

LAS CUATRO ESTRATEGIAS

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

BOGOTA, D. E. 1972

INDICE

	I
Prólogo	II
Introducción	III
Criterios generales	IV
Diagnostico	V
La estrategia	VI
Conclusiones	VII
Anexo A	VIII
Anexo B	IX
Anexo C	
	PROGRAMAS SECTORIALES
	I
Agricultura y ganadería	II
Industria	III
Exportaciones e Integración económica	VI
Población	V
Desarrollo Social	VI
Educación	VII
Salud	VIII
Justicia	IX
Cooperación técnica internacional	X
Energía	XI
Transporte	XII
Comunicaciones	XIII
Ingeniería Sanitaria	XIV
Tarifas de servicios públicos	XV
	RECURSOS NATURALES
Minería y petróleo	
Suelos	
Agua	
Silvicultura, caza y pesca	XVI
Política de Vivienda	
Decretos sobre ahorro y vivienda	XVII
Turismo	

I

PROLOGO

En diciembre de 1970, al tomar posesión de la jefatura del Departamento Nacional de Planeación acordamos con el señor presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero, las líneas generales de acción que debería desarrollar el Departamento.

Desde ese momento, se inició, sin limitaciones de pensamientos ortodoxos o convencionales, un intenso trabajo de estudio y análisis de nuestra realidad, social y económica, con el propósito de establecer la naturaleza de los problemas del país y hacer un diagnóstico a fondo de los mismos. Se buscaba con base en ello, y a la luz de los indiscutibles progresos logrados en los últimos años, concebir una estrategia que pudiera impulsar aún más aceleradamente el proceso económico y que al mismo tiempo garantizara una mejor distribución de sus frutos entre la población colombiana y en particular entre los vastos núcleos social, cultural y económicamente más deprimidos de nuestra sociedad. Es decir, debíamos diseñar una estrategia para impulsar aceleradamente el crecimiento económico pero mejorando los niveles de vida de los más pobres y disminuyendo las grandes diferencias existentes entre estos y los otros grupos de nuestra sociedad, tanto en el consumo como en el ingreso y las oportunidades. Dicho en otras palabras, se pretende conducir el país hacia un verdadero desarrollo que le garantice el bienestar y en donde la igualdad de oportunidades le permita al colombiano realizarse plenamente según sus capacidades y su voluntad de servicio.

Ya durante la campaña presidencial de 1970, el doctor Pastrana señalaba en sus discursos, en concordancia con el programa conocido como el Acuerdo de la Casa de la Moneda, suscrito por las dos grandes colectividades políticas, la liberal y la conservadora, su indeclinable propósito de orientar con empeño la acción gubernamental hacia una mayor igualdad, procurando, para ello, hacer compatible el crecimiento económico y el cambio social. De allí surgió su programa "Frente Social". Asimismo, el doctor Pastrana había indicado con particular énfasis en su campaña una gran preocupación por encontrar las maneras de encauzar el inevitable crecimiento urbano por senderos que pudieran convertirlo en el gran motor del desarrollo. En otras palabras, estaba consciente, como él lo dijera más tarde ya como presidente de la República, en su discurso del 20 de julio de 1971 ante el Congreso de Colombia, en pleno, de que "el desarrollo es hoy un fenómeno inseparable del crecimiento urbano".

Esta inquietud —de hacer compatible el crecimiento económico con metas de interés social— del gobierno colombiano coincide con recientes planteamientos de dirigentes y pensadores nacionales y extranjeros que consideran posible lograr, dentro del sistema de economía mixta, el crecimiento económico con más y mejor empleo y una más justa distribución del ingreso.

La explicación de estas inquietudes posiblemente surge de la experiencia del pasado decenio, durante el cual se logró superar la tasa de crecimiento fijada en la reunión de Punta del Este en 1961 sin haberse obtenido plenamente los objetivos de justicia social previstos en aquel entonces.

Mi trabajo como jefe del Departamento Nacional de Planeación se inició, por consiguiente, con una clara definición y concepción de mi labor. Y con el sobresaliente equipo técnico del Departamento —enriquecido posteriormente con el retorno al país del distinguido profesor Lauchlin Currie nuestro compatriota de hace ya varios años— y la asesoría de distinguidos expertos extranjeros, dimos comienzo a un intenso trabajo que permitió sentar las bases del nuevo Plan de Desarrollo.

Los resultados de este trabajo los compendia este libro que refleja un valioso esfuerzo intelectual. De otra parte, este Plan, en mi concepto, responde plenamente a las

grandes responsabilidades que la reforma constitucional de 1968 asigna a la planeación en Colombia, y constituye otra etapa más en el proceso de su consolidación.

Aunque el Plan fue presentado por el señor presidente el 2 de diciembre de 1971, me parece que la edición de este libro brinda una oportunidad nueva para volver a insistir en sus aspectos fundamentales.

Este Plan de Desarrollo, además de cumplir con lo señalado por el presidente de la República, constituye un planteamiento fundamental y novedoso destinado a estimular una discusión constructiva de políticos y académicos, de empresarios y trabajadores, de investigadores y estudiantes universitarios, acerca de nuestra realidad económica y social.

A mi entender, deberá ser referencia obligada de quienes se preocupan por el futuro de nuestro país, en una época caracterizada por un creciente inconformismo al lado de los innegables avances técnicos y materiales obtenidos en muchos campos.

El Plan concibe una estrategia que busca con afán, como lo indicaba anteriormente, conciliar el crecimiento económico con una mejoría sustancial en los niveles de vida de los más pobres. Parte del hecho de que hay que aumentar grandemente el producto pero, a diferencia de los modelos convencionales, tiene gran cautela sobre qué se produce, cómo se produce, por quién se produce y, ante todo, para quién se produce. Asimismo demuestra claramente cómo es de ambiguo el criterio que juzgaba incompatibles los objetivos sociales con los económicos y que la realización de los primeros implicaba hasta cierto punto de sacrificio de los últimos, o viceversa.

Su perspectiva es de largo plazo y busca encontrar recursos en los sectores llamados estratégicos. Se acepta claro está, que hay que aumentar la inversión, pero asegurando de que se dirija hacia aquellos sectores que producirán bienes que van a satisfacer necesidades sentidas de nuestras grandes masas y cuya demanda será posiblemente muy grande. Las Cuatro Estrategias que presenta el Plan son consistentes con el anterior principio, además de ser coherentes entre sí.

El énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria, edificadora, tanto de viviendas como de servicios complementarios, es la primera estrategia que conducirá no solamente a la producción de bienes esenciales que urgentemente son requeridos por vastos núcleos sociales, sino que generará gran cantidad de empleo adicional que de inmediato contribuirá al ensanche del mercado interno elevando el nivel de consumo y facilitando entonces, con su demanda, incrementos en producción industrial y agrícola del país sin deterioro en los ingresos reales de los productores. De otra parte, esta estrategia facilitará una mejor distribución de la fuerza de trabajo ya que la industria de la construcción tiene alta demanda de mano de obra tanto capacitada como no capacitada.

La segunda estrategia, el crecimiento de las exportaciones, es, en el caso colombiano; condición *sine qua non* para poder garantizar no solo el suministro de las importaciones requeridas sino atender con holgura el servicio de la creciente deuda externa. Asimismo, la ampliación de nuestra participación en los mercados internacionales para productos que actualmente exportamos y para otros nuevos, contribuirá de manera especial a facilitar el incremento en nuestra producción agrícola e industrial.

La discusión acerca del Plan, desarrollada desde que fuera presentada por el presidente ante el Congreso, el 2 de diciembre del año pasado hace evidente que no se explicó con suficiente claridad por qué se escogieron la vivienda urbana subsidiada y las exportaciones como sectores estratégicos. Por eso aprovecho esta oportunidad para hacer algunas aclaraciones acerca de nuestro planteamiento.

La vivienda y las exportaciones comparten una importante característica; ambos sectores pueden aprovechar una enorme demanda latente, si se eliminan ciertos obstáculos. Por esta razón ambos sectores pueden funcionar arranques y motores del crecimiento sin ser frenados por la demanda inelástica que existe para tantos otros bienes. Esto explica el por que se encontraran dos de las estrategias en campos tan diversos como son la Vivienda y las exportaciones.

Nuestro propósito es contribuir a una grande y dinámica industria de la construcción, en gran parte autofinanciada, que genere nuevamente empleos mejor remunerados para cientos de miles de trabajadores y que adicione grandemente nuestras existencias de vivienda urbana y servicios complementarios. Para ello debes aceptar un volumen anual muy importante de nuevos ahorros privados Si sola mente tenemos una industria de la construcción basada en partidas presupuestales y en la expansión del crédito bancario, necesariamente la Industria de la construcción resultará pequeña para las exigencias de nuestro desarrollo.

Algunas personas podrán pensar que nuestro propósito es el de favorecer la vivienda para las clases media y alta a expensas de la vivienda popular. Esta es una interpretación equivocada. En primer lugar, la política del Plan está concebida no para sustituir los programas en vivienda popular subsidiada sino para complementarlos. Se requiere, por consiguiente, una industria Fuerte e independiente capaz de complementar los esfuerzos que el sector público haga en materia de vivienda popular. Interpretar este programa como específicamente orientado a las clases de ingresos medios y altos seria un grave error. Seria tanto como pensar que cuando eliminamos obstáculos a las exportaciones, y las incrementamos notablemente, es un programa exclusivamente de interés para los exportadores; o que cuando fomentamos la industrialización fuera en beneficio exclusivo para los empresarios. Una industria de la construcción que movilice nuevos y cuantiosos ahorros del sector privado es, como en el caso de las exportaciones y de la industrialización, un programa esencialmente de interés nacional.

En la medida en que podamos estimular el volumen del ahorro privado y canalizarlo hacia la construcción privada estaremos aumentando el ingreso real de toda la economía. De otra parte el Estado podrá orientar más recursos para vivienda popular y al generar más y mejor empleo habrá más personas con ingresos reales suficientes para adquirir mejor vivienda propia. De tal forma que nuestra estrategia, lejos de ser incompatible con el objetivo de proveer más y mejor vivienda para los más pobres, lo que hace es complementarlo.

El problema es distinguir entre compartir un ingreso fijo y estático, y un programa, como éste, concebido para incrementar considerablemente el ingreso real.

Hay que trabajar, por lo tanto, con los dos frentes paralela mente: la construcción de vivienda comercial autofinanciable de bajo costo, que debe ser fundamentalmente la actividad del sector privado, y en la vivienda popular, concentrando en estos programas los recursos r presupuestales que actualmente se utilizan: y que implican, en parte, un subsidio.

La tercera estrategia tiene que ver con el aumento e la productividad agraria y con una mejor distribución de la propiedad rural. Posiblemente en es te campo se nos podría señalar de inconsistentes, pues viene siendo sostenido por muchos que una redistribución de la propiedad rural conduciría a mermar la productividad. Pero serios estudios e investigaciones del caso colombiano nos están indicando que los índices más bajos de la productividad agraria se encuentran en el minifundio y más protuberante mente aún, en el latifundio. Por consiguiente, podemos esperar que una racional redistribución de la

tenencia de la tierra, que además tenga en cuenta climas., regiones y productos, haya de contribuir al incremento en la productividad de nuestras explotaciones agrarias. Como también se trata de mejorar el ingreso real de la población rural, es necesario ante todo tener en cuenta que se requiere: ampliación en los mercados internos y externos para los productos del campo; aumento en la productividad del sector para garantizar el crecimiento de la producción a los niveles resultantes de las exigencias de las nuevas demandas estrategias integral que coordine coherentemente esta política agraria con la política urbana de generación masiva de nuevos y mejores empleos capaz de absorber remunerativamente a la población que quede cesante como resultado de los incrementos de la productividad.

