcantarillado, comunicaciones y transporte. El costo de los proyectos que se acometen en este sector, ha determinado que un alto porcentaje de la inversión pública se dirija a él.

Con el fin de realizar la política social anunciada por el Gobierno, la inversión en infraestructura se orientará básicamente a satisfacer los justos anhelos de gran parte de la población que tradicionalmente ha estado al margen de los beneficios del desarrollo económico.

Sin embargo, es importante anotar que no es posible destinar toda la inversión al beneficio directo de los sectores marginados, puesto que parte de esta debe dirigirse a crear los pilares del desarrollo económico, con lo cual el beneficio de los sectores marginados es indirecto pero significativo, especialmente cuando una adecuada política fiscal redistribuye las ganancias privadas obtenidas gracias a la inversión estatal. La forma más eficaz y directa de que dispone el Gobierno para mejorar el nivel y calidad de vida de los ciudadanos más pobres es a través del presupuesto de inversión. Es por esta razón que se han comprometido parte de sus recursos hacia programas de saneamiento ambiental, acueductos y alcantarillados; hacia programas de caminos vecinales construidos por el sistema llamado de pico y pala; hacia la integración de los centros poblados rurales a través del sistema telefónico y hacia otros programas de elevado contenido social. A continuación se describirán en forma resumida las principales realizaciones y programas que se ha propuesto adelantar el Estado.

Recursos naturales no renovables

Se ha afirmado que Colombia es un país minero; sin embargo, en los últimos años, la contribución de la minería al Producto Nacional no sólo ha sido baja sino decreciente. Por lo tanto, el Gobierno ha decidido que es el momento de comenzar la explotación de los recursos cuyos yacimientos se encuentran ya localizados y con los ingresos que generen estas explotaciones, continuar las nuevas y costosas exploraciones.

En esta forma, las nuevas acciones se han dirigido a definir la factibilidad y diseño de las plantas industriales que permitan explotar la roca fosfórica en Santander, Boyacá y Huila, dando participación a la iniciativa regional y creando las bases para atraer el ahorro externo necesario en condiciones favorables para el país. Por otra parte, se han iniciado los estudios para definir la creación de un polo de desarrollo industrial en la Guajira, que aprovechando la circunstancia de poseer la región gas natural, carbón, caliza y sal marina, permita un desarrollo con altos beneficios para todo el país. Sin embargo, debe aclararse que la materialización de este proyecto tomará necesariamente algunos años.

Los convenios de explotación de níquel en Cerromatoso avanzan satisfactoriamente; el IFI ha asegurado la financiación de su aporte. Con relación a la pequeña y mediana minería, además de

la asesoría del Ministerio de Minas se ha obtenido importante asistencia técnica y financiera de Canadá y Bélgica. Con estos programas los mineros podrán adquirir equipo y disponer de capital de trabajo que les permitirá mejorar sus ingresos, crear empleo y aumentar la producción de metales preciosos y minerales no metálicos. Es decir, el Gobierno ha encauzado parte de la ayuda externa para mejorar las condiciones de vida de este sector de la población y a la vez mejorar a largo plazo la situación de balanza de pagos. En materia de petróleos, se han reorientado las inversiones de ECOPETROL hacia la exploración, pues sólo la disponibilidad de crudos en el país justificaría las cuantiosas inversiones en petroquímica.

El Gobierno también adelanta importantes programas para el suministro de productos derivados del petróleo y gas natural, los cuales hacen parte del Plan Decenal de ECOPETROL destacándose los proyectos de Optimización del Complejo Industrial de Barrancabermeja y Planta de Balance, Ampliación de la Refinería de Cartagena, Construcción de la Refinería Central, Proyecto Integrado de Etileno y Polietileno y un ambicioso programa de exploración de hidrocarburos. El costo total de estos proyectos es de 135\$ 2.326 millones, para los cuales se ha obtenido recientemente financiación de US\$ 1.285 millones.

También adelanta ECOPETROL la interconexión de los ya cimientos de gas de Payoa y Provincia con la Costa Atlántica, lo cual permitirá la solución temporal al déficit del suministro de gas natural en el área de Barranquilla y Cartagena, solución que además liberará fuel-oil para exportación, el cual constituye una importante fuente de divisas para la Empresa y el país. En el campo legal, con la adopción del sistema de Contratos de Asociación, mediante el Decreto Legislativo 2310 de 1974, el Estado logra una mayor participación de los beneficios de la industria petrolera. Además, al establecer para el gas natural no asociado, un régimen cambiario y de comercio exterior similar al del petróleo, el Gobierno da un impulso e incentivo para su exploración y explotación en momentos de difícil situación en materia de abastecimiento de recursos energéticos en el país.

En materia de carbón, la situación actual de sus cuencas en el país en términos muy generales podría resumirse así: cuencas en explotación; y cuencas en diferentes etapas de exploración. El primer grupo lo constituyen las cuencas de Boyacá, Cundinamarca, Valle, Antioquia, antiguo Caldas y otras pequeñas explotaciones en diferentes regiones del país. Se caracterizan por ser las zonas que tradicionalmente han producido el carbón para consumo interno, y aunque en un alto porcentaje la explotación se realiza por sistemas mecanizados, el resto se hace a través de pequeños productores con sistemas de operación muy primitivos y consecuentemente con bajos rendimientos y en una difícil situación socio-económica. Tal es el caso de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. El segundo grupo lo integran las cuencas de El Cerrejón, Norte de Santander y los llamados carbones de la Costa.

Actualmente la cuenca de El Cerrejón en las concesiones del IFI en la zona de Sarahita con 10.000 hts., está siendo objeto de trabajos de exploración y toma de muestras para determinar cantidades, calidades y métodos de explotación, para establecer un proyecto de minería de gran escala.

En Norte de Santander se están adelantando negociaciones con el Gobierno de Alemania Federal para un programa de exploración con miras a establecer la factibilidad de una explotación de carbones coquizables para exportación. La actual explotación de carbón en Norte de Santander que

se lleva a cabo en pequeña escala presenta las mismas características de métodos inadecuados y antieconómicos del resto del país. Existen pequeñas exportaciones de coque a Venezuela.

ECOPETROL e INGEOMINAS adelantan exploraciones en la zona de San Luis que se presenta como la más promisorias en Santander del Sur. Una empresa particular está explotando la cuenca de Landázuri, con miras a incrementar la producción para exportar carbón por Barú hacia mercados del exterior.

En la Costa Atlántica, mediante estudios geológicos de superficie, se han determinado afloramientos que muestran buenas posibilidades en Bolívar, Córdoba, Atlántico, Antioquia y Cesar y para el efecto de explorar, para cuantificar reservas, y determinar calidades INGEOMINAS adelanta conversaciones para un programa de Asistencia Técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta región presenta las ventajas de estar localizada en una topografía suave que permite un transporte más económico a los sitios de consumo y exportación.

El Gobierno Nacional, mediante programas de racionalización del uso de recursos no renovables, está agilizando el aprovechamiento en gran escala del carbón para termoeléctricas en la Costa, y como combustible en las plantas de cemento. Estas medidas permitirán aumentar en el término de año y medio la producción actual, que es de 3.5 millones toneladas año, en un 30%.

Energía eléctrica

En el sector de la Energía Eléctrica se ha asegurado la financiación de la Central Térmica de Cartagena a cargo de CORELCA; la interconexión entre los sistemas del Centro y de la Costa, obra cuya importancia residirá no solamente en resolver el problema de abastecimiento eléctrico de esta importante región del país, sino que constituirá una fuente de ahorro de divisas por las economías de combustible que representa la operación de este proyecto. Se han contratado los estudios de factibilidad del aprovechamiento de los ríos Sinú y Verde y se ha gestionado ante gobiernos extranjeros la financiación de esta obra en condiciones favorables para el país.

En la Guajira se instalará una central térmica que utilizará gas recientemente descubierto en esa zona, lo cual resolverá el crítico suministro de energía para este Departamento. Puede esperarse que para mediados del año entrante la construcción de esta central se haya terminado. Además se adelantarán los estudios preliminares para la construcción de una central térmica en la Costa Atlántica, que utilizará el carbón de las minas de Cerrejón. Igualmente se avanza en la ejecución de importantes proyectos de transmisión tales como la interconexión entre Sabana larga y Valledupar y la línea Ternera-Tolú viejo, que permitirán resolver los problemas de suministro eléctrico en los Departamentos de Córdoba, Sucre y Cesar.

En lo referente a las relaciones del Gobierno con la Sociedad de Interconexión Eléctrica, cabe destacar la importancia que este ha dado al cumplimiento oportuno de los compromisos adquiridos. Esto ha permitido asegurar los recursos financieros necesarios para la terminación de la primera etapa e iniciación de la segunda de la Central Hidroeléctrica de Chivor y el adelanto de las negociaciones tendientes a contratar los créditos para la ejecución de la Central Hidroeléctrica de San Carlos en Antioquia. Estos proyectos beneficiarán a la Costa Atlántica y al resto del país a través de la Línea de Interconexión Nacional.

En resumen, en el período 1975-1978, se iniciará la ejecución de proyectos de energía eléctrica por un valor superior a US\$ 1.000 millones, los cuales en un alto porcentaje estarán financiados con recursos propios de entidades de carácter regional. Los recursos adicionales provendrán de financiación externa y aportes del Presupuesto Nacional.

Este plan permitirá ampliar la capacidad generadora del país en una cifra superior a 3.200.000 KW, doblando la actual capacidad instalada, con lo cual la demanda nacional de energía podrá satisfacerse en su totalidad hasta mediados de la próxima década. De otra parte, con la construcción de 2.000 Km. de líneas de transmisión a voltajes superiores a 115.000 voltios y con la ejecución de importantes proyectos de subtransmisión y distribución, se dispondrá de la infraestructura necesaria para prestar adecuadamente este servicio.

El Gobierno está convencido de que los problemas que afectan este sector tan importante de la economía son debidos fundamentalmente a una difícil situación financiera, a la cual nunca se le ha dado una solución definitiva.

Por tal motivo, y con el objeto de lograr en el mediano plazo la meta del autofinanciamiento sectorial, el Gobierno Nacional dará un vigoroso impulso a la descentralización en la operación y ejecución de proyectos de energía eléctrica, estimulando la creación de nuevas corporaciones eléctricas regionales, reforzando las actualmente existentes e integrando estas entidades dentro de la actual Sociedad de Interconexión.

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno ha propuesto el ingreso de CORELCA en ISA, a fin de convertir a Interconexión Eléctrica S.A. en una entidad de alcance nacional. Los socios de ISA han aceptado este planteamiento.

Gracias al ambicioso plan de inversiones para el sector eléctrico que ya inició la actual administración, en el año 1978 la Costa Atlántica tendrá resueltos sus problemas de suministro de energía, el centro del país así como la región sur occidental dispondrán de un servicio confiable mediante la construcción de importantes proyectos de generación-transmisión y se habrá iniciado la electrificación de los territorios nacionales y demás áreas de frontera, a fin de incorporar estas regiones a la actividad económica nacional.

Ministerio de Obras Públicas

En el sector de Obras Públicas, la cuantía de las inversiones será de \$ 3.051 millones para el año de 1976¹. La escasez de recursos ha obligado al Gobierno a definir prioridades que pueden resumirse así:

- Terminación y rehabilitación del sistema troncal de carreteras.
- Mantenimiento y reconstrucción de las vías existentes.
- Un programa de rehabilitación de vías en los ferrocarriles nacionales.
- Fomento del Transporte en la Orinoquia y la Amazonia, no sólo con criterios económicos, sino también sociales y de presencia del país en esa zona.

¹ La política de reajustes paulatinos de los combustibles permitirán a través del impuesto ad-valorem, un incremento presupuestal del orden de \$ 690 millones.

En las áreas fronterizas se prepara un plan de vías secundarias, cuyo objetivo será el de establecer comunicaciones terrestres permanentes entre las diferentes poblaciones fronterizas y el interior. Para este plan se contará con financiación externa y en el presupuesto de 1976 se han apropiado los recursos de contra partida necesarios. La inversión total será de \$ 180 millones, de los cuales se invertirán en 1976 \$ 44 millones.

Siguiendo las recomendaciones de los expertos tanto nacionales como extranjeros en el sentido de intensificar las inversiones en las vías secundarias o alimentadoras, como caminos vecinales, el presupuesto del Fondo Nacional de Caminos Vecinales se ha visto sustancialmente incrementado. Con el fin de racionalizar la inversión, estas vías se construirán en zonas de alto potencial agrícola y condiciones de minifundio en las cuales se aplicarán programas de Desarrollo Rural Integrado DRI. El aporte nacional al Fondo Nacional de Caminos Vecinales ascenderá a \$ 340 millones en 1976 y se verá incrementado en los años posteriores.

Es clara y comprensible la presión que existe por incrementar sustancialmente el presupuesto de Obras Públicas. Al respecto, deben hacerse algunas consideraciones; por ejemplo, el actual impuesto ad-valorem a la gasolina sólo paga la mitad del presupuesto de Obras y menos de la tercera parte de los costos en que incurre el Gobierno Nacional para mantener y ampliar la red vial, es decir, que los usuarios de esta red contribuyen sólo en un bajo porcentaje al mantenimiento de ella.

Por lo tanto, para poder ampliar la inversión de este sector, tal como es la necesidad sentida de los usuarios, será necesario pedir una mayor participación en dicha inversión. Esto se logra al aumentar el precio de los combustibles, dentro de la política adoptada por el Gobierno de efectuar un ajuste paulatino a estos precios para acercarlos a su costo real en el país. Esta política constituye el elemento fundamental de la política de inversión en obras públicas para los próximos años.

La operación del sistema nacional de aeropuertos presenta serios problemas de seguridad que se solucionarán mediante la continuación del Plan Nacional de Navegación Aérea, con costo aproximado de \$480 millones. Las inversiones en infraestructura aérea con recursos del Presupuesto Nacional se centrarán en los aeropuertos que permitan vincular los territorios nacionales y zonas marginadas del país a la vida económica nacional, con inversión de \$112 millones para 1976.

Inversiones adicionales se harán en los principales aeropuertos, pero se limitarán a los recursos propios del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y a los esfuerzos de las administraciones locales, pues no se considera justo destinar gran parte de los fondos del presupuesto nacional a financiar obras en las cuales la mayoría de usuarios no pertenecen al 50% más pobre de la población.

Con el fin de procurar una operación eficiente de los puertos marítimos, la Empresa Puertos de Colombia ha sido sometida a un proceso de descentralización administrativa estableciendo reformas radicales en los sistemas de funcionamiento y vigilancia. La eficacia de estas medidas se demuestra por la reciente eliminación de la sobretasa a la que había sido sometido el puerto de Buenaventura. Así mismo, se ha programado la adquisición de equipo necesario para la operación de cargue y des cargue por valor de \$180 millones para los próximos cuatro años. El adecuado mantenimiento del puerto de Tumaco será asegurado por los esfuerzos del Gobierno Nacional.

Debido a la grave crisis financiera que atraviesan los Ferrocarriles Nacionales, se estudiará la financiación de su deuda externa y un nuevo plan de rehabilitación.

El Gobierno adelanta el estudio de mejoramiento de las condiciones de navegación en el río Magdalena, programa que buscará no sólo la mejora de transporte, sino también la protección de los habitantes ribereños contra los frecuentes desbordamientos del río. Programa similar se emprende en el Canal del Dique.

Las inversiones en estos programas serán de \$ 205 millones en 1976. Así mismo, se han adquirido tres dragas fluviales que prestarán servicio tanto en el río Magdalena, como en el río Arauca y los ríos del Sur.