La cuarta estrategia, se refiere a la distribución. Quisiera hacer aquí un paréntesis, ya que considero que del éxito de esta estrategia dependerá el éxito del plan mismo. He dicho al principio de este prólogo que el Plan demuestra la ambigüedad del concepto que juzga Incompatibles los objetivos sociales con los económicos. La redistribución del ingreso que se propone se fundamenta esencialmente en un sistema progresivo de impuestos donde se tribute de acuerdo con la capacidad real para hacerlo y donde se eliminen las medidas que puedan distorsionar el sistema tributario hasta hacerlo regresivo; en segundo lugar, se basa en una acertada política del gasto público que oriente y concentre los recursos estatales hacia los servicios públicos, en particular hacia la educación, la salud y la recreación; y finalmente en el éxito de la primera estrategia del Plan al generar masivamente empleos adicionales bien remunerados, facilitando de esta manera que los ingresos reales de los grupos mas pobres sean mas altos. El funcionamiento adecuado de esta estrategia será la única garantía que el sistema tiene para que los frutos del crecimiento económico sean difundidos entre toda la población, permitiendo mejorar sustancialmente los niveles de vida, en particular, de las capas más pobres de nuestra población.

Debo insistir que las cuatro estrategias del plan son cuatro palancas de un mismo movimiento hacia el bienestar. Considero que estos programas son claves por su virtud o capacidad de imprimirle han impulso intenso y rápido a nuestra economía facilitando un mayor y más eficiente uso de nuestros propios recursos. Pero es necesario distinguir entre estos sectores claves o estratégicos y los importantes. Aquellos son, lo repito, los llamados a imprimir el aceleramiento al crecimiento económico y generar masivamente empleo adicional, y los últimos constituyen en esencia los objetivos sociales del plan, en materia de educación, salud, recreación y oportunidades en general. Mejores niveles de vida y mayores oportunidades para la población más pobre se logrará con el funcionamiento coherente e integral del Plan. Un gran impulso a nuestra actividad económica general, donde un sector privado dinámico con centre recursos y amplié su actividad en la producción y distribución de aquellos bienes que el Plan señala como prioritarios, es condición necesaria para el éxito del programa.

Se busca ampliar sustancialmente el producto por medio de la realización de las tres primeras estrategias. Pero solo mediante la cumplida aplicación de la cuarta, que se refiere a la distribución, se podrán difundir los frutos del desarrollo entre la gran mayoría de nuestra población y conseguir los recursos necesarios para que el Estado realice su obligación de suministrar a todos los ciudadanos los servicios públicos y sociales enunciados.

Otro aspecto novedoso del Plan es el tratamiento de la demanda. La gran parte de la literatura sobre el crecimiento económico está relacionada con impedimentos del lado de la oferta pero muy poco en relación con la demanda. Es por lo menos curiosa este

hecho si se tiene en cuenta que el primer requisito para que los productos puedan vender su producción es la existencia de un mercado que les garantice compradores para sus productos. El Plan, en cambio, se preocupa por identificar los sectores donde se pueda conciliar un aumento drástico de la producción sin afectar los ingresos reales de los productores por bruscas caídas en los precios de su producción. La agricultura y la industria responderían a un crecimiento en su producción pero dicho crecimiento está en gran parte limitado por el crecimiento de la demanda. Regresamos de nuevo al círculo vicioso de la baja productividad, bajo poder de compra de nuestra población en términos reales, limitados mercados y baja inversión.

No se trata entonces, cuando hablamos en el plan de convertir necesidades sentidas en demanda efectiva, de un aumento de la demanda monetaria por todos los bienes y servicios, ya que si fuera ese el problema su solución sería muy sencilla: expansión de los medios de pago. Pero esto, en sí mismo, sin incremento en la eficiencia, sin mejor distribución de la fuerza de trabajo, sin mejor uso del capital y el conocimiento técnico, no aumentaría la producción real y, por el contrario, solo nos llevaría a un alza general en los precios, a mayor injusticia en la distribución, y a mayor descontento y frustración de nuestras grandes masas. Hemos tenido, por estas razones, especial cuidado para seleccionar como sectores estratégicos aquellos que nos aseguren demandas grandes que puedan absorber un incremento en la producción de determinados bienes esenciales. Estamos interesados en la demanda que nos permita efectivamente incremento de la producción. Si tenemos en cuenta que el valor de la producción de las tres cuartas partes de nuestra población es muy bajo, debido a que están dedicados a labores de baja productividad, y a que su pequeña producción está mal remunerada; y si consideramos que la demanda efectiva está en función del valor de lo que se produce, tenemos que aceptar por consiguiente que dicha demanda es muy baja para la gran mayoría de nuestra población.

Las anteriores consideraciones sobre la demanda permitirán apreciar cabalmente la importancia estratégica de la construcción, ya que este sector se presenta como clave para la generación masiva de empleo adicional que ocupe remunerativamente gran parte de nuestra creciente fuerza de trabajo en la producción de bienes necesarios y urgentes, para los cuales puede esperarse una demanda grande. De esta manera podremos lograr un ensanche efectivo de nuestro mercado interno al incrementarse la demanda efectiva como consecuencia de la generación del empleo adicional bien remunerado. Entonces si podremos pensar que existirá el incentivo adecuado para aumentar la inversión en los sectores agrario e industrial que conduzca al aumento de la correspondiente producción, pero no de cualquier clase de bienes, sino primordialmente bienes de consumo masivo.

* * *

Considero necesario hacer algunas aclaraciones acerca de la relación que existe entre el primer volumen del Plan "*Guías para una nueva estrategia del desarrollo*", y los volúmenes sobre los programas de los distintos sectores económicos y sociales. Las guías se refieren más a la orientación y énfasis de la economía en el futuro, mientras que los otros volúmenes principalmente se ocupan de programas vigentes. Por esta razón, y aun cuando hacemos, desde ya, esfuerzos porque los programas sectoriales vayan ajustando se a todas las orientaciones del nuevo Plan, existen aún algunas inconsistencias. Nuestro ánimo ha sido minimizarlas, pero abolirlas sería una perfección imposible de alcanzar desde un principio. Además, no se trata, es bueno repetirlo, de romper con el pasado, lo

cual sería irresponsable, sino más bien lograr un cambio en el énfasis de la planeación para ir concentrando recursos y energías en aquellos sectores que se nos presentan actualmente como claves para lograr un crecimiento económico más acelerado con mejor distribución de sus frutos y con igualdad en las oportunidades para todos, condiciones necesarias en la vía hacia el verdadero desarrollo que finalmente nos permita obtener el bienestar colectivo. Lo que si podrán los lectores observar es el esfuerzo deliberado para que las políticas sectoriales estén coherentemente integradas a la filosofía general del Plan.

Es asimismo conveniente, en relación con el contenido mismo del Plan, explicar el por qué dedicamos tanto espacio al análisis del endeudamiento externo. Sucede que en algunos casos una política puede parecer Inconsistente cuando es difícil distinguir entre sus aspectos favorables y desfavorables. Tal puede ser el caso del endeudamiento externo. Los aspectos favorables de esta política han sido tan ampliamente divulgados que es posible que no se les haya dado suficiente énfasis en el texto del Plan. Más bien quisimos subrayar aquellos aspectos menos obvios relacionados con los Costos del endeudamiento, la necesidad de un prudente ritmo en el mismo y la conveniencia de ir asegurando los mejores términos posibles tanto en plazos como en intereses, y la cuidadosa utilización de los recursos provenientes de dichos préstamos. Lo anterior de ninguna manera plantea una inconsistencia, ya que es posible al mismo tiempo ser partidario del endeudamiento externo y de la prudencia en su uso; del cuidado en el manejo de los ingresos y la necesaria cautela en mantener una relación de holgura entre la atención de la deuda y la exportación de bienes y servicios. Como recientemente lo expresara el presidente del Banco Mundial en su discurso ante la (CNUCD) en Santiago de Chile, el 14 de abril de 1972: "el financiamiento a través de préstamos externos continuará desempeñando un papel en el desarrollo. Pero existen límites de prudencia y éstos los deben reconocer tanto prestamistas, como prestatarios".

Recurrir al crédito externo debe ser para complementar y no para suplantar los esfuerzos nacionales.

Aunque estamos conscientes de que dadas las características actuales de nuestra economía, Colombia se beneficiará para el desarrollo de sus programas con la cooperación financiera internacional, consideramos que los resultados de esta política podrán ser más satisfactorios, para todos, si ella se orienta teniendo en cuenta estos nuevos lineamientos.

Los anteriores puntos fundamentales nos mostraron la necesidad de hacer el exhaustivo análisis del proceso de endeudamiento, ya que solamente con base en su resultado podríamos hacer recomendaciones tanto al gobierno nacional, como a las mismas entidades financieras y a los países desarrollados interesados en colaborar con nuestros programas. En síntesis, no ponemos en duda la necesidad de una bien cimentada política de préstamos, correctamente empleados, aunque esperamos que en el futuro dependamos, para nuestras importaciones, más de nuestras propias exportaciones y menos de los préstamos externos. Por eso, las metas en nuestros programas de exportaciones y por eso también, nuestra insistencia para que los préstamos futuros se ajusten más a la política y a las prioridades del Plan de Desarrollo.

* * *

Hasta aquí he venido refiriéndome al contenido del Plan de Desarrollo, a las orientaciones del mismo, a las razones que las sustentan y las justifican. Dicho en otras

palabras, a la naturaleza de nuestros problemas económicos y sociales, a su diagnóstico y a las estrategias propuestas para superarlos. Ahora trataré sobre la realización del Plan.

Debo principiar por reconocer la satisfacción que tanto para el gobierno en general como para el Departamento de Planeación en particular significa la acogida que ha tenido este Plan, no solo en el ámbito nacional sino en las esferas internacionales, donde ha habido oportunidad de presentarlo.

Confiamos que estas mismas manifestaciones de aceptación las encontremos en la realización del Plan, etapa siguiente en nuestra tarea gubernamental. Estoy consciente que en la progresiva adopción de las medidas necesarias para ejecutar las políticas que implícitamente contiene este importante documento, existe el mayor riesgo de controversia. Por esa razón se ha dividido este libro en dos secciones claramente separadas: parte conceptual, en la primera parte, que contiene lo que podríamos llamar nuestra filosofía del desarrollo; y los programas sectoriales, que constituyen el aspecto de realización, dentro de las condiciones colombianas, como las vemos en el momento de hacer esta publicación, y por lo mismo sujetas a cambios y discusiones naturales.

Nos enfrentamos, en esta etapa, al reto de ver si el país, y su gobierno están preparados para llevar a cabo los cambios y ajustes que el sistema requiere. No cabe duda que en este proceso a la planeación nacional le compete importante papel. De allí su tremenda responsabilidad y su necesidad de actuar con decisión pero con gran cautela. No podemos olvidar que la planeación es aún un ensayo reciente en nuestra vida económica e institucional. Y tal como se le concibe debe ser un instrumento que asegure la acertada utilización de nuestros recursos y facilite, con sus meditadas recomendaciones, los cambios necesarios. Pero para promover el desarrollo económico y el bien estar social nacional, se necesita un acuerdo, un consenso de las fuerzas sociales e institucionales del país. Por eso propiciamos el diálogo abierto sobre los grandes problemas, sobre las estrategias y sobre los mecanismos concretos de acción que debe encontrar el Estado para el feliz logro de las metas de interés colectivo. Debemos, por consiguiente, desplegar una capacidad de diálogo para lograr el acuerdo sin el cual es muy difícil concebir el éxito en este proceso.

La planeación se desenvuelve en una red de organismos e instituciones nacionales y extranjeras, de individuos y de opinión pública, y es absolutamente necesario que todos ellos puedan percatarse, en el nivel propio de su realidad, de que la planeación implica la movilización deliberada de la economía nacional en forma más racional, política y técnicamente, para lograr el crecimiento y la elevación de los niveles de vida de nuestra gente. Esta red está integrada por los distintos organismos del gobierno y de la administración pública, el Congreso Nacional, los gremios empresariales, los sindicatos, las asociaciones de usuarios campesinos, los miembros de la acción comunal, los organismos y agencias internacionales y la opinión pública. Sin su esfuerzo mínimo crítico, para decirlo con las palabras del Plan, este, por "técnico" que sea, terminará finalmente arrumado como un ejercicio más de economía teórica.