Dado que Colombia es un país de ciudades, el transporte urbano constituye un problema que ha merecido la mayor atención del Gobierno Nacional. Considerando los beneficios a la mayoría de la población urbana, el Gobierno ha dado prioridad al transporte colectivo sobre el transporte privado, así como a la urgente necesidad de producir equipos de transporte colectivo y de carga. Se plantea un programa de reposición y dieselización del parque automotor, el cual se adelantará a través de la Corporación Financiera del Transporte. La ejecución del Programa Ciudades dentro de la Ciudad, el estudio de Organización Administrativa del Transporte, OAT, y la iniciación de estudios de transporte en las principales ciudades, son pasos concretos hacia una serie de acciones tendientes a organizar a corto plazo un sistema de transporte masivo de mejor calidad para la clase trabajadora. El subsidio del transporte urbano constituye un aporte del Gobierno Nacional para evitar que el usuario del transporte absorba totalmente el impacto de las alzas en este servicio. El monto del subsidio se calcula en \$ 600 millones para 1976 y aumentará a medida que se reajuste el precio del combustible. El Gobierno adelanta también la negociación de un préstamo por cuantía de \$1.200 millones que destinará a impulsar el transporte colectivo en las ciudades, e iniciará estudios sobre transporte masivo.

En el Chocó se han adoptado las medidas necesarias para regularizar el transporte de cabotaje y fluvial en los ríos Atrato y San Juan. Así mismo, se planea un programa integrado de desarrollo que incluirá la terminación de un eje vial que conecte a este departamento con el resto del país por un valor aproximado de \$180 millones.

El programa RADAR, a través del reconocimiento aéreo de las zonas del Amazonas y Orinoco, suministrará los elementos de juicio para el futuro desarrollo de esas inmensas regiones.

La grave situación a que se ha visto sometida la zona de Manizales, Salamina y Aranzazu, agrupados en CRAMSA, se solucionará en parte gracias al aporte inicial de \$60 millones del Presupuesto Nacional y a la consecución de un crédito externo que favorecerá a estas ciudades cuya población más desprotegida es la que sufre directamente los problemas de periódicos deslizamientos, arrasando vidas humanas y vivienda. También en Bucaramanga se llevará a cabo un programa financiado en parte con recursos externos para solucionar el problema de la erosión.

Sector comunicaciones

Especial importancia le ha conferido este Gobierno al sector de las comunicaciones. Se están desarrollando mecanismos para una integración nacional que relacione las ciudades inter

medias con los centros urbanos de mayor desarrollo, y estos a su vez con las ciudades fronterizas y los puertos nacionales. Se refleja con esta inversión el apoyo a planes de exportación y descentralización.

En colaboración con la Administración Postal Nacional, se ha iniciado, con buen éxito, el desarrollo del llamado Correo Rural, el cual se ha extendido a más de 1.100 localidades de menor jerarquía, tales como corregimientos e inspecciones de policía, que se encontraban hasta el momento en un aislamiento total. En lo que resta del año, se ha propuesto extender el servicio a otras mil localidades.

Teniendo en cuenta la importancia del correo, y de que este sea confiable, se continuarán los programas de mecanización en las centrales más importantes, para lo cual la asignación presupuestal hasta el momento, ha llegado a los \$ 160 millones.

En lo referente a la radio y televisión educativa, se continuará con un ambicioso programa de ampliación con el fin de obtener una mayor y mejor cobertura del territorio nacional; parte de este programa se está realizando en su primera fase con financiación del FONADE para los estudios necesarios, en coordinación con el Instituto de Capacitación Popular y los Asesores Presidenciales en la materia.

Respecto a la gama de equipos que se necesitan para la ampliación de la Cadena de Radio y Televisión Educativa, se ha obtenido la financiación necesaria a través del Grupo de Consulta.

El Plan de Telefonía Rural, que será el primero en América Latina, se está adelantando en forma activa, con la colaboración de TELECOM, para extender a todos los núcleos poblados el servicio de larga distancia. Este programa cubre aquellos sitios que carecen de los servicios de telecomunicaciones adecuados, o sea el 72% de 5.371 localidades.

Para la primera fase, se han incluido 800 localidades, dando prioridad a aquellos sitios donde se están llevando a cabo concentraciones de desarrollo rural y planes de desarrollo rural integrado. En la segunda fase de la Telefonía Rural, se dará el servicio a 3.000 localidades más, llegando en esta forma a un cubrimiento casi total.

Se favorecerá con este proyecto una población del orden de los 10 millones, o sea poco menos del 50% de la población colombiana. Por otro lado, al canalizar el Gobierno sus esfuerzos hacia los sectores de exportación, agricultura, desarrollo regional y urbano y desarrollo industrial, se hace necesario el Plan de Telefonía Rural. Para garantizar su ejecución se ha obtenido financiación interna, mediante transferencias de los servicios más rentables de larga distancia, y financiación externa con el BID.

Por otra parte, TELECOM está ejecutando su tercer Plan de Desarrollo, el cual, al fortalecer la red troncal de larga distancia, permite extender y mejorar los servicios de comunicaciones en las ciudades mayores y en las intermedias, especialmente en los puertos, zonas fronterizas y centros hacia los que se orienta la descentralización industrial.

CUARTA PARTE

ASPECTOS FINANCIEROS

13

COSTOS Y FINANCIACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DEL GOBIERNO

Ingresos y gastos del Gobierno Nacional

El logro de los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo demanda una activa participación del Estado en materia de financiación. La nueva política fiscal, plasmada en la Reforma Tributaria, y la Reforma Financiera forman un todo coherente que evitará los déficit fiscales y permitirá un crecimiento económico estable.

En este capítulo se presenta un resumen de la financiación de los principales proyectos contemplados en el Plan. Esta se ha previsto de acuerdo con las proyecciones efectuadas para los recursos gubernamentales.

Dichos recursos han sido calculados teniendo en cuenta los incrementos esperados en el Producto Bruto Interno y en el nivel de precios, los registros reembolsables de importación, los precios de café, el mayor precio de los combustibles y otras variables económicas que inciden en el monto de los ingresos fiscales. Las proyecciones tienen en cuenta las tendencias históricas y algunos aspectos coyunturales, así como las modificaciones que se esperan en esas tendencias como consecuencia de la puesta en práctica del presente Plan.

Se han hecho, por otra parte, proyecciones de los gastos gubernamentales, lo que permite establecer las disponibilidades para la financiación y ejecución del Plan de Inversiones. Se ha previsto que los gastos de funcionamiento crezcan en un promedio cercano al 16% anual durante los años de 1976, 1977 y 1978. Dichos incrementos incluyen el aumento esperado en el nivel de precios, el mantenimiento de los salarios reales de los funcionarios del sector público, y crecimientos anuales del 15% en las transferencias corrientes del Gobierno.

En relación con el servicio de la deuda, las cifras previstas se basan en la amortización e intereses de los diferentes créditos externos e internos vigentes y aquellos que se contratarán como apoyo al Plan de Desarrollo.

De los cálculos efectuados, se deduce que la inversión gubernamental podrá incrementarse paulatinamente, en cerca de 13% en 1976, 23% en 1977 y 26% en 1978.

El Cuadro No 1 detalla los ingresos y gastos del Gobierno Nacional hasta el año 1978.

Plan nacional de alimentación y nutrición (PAN)

Como se explicó en el capítulo 8 de este documento, el Plan contempla básicamente los siguientes programas: distribución subsidiada de alimentos, producción de alimentos, un programa nacional de educación nutricional, el apoyo al Sistema Nacional de Salud, la ejecución de un proyecto piloto en el Cauca y, finalmente, un programa de construcción de acueductos y alcantarillados.

El costo y financiación de estos componentes se detalla a continuación:

Para el programa de distribución subsidiada de alimentos se destinará un total de 5.954 millones, equivalente al 46% del costo total del Plan de Nutrición. Este programa se extenderá hasta 1979 y será financiado en un 28% con recursos ordinarios del Presupuesto Nacional, un 23% con fondos del ICBF, un 14% con recursos provenientes de crédito externo del BIRF, un 21% que será aportado por las agencias CARE, CARITAS, PMA y un 14% por los mismos usuarios.

El programa de producción de alimentos procesados tendrá un costo de \$1.955 millones financiados así: 48% con crédito externo del Banco Mundial y de la AID, 23% con recursos ordinarios del Presupuesto Nacional y el saldo con aportes del PNUD y financiación privada.

CUADRO Nº 1

PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL

1975-1978 — Base: Caja

(Millones de pesos corrientes)

	1975	1976	Incremento %	1977	Incremento %	1978	Incremento %
I. Ingresos corrientes (A+B+C).....	40.835	46.960	15.0	55.830	18.9	65.655	17.6
A. Impuestos directos	18.450	19.960	8.2	23.595	18.2	27.015	14.5
1) Tributación a la renta.....	18.155	19.640	8.2	23.250	18.4	26.640	14.6
2) Tributación a la propiedad.....	295	320	8.5	345	7.8	375	8.7
B. Impuestos indirectos	20.630	24.810	20.3	29.680	19.6	35.780	20.6
1) Aduanas y recargos	5.360	7.850	37.1	9.970	27.5	12.770	36.3
2) Recargo aduanas 1.5% CIF.....	325	420	29.2	560	33.3	765	36.6
3) Utilidad cambiaria	3.695	3.450	- 6.6	3.600	4.4	3.495	-3.0
4) Gasolina	1.750	2.550	45.7	3.020	18.4	3.525	16.7
5) Ventas	7.925	9.490	19.7	11.350	19.6	13.180	16.1
6) Timbres	1.575	1.550	- 1.6	1.780	15.0	2.045	15.0
C. Otros impuestos e ingresos tributa- rios (1)	1.755	2.190	24.8	2.555	16.7	2.860	11.9
II. Gastos corrientes (A+B+C)	32.690	37.840	15.8	44.125	16.6	51.030	15.7
A. Funcionamiento	18.890	21.360	13.1	24.780	16.0	28.570	15.3
1) Servicios personales	9.160	10.995	20.0	12.810	16.5	14.860	16.0
2) Gastos generales	1.920	2.235	16.5	2.525	13.0	2.750	9.0
3) Transferencias	6.010(2)	7.170(5)	19.3	8.245	15.0	9.480	15.0
4) CAT	1.800	960	-46.7	1.200	25.0	1.480	23.3

CUADRO Nº 1 - (Conclusión)

	1975	1976	Incremento %	1977	Incremento %	1978	Incremento %
B. Transferencias a departamentos y municipios	6 860	8.700	26.8	10.395	19.5	12.165	17.0
1) Situado fiscal	4.300	5.850	36.0	6.990	19.5	8.210	17.5
2) Cesión ventas	2.560	2.850	11.3	3.405	19.5	3.955	16.2
C. Servicio deuda pública	6.940	7.780	12.1	8.950	15.0	10.295	15.0
1) Deuda externa	3.670	4.374	19.2	5.030	15.0	5.785	15.0
a) Amortización	2.055	1.874	- 8.8	2.155	15.0	2.480	15.1
b) Intereses	1.615(3)	2.500	54.8	2.875	15.0	3.305	15.0
2) Deuda interna	3.270	3.406	4.2	3.920	15.1	4.510	15.0
a) Amortización	2.020(4)	1.929	- 4.5	2.220	15.1	2.565	15.0
b) Intereses	1.250	1.477	18.2	1.700	15.1	1.955	15.0
III. Ahorro para inversión (I—II)	8.145	9.120	12.0	11.705	28.4	14.625	25.0
IV. Inversiones	11.145	12.610(6)	13.1	15.445	22.5	19.465	26.0
V. Financiación	11.145	12.610	13.1	15.445	22.5	19.465	26.0
A) Ahorro para inversiones	8.145	9.120	12.0	11.705	28.4	14.625	25.0
B) Créditos externos	446	1.395	218.6	2.375	70.3	2.590	9.1
C) Créditos internos	2.555	2.095	-18.0	1.365	-34.8	2.250	64.8

(1) Incluye otros indirectos: tasas, multas, rentas contractuales e impuesto de ventas de licores.

(2) Incluye traslados de inversión a funcionamiento de la Universidad Nacional por \$ 375 millones y \$ 450 millones por funcionamiento de los hospitales, provenientes del impuesto de ventas de licores.

(3) Incluye amortización de deuda externa de ICEL y CORELCA por \$ 610 millones.

(4) Incluye amortización de pagarés de emergencia económica.

(5) Incluye traslado de inversión a funcionamiento de \$ 460 millones de la Universidad Nacional y \$ 627 millones del impuesto de ventas de licores.

(6) 93% de ejecución sobre lo apropiado en el proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: Estimativos conjuntos del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Para 1978, estimativos preliminares del Departamento Nacional de Planeación.

Por medio del Ministerio de Educación, el ICFES, COLCIENCIAS, y el ICBF y las universidades se hará la reestructuración académica de las profesiones relacionadas con el problema alimentario y nutricional. Este programa que se prolongará hasta el año 1980 tendrá un costo aproximado de \$1.000 millones y se financiará así: 75% con recursos ordinarios del Presupuesto Nacional y 25% con recursos del BIRF.

El programa de asistencia al Sistema Nacional de Salud, el cual consiste básicamente en la ampliación de puestos de salud y de entrenamiento de personal paramédico para garantizar el funcionamiento del Plan, tendrá un costo total de \$2.412 millones financiados en un 54% por recursos ordinarios del Presupuesto Nacional y el saldo con crédito externo proveniente del Banco Mundial.

Se ha tomado el departamento del Cauca como centro piloto de experimentación para la ejecución del Plan. El costo de este proyecto piloto será de \$ 285 millones financiados así: 47% por la AID y 53% con recursos ordinarios del Presupuesto Nacional.

El programa de Acueductos y Alcantarillados del PAN tendrá como objetivo poblaciones con condiciones socio-económicas muy bajas. Las entidades ejecutoras principales serán el INSFOPAL y el INAS. El costo de estos acueductos y alcantarilla dos será de \$ 1.202 millones financiados en su totalidad por crédito del BIRF.

El Cuadro NQ 2 resume el costo del PAN y el período de su ejecución. Como se observa, el aporte presupuestal para el Plan alcanza un 34% de su costo total, el crédito externo significará un 35% y el saldo serán recursos provenientes de las entidades ejecutoras.

Desarrollo rural integrado (DRI)

Como se anotó en el capítulo 4 de este documento los programas principales a ejecutar dentro del llamado Desarrollo Rural Integrado serán los siguientes: investigación y difusión tecnológica, crédito, comercialización e inversiones en infraestructura física y social. El costo de la investigación y difusión tecnológica será de \$1.765 millones para el periodo comprendido entre 1976-1980. Los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional para este proyecto suman \$929 millones y el crédito externo \$837 millones; es decir el 47% proviene de crédito externo.

CUADRO N° 2

PLAN DE DESARROLLO

Programa: Nutrición y alimentación

(Miles de pesos)

	1976	1977	1978	1979	1980	Total
Financiación:	2.875.776	3.595.642	3.867.504	1.896.876	593.376	12.829.174
Recursos del Presupuesto Nacional:	1.602.247	2.340.448	2.600.330	1.798.896	490.031	8.831.952
Recursos ordinarios	769.847	1.062.630	1.226.783	1.012.623	284.380	4.356.263
Crédito interno	—	—	—	—	—	—
Crédito externo:						
BIRF	729.988	1.242.538	1.931.239	786.273	206.651	4.295.689
AID	102.412	35.280	42.308	—	—	180.000
Otros	1.273.529	1.255.194	1.267.174	97.980	103.345	3.997.222
Rentas propias	376.724	441.000	495.000	—	—	1.312.724
Crédito externo - PNUD	16.865	23.301	35.014	—	—	75.000
Crédito interno	685	—	—	—	—	—
Otros (CARE, PMA)	880.120	790.893	737.160	97.980	103.345	2.609.498
Gastos por programa	2.875.776	3.595.642	3.867.504	1.896.876	593.376	12.829.174
1. Distribución subsidiada de alimentos	1.490.000	1.966.000	1.998.000	500.000	—	5.954.000
2. Producción de alimentos procesados	520.700	319.000	357.400	358.900	389.100	1.955.100
3. Educación nutricional	182.176	205.866	236.916	181.976	204.276	1.011.210
4. Sistema nacional de salud	400.000	546.000	620.000	846.000	—	2.412.000
5. Programa de control de alimentos	10.000	—	—	—	—	10.000
6. Proyecto regional del Cauca	195.000	45.000	45.000	—	—	285.000
7. Acueductos y alcantarillados	77.900	513.776	610.188	—	—	1.201.864