El presidente de la República, como máxima autoridad política y administrativa de la nación ha fijado en el Plan las grandes metas y objetivos nacionales señalando que en tanto el Congreso Nacional le da fuerza de ley, este documento constituye su política económica y social y la norma orientadora de su administración. Esta política es, sin duda, la única apropiada para eliminar los conflictos posibles que un proceso centralizado como la planeación lleva a las instancias y órganos político-administrativos.

Siguiendo la decisión presidencial, el gobierno impulsa los programas relacionados con las estrategias de acelerar el ritmo de las exportaciones e incrementar la productividad

de la agricultura. Además, se están realizando trabajos para la creación de la infraestructura urbana de servicios e incrementando los presupuestos para este tipo de proyectos y programas, tanto en la presente vigencia fiscal como en las próximas. Gran parte del análisis de la ejecución del Plan realizado por el Departamento se ha concentrado en el estudio de la industria de la edificación y de la eliminación de las barreras que la frenan, especialmente las relacionadas con la falta de incentivos al ahorro. La respuesta a este problema fueron los decretos 677 y 678 de 1972, sobre ahorro y vivienda, ampliamente estudiados por el Departamento Nacional de Planeación.

También se han realizado estudios para prevenir posibles cuellos de botella y elaborar las medidas que se pueden emplear para su rompimiento. Además, los estudios de Planeación también se han centrado sobre el desarrollo urbano y el tipo de diseño urbano que coherentemente impulsará los objetivos del Plan. En pocas palabras, hemos visto que sin una vigorosa realización, este será solo otro Plan, no importa cuán apropiado pueda aparecer para romper nuestras amarras con el subdesarrollo. Por eso nos estamos preparando para seguir adelante con su vigorosa ejecución.

En cuanto se refiere al Congreso de la República, la reforma constitucional de 1968 determina claramente su participación en relación con el Plan. Estableció la Comisión Especial del Plan, para que apruebe con fuerza de ley el proyecto presentado por el gobierno.

No me equivocaría al afirmar que el país está esperando que se logren los acuerdos políticos para que tan decisiva comisión parlamentaria se constituya, y de esta manera en ese máximo organismo representativo se pueda debatir y confrontar las opciones del Plan que el gobierno nacional ha presentado a su consideración. El proyecto de ley que esta vez acompaña los volúmenes del Plan de Desarrollo tiene la novedad de expresar en forma explícita, dentro de su articulado, sus políticas generales y sus estrategias. Este proyecto de ley se puede considerar como la parte estable del Plan, que implica una política definida a largo plazo, a diferencia de su parte variable, de año en año, que se refiere a los presupuestos de inversiones públicas y a las magnitudes Indicativas de los esfuerzos esperados por parte del sector privado.

La conversión del Plan en ley es ahora una de las mayores preocupaciones del gobierno, y particularmente del Departamento Nacional de Planeación, porque así este organismo tendrá adicionalmente la autoridad legal en materia de planeación económica y social para la ejecución del plan.

En cuanto a los gremios empresariales, obreros y campesinos, ha sido nuestra política y seguirá siéndolo, mantenerlos muy bien informados y establecer con ellos las mejores comunicaciones en relación con la formulación y ejecución del Plan Nacional.

Es natural que en las etapas de ejecución o de formulación de políticas sectoriales, la opinión de todos esos gremios, representativos de intereses bien definidos, deber ser atentamente escuchada, pues una economía mixta como la colombiana requiere un mecanismo permanente de negociaciones recíprocas para que el interés particular y los intereses a corto plazo cedan ante los intereses generales y nacionales y se cumpla el "objetivo principal de la justicia y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular", como señala el artículo 32 de la Constitución.

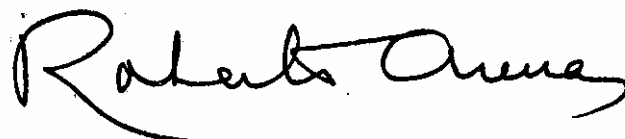
En relación con los organismos y agencias internacionales, quizás el punto crucial de la política de endeudamiento externo propuesta, sea el mejor ejemplo de la claridad y consistencia de la posición asumida en el Plan. La ayuda externa, repito, debe darse en condiciones que beneficien el conjunto de la economía nacional y las alternativas de éstas son definidas por el propio gobierno nacional.

Para terminar este prólogo, quiero dejar expresamente con signada mi gratitud hacia todos los colaboradores de Planeación —técnicos y administrativos— que hicieron posible este trabajo, y aprovecho la ocasión para reiterar ciertas afirmaciones que además de justas me parecen de importancia. Es cierto que mucho se debe esperar de la planeación como instrumento vital para el desarrollo en nuestro caso colombiano y como organismo asesor del presidente de la República y del gobierno nacional, pero asimismo quiero destacar una consecuencia co lateral de gran importancia. La nación entera se beneficia gran demente cuando el Departamento Nacional de Planeación reúne, en los últimos años, a lo más selecto de los nuevos profesionales colombianos, de alta formación académica, y los pone a pensar en los problemas fundamentales del país, lo que a su vez ha despertado en ellos una mística de servicio público altamente nacionalista, como posiblemente nunca antes se habla presenta do. Este hecho es, en mi concepto, por si solo, de gran beneficio nacional. Con ese ánimo decidido, estos sobresalientes profesionales contribuirán eficaz mente a enrumbar a Colombia por correctos senderos, para bien de todos nosotros. Que Planeación Nacional sea centro aglutinador de recursos humanos altamente calificados, con mística por el servicio público, debe ser constante objetivo del país. Solo de esta manera se mantendrán el respeto y la confianza que de la opinión pública se requieren para una efectiva planeación eco nómica y social.

Es cierto que en ocasiones se nos tilda de técnicos fríos que pierden la dimensión de las realidades del medio en que vivimos, pero el mismo proceso de consolidación que viene experimentando la planeación va dejando sin piso tales afirmaciones. Es posible que no siempre las recomendaciones que nos toca necesariamente hacer tengan el éxito esperado, pero si me atrevería a advertir que sin el trabajo metódico de este equipo técnico el país no hubiera logrado los avances notorios de los últimos años. Además, sin sus análisis autocríticas que permanentemente se deben hacer, seria muy difícil alcanzar un mayor grado de consistencia en los programas gubernamentales.

Para quienes hemos participado en la acción política y recibido el honor de llevar la representación popular en los cuerpos colegiados, sabemos cuán saludable es para el cabal desempeño de la tarea política el apoyo que la técnica nos brinda. Por eso, no solo torpe sino peligroso se persistir en la tarea, por fortuna ya de muy pocos, de divorciar la acción política de su entendimiento con la técnica Y aún más incomprensible es pretender despojar a los gobiernos de la invaluable cooperación de calificados profesionales. La insistencia debe ser, por el contrario, encaminada a aumentar la vinculación de profesionales idóneos en la administración pública.

Reitero por último mi optimismo en el futuro de Colombia. Las condiciones actuales tanto económicas como políticas, facilitarán indudablemente el despegue definitivo de nuestro país. Con base en los logros obtenidos, en la realización cabal de este Plan, el caso colombiano será ejemplo para los países envía de desarrollo. Con firmeza creo que Colombia logrará en los próximos años altas tasas de crecimiento económico con una distribución de sus beneficios que romperá radicalmente la estructura de concentración actual para dejar definitivamente consolidado nuestro sistema de democracia política y de economía mixta donde perdurarán la libertad y el respeto al individuo, no solo en sus bienes, sino en sus ideas.

A handwritten signature in black ink, reading "Roberto Arenas". The signature is written in a cursive, flowing style with a long, sweeping underline that extends to the right.

II

INTRODUCCIÓN

Los planes nacionales de Desarrollo se elaboran generalmente en términos cuantitativos y en lenguaje técnico. El presente Plan, por el contrario, hace referencia en forma especial a los conceptos básicos, expone el problema del subdesarrollo y presenta consideraciones sobre sus posibles causas, e indica una amplia estrategia para acelerar el proceso del desarrollo bien se hizo todo es fuerza posible con el fin de que el razonamiento fuese técnicamente correcto, se hizo otro igual para que el tratamiento de este tema de vital importancia sea de fácil comprensión para el ciudadano común.

Existen dos explicaciones para el abandono del enfoque convencional. En primer lugar se considera que el país enfrenta condiciones nuevas como resultado del acelerado proceso de cambio de los últimos años, y que por consiguiente ha llegado el momento de preparar una estrategia u orientación de política diferentes, En segundo lugar, en una democracia que ve enfrentada a los retos que surgen en Colombia, la razón de ser de la política del Gobierno debe ser comprendida y apoyada por miles de personas no solo en virtud de sus lealtades partidistas, sino por la convicción de que esta es correcta y apropiada para el país en las circunstancias actuales.

Ante todo se considera esencial llevar a cabo una revisión básica de la naturaleza del desarrollo, porque a pesar de la importante tasa de crecimiento económico que experimentó el país en los últimos veinticinco años, del volumen de la ayuda financiera y técnica concedida por las agencias extranjeras; del indudable progreso tecnológico en muchos campos, el país todavía figura en la categoría de los países subdesarrollados que requieren ayuda ex terna. El hecho de que no somos únicos y de que casi todos los países en vía de desarrollo han tenido la misma experiencia, nos indica que el crecimiento, por sí, no es suficiente. No hemos adquirido ningún grado de control sobre nuestra expansión demográfica. Hemos abusado de la explotación de nuestros recursos naturales, en algunos casos sin recuperación posible. No obstante que la deuda externa nos ha permitido complementar muchos programas, su creciente servicio reduce los ingresos recibidos de las exportaciones. Aún son grandes las diferencias en el Ingreso, en el consumo y en las oportunidades. El esfuerzo que se ha venido haciendo es apreciable, pero los niveles de educación resultan todavía demasiado bajos; es muy grande la necesidad de vivienda; existen sectores marginados de los beneficios materiales del crecimiento ocurrido. Es comprensible, por lo tanto, que muchos no se sientan partícipes del progreso.

En otras palabras, nuestro crecimiento siempre se ha manifestado en desarrollo. La desigualdad existente, en perjuicio de gran número de colombianos, explica la razón por la cual el país gira aún en la órbita del subdesarrollo y esa es la causa última del estado de inconformismo que se ha apoderado de muchas gentes.

De ahí que el cuadro de la situación a veces sea confuso. Es indudable que hemos tenido un crecimiento, pero el que hasta ahora hemos experimentado nos ha traído menos beneficios de los esperados. Parece llegado el momento, por lo tanto, de llevar a cabo una revisión de temas básicos. ¿Cuál es la naturaleza del desarrollo? ¿Qué se debe hacer para que el crecimiento económico sea autosostenido? ¿Hasta qué punto podemos prescindir de la ayuda financiera externa o intensificarla? ¿Hasta qué grado podemos combinar un crecimiento rápido con una disminución en la desigualdad? ¿Cómo podemos ofrecer una motivación adecuada para que las personas tengan una mayor responsabilidad por la expansión de sus familias? ¿Qué se puede hacer para que la gente sienta que mejora sus condiciones, que la sociedad no solamente tiene dirección sino que constituye una organización colectiva tan justa como eficiente?

Estos son temas fundamentales que nos afectan a todos, pero en especial a los países en desarrollo. Algunos de los elementos del problema de bienestar son comunes a toda la humanidad y sin duda requieren soluciones a nivel global. Otros están sujetos, hasta cierto punto, a la solución nacional, y esos son especialmente los que trataremos en la elaboración del plan actual.

En primer lugar se dedica atención a la exposición de las metas nacionales y a un breve examen de la naturaleza del desarrollo. El tratamiento no es completo, pero se presenta en forma adecuada para reafirmamos que el desarrollo está compuesto fundamentalmente de dos elementos, a saber: a) la necesidad de una abundancia mucho mayor y b) menos diferencias en los niveles de consumo, salud, educación y oportunidad. Desarrollo en este sentido, es claramente un elemento importante del bienestar.

En relación con el inadecuado crecimiento económico se procura ofrecer un diagnóstico en términos esenciales que sería aplicable, en mayor o menor grado, a todos los países en desarrollo. Con base en este diagnóstico se propone una estrategia que difiere en énfasis y orientación, a las anteriormente seguidas por este y otros países.