El crédito para el sector tradicional rural se elevará a la suma de \$5.169 millones; un 33% provendrá del Presupuesto Nacional y el 67% restante de financiación del BIRF, BID, CIDA. Para llevar a cabo los programas de mercadeo que se propiciarán en el DRI será necesario destinar una suma total de \$162 millones, cuyas fuentes serán recursos ordinarios del Presupuesto Nacional por \$111 millones y crédito externo por \$51 millones. El programa de Desarrollo Rural incluye inversiones en infraestructura física y social, cuya clasificación, distribución y financiación se detalla en el cuadro siguiente:

(Millones de \$)

Proyectos	Presupuesto nacional	%	Crédito externo	%	Total
Vías	195	22.3	678	77.7	873
Electrificación rural	267	47.5	295	52.5	562
Agua potable	321	57.7	235	42.3	556
Educación	297	55.3	240	44.7	537
Salud	217	52.3	198	47.7	415
Recursos naturales	146	62.9	86	37.1	232
Total	1.443	45.5	1.732	54.5	3.175

En resumen, el programa de Desarrollo Rural Integrado tendrá un costo aproximado de \$1.000 millones y será financiado en un 41% con recursos ordinarios del Presupuesto Nacional y en un 59% con fondos de entidades financieras internacionales (BIRF, BID y CIDA). El Cuadro N 3 detalla la financiación y utilización de recursos para el DRI.

Acueductos y alcantarillados

Los programas de construcción de acueductos y alcantarilla dos diferentes a los de apoyo al Plan de Nutrición y al DRI, están a cargo del Instituto de Fomento Municipal y del Instituto Nacional de Salud.

CUADRO N° 3

PLAN DE DESARROLLO

Programa: Desarrollo Rural Integrado

(Miles de pesos)

	1976	1977	1978	1979	1980	Total
Financiación						
Recursos Presupuesto Nacional						
Recursos ordinarios	684.924	1.040.542	1.207.401	978.991	448.480	4.350.338
Crédito externo	813.813	1.509.027	1.813.514	1.457.281	620.729	6.214.364
Total	1.498.737	2.549.569	3.020.915	2.431.272	1.064.209	10.564.702
Subprogramas y proyectos						
Desarrollo tecnológico	157.382	271.629	445.239	529.450	361.906	1.765.606
Mercadeo	31.883	35.244	34.889	38.363	26.481	161.860
Organización y capacitación	33.089	39.622	48.808	40.427	5.914	167.860
Recursos naturales	69.272	44.448	48.787	50.376	23.912	231.795
Crédito	524.076	1.046.868	1.611.674	1.402.912	583.387	5.168.917
Electrificación rural	148.957	215.859	142.805	54.295	—	561.916
Agua potable	155.903	158.927	124.735	86.084	30.253	555.912
Salud	91.485	180.125	74.910	77.647	10.864	415.031
Educación	196.531	206.297	133.784	—	—	536.612
Evaluación	13.176	13.730	13.587	15.129	7.100	62.722
Administración	9.710	15.251	11.394	12.901	14.392	63.648
Vías	67.273	341.559	335.303	128.688	—	872.823
Total	1.498.737	2.549.569	3.020.915	2.431.272	1.064.209	10.564.702

Para su ejecución se cuenta con créditos del BIRF y del BID. Actualmente se están financiando obras en Manizales, Pereira, Armenia, Tulúa, Buenaventura, Santa Marta, Neiva (primer paquete); Cartagena, Barranquilla, Ibagué, Pasto, Cúcuta, Villavicencio, Valledupar, Popayán (segundo paquete). Para un nuevo crédito se tiene una lista tentativa de otras ciudades intermedias, cuya capacidad financiera está en proceso de evaluación.

El crédito del programa BIRF, se inició en 1972 y si se obtiene un nuevo préstamo, se contará con recursos hasta 1980. El crédito del BID será orientado a ciudades menores, cuyas características socio-económicas requieran créditos blandos. Este programa se realizará a través del INSFOPAL como entidad Financiera. El programa de saneamiento básico rural, lo ejecutará el INAS

y consiste en la construcción de acueductos y alcantarillados en ciudades menores de 2.500 habitantes. Estas inversiones se llevan a cabo con la participación directa de la comunidad.

Estos gastos en acueductos y alcantarillados serán realizados en un 83% por el INSFOPAL y en un 17% por el INAS. Los programas arriba mencionados se financiarán en un 60% con recursos ordinarios del Presupuesto Nacional, en un 32% con recursos del crédito externo y en un 8% con crédito interno y recursos propios de las entidades. El Cuadro N° 4 resume este programa de inversiones.

Desarrollo urbano

La aplicación de la política urbana implica algunos recursos presupuestales, pero la mayoría de la inversión en los desarrollos integrados y programas específicos se hará con crédito captado por el sector privado. El programa se detalla en el Cuadro N° 5.

El apoyo del Presupuesto Nacional al programa de construcción de vivienda subsidiada desarrollado por el Instituto de Crédito Territorial tiene un costo de \$1299 millones durante el período 1976-1978, que se invertirán de la siguiente manera: \$403 millones en 1976; \$463 millones para 1977 y \$532 millones en 1978. En 1976 se invertirán \$313 millones de recursos ordinarios y \$90 millones de crédito interno. Estas cifras no contemplan los programas de vivienda que adelantará el Instituto de Crédito Territorial con sus propios recursos. El Cuadro N° 6 amplía la información sobre este programa.

CUADRO N° 4
PLAN DE DESARROLLO

Programa: Acueducto y alcantarillado

(Miles de pesos)

	1975	1976	1977	1978	Total
Financiación	892.789	1.592.668	2.009.028	2.292.107	6.786.592
Recursos de Presupuesto Nacional					
Recursos ordinarios	435.336	860.400	1.302.278	1.479.435	4.077.449
Crédito interno	185.989	194.900	—	—	330.889
Crédito externo	80.664	91.908	36.450	41.272	250.294
Otros					
Rentas propias	75.800	83.600	30.000	40.000	229.400
Crédito interno	—	—	—	—	—
Crédito externo	165.000	361.860	640.300	731.400	1.898.560
Otros	—	—	—	—	—
Gastos	892.789	1.592.668	2.009.028	2.292.107	6.786.592
— Construcción de acueductos y alcantarillados	727.300	1.400.160	1.672.900	1.856.400	5.656.760
— Saneamiento básico rural	165.489	192.508	336.128	435.707	1.129.832

CUADRO Nº 5
RESUMEN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA Y DE DESARROLLO
URBANO INTEGRADO EN EL PLAN DE DESARROLLO
 1975-1978

(Miles de pesos)

	1975	1976	1977	1978	Total
Financiamiento	14.520.0	3.324.512.0	3.859.019.5	5.419.622.1	12.617.673.6
Recursos Presupuesto Nacional	4.000.0	661.000.0	950.215.2	1.123.744.3	2.738.959.5
Recursos ordinarios	4.000.0	539.000.0	950.215.2	1.123.744.3	2.616.959.5
Crédito interno	—	122.000.0	—	—	122.000.0
Otros	10.520.0	2.663.512.0	2.908.804.3	4.295.877.8	9.878.714.1
Crédito externo	—	355.640.5	425.037.6	565.065.1	1.345.743.2
Crédito interno	8.120.0	—	—	—	8.120.0
Otros	2.400.0	2.307.871.5	2.483.766.7	3.730.812.7	8.524.850.9
Gastos	14.520.0	3.324.512.0	3.859.019.5	5.419.622.1	12.617.673.6
— Construcción de vivienda subsidiada	—	550.487.5	690.307.0	854.104.9	2.094.899.4
— Empresas urbanas	—	2.291.000.0	2.619.000.0	3.890.000.0	8.800.000.0
— Renovación Zona Sur-Oriental de Cartagena	—	90.000.0	116.000.0	100.000.0	306.000.0
— Plan integrado desarrollo urbano Buenaventura	14.520.0	393.024.5	433.712.5	575.517.2	1.416.774.2

CUADRO Nº 6

PLAN DE DESARROLLO

(Miles de pesos)

Programa: Construcción de vivienda subsidiada

	1976	1977	1978	Total
Financiamiento	550.487.5	690.307.0	854.104.9	2.094.899.4
Recursos Presupuesto Nacional	419.000.0	508.715.2	597.044.3	1.524.759.5
Recursos ordinarios	329.000.0	508.715.2	597.044.3	1.434.759.5
Crédito interno	90.000.0	—	—	90.000.0
Otros	131.487.5	181.591.8	257.060.6	570.139.9
Crédito externo	118.069.0	181.591.8	257.060.6	556.711.4
Crédito interno	—	—	—	—
Otros	13.428.5	—	—	13.428.5
Gastos	550.487.5	690.307.0	854.104.9	2.094.899.4
— Construcción de vivienda subsidiada I.C.T.	403.000.0	463.450.0	532.967.0	1.399.417.0
— Integración de servicios y partici- pación comunitaria en zonas mar- ginales urbanas	147.487.5	226.857.0	321.137.9	695.482.4

El programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas tiene un costo total de \$ 695.5 millones de los cuales \$138.8 millones corresponden al Presupuesto Nacional y \$556.7 millones al crédito externo. En 1976 se construirán 10 Centros de Desarrollo Vecinal (CDV) en 10 ciudades cuyo costo asciende a \$ 118.1 millones, en 1977 se construirán 13 CDV por valor de \$181.6 millones y 16 CDV en 1978 con un costo de \$527.1 millones.

El programa de Desarrollos Integrados contempla una inversión cercana a los \$8.800 millones para el período 1976-1978. La financiación se ha proyectado de la siguiente manera: el 97% de dichos recursos se obtendrán del ahorro privado (Banco Central Hipotecario, Corporaciones de Ahorro, Fondo del Ahorro). El Gobierno aportará por medio del Presupuesto Nacional aproximadamente un 3%. Para el año 1976 ya existen apropiaciones en la Ley de Presupuesto por un valor de \$55 millones y se espera llegar a los \$175 millones anuales para los dos años restantes. Es importante anotar que estos datos se han tomado hasta el año 1978, y el desarrollo de este programa está contemplado hasta 1985 aproximadamente. El Cuadro No 7 resume la situación para el programa de Desarrollos Integrados.

CUADRO N° 7

PLAN DE DESARROLLO

Programa: Desarrollo Urbano Integrado (Corporaciones Urbanas)

(Miles de pesos)

	1976	1977	1978	Años siguientes	Total 1976-1978
Financiamiento	2.291.000	2.619.000	3.890.000		8.800.000(1)
Recursos Presupuesto Nacional	55.000	175.000	175.000		405.000
Recursos ordinarios	48.000				
Crédito interno	12.000				
Crédito externo					
Otros	2.236.000	2.444.000	3.715.000	18.945.000*	8.395.000
Rentas propias					
Crédito externo					
Crédito interno					
Otros (Ahorro Privado)	2.286.000	2.444.000	3.715.000	18.945.000*	8.395.000
Gastos	2.291.000	2.619.000	3.890.000		8.800.000(1)
El Salitre (Bogotá)	1.515.000	1.179.000	1.690.000		4.384.000
Barranquilla	240.000	400.000	600.000		1.240.000
Bucaramanga	146.000	310.000	600.000		956.000
Otras ciudades	390.000	730.000	1.100.000		2.200.000

* Monto de la inversión restantes años.

(1) Valor programado únicamente hasta el 78.

Plan integral de desarrollo de Buenaventura

El Plan Integral de Desarrollo de Buenaventura corresponde a un diagnóstico de la problemática de la ciudad, traducido en una estrategia de desarrollo y un programa de inversiones conformado por proyectos específicos cuyo objetivo es dotar a Buenaventura de condiciones físicas,

sociales y económicas que determinen un permanente mejoramiento del nivel de vida de la población.

Debido a la estructura económica y social de Buenaventura no es posible inducir su desarrollo mediante soluciones aisladas. Para alcanzar este objetivo es necesario promover el desarrollo de todos los sectores en forma simultánea y coordinada, de manera que cubra las deficiencias más críticas.

Los principales objetivos del plan son:

Dotación de servicios públicos y adecuación de la infraestructura física urbana (vías, central de transporte, etc.); mejora miento de las condiciones de vivienda y erradicación de tugurios; mejoramiento y extensión de servicios comunales, educativos, de salud y asistencia social; modernización de los sistemas de suministro de víveres; fomento a la integración de los sectores de la economía local y promoción de actividades industriales para las cuales la ciudad presenta condiciones favorables.

El monto de la inversión asciende a unos US\$ 48.1 millones que se invertirán en el período 1976-1979 en la forma en que se indica e el Cuadro N 8. Las mayores inversiones están en caminadas a solucionar los problemas de vivienda (21.3%), en forma secundaria, el 18.5% de la inversión total está destinada a solucionar los déficit en servicios públicos básicos. El. 13.2% se invertirá en infraestructura industrial. Los programas de educación y salud tendrán una participación del 5.9% y 9.8% respectivamente.

En cuanto a la composición en moneda extranjera y pesos de la inversión, se supone que un monto aproximado de \$21.8 millones de dólares será financiado por el BID. La contrapartida de este préstamo, de acuerdo a lo programado dentro del Grupo de Consulta corresponde a una proporción de 46%. El crédito interno (FONADE) participa con 0.4%, destinado al financiamiento de los estudios iniciales. El resto de la inversión, 8%, se canalizará a través de otras entidades y con aportes departa mentales y municipales.

Renovación urbana de la zona sur-oriental de Cartagena

Este proyecto pretende abarcar en forma integral los conceptos físicos y legales que hacen relación con el diseño urbano, el saneamiento ambiental y el mejoramiento socio-económico.

Se contempla el diseño urbano del sector (zonificación, usos del suelo, plan vial, loteo y normas) y la definición de áreas a erradicar, teniendo en cuenta índices de capacidad económica, ocupación, servicios y áreas disponibles.

En saneamiento ambiental se incluye un plan de dotación de infraestructura básica de servicios públicos con diseños y normas preliminares; y un plan de saneamiento de caños y ciénagas por medio de regulación de sus cauces y profundidades, y la construcción de obras complementarias y prediseños.

En relación con el mejoramiento socio-económico se prevé la formulación de políticas y programas integrales de desarrollo de la zona. Se contemplarán las necesidades básicas de la

comunidad en los aspectos económicos, principalmente de mejoramiento de ingresos; en los aspectos educativos, prioritariamente en alfabetización, educación elemental y ciclo básico; en los aspectos de salud, con la integración de servicios y preparación de personal auxiliar y en los aspectos recreativos, con la construcción de campos deportivos.

El costo total del programa será de \$306 millones y la inversión se discrimina así: un 55.2% con recursos del Presupuesto Nacional y un 45% con recursos de crédito externo (BIRF). El Cuadro N 8 muestra el plan de inversiones hasta el año de 1979.

Investigación tecnológica y pequeña industria

Este programa lo ejecutan las siguientes instituciones: Instituto de Investigaciones Tecnológicas, Corporación Financiera Popular (para el fomento de la pequeña y mediana industria), Zonas Francas (como integrante del desarrollo regional), Artesanías de Colombia, Instituto de Fomento Industrial, Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo y el Fondo para el Desarrollo Tecnológico.

Durante los cuatro años del Plan se proyecta invertir en el desarrollo de este programa recursos por \$3.743 millones con fondos provenientes del Presupuesto Nacional en un 18% y con otros recursos en un 82% (recursos propios, crédito externo, crédito interno).