En relación con la distribución como elemento esencial del desarrollo, hemos puesto considerable énfasis en el mejoramiento de los ingresos deprimidos de la gran mayoría de los grupos familiares colombianos, y en una mejor distribución de los ingresos y las oportunidades. Pensamos más en medidas de aplicación general, que en medidas ad-hoc producto por producto y sector por sector, para asegurar de esta manera una mejor distribución. Estamos firmemente convencidos de que es posible combinar un grado mucho más alto de igualdad con incentivos adecuados al trabajo, al ahorro, a la inversión, a las innovaciones y a las mejoras, pero que determinadas medidas, de las muchas que se pueden presentar, son más apropiadas que otras para lograr estos objetivos.

Puede surgir la crítica de que la nueva orientación carece de cuantificación e implementación. Esta falta es en parte deliberada por considerar que lo más importante en este momento es centrarnos en conceptos fundamentales, en el diagnóstico básico y en la estrategia indicada. Una vez tengamos un acuerdo general sobre tales aspectos, la ejecución no es demasiado difícil. La falta de un acuerdo general sobre metas y estrategias básicas implica también la ausencia de criterios comunes a la luz de los cuales se pueden evaluar medidas concretas.

Esto no significa que se deje de actuar en campos específicos. Más aún, el Gobierno está adelantando diversas políticas, muchas de las cuales están expuestas en el plan extenso y otras están incorporadas en los proyectos de ley presentados al Congreso. Lo que queremos relevar es que ahora lo más importante es un examen y discusión de las metas, explicaciones y estrategias a la luz de las cuales se puedan apreciar y juzgar las políticas específicas.

Esperamos que esta breve exposición de motivos sea suficiente para justificar el habernos apartado de lo que ha llegado a ser la presentación convencional de los planes nacionales de desarrollo.

III

CRITERIOS GENERALES

NATURALEZA DEL DESARROLLO

El propósito de la sociedad organizada, en los términos más sencillos, es el bienestar de los individuos que forman parte de la misma. El bienestar mismo es un estado de la mente y es el resultado de una combinación de fuerzas que afectan las necesidades físicas y sociales del hombre.

El plan actual propone concentrar el estudio en dos elementos del bienestar: la abundancia material y su distribución. Se considera que el desarrollo constituye un progreso satisfactorio hacia un "Estado de Bienestar", por lo tanto, el crecimiento material es un elemento del desarrollo, pero no el desarrollo mismo. Más aún, el crecimiento puede estar acompañado por otros fenómenos que no coincidan con una sensación de bienestar. Es decir, el crecimiento, hasta cierto punto, es un elemento del desarrollo, y el desarrollo un elemento del bienestar. Pero ello no obsta para que podamos tener crecimiento sin desarrollo, y desarrollo sin bienestar. Este plan tiene que ver con el desarrollo, y con el crecimiento económico como un elemento de ese desarrollo.

Indicarle al pueblo colombiano la mejor forma de buscar su destino, especialmente el económico, para que pueda incorporarse al conjunto de los países desarrollados que han logrado un mayor control sobre su ambiente económico y social.

Por eso nuestros propósitos deben expresarse tanto en elementos intangibles claramente calificados, como en el llamado crecimiento del producto. La aspiración a una distribución más equitativa, la búsqueda de mejores y más amplios niveles de salud y educación, la disminución de las diferencias en los consumos, se consideraron muchas veces, en el pasado, como si se opusieran al desarrollo, o como si solo fueran factibles a expensas suyas. Con un criterio ambiguo se juzgaba que los objetivos "sociales" eran incompatibles con los objetivos "económicos" y que la realización de los primeros implicaba hasta cierto punto el sacrificio de los últimos.

Es imposible seguir sosteniendo hoy esta distinción, a no ser que tales objetivos se establezcan como un simple aspecto contable. En el mundo actual las necesidades físicas se integran con las necesidades psicológicas del individuo y de la comunidad, hasta tal punto que resultaría menguado el concepto del desarrollo si solamente se inspira en la preocupación de satisfacer algunas de ellas, olvidándose de las otras. El desarrollo tiene que atender a las distintas necesidades del hombre.

Algunos afirman que un concepto tan amplio haría perder precisión a la formulación del desarrollo, lo cual en realidad sería consecuente si solo tomáramos en consideración el aspecto exclusivamente cuantitativo del problema. Pero si tomamos como referencia lo que concierne profundamente a la gente, avanzamos en precisión. Como bien se ha dicho, el desarrollo no busca tan solo la satisfacción de los economistas, sino el bienestar del hombre. Ni la educación, ni la salud pueden reducirse con exactitud a cifras concretas, consideraciones que son igualmente aplicables al concepto del desarrollo, el cual presenta facetas múltiples que no siempre pueden encerrarse en unos cuantos guarismos.

De ahí que el Gobierno de Colombia aspire a concentrar la atención no solamente en el simple logro de una tasa de crecimiento, sino en señalar un ideal que implique un objetivo más significativo, dentro del cual el crecimiento puramente material sería solamente un elemento. La tasa nacional de crecimiento es además el resultado final de políticas aisladas múltiples, que solo vienen a conocerse en forma imprecisa y tardía después de cumplidas. En una economía mixta el Gobierno solo puede influir indirectamente en determinados desarrollos, circunstancia que hace más conducente

sustituir estas cifras agregadas por un conjunto de metas específicas, como son la creación de un número adicional de empleos, la construcción de determinada cantidad de unidades de vivienda, la ampliación de la seguridad social, la extensión de cupos escolares, o la promoción de actividades nuevas.

Muchos de estos objetivos aparecen en el presente Plan de Desarrollo, expresados en los estimativos de inversiones y metas que se encuentran en la segunda parte de este libro, al final de la re- seña de cada sector.

Características de los Países en Desarrollo

Existe en Colombia la tendencia a tratar el problema del sub desarrollo en términos puramente colombianos. Pero el fenómeno existe en todas partes y el diagnóstico y el remedio se aplican de manera similar a muchos países. Por lo tanto es útil considerar primero algunas de las características más generales de los países en desarrollo.

a) Destacamos, primordialmente, la sensación que experimentan nuestros grandes grupos humanos de estar ausentes del progreso. De ahí que se haya extendido lo que eufemísticamente se ha llamado "la revolución de las expectativas crecientes", la cual, en el fondo, es el sentimiento de que la privación es mayor a medida que va aumentando la brecha en los niveles de consumo de nuestros propios países, y entre nosotros y los países económicamente más avanzados. Este "efecto de privación" causa una creciente frustración, o un descontento de impaciencia, por la lentitud en el ritmo del progreso económico.

Cualquier programa de desarrollo debe tomar en cuenta los diversos elementos característicos de la situación actual, en que la gente demanda un progreso real y rápido tendiente a disminuir la distancia en los niveles de consumo dentro de nuestro propio país y respecto a los de otros países avanzados; de que sus vidas son más seguras y confortables y de que se está haciendo todo lo posible por aumentar el bienestar. De lo contrario no habría por qué extrañar que la desconfianza y el descontento se manifestaren en una exigencia de cambios muy drásticos en el orden social y económico, lo que llevaría a soluciones precipitadas e improvisadas, que harían más difícil el eficaz funcionamiento de la economía y conducirían a un mayor descontento. Todo esto hace necesario que el pueblo sienta que existe una dirección con propósitos muy claros.

b) Otras características de los países en desarrollo son el subempleo y empleo deficiente, principalmente de sus recursos humanos. En la mayoría de ellos, incluyendo a Colombia, existe una subutilización del potencial de producción por la insuficiente o inadecuada ocupación de la mano de obra disponible y también por el poco aprovechamiento del equipo Instalado. Uno de los principales problemas del desarrollo es cómo lograr el más apropiado uso de ese potencial. El uso deficiente de los recursos humanos es especialmente notorio en el sector rural, de estos países.

c) Es característica también de los países en desarrollo el llamado, fenómeno del dualismo, en virtud de la coexistencia de un sector que obtiene avances rápidos de ingreso y otro de bajo ingreso que poco participa de los beneficios del crecimiento económico. Si en Colombia en este último se incluyera la mayoría de los campesinos, a los trabajadores de los pequeños pueblos y ciudades y a quienes realizan servicios domésticos y otras labores de baja remuneración en las grandes urbes, se demostraría que el 75% aproximadamente de la fuerza laboral ha participado en los dos últimos decenios en forma muy reducida de los frutos de los beneficios económicos.

d) La naturaleza inestable e incierta del crecimiento económico distingue igualmente a las economías subdesarrolladas. Ello implica que el proceso de crecimiento no ha llegado a constituir un aspecto estructural de la economía, como sucede en la de las economías desarrolladas de libre empresa, en las cuales tal crecimiento continúa registrándose año tras año sin que el gobierno tenga que dedicarle especial atención. Ese proceso silencioso semiautomático, autogenerador del crecimiento económico, que es tan característico de aquellas economías, y que se origina fundamentalmente en los continuos descubrimientos científicos y tecnológicos, y en la existencia de, Incentivos económicos, es bastante inseguro en las economías en desarrollo.

e) Con muy pocas excepciones la tasa de crecimiento de la población en los países en desarrollo no solo excede en muchos la de los países desarrollados, sino también la de los países cuando se encontraban en las primeras etapas de su crecimiento. En la mayoría de los países mas desarrollados la población se duplica cada 75 años. En cambio en los países en desarrollo se esta duplicando cada veinte o treinta años, o sea tres veces mas rápido. Tal es el caso de Colombia, donde ese fenómeno constituye uno de los problemas más serios de nuestro desarrollo.

f) La frustración, el descontento, la sensación de no estar mar eh al ritmo natural del progreso, es una característica manifiesta de nuestra época, pero es especialmente notoria en las economías rezagadas.

El problema de garantizar un progreso más acelerado obliga a contemplar un conjunto de problemas subsidiarios pero importantes, y especialmente a promover un esfuerzo colectivo encaminado a utilizar los recursos difícilmente utilizados, intensificar la movilidad¹, reducir el dualismo y asegurar un crecimiento continuo y automático, al menos da ante un periodo, crecimiento no debe originar una mayor sino una menor desigualdad. Además, el otorgamiento de estímulos adecuados debe complementarse con una difusión de los éxitos logrados en una política de crecimiento económico. El problema del desarrollo demanda, por con siguiente, la preparación de un, programa que sea un instrumento efectivo para alcanzar objetivos en un período de tiempo y que, simultáneamente lleve a la gente la confianza de que las metas se están cumpliendo realmente.

Esté es una tarea enorme y difícil, como lo demuestra el hecho de que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos veinte años muy pocos países han conseguido hacer la transición hacia un progreso económico sostenido y justo. Es esta, sin embargo, la tarea que se ha Impuesto el gobierno de Colombia, construyendo sobre las realizaciones del pasado, pero con la determinación de impulsar el progreso. Comprometido en esta vasta empresa, confía en la ayuda de las agencias internacionales, pero con el decidido apoyo del pueblo colombiano.

La Naturaleza de la Planeación

Entendiendo, como se dijo antes, la palabra "desarrollo" como la búsqueda del bienestar, usaremos, en consecuencia, la palabra "planeación" en el sentido de proyectar y llevar a cabo políticas que cumplan este fin. Partimos de la base de que las necesidades físicas, sociales y aún emocionales del hombre se interrelacionan entre sí y de que las distinciones entre los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y demográficos de dichas necesidades pueden ser arbitrarias si se utilizan con un propósito distinto al de

¹ Por movilidad se entiende la posibilidad de trasladar a las personas, de ocupaciones de baja remuneración, a ocupaciones mejor remuneradas. El dualismo implica una alta inmovilidad.

examinar, con más claridad, los problemas y las posibilidades de la vida social. De ahí que, así como el Gobierno debe preocuparse por todos los aspectos de la vida nacional, la planeación nacional tiene que abarcar muchas disciplinas. Un problema de la planeación consiste en reconciliar las recomendaciones de los especialistas en distintos campos, de tal manera que el resultado final consulte auténticamente el bien común.