CUADRO N° 8

PLAN DE DESARROLLO

Programa: Desarrollo Urbano Integral de Cartagena y Buenaventura

(Miles de pesos)

	1975	1976	1977	1978	1979	Total
Financiamiento	14.520	483.024.5	549.712.5	675.517.2	720.485.7	2.443.259.9
Recursos del Presupuesto Nacional ...	4.000	187.000.0	266.500.0	351.700.0	351.075.4	1.160.275.4
Recursos ordinarios	4.000	167.000.0	266.500.0	351.700.0	351.075.4	1.140.275.4
Crédito interno	—	20.000.0	—	—	—	20.000.0
Otros	10.520	296.024.5	283.212.5	323.817.2	369.410.3	1.282.984.5
Rentas propias	—	—	—	—	—	—
Crédito externo	—	237.581.5	243.445.8	308.004.5	312.116.1	1.101.147.9
Crédito interno	8.120	—	—	—	—	8.120.0
Otras entidades	2.400	58.443.0	39.766.7	15.812.7	57.294.2	173.716.6
Gastos	14.520	483.024.5	549.712.5	675.517.2	720.485.7	2.443.259.9
Renovación zona sur-oriental de Cartagena	—	90.000.0	116.000.0	100.000.0	—	306.000.0
Plan integrado de desarrollo urbano de Buenaventura	14.520	393.024.5	433.712.5	575.517.2	720.485.7	2.137.259.9

El total de crédito para la financiación del programa es de \$2.078 millones distribuidos así: 46.2% para crédito interno y 53.8% para crédito externo. La entidad ejecutora principal dentro del programa es la Corporación Financiera Popular. Los recursos del crédito externo de la Corporación provienen, en la parte correspondiente a Presupuesto Nacional, de créditos concedidos por la AID al Gobierno Nacional. En la parte correspondiente a otros recursos, las fuentes de financiación externa

son el Banco Mundial y el KFW; se espera además recibir financiación por cerca de US\$ 14 millones del Banco Mundial y otras entidades para la financiación de los programas correspondientes a los años 1976-1977. Los recursos del crédito interno están localizados en el renglón de otros recursos y provienen principalmente de fuentes tales como el Fondo Financiero Industrial, el Banco Popular, PROEXPO y FONADE. El fomento de la pequeña y mediana industria por parte de la Corporación Financiera Popular se hará a través de cuatro líneas de crédito: crédito ordinario, crédito especial, programas de inversión y programas especiales.

El fomento artesanal lo realizará Artesanías de Colombia. Los recursos que esta entidad planea invertir en el período 1975- 1978 son de \$80 millones. El origen de estos recursos es en un 100% del Presupuesto Nacional. Entre las actividades que se llevarán a cabo se encuentran: suministro de insumos, construcción, mantenimiento y operación de centros artesanales, servicios de fomento, organización comunitaria, mercados, ferias y exposiciones. El desarrollo de Zonas Francas cuenta con recursos del Presupuesto Nacional por valor de \$ 199.7 millones asignados en las siguientes proporciones:

- Zona Franca Industrial de Cúcuta, 10.6%.
- Zona Franca Industrial Manuel Carvajal Sinisterra, 9.8%.
- Zona Franca Industrial de Buenaventura, 30.6%.
- Zona Franca Industrial de Santa Marta, 8.5%.
- Zona Franca Industrial de Cartagena, 35.1%.

Es importante anotar que el Instituto de Fomento Industrial y el Instituto de Investigaciones Tecnológicas cuentan en 1976 con recursos de crédito externo en cuantía de \$100.5 millones y \$5 millones respectivamente. Estos recursos se destinan a programas específicos de nutrición y por tanto aparecen cuantificados en el Plan Nacional de Nutrición.

El Gobierno respaldará labores investigativas por medio de un fondo que otorgará préstamos blandos y subsidios a las industrias y centros de investigación que presenten proyectos de investigación cuyos frutos se consideren de beneficio social. Se prevén aportes presupuestales para dicho fondo del orden de \$ 65 millones durante el período 1976-1978. El Cuadro N 9 resume el programa de Investigación Tecnológica y Pequeña Industria.

Sector educación

En el período 1975-1978 los programas de educación primaria y media tienden a eliminar el déficit de cupos escolares tanto para la población rural como la urbana. La financiación para la construcción de aulas y el pago de maestros de primaria que requiere el programa provendrá del situado fiscal para educación, complementado con el impuesto de renta de las empresas comerciales e industriales del Estado. La construcción de colegios y los maestros necesarios para la educación media se financiarán con un porcentaje de la cesión del impuesto de ventas a los municipios, esquema ya propuesto mediante un proyecto de Ley.

El costo total del plan se eleva a \$ 29.980 millones de los cuales, \$ 21.000 millones se destinarán a la educación primaria, y \$ 8.980 millones a educación media. Los recursos necesarios para la financiación de dicho plan tienen la siguiente distribución:

	Millones de pesos	%
Situado fiscal	19.528	65.0
Impuesto empresas comerciales e industriales	1.180	4.0
Cesión del impuesto de ventas	9.272	31.0
Total 1975-1979	29.980	100.0

Los Cuadros Números. 10, 11, 12, 13, 14 y 15, detallan los déficit de cupos anuales, la cobertura de dichos déficit y su financiación.

CUADRO N° 9

PLAN DE DESARROLLO

(Miles de pesos)

Programa: Investigación Tecnológica y Pequeña Industria

	1975	1976	1977	1978	Total
Financiamiento	472.500	933.500	1.058.000	1.279.700	3.743.700
Recursos del Presupuesto Nacional.....					702.200
Recursos ordinarios	58.000	172.500	132.000	157.700	520.200
Crédito interno	6.000	21.000	—	—	27.000
Crédito externo	12.000	93.000	50.000	—	155.000
Otros					3.041.500
Recursos propios	196.600	115.200	300.000	393.600	1.005.400
Crédito externo	27.000	187.900	328.000	420.000	962.900
Crédito interno	172.900	203.900	248.000	308.400	933.200
Otros	—	140.000	—	—	140.000
Gastos	472.500	933.500	1.058.000	1.279.700	3.743.700
Investigaciones tecnológicas	—	5.000	20.000	40.000	65.000
Pequeña y mediana industria	408.500	800.000	926.000	1.122.000	3.256.500
Desarrollo zonas francas	48.000	61.000	44.500	46.200	199.700
Desarrollo artesanal	16.000	20.000	20.000	24.000	80.000
Instituto Fomento Industrial	—	47.500	47.500	47.500	142.500

CUADRO N° 10

PLAN DE CONSTRUCCION, DOTACION Y FUNCIONAMIENTO
DE AULAS PARA ENSEÑANZA PRIMARIA

Período 1975 — 1978

DEFICIT DE CUPOS ESCOLARES Y REQUERIMIENTO DE AULAS

Años	Matrícula			Población de 7 a 14 años			Déficit de cupos escolares			Aulas requeridas para cubrimiento del déficit		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana (1)	Rural (2)	Total
1975.....	2.726.219	1.342.158	4.068.277	3.557.044	2.180.125	5.737.169	830.825	837.967	1.668.792	9.441	19.044	28.485
1976.....	2.805.279	1.406.582	4.211.861	3.692.172	2.262.944	5.955.116	886.893	856.362	1.743.255	10.078	19.462	29.540
1977.....	2.886.632	1.474.098	4.360.730	3.883.757	2.849.723	6.183.480	947.125	875.625	1.822.750	10.762	19.900	30.662
1978.....	2.970.344	1.544.864	4.515.198	3.982.103	2.440.644	6.422.747	1.011.759	895.790	1.907.549	11.497	20.358	31.855

DNP (UDS) — MINED (OPM).
Fuente: DANE
VII-31/75.

- (1) Se tomó un promedio de 88 alumnos por aula en doble jornada.
(2) Se tomó un promedio de 44 alumnos por aula en una jornada.

CUADRO N° 10

PLAN DE CONSTRUCCION, DOTACION Y FUNCIONAMIENTO
DE AULAS PARA ENSEÑANZA PRIMARIA

Período 1975 — 1978

DEFICIT DE CUPOS ESCOLARES Y REQUERIMIENTO DE AULAS

Años	Matrícula			Población de 7 a 14 años			Déficit de cupos escolares			Aulas requeridas para cubrimiento del déficit		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana (1)	Rural (2)	Total
1975.....	2.726.219	1.342.158	4.068.377	3.557.044	2.180.125	5.737.169	830.825	337.967	1.668.792	9.441	19.044	28.485
1976.....	2.805.279	1.406.582	4.211.861	3.692.172	2.262.944	5.955.116	886.893	356.362	1.743.255	10.078	19.462	29.540
1977.....	2.886.632	1.474.098	4.360.730	3.833.757	2.349.723	6.183.480	947.125	375.625	1.822.750	10.762	19.900	30.662
1978.....	2.970.344	1.544.864	4.515.198	3.982.108	2.440.644	6.422.747	1.011.759	395.790	1.907.549	11.497	20.358	31.855

DNP (UDS) — MINED (OPM).