Igualmente, la planeación nacional, especialmente en las manifestaciones económicas, está profundamente influida por la naturaleza de la organización básica de la sociedad. Sociedades pura mente capitalistas o socialistas son conceptos teóricos, pues aún en el apogeo de la economía del "laissez faire", el Estado tenía que proveer muchos servicios que el sistema del mercado suministraba en forma inapropiada o era incapaz de hacerlo; y las sociedades comunistas, por otra parte, han tenido también que confiar en mayor o menor grado en los incentivos individuales y en políticas que procuran que algunas empresas y sectores se sostengan por sí mismos.

Lo cierto es que existe una diferencia más pronunciada entre la Gran Bretaña de principios del siglo diecinueve y los países escandinavos de hoy, que entre éstos y la Rusia actual. De ahí que insistir en que el mismo tipo de planeación sería aplicable a la Gran Bretaña del siglo pasado y a la Gran Bretaña o Dinamarca de hoy día, por el solo hecho de que ambos países están clasificados como economías de libre empresa, sería ingenuo e irreal. Lo que sucede es que no existe un término apropiado para definir los diversos grados de organización económica, lo cual hace que la distinción sea más de matiz que de forma.

"Sociedades mixtas" parece ser un término apropiado, y con un concepto general podríamos afirmar que la distinción básica entre un estado de economía mixta y un estado socialista, radica en el grado y carácter de la planeación nacional invocada en ambos casos. (En una economía de iniciativa privada, la determinación de qué bienes serán producidos, en qué volúmenes y calidades, así como su precio y su distribución, se confía a la operación del mercado, limitándose el papel del Estado a unas pocas funciones, como son las de velar por el cumplimiento de las reglas del juego y la de conducir las relaciones exteriores.

En un Estado de esta naturaleza se confiaría completamente en una serie de incentivos y sanciones individuales, en la competencia, en la movilidad, en un mecanismo de precios libremente fluctuantes, y no habría casi lugar para ningún tipo de planeación económica. El mérito particular de tal sistema radica en que origina un proceso automático que asegura que las múltiples decisiones individuales sean tomadas con el objeto de ajustar la oferta a la demanda, o viceversa, manteniendo la más eficiente asignación de los recursos en términos de demanda corriente, lo que sumado a la existencia de claros incentivos contribuye a un rápido crecimiento de la producción. La formulación centralizada de decisiones se hace más difícil una vez que la sociedad se ha vuelto más compleja y las necesidades y los medios de satisfacerlas se multiplican. Es incuestionable que el sistema en el cual las decisiones no están centralizadas, tiene indiscutibles ventajas, pero tiene también debilidades y defectos, que surgen de los errores, al menos parciales, de suposiciones básicas, como las de una competencia perfecta, la severa eficacia de los incentivos y sanciones, y la falta de un sistema de distribución éticamente defendible. En las sociedades de libre empresa gran parte de la historia económica y social de este siglo ha consistido en una lucha larga y difícil para corregir estos defectos, tratando al mismo tiempo de preservar las ventajas del crecimiento sostenido y la expresión descentralizada de las decisiones en la producción y distribución de los bienes y servicios individuales.

Por otro lado, el papel, la responsabilidad y la dificultad de una planeación centralizada han aumentado, especialmente después del súbito colapso del sistema en los años de la Gran Depresión, que puso de relieve tanto la falta como la necesidad de entender el sistema y de guiar su operación en forma consciente y deliberada. Cuando ha resultado aconsejable, se ha regulado el monopolio; o se ha intentado corregir sus abusos. La movilidad, hasta cierto punto, ha sido promovida por medio de una educación obligatoria, libre y universal. El papel del Estado de proveer servicios y atenderlos por medio de los tributos, fijados de acuerdo con la capacidad de contribuir, se ha extendido enormemente y su meta ha sido el logro de una mayor igualdad de Ingresos y oportunidades.

Otra debilidad de la economía de mercado es la de que funciona solamente para suministrar aquellos bienes y servicios para los cuales existe una demanda efectiva, es decir, una exigencia respaldada por la oferta de dinero. No abarca aquellas necesidades del hombre a las que no se les puede fijar un precio. Por consiguiente, ante la ausencia de intervención existe el peligro de que las exigencias de unos pocos puedan satisfacerse a costa de las necesidades de muchos. No es suficiente que la producción aumente, pues debemos preocuparnos cada vez más de examinar "qué" se produce y para "quién" se produce. En los países económicamente más avanzados, que conservan la economía básica de mercado, la planeación ha desempeñado un papel dominante en esta importante tarea, pero en cambio ha sido limitado su éxito en conciliar el crecimiento y el pleno empleo con la estabilidad.

En los países menos desarrollados, que a no han logrado un mecanismo de crecimiento semi-automático y que tienen que luchar con una tasa altamente excesiva de crecimiento de la población, la obra de la planeación es mucho más difícil. Una economía como la colombiana confía en alto grado en la empresa privada y en el incentivo de las ganancias para el abastecimiento de un gran volumen de bienes y servicios, bien pudiéramos decir que de la mayor parte de los artículos de consumo. A pesar del amplio papel de las entidades oficiales, especialmente en los servicios públicos urbanos; la nuestra continúa siendo básicamente una economía de empresa privada. De ahí que la tarea del planificador, a diferencia de la que tiene en los países socialistas, donde la totalidad de la producción y su distribución está incluida en el presupuesto del Estado, es la de asegurar por una parte que el medio ambiente suministre incentivos suficientes para producir, para invertir, para ahorrar, para innovar y, por otra parte, que se cumpla un progreso suficientemente rápido hacia un sistema de distribución más equitativo.

La extrema dificultad de esta tarea surge en parte de la necesidad de usar medios indirectos para suministrar incentivos y del hecho de que cuando estos son efectivos generalmente se traducen en retribuciones desiguales. Además, todo se complica adicionalmente por la necesidad de ofrecer bienes y servicios para más y más personas, especialmente porque ellas son durante cierto tiempo consumidores y no productores, y cuando llegan a ser productores, no son realmente productivas, como sucede generalmente en nuestras circunstancias.

Otra dificultad de la planeación en un país en desarrollo consiste en reconciliar las prioridades de un plan nacional con las opiniones o preferencias de las agencias internacionales o bilaterales, cuya ayuda financiera para proyectos específicos se ha solicitado. Generalmente tales proyectos requieren un financiamiento local. Puede suceder que la totalidad de los recursos necesarios para esas inversiones absorban la mayor parte de los fondos públicos disponibles para la inversión, a pesar de que algunos de los proyectos así financiados no tuvieran una alta prioridad. Y la esencia de la planeación

consiste, precisamente, en el establecimiento de prioridades para asignar los escasos recursos en el logro de los objetivos buscados.

Para que un sistema económico funcione satisfactoriamente y para que las respectivas políticas nacionales reciban el apoyo que requieren, la gente debe entender cómo operan sus mecanismos. Y procurar armonizar la aceptabilidad política con la viabilidad económica y las necesidades sociales. Si bien la meta es el bienestar de todos, no puede alcanzarse cediendo ante las demandas de todos los grupos. Si así lo hiciera, el Gobierno traicionaría su responsabilidad ante la sociedad y permitiría que surgiera una situación en la que el sistema no podría funcionar.

Si se quiere avanzar hacia el bienestar general, es necesario frecuentemente adoptar políticas que no son populares entre algunos grupos, como por ejemplo la necesidad de una restricción monetaria para evitar la inflación en vista de las demandas insaciables y continuas de crédito. Por eso todo plan debe dedicar especial atención al funcionamiento del sistema económico.

Si buscamos ejercer algún control sobre nuestro medio, no debemos contraer compromisos con entidades foráneas que limiten en forma indebida nuestra libertad de acción; igualmente debemos reconocer que somos miembros de una comunidad mundial, lo cual implica el cumplimiento de ciertas obligaciones emanadas de acuerdos bilaterales o multilaterales. Surge así nuevamente la necesidad de trazar un balance entre la autarquía y la cooperación externa, tarea difícil en cuya solución entran juicios de valor.

Estas son algunas consideraciones y razones que forman la base y determinan la formulación de un plan nacional. El análisis anterior nos obliga a tener presente que, aunque la combinación exacta de factores es única para Colombia, comparte ciertas características generales con muchos otros países.

Por lo tanto, la solución debe ser adaptada a las condiciones colombianas, pero también puede ser aplicable en mayor o menor grado a todos los países de menor desarrollo. Más aún, los instrumentos básicos de la economía o son más o menos pertinentes a todas las economías, pero en forma especial a aquellas en que el sistema de precios es el criterio más importante para el uso y la asignación de gran parte de los recursos. Sería absurdo y falta de sentido que Colombia hiciera caso omiso de la experiencia acumulada en otros países. Solo que debe adaptarse a nuestras propias condiciones.

El Replanteamiento del Desarrollo

El desarrollo, por consiguiente, puede replantearse para el fin presente como el logro de un grado suficiente de abundancia material y un grado suficiente de distribución de esta abundancia, dos de los elementos esenciales de un estado de bienestar. Bienestar es el fin y el desarrollo es un posible medio para este fin. Se da por sentado que una abundancia "suficiente" requiere el logro de un estado de crecimiento autosostenido, al menos durante un tiempo. El desarrollo, por lo tanto, implica hoy día un grado de control consciente sobre el medio ambiente para alcanzar estos fines limitados, los cuales, a su vez, pueden ser medios para lograr metas más amplias de bienestar. De ahí la necesidad de la planeación como uno de los principales instrumentos para alcanzar este grado de control. Los objetivos inmediatos de la planeación consisten en acelerar el crecimiento al mismo tiempo que disminuir la desigualdad en los niveles de consumo, ingreso y oportunidad. La planeación debe buscar una mayor abundancia dentro del esquema de un sistema mucho más igualitario del que existe en la actualidad y perseguir objetivos tales

como la utilización de tecnología moderna para aumentar la productividad, el uso eficiente de los recursos nacionales, la orientación de factores demográficos y la reconciliación de los incentivos económicos adecuados, para reducir las desigualdades. Esta es la tarea de una planeación tendiente a lograr un mejor control del medio ambiente para servir a los fines del hombre.

IV

EL DIAGNOSTICO

IV EL DIAGNOSTICO*

Como un plan de desarrollo procura ser la solución a un problema, debe incorporar no solamente una exposición del mismo dentro de cierto marco de referencia y del diagnóstico respectivo, sino también una estrategia que a su vez debe basarse en el problema y en su diagnóstico. Como problemas hemos consignado los referentes a asegurar una mayor abundancia en condiciones de mayor igualdad. Se considera que los obstáculos no dependen de las deficiencias de la mano de obra, o del capital, o de los recursos naturales, sino de aquellos factores institucionales que impiden la movilidad, crean una masa de mano de obra mal remunerada y engendran la subutilización de los recursos. Lo anterior en ningún caso implica que los bajos ingresos y el deformado patrón de consumo y producción, que se derivan de los hechos señalados, o los inadecuados recursos de divisas, o la inapropiada inversión doméstica, no constituyan limitaciones, sino más bien que estos factores no son la causa primordial de la subutilización, y que esta depende, principalmente, de barreras institucionales.

Otro punto de importancia en nuestro diagnóstico es que la restricción clave u operante debe distinguirse de aquellas restricciones posibles que pueden también operar una vez se hayan eliminado las limitaciones actuales.

Las causas básicas de las grandes diferencias en el consumo pueden encontrarse en las diferencias auto perennes de oportunidades, en las exenciones y evasiones en el cumplimiento de los impuestos progresivos a la renta y a la herencia; en la alta tasa de crecimiento de la población; y en la desviación de una porción sustancial de la mano de obra a la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda de unos pocos.

En el diagnóstico se discuten las limitaciones en el lado de la oferta y de la demanda; y se anota que la existencia de un gran volumen de recursos subutilizados se explica por la baja demanda efectiva, o la falta de incentivos para utilizar dichos recursos en forma más remunerativa. Se encontró que la falta de rentabilidad radica en la inelasticidad-precio de la demanda de algunos bienes de consumo, pero principalmente en las barreras u obstáculos institucionales y legales que impiden que la necesidad de consumo se convierta en una demanda efectiva en términos reales. El hecho de que la barrera no radique en lo inadecuado de la oferta de medios de pago o en la insuficiencia del crédito bancario lo sugiere el alza crónica de precios, aunque que origen de esta última puede ser en parte la inflación de costos. EL bajo poder de compra al cual nos referimos aquí es aquel que radica en la poca rentabilidad de trabajo de la gran mayoría de la fuerza laboral. Se considera que la desigualdad de ingresos, por si sola, no constituye causa de la inadecuada demanda total, pero en nuestro caso esta notoria desigualdad de ingresos conduce a la utilización de parte de ahorro en consumos suntuarios, en detrimento del bienestar de la comunidad. La desigualdad en el consumo, en este sentido, lleva a una deficiente utilización de los factores productivos desde el punto de vista de la producción de bienes de consumo masivo.

El interrogante que se nos formula es el de cómo se puede estimular la inversión y la producción reduciendo al mismo tiempo la desigualdad. O en palabras diferentes: ¿cómo se puede asegurar mayor igualdad, aumentando al mismo tiempo los incentivos para utilizar los recursos existentes en forma más completa e intensiva?

* Síntesis del análisis que se hace en el anexo A.

V

LA ESTRATEGIA

CRITERIOS

Una estrategia que responda a las necesidades y retos que el desarrollo suscita debe estar orientada hacia la solución de los problemas básicos y a superar los diferentes obstáculos que éste presente.

Cualquier estrategia que permita el mantenimiento de la situación existente en cuanto a la distribución y asignación de los recursos; que no tenga en cuenta la tasa de crecimiento de la población; que dependa de una ayuda externa permanente, o del agotamiento de recursos naturales insustituibles, tendrá necesariamente que fracasar como medio de alcanzar el desarrollo, tal como lo hemos concebido.

En vista del diagnóstico anterior, la estrategia debe satisfacer varios requerimientos. Debe, en primer lugar, ser internamente coherente. Debemos tomar plena ventaja de las posibilidades de las técnicas modernas para aumentar la productividad en la agricultura y en otros sectores, pero sin permitir que los costos de dichos avances recaigan en los trabajadores desplazados. La estrategia debe garantizar que exista un trabajo remunerativo para todos y en todo momento, y que los beneficios de la creciente productividad sean compartidos por toda la comunidad. Debe reconciliar la necesidad de crear fuertes incentivos al mismo tiempo que satisfacer la necesidad de disminuir las diferencias en consumo, ingreso y oportunidad. Si se propone aumentar la producción de un sector dado, debe garantizar que exista una demanda efectiva por tal producción. Si se requieren menos trabajadores para producir lo que se demanda, debe buscar alternativas a fin de ocupar este recurso subutilizado. Debe lograr ingresos más altos y una mejor educación para todos y en esta forma crear condiciones que originen familias más pequeñas.

La estrategia debe calcularse en forma tal que permita al país entrar en la categoría de país desarrollado de crecimiento auto-sostenido; para que un aumento continuo en los préstamos externos no sea necesario; para que pueda hacerse un progreso permanente hacia un Estado de Bienestar y para que el país logre la sensación de que ha adquirido un grado aceptable de dominio sobre su propio destino.

Debe, en otras palabras, dar un impulso mínimo durante un período suficientemente largo para alcanzar "el esfuerzo mínimo crítico". Esto, a su vez, implica un aumento masivo en la movilidad o reasignación de la fuerza laboral. Debemos trabajar, no solamente al margen, suministrando empleo para los aumentos anuales en la fuerza laboral, sino también dentro del margen, ofreciendo mejor empleo para quienes se ocupan en actividades de baja remuneración, a fin de disminuir considerablemente el dualismo.

La satisfacción de estos criterios garantizaría una notoria mejora en la condición del grupo de más bajo Ingreso. En el caso de Colombia, se puede encontrar un alto porcentaje de este grupo en las zonas rurales. En este sentido, por lo tanto, se puede decir que una estrategia, para que sea efectiva, debe mejorar la condición de los campesinos pobres como también de las gentes pobres urbanas. Los resultados finales de la estrategia deberán indicar un aumento relativo en los ingresos y oportunidades de la población rural es necesario en todo momento distinguir entre los medios empleados, es decir la estrategia, y los fines deseados, que son las metas de la estrategia.

Es necesario, que además de cumplir con esos criterios el Plan obtenga la más amplia aceptación del país y que reciba también el apoyo de las entidades financieras internacionales y bilaterales. El programa debe tender a lograr la unidad de propósito, en lugar de contribuir a mayor división y aumento en los conflictos entre las clases sociales.

Muy pocas estrategias de las habitualmente propuestas satisfacen los criterios expuestos. La estrategia más conocida, el aumento en la inversión total, no parece la indicada, si se busca la orientación de los recursos hacia los sectores estratégicos. Por el contrario, podría conducir al mantenimiento de la Inmovilidad y del dualismo, conjuntamente con la desigualdad y con altas tasas de crecimiento de la población, sin lograr el esfuerzo mínimo crítico.

El énfasis en el simple incremento de las exportaciones tampoco está acompañado, generalmente, de medidas adecuadas para encauzar esa creciente capacidad de importar hacia el desarrollo de los sectores estratégicos. Por consiguiente, un valor alto y creciente de exportaciones puede manifestarse, y en muchos casos ha coincidido, con un fracaso en el logro del desarrollo. Si se logra el aumento de las importaciones a costa de una creciente deuda externa, y no se consigue un desarrollo sostenido, puede suceder que se agrave el problema.

Otras estrategias han puesto el acento, no en cifras estimadas a nivel de la economía en su conjunto, sino en el crecimiento de sectores específicos tales como agricultura, educación, industria, servicios urbanos o transporte. La dificultad que ellas presentan radica en que generalmente han identificado posibles restricciones al desarrollo con restricciones efectivas o actuales. La mecanización y la irrigación pueden ser muy importantes si la producción agrícola inadecuada está frenando el desarrollo, pero si ese no es el caso podrían llevar a una competencia indeseable entre los campesinos, la cual podría medirse por el nivel de Ingreso de los agricultores en comparación con el ingreso en otras ocupaciones; esto, a su turno, agrava el mal uso y la distribución deficiente de los factores productivos. En forma similar, una industrialización lenta puede obedecer a la baja demanda, efectiva y real, y no a la falta de capacidad productiva.

Un aumento en los servicios urbanos, a pesar de su conveniencia, podría resultar de poco valor para el desarrollo si no está programado como parte de una estrategia general. Tal es el caso de la provisión de servicios urgentes, pero que obedecen a un deficiente diseño urbano; o de aquellos que aumentan la dispersión y la baja densidad urbana; o de servicios que no vienen acompañados de un programa adecuado de empleo y vivienda; o los que se hacen en ciudades que ofrecen pocas perspectivas de desarrollo. Estos proyectos y gastos pueden ser justificados por varias razones, pero su contribución a una estrategia de desarrollo acelerado y auto-sostenido resultaría muy pobre.

Los Aspectos de la Estrategia

El plan busca orientar su estrategia con estos fines a) ir con centrando mayores recursos de el desarrollo urbano, con énfasis en la vivienda, la cual será financiada en gran parte por medio de nuevos ahorros generados por el ingreso adicional; b) en el fomento de las exportaciones, para así obtener las importaciones necesarias que permitan romper los obstáculos que impiden el crecimiento; c) aumentar la productividad agrícola y acelerar el proceso de mejorar la distribución de la tenencia de la tierra para poder elevar los ingresos de los agricultores y facilitar la competencia en los mercados internacionales de los productos exportables del agro; y d) proponer, además, una mayor dependencia de los impuestos progresivos para atender el suministro de servicios sociales, con miras a reducir las desigualdades en el ingreso, en el y en las oportunidades.

El primer sector prioritario —la construcción urbana— orientará las nuevas inversiones a un campo en el cual la demanda latente es muy grande y en el que el flujo de fondos está siendo reprimido por barreras institucionales. En este campo, una

duplicación o triplicación de la inversión actual contribuirá inmediatamente, no solo a aumentar los niveles de consumo, sino a mejorar la distribución de la fuerza laboral, debido a que la construcción conduce a una alta demanda de mano de obra, tanto capacitada como no capacitada. Es un campo cuyo crecimiento exigirla, en primer lugar, pocas importaciones adicionales y cuya expansión se ha ariedo sentir a través de la demanda por los productos de la industria la agricultura, el transporte y los servicios. Si tal política está acompañada de restricciones apropiadas a la construcción de residencias de lujo tendería hacia una mayor igualdad, al aumentar en forma considerable tanto las existencias actuales de vivienda como la cantidad de empleos mejor remunerados. Y al mejorar los ingresos y originar mejores facilidades de educación, al alcance de un mayor número de personas, y al estimular la urbanización, se logrará indirectamente manejar el problema demográfico.

El segundo sector de alta prioridad, las exportaciones, es otro campo en el cual se puede explotar la demanda mundial por los productos de un país pequeño, sin que ello tenga efectos adversos en los precios. Es necesario suministrar las importaciones requeridas para el éxito de las otras políticas del programa y para servir la deuda resultante de la financiación externa.

El tercer de la estrategia se relaciona con la productividad agraria. Ya se ha afirmado anteriormente que en la población rural se encuentran la mayoría de los grupos familiares de niveles de vida más bajos y con menor poder de compra, y por consiguiente, sin la importancia que deberían tener en los mercados internos. Asimismo por dedicarse en gran parte a labores poco remunerativas y de baja productividad constituyen un vasto grupo subutilizado de nuestros recursos humanos. Se considera entonces de gran importancia económica —aparte del aspecto de justicia social— elevar sustancialmente sus Ingresos mediante una acertada política de incremento en la productividad agrícola coherentemente coordinada con una política urbana de generación masiva de mejores y nuevos empleos Asimismo, se hace necesaria la aceleración de los programas tendientes a lograr una mejor distribución de la tenencia de la tierra, todo lo cual deberá contribuir no solamente a aumentar los ingresos reales de los agricultores, sino también a incrementar la producción que se requiere para atender las exigencias de una demanda interna creciente y la que resulte de nuevos mercados internacionales.

El cuarto elemento: una mejor distribución, resultaría en parte del éxito del primero; y en parte del esfuerzo de mejorar la administración de las leyes tributarias para taponar escapes legales o exenciones, y poder, así, financiar la asistencia social mediante Impuestos a los Ingresos de las personas más acomodadas. Existe una marcada tendencia en Colombia a recurrir a exenciones tributarias como un incentivo a la inversión para diversos fines económicos o sociales, y aunque en ocasiones esto parece ser muy atractivo, el uso de este expediente para muchos propósitos rompe el principio de la progresividad en los Impuestos y destruye el instrumento más efectivo que tiene el Estado para promover una mejor distribución. El imponer una mayor carga tributaria sobre los pobres, para así favorecer la inversión de los más acomodados, resulta inevitablemente contraproducente para el logro de esa mejor distribución.

La estrategia de estos cuatro puntos sugerida en la exposición del problema, y resultante del diagnóstico de las causas del subdesarrollo colombiano, parece llenar muy satisfactoriamente los diversos criterios expuestos anteriormente.

El diagnóstico y la estrategia elaborados en este documento fueron mencionados por el presidente Pastrana en su mensaje al Congreso el día 20 de julio del año pasado, en las siguientes palabras: Los aspectos atinentes a la urbanización y a la vivienda tienen,

incuestionablemente una vital importancia, ya que el desarrollo es hoy un fenómeno inseparable del crecimiento urbano, como lo demuestran los países industrializados densamente urbanizados.

El rápido aumento de la población urbana se origina en el crecimiento vegetativo de sus habitantes, por un lado, y en las grandes corrientes de migración, por el otro, factores ambos que pueden continuar incrementándose por largo tiempo, en atención a la alta tasa de crecimiento de la población y a la productividad agrícola que deja cesantes a numerosos trabajadores. Por consiguiente, la previsión nos obliga a planear en forma inmediata nuestro proceso de urbanización, con el propósito fundamental de acelerar una industrialización que por su propia índole utilice más ampliamente nuestros abundantes recursos de mano de obra, de tal manera que aumente la capacidad de asimilación de emigrantes por las ciudades, y de que se evite la concentración excesiva y desordenada de la población en unos pocos centros.