Fuente: DANE

VII-31/75.

(1) Se tomó un promedio de 88 alumnos por aula en doble jornada.

(2) Se tomó un promedio de 44 alumnos por aula en una jornada.

CUADRO N° 12

PLAN DE CONSTRUCCION, DOTACION Y FUNCIONAMIENTO
DE AULAS PARA ENSEÑANZA PRIMARIA

Período 1975 — 1978

COSTOS Y FINANCIACION

(Miles de pesos)

Años	Costo por aula	Costo por maestro (1)	Total costo aulas	Total costo nuevos maestros	Costo maestros actuales	Total requerido	Total disponible			Sobrante	Sobrante acumulado	Faltante año	Saldo superávit	Saldo déficit
							Situado fiscal	Impuesto empresas comerc. e industr.	Total					
1975.....	60	2.500	156.060	---	3.367.000	3.523.000	3.367.000	160.000	3.527.000	4.000	4.000	---	---	---
1976.....	70	2.875	574.060	236.397	3.872.050	4.682.447	4.607.240	200.000	4.807.240	124.703	128.793	---	---	---
1977.....	77	3.163	746.900	720.610	4.259.255	5.726.765	5.324.300	320.000	5.644.300	---	128.793	82.465	46.328	---
1978.....	85	3.479	977.500	1.412.213	4.685.180	7.074.893	6.230.100	500.000	6.730.100	---	46.328	344.793	---	298.465

(1) En pesos.

DNP (UDS) — MINED (OPM).

Fuente: DANE.

VII-31/75.

CUADRO Nº 13

PLAN DE CONSTRUCCION, DOTACION Y FUNCIONAMIENTO
DE AULAS PARA ENSEÑANZA PRIMARIA

Período 1975 — 1978

COBERTURA DEL DEFICIT DE CUPOS SEGUN LAS AULAS PROGRAMADAS

Años	Déficit			Cobertura del déficit en términos de aulas programadas					
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	% urbana	% rural	% total
1975.....	830.825	837.967	1.668.792	96.800	66.000	162.800	11.6	7.8	9.7
1976.....	886.893	856.362	1.743.255	299.200	325.600	624.800	33.7	38.0	35.8
1977.....	947.125	875.625	1.822.750	580.800	611.600	1.192.400	61.3	69.8	65.4
1978.....	1.011.759	895.790	1.907.549	1.020.800	897.600	1.918.400	100.0	100.0	100.0

DNP (UDS) — MINED (OPM).

Fuente: DANE

VII-31/75.

CUADRO Nº 14

PLAN DE CONSTRUCCION, DOTACION Y FUNCIONAMIENTO DE 200
COLEGIOS DE SECUNDARIA Y 23 CENTROS DE SERVICIOS DOCENTES

Período 1975 — 1980

Años	Planteles programados		Planteles servicio		Costo construcción y dotación colegios		Costo construcción y dotación C.S.D.		Gasto funcionamiento colegios y centros S.D.	
	Colegios	Centros de Serv. Doc.	Colegios	Centros de Serv. Doc.	Unidad (1)	Total (1)	Unitario (1)	Total (1)	Unidad (1)	Total (1)
1975/76	60	7	—	—	6.500	390.000	15.000	105.000	—	—
1976/77	50	6	85	10	7.475	373.750	17.260	103.500	5.000	322.500
1977/78	45	5	133	16	8.222	369.990	18.975	94.875	5.750	701.590
1978/79	45	5	178	21	9.044	406.980	20.872	104.363	6.325	1.100.525
1979/80	—	—	200	28	—	—	—	—	6.957	1.467.515

(1) Miles de pesos.

DNP (UDS) — MINED (OPM).

VII-31/75.

CUADRO N° 15

**PLAN DE CONSTRUCCION, DOTACION Y FUNCIONAMIENTO DE 200
COLEGIOS Y 23 CENTROS DE SERVICIOS DOCENTES Y NACIONALIZACION
PROGRESIVA DEL PAGO DE LA EDUCACION SECUNDARIA
DEPARTAMENTAL**

Período 1975 — 1979

(Miles de pesos)

Años	Recursos disponibles proyecto de ley			Recursos requeridos			Sobrante acumulado	Faltante acumulado
	Cesión ventas	Cesión municipios	Cesión educación	Construcción, dotación y funcionamiento planteles	Nacionalización pago Secund. Deptal.	Total		
1975	1.843.700	903.072	940.628	495.000	330.024	825.024	185.604 (1)	—
1976	2.389.000	950.000	1.439.000	799.750	759.055	1.558.805	65.799	—
1977	2.793.100	975.000	1.818.100	1.166.365	1.089.080	2.255.445	—	371.546
1978	3.267.800	1.000.000	2.267.800	1.611.868	1.432.305	3.044.173	—	1.147.419
1979	3.856.000	1.050.000	2.806.000	1.467.915 (2)	—	1.467.915	190.666	—

DNP (UDS) — MINED (OPM).

(1) Incluye \$70.0 millones de presupuesto nacional para construcción y dotación de planteles en el ICCE.

(2) Únicamente gastos de funcionamiento.

Los recursos financieros para el sector exportador los canalizará el Gobierno a través del Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO. Las disponibilidades en moneda corriente para crédito de exportación provienen de la cesión del impuesto a las importaciones adjudicado por el Gobierno Nacional a PROEXPO y que a partir de octubre del presente año representa el 5% del valor CIF de dichas importaciones, del punto del encaje de los bancos comerciales destinado a financiar exportaciones y de la Resolución 59. Los recursos generados por las normas anteriores se destinan a financiar exportaciones menores. En el período 1975-1978 dichos recursos se elevan a \$24.000 millones aproximadamente.

CUADRO N° 16

RECURSOS FINANCIEROS PARA EL SECTOR EXPORTADOR

(Millones de pesos)

Detalle	1975	1976	1977	1978
A. En moneda corriente	3.690	4.200	6.538	9.600
1. Resolución 59 y concordante	2.340	2.340	2.340	2.340
2. Recursos Propios	1.050	1.500	3.766	6.742
3. Resolución 68/73 punto encaje	300	360	432	518
B. Recursos moneda extranjera	5.100	6.035	6.936	7.973
1. Resolución 73/74	US\$ 40	US\$ 50	US\$ 50	US\$ 50
(Equivalente en millones de pesos) ..	1.200	1.775	2.040	2.345
2. Resolución 86/74	US\$ 50	US\$ 50	US\$ 50	US\$ 50
(Equivalente en millones de pesos) ..	1.500	1.775	2.040	2.345
3. Resolución 61/72	US\$ 20	—	—	—
(Equivalente en millones de pesos) ..	600	—	—	—
4. Línea CAF-PROEXPO. Res. 23/72 ..	US\$ 10	US\$ 10	US\$ 10	US\$ 10
(Equivalente en millones de pesos) ..	300	355	408	469
5. Resolución 42/75	US\$ 20	US\$ 20	US\$ 20	US\$ 20
(Equivalente en millones de pesos) ..	600	710	816	938
6. Instituciones Crédito	US\$ 30	US\$ 40	US\$ 40	US\$ 40
(Equivalente en millones de pesos) ..	900	1.420	1.632	1.876
TOTAL	8.790	10.235	13.474	17.573

De otra parte existen recursos en moneda extranjera reglamentados por diferentes resoluciones que permiten a los bancos comerciales, entidades financieras y al mismo PROEXPO obtener créditos en moneda extranjera para financiar tanto capital de trabajo para las empresas exportadoras, por ejemplo la Resolución 73 de 1974, modificada por la Resolución 50 de 1975, como también el proceso de comercialización de los productos de exportación, por ejemplo la Resolución 86 de 1974, la 61 de 1972, la línea CAF-PROEXPO y la Resolución 42 de 1975. El monto proyectado de disponibilidades en moneda extranjera en el período 1975-1978 asciende a \$26.000 millones. El Cuadro N 16 muestra en detalle los recursos para el sector exportador.