Las implicaciones y las necesidades en este campo son de una tremenda magnitud. Millones y millones de personas adicionales deben ser acomodadas en nuestras ciudades en las próximas dos o tres décadas. Sus necesidades de empleo y vivienda y de servicios de todas clases, como educación, salud, diversiones, agua, electricidad, alcantarillado, transportes y áreas de recreación, demandarán cientos de miles de millones de pesos.

Este es el gran reto de los tiempos actuales. Se requerirá imaginación y determinación para encontrar y movilizar los recursos financieros y físicos necesarios para esta tarea sin precedentes. No podemos confiar en que los hechos por sí solos pueden provocar un desarrollo urbano equilibrado en todas las ciudades del país. Sola mente una pronta y acertada planeación económica, financiera y social, y el imperio de normas y pautas adecuadas de desarrollo regional, urbano e industrial, podrá garantizarnos que los recursos sean utilizados eficientemente, que se dará prioridad a las más urgentes necesidades; que los millones de casas y edificios y los servicios que ellas requieren serán construidos sin desperdicio ni insuficiencia, y que se generarán los nuevos empleos.

Semejante reto constituye sin embargo, una gran oportunidad para dar un impulso al desarrollo; para proveer de trabajo bien remunerado en la construcción y otras industrias afines y las de bienes de consumo; y para extender y renovar los mercados con que cuenta nuestra incipiente industria de bienes de capital.

Para ello es indispensable planear, prospectando un crecimiento balanceado y un desafío urbano que evite la tendencia tradicional a la dispersión y que, por el contrario, mire nuestras necesidades y recursos; reducir, en lugar de aumentar, nuestros problemas de congestión y de transporte urbano; revisar nuestras instituciones financieras para movilizar con instrumentos más ágiles los recursos apropiados; estimular nuevas industrias y promover técnicas aplicables en ellas.

Hay que perseguir, también, una urbanización conforme a los objetivos de crear una sociedad más justa, que asegure para todos sus miembros buena salud, educación apropiada, vivienda aceptable y suficientes servicios públicos de diversa índole. Programar el mejoramiento de nuestras ciudades creando oportunidades y centros de cultura y esparcimiento que todos puedan compartir. Ciudades y barrios en los cuales se pueda vivir dignamente y con seguridad. Ciudades en donde la valorización de la tierra no beneficie solo a unos pocos sino que se traduzca en beneficio de todos.

Comprendo que esto no es del todo fácil, y que si bien la necesidad de actuar es urgente, es igualmente importante evitar errores irreversibles. Todo el campo del desarrollo urbano entra en proceso de cambio, y numerosos experimentos se están realizando en todo el mundo que pueden o no ser aplicables a nuestras condiciones.

Numerosas investigaciones sobre esta materia se están efectuando por parte de las entidades financieras internacionales y de asistencia técnica.

Es conveniente señalar que el Banco Mundial ha seguido también estas alternativas. En su informe anual de 1970 dice: "Una industria de construcción, particularmente para vivienda, puede tener importantes efectos en cuanto a la creación de empleo para los grupos de bajos ingresos y poca capacitación, creando al mismo tiempo una demanda por materiales de construcción. Las estrategias para el desarrollo urbano deben, por lo tanto, estar basadas en amplias consideraciones de desarrollo económico".

Relación con los Programas Existentes

Es interesante anotar que la adopción de la estrategia mencionada en ningún momento significaría el abandono de los programas existentes. Es una cuestión de énfasis o prioridad. El punto es importante y puede ser ilustrado por una analogía derivada de la teoría militar. No se puede hacer la guerra con igual vigor y fuerza en todos los frentes simultáneamente. En su mayor parte la estrategia militar consiste en la selección de sectores claves o "estratégicos" para los cuales se movilizarían los esfuerzos. Mientras tanto, es indispensable mantener las posiciones en todos los frentes con el mínimo de fuerzas necesarias para este propósito. Si el ataque sobre estos sectores estratégicos tiene éxito, se requerirá más tarde esfuerzos en otros sectores para sacar el debido provecho al triunfo.

Insistimos en la imperiosa necesidad de seguir una estricta economía en la asignación de los recursos de divisas. El hecho de que se hayan ganado batallas iniciales, no quiere decir que la guerra haya sido ganada, o que no sea necesario continuar los esfuerzos para encauzar los recursos hacia aquellos sectores que contribuirán más al objetivo general. El "esfuerzo mínimo crítico" debe ser no solamente grande, sino sostenido a través de un período posiblemente de dos o tres decenios antes de que esté bajo control la expansión demográfica; antes de que el crecimiento sea autofinanciable en virtud de las exportaciones y de los ahorros internos y antes de que se haya alcanzado una suficiente unidad de propósito a fin de permitir que se hagan los ajustes necesarios a las condiciones cambiantes. En breve, hay que colocar al país en una posición que le permita obtener el control consciente en la construcción de su destino.

Las analogías son solamente sugestivas y no exactas. En el caso presente, una guerra militar está generalmente acompañada de desgaste y de destrucción de los recursos. En la clase de guerra que se está discutiendo aquí es de esperarse que los recursos aumenten y lleguen a ser más adecuados para la tarea, a medida que se ganen las batallas iniciales, ya que quedarán disponibles más y más recursos para mayores esfuerzos en otros frentes distintos de los sectores estratégicos iniciales, siempre que no se malgasten en proveer los mismos servicios a más y más personas, o en mantener un alto nivel de consumo personal para un creciente número de gente acomodada, pero minoritaria. De ahí que una mejor distribución y una disminución de las diferencias en los niveles de consumo tienen que continuar siendo objetivos en la lucha por el control del medio ambiente, que es precisamente lo que hemos llamado desarrollo, y que parece ser un componente necesario del bienestar.

La falla en alcanzar estos objetivos más amplios explica que muchos países continúen en el subdesarrollo, no obstante que durante dos o más decenios hayan

registrado un crecimiento sostenido en el producto nacional y las exportaciones totales de bienes y servicios.

Si bien el plan actual se propone como un esfuerzo inmediato dirigido hacia objetivos concretos, el logro de metas de desarrollo más amplias, exige la buena voluntad por parte del país de dedicarse a un programa de largo plazo consistente y coordinado. Lo uno con lo otro deben ser mutuamente consistentes. Un éxito temporal en cuanto a la vivienda, o en las exportaciones, obtenido a costa de debilitar seriamente la equidad del sistema, constituiría una victoria de escasos alcances. Nuestra estrategia a corto plazo deberá reflejarse en el logro de nuestras metas a largo plazo.

La relación entre las metas inmediatas de largo plazo puede ilustrarse mediante referencia a los diversos programas diseñados para aumentar la producción agrícola y garantizar Ingresos más altos y más equitativos en el sector.

Puesto que aproximadamente la mitad de la población del país vive y trabaja en pequeñas ciudades o pueblos, y en el campo, es de particular importancia discutir el impacto de la reorientación propuesta en el bienestar de la gente en el sector rural, en el que se encuentra el mayor número de personas de ingresos más bajos, los niveles de vida más pobres, y el más extenso número de trabajadores con menos posibilidades de pasar a trabajos mejor remunerados. Una gran proporción de la mano de obra subutilizada y mal utilizado de Colombia, o mano de obra con una productividad muy baja, se encuentra en las pequeñas ciudades y en el campo. Es posible que algunos consideren que la estrategia propuesta irá en perjuicio de este grupo más pobre y menos bien utilizado, por cuanto propone gastos adicionales en el sector urbano. En varias ocasiones se ha enunciado el sofisma de este punto de vista.

Ante esta afirmación debe recalarse nuevamente que nuestro Interés primordial debe ser la gente más bien que "los sectores". Nuestro interés, en otras palabras, no es principalmente "la agricultura" o "el transporte" o "la industria", sino el bienestar de los colombianos donde quiera que estén localizados. La baja participación de la agricultura en el ingreso nacional no se debe a su productividad física baja, ni a una producción baja. Al contrario, un aumento generalizado en la productividad y en la producción en relación al crecimiento de la demanda, solamente podría reducir la participación de la agricultura aún más. Es, sin duda, posible cambiar la distribución de la participación, pero el hecho de que un ingreso demasiado bajo sea repartido entre demasiada gente solamente puede modificarse en forma significativa por un aumento sustancial en la demanda en relación a la productividad, o por mayores oportunidades para que la mano de obra agrícola pueda trasladarse a ocupaciones más remunerativas. Un aumento sustancial en la demanda puede provenir de un aumento en la población, por un aumento en el crecimiento de la población no rural, o en la demanda externa.

La estrategia propuesta está diseñada para proveer una solución al problema básico de la gran masa de la gente en la agricultura permitiendo su movilidad, abriendo mayores oportunidades de trabajo lucrativo, incrementando la demanda de artículos agrícolas en el país y en el exterior, y haciendo que sea productivo utilizar las técnicas conocidas, para lograr así una mayor productividad sin disminuir el ingreso de la mano de obra agrícola. Pretender restringir el movimiento de las gentes de las regiones rurales equivaldría a reducir en lugar de mejorar su movilidad, aumentar la competencia en un campo ya congestionado y perpetuar el dualismo.

La estrategia propuesta es la de promover la movilidad al abrir mejores oportunidades de trabajo y una demanda más alta de los productos agrícolas, y por lo tanto, un ingreso per capita más alto para los trabajadores actualmente empleados en la

agricultura. El hecho de que la estrategia está basada en fundamentos sólidos llega a ser evidente si se consideran condiciones opuestas como es un aumento rápido en la fuerza laboral rural sin un aumento en la demanda por los productos agrícolas. La importancia que tiene la demanda en el caso del café es tan obvia que llega a ser difícil entender por qué no se considera que lo mismo pueda ocurrir con otros productos.

De este modo, si los objetivos a corto plazo tendientes a aumentar las oportunidades de empleo urbano tienen éxito, la demanda resultante estará concentrada en menor número de agricultores y esto resolverá el serio problema de aumentar el nivel de ingresos en la agricultura. Asimismo y como parte del proceso en cuestión, reducirá la magnitud de la tarea que está afrontando la reforma agraria al proporcionar alternativas ocupacionales para el sin número de minifundistas. De ahí que la estrategia indicada, lejos de ser incompatible con las políticas agrícolas existentes, dará mucho vigor a sus posibilidades de éxito y resulta complementaria en gran parte.

En Colombia existen todavía grandes posibilidades de aumentar tanto la productividad como la producción total de los cultivos, si la demanda así lo justificare. La diferencia entre los rendimientos en parcelas experimentales y en haciendas de tipo comercial, y entre los rendimientos en las últimas y el promedio nacional, son muy grandes. Con estímulos y ayuda, los agricultores colombianos podrían aumentar grandemente sus ventas en el exterior sin perjuicio para el consumidor nacional, y sin efectos adversos sobre los precios mundiales, excepto en unos pocos cultivos.

Ejecución

En la planeación nacional nunca se puede empezar haciendo tabla rasa de lo existente. Cientos de programas de los diversos ministerios y agencias están operando en cumplimiento de la ley y de las obligaciones contractuales existentes. El presupuesto de 1972 ya ha ido elaborado y presentado. La tarea de ejecutar el nuevo plan consiste en acomodar un programa nuevo con los que ya existen. Por consiguiente no se puede o no se debe esperar cambios radicales en un futuro inmediato. La tarea del momento es la de explorar las implicaciones del nuevo diagnóstico y de la estrategia, la de tratar de determinar las magnitudes requeridas y las posibilidades en términos cuantitativos, y estudiar los primeros cambios en los procedimientos institucionales que parecen ser convenientes.

Por eso, con posterioridad al mensaje presidencial del 20 de julio, se ha dedicado intenso estudio al campo urbano en general y a la vivienda urbana en particular.

Vivienda Urbana

En cuanto a la vivienda urbana en un país en desarrollo, existen dos marcos de referencia diferentes, ambos defendibles pero relacionados con objetivos distintos. Por carecer de una expresión mejor, el primero podría llamarse "distributivo" o "social", que está motivado por el deseo de resolver mediante acción directa los problemas de vivienda de la clase popular. En este marco están comprendidas las diversas políticas de vivienda pública, o de costo bajo, eliminación de tugurios, etc. Estas políticas característica mente implican un elemento sustancial de subsidio por parte de los organismos públicos.

El otro marco es el tratamiento de la vivienda como un agente o impulsador principal del desarrollo. Como sucede con frecuencia, las metas sociales se sobreponen a las económicas. Al crear trabajo y aumentar los ingresos reales, la gente puede adquirir casas mejores, que se construyen sin necesidad de subsidio, y se crea una mayor demanda ante

los productos y servicios de otros sectores, con el consiguiente beneficio de mayor empleo y aumentos en los ingresos.

Es indispensable tomar alguna decisión en cuanto a la asignación de recursos dentro de estos dos marcos de referencia diferentes. Si los fondos están, en realidad, estrictamente limitados y las necesidades son apremiantes, es posible defender la asignación de todos los recursos a la vivienda pública, sin mayor efecto en el empleo. Si, por otra parte, fuese factible movilizar cuantiosos fondos adicionales para la inversión hacia una industria de construcción productiva y autosuficiente, que generaría una cantidad sustancial de empleo adicional y constituiría un medio para aumentar la inversión, el ahorro y la oferta de vivienda y de trabajo, entonces se justificaría una inversión inicial cuantiosa en casas para clases de ingreso un poco más elevado.

El presente plan contempla una continuación del programa de vivienda pública subsidiado por el gobierno junto con un programa de vivienda autosuficiente, revitalizado y considerablemente ampliado. Se cree que sería un error impulsar el uno a costa de excluir el otro, porque los dos satisfacen propósitos diferentes, pero ambos son eminentemente valiosos.

Lo que se propone como una expansión cuidadosa y deliberada mente planificada no debe confundirse con la clase de resurgimiento en la construcción de vivienda, que aunque aún en términos absolutos ha sido pequeña, se presentó en el período 1967-71 por razón de lo atractivo de las cédulas exentas de impuesto del Banco Central Hipotecario. En tal caso, no se conocían datos precisos, y por razones varias, los productores de materiales de construcción no estaban dispuestos a aumentar su capacidad instalada.

Esta lección nos indica: a) la necesidad de mejores datos estadísticos para analizar lo que esté sucediendo; b) la importancia de la planeación y los programas sincronizados para evitar los bruscos cambios cíclicos; c) lo fundamental que resulta mantener disponible una fuente mayor de fondos para invertir en vivienda; d) la gran demanda potencial por vivienda debe cubrirse con financiación adecuada; y e) la conveniencia de una mejor relación entre edificación urbana, tanto en el tipo como en la localización y el planeamiento urbano.

Si el crecimiento se hubiera basado en conocimientos más claros y se hubieran previsto los embotellamientos físicos y financieros, no habría ocurrido la interrupción en su crecimiento. Pero no obstante la falta de planeación y coordinación, los aumentos en nueva edificación y en empleo han sido considerables.

A medida que aumentan los ingresos, podría esperarse que la elasticidad de ingreso referente a los elementos básicos de consumo (alimentos, vestuario, albergue) disminuyera con la posibilidad de escogimiento del consumidor. En los Estados Unidos la elasticidad de Ingreso de los alimentos, por ejemplo, es casi cero. Para arrendamientos, muebles y gastos de funcionamiento de la casa, sin embargo, ha permanecido muy alta, el 26% del total de los gastos de consumo personales en 1968², a pesar del reclamo frecuente de que la productividad y funcionamiento de vivienda han estado retrasados en comparación con la productividad en muchas otras industrias, de modo que los precios relativos de vivienda han aumentado.

Todo esto sugiere una enorme demanda potencial de vivienda en los países en desarrollo. Si puede o no satisfacerse, por supuesto, depende de los términos y condiciones en los cuales puede conseguirse.

² Informe Económico del Presidente 1969, p. 239.

Todos los propietarios de residencias urbanas —cuyo valor alcanza muchos centenares de millones de pesos— son compradores potenciales de casas un poco mejores, para su propia vivienda o para renta, si los arreglos institucionales y financieros lo permitieran. La demanda potencial existe. En cuanto a oferta se refiere, existe una reserva casi inagotable de mano de obra, parte de la cual podría ser entrenada para realizar las labores de mayor capacitación en el sector; los materiales de construcción se producen con materias primas nacionales y los requerimientos de divisas corresponderían a la generación de electricidad, al equipo de transporte y a los equipos importados para ensanchar la capacidad de la industria de materiales de construcción. La creación de empleo adicional en la Industria de la construcción se reflejaría en un aumento en la demanda por bienes de consumo y en lo deseable de adicionar la capacidad productiva. A medida que se presenten embotellamientos o limitaciones, no corregibles por medio de mayor capacitación de la mano de obra o del uso más intensivo del equipo las divisas se asignarían para romperlos o reducirlos.

Además, cuando el programa esté ya en marcha, se pueden imponer restricciones al consumo suntuario, facilitando así las disponibilidades de más mano de obra, materiales y divisas. En tal caso las restricciones al consumo no afectarán el empleo total ni la producción; por el contrario, esto estimulará la producción adicional de bienes y servicios en escala masiva, lo cual no se lograrla si las restricciones se impusieran antes de haber suministrado incentivos adecuados a la inversión en otros campos.

Las limitaciones físicas y financieras se podrán aliviar aún más por medio de una planeación urbana adecuada que reduciría los requerimientos costosos del transporte y otros servicios. Los ahorros obtenidos se usarán para construir casas, escuelas y lugares de recreación y esparcimiento.

El análisis anterior lo hemos centrado en la construcción como motor del desarrollo, pero por supuesto, existe además la contribución que la vivienda, los servicios públicos y la recreación, pueden hacer para mejorar el nivel de vida. Una ciudad bien planeada y bien servida, así como una casa bien construida, pueden rendir beneficios por muchos años.

Es posible, sin embargo, que el crecimiento de algunas ciudades sea tan grande que se presenten algunos efectos desfavorables como el de la congestión y los costos relacionados con ella. Pero estamos aprendiendo la lección de que no es necesario concentrar todas las actividades en una sola ciudad o en una sección de una gran ciudad. Un área metropolitana puede estar formada por un centro principal y cierto número de centros subsidiarios, lo cual reduce los requerimientos de transporte, hace más fácil la administración y combina las ventajas de las ciudades pequeñas con las de las grandes.

La provisión de vivienda urbana y servicios públicos conduce naturalmente hacia la consideración del tema completo de la planeación urbana, de sus finanzas y administración. Estos temas no han sido hasta ahora materia de atención primordial en los planes nacionales. En la reorientación programática prospectada, sin embargo, serán de vital importancia para el desarrollo nacional y no pueden ser considerados solamente de interés local. En vista del tremendo volumen de gastos que se requiere para satisfacer las necesidades y suministrar empleo, la planeación urbana debe buscar una disminución en el costo de las redes de servicios públicos y en el del transporte urbano. Debe buscarse una reducción en las notables diferencias en los niveles de consumo y niveles de vida, actualmente muy visibles en las ciudades. Debe detenerse la indefinida expansión espacial de las ciudades que está invadiendo la tierra apta para la agricultura y contribuyendo a los

altos costos sociales. La reforma urbana, en resumen, debe convertirse en una parte Integral de la planeación nacional.

En reconocimiento de este cambio en el énfasis, el Departamento Nacional de Planeación se ha unido con la alcaldía de Bogotá en la preparación de un extenso estudio sobre los problemas y el desarrollo de Bogotá, que será financiado en gran parte por las Naciones Unidas, patrocinado por el Banco Mundial y conducido por un sobresaliente grupo de planeadores urbanos y de expertos en economía y otras ciencias sociales. Se espera y confía que este se convierta en estudio piloto cuyos enunciados generales sean, en un mayor o menor grado, aplicables a todas las ciudades de Colombia. A través de su representación con el Comité Directivo que supervisa el estudio, Planeación confía estar en una posición en que pueda ayudar a la integración de la planeación urbana con la nacional. También se espera que estudios subsiguientes sirvan a otras ciudades en la aplicación de principios de planeación urbana que se desarrollan para Bogotá.

Exportaciones

En el capítulo relativo al diagnóstico expresábamos nuestras dudas de que una escasez de divisas fuera explicación suficiente del subdesarrollo. Sin embargo, en ningún momento vacilamos sobre la necesidad de aumentar nuestras exportaciones no solo para pagar las importaciones que necesitemos, sino para poder atender el servicio de la deuda externa. Al mismo tiempo creemos en la necesidad de buscar una mejor utilización de los recursos externos para asegurarnos de que un aumento en nuestra capacidad importadora sea utilizado en impulsar la economía de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. Por consiguiente, no dudamos de que las exportaciones constituyan un sector estratégico capaz de originar un crecimiento autónomo.

Actualmente el Gobierno está estudiando intensamente este sector para proponer, si fuera el caso, ajustes en su política de incentivos a la exportación. La importancia de nuestras exportaciones de café en el conjunto de nuestros ingresos de divisas hace extraordinariamente vulnerable nuestra posición con respecto a fluctuaciones en el precio del grano, por circunstancias externas adversas. Como se señala en el anexo C, sobre endeudamiento externo, si las tendencias de debilitamiento en los ingresos externos por concepto de ventas de café persisten, el creciente servicio de la deuda pública podría llegar a registrar en el futuro, porcentajes de consideración en relación a nuestras exportaciones de mercancías y servicios. Por eso es oportuno y necesario buscar un incremento acelerado de las exportaciones y someter a escrutinio más riguroso el uso de crédito externo y de nuestros propios recursos de divisas. El crecimiento de préstamos externos con altos intereses, y del consiguiente aumento del servicio de la deuda, frente a la ausencia de un proceso de crecimiento auto-sostenido, constituyen motivo de seria preocupación. De ahí que hayamos manifestado nuestra confianza en que las organizaciones internacionales de crédito emprendan un estudio cuidadoso de todo el plan y busquen la forma de ayudar a nuestros esfuerzos en aquellos sectores que creemos estratégicos para darle un impulso masivo al desarrollo.

Aunque consideramos conveniente la política de hacer un gran esfuerzo por incrementar nuestras exportaciones con productos de los distintos sectores de la actividad económica, pensamos que será asimismo saludable concentrar paralelamente esfuerzos en algunos productos claves por el volumen de su demanda en los mercados internacionales y las ventajas relativas que Colombia tiene para su producción. No es arriesgado afirmar que un crecimiento sustancial en el ingreso de divisas a corto y mediano plazo podrá

lograrse en gran parte con productos provenientes del sector agropecuario que se irá complementando con exportaciones de productos terminados y semi-terminados en la medida que nuestra producción industrial aumente y alcance niveles de calidad y precios competitivos que le permitan llegar a los mercados internacionales. Por esta razón sería aconsejable determinar los productos claves y las zonas estratégicas tanto por suelos y clima, como por la cercanía a los puertos de exportación. Con base en esa determinación se realizará en esas zonas un gran programa para la producción de dichos bienes y se buscará un aumento en la productividad para reducir costos y mejorar calidades. Debemos buscar un acelerado de los mercados, ya establecido y a nuevos mercado lo cual se lograría mejorando al mismo tiempo la organización comercial existente. También y en lo posible sería conveniente diseñar una política que garantice el suministro regular a los mercados internacionales, independizando esta producción exportable de las contingencias que puedan ocurrir como consecuencia de la demanda interna. La apertura permanente de estos mercados estará estrechamente ligada con la oportunidad y seriedad con que el país pueda cumplir sus compromisos de suministro.

El aumento de divisas que podamos tener por concepto del éxito de nuestra política de exportaciones podría ser complementado en forma importante por los resultados de un desarrollo creciente en nuestra industria turística. Los logros positivos de este programa no solo facilitarían el atender con holgura el servicio de nuestra deuda externa sino que garantizará las importaciones re queridas para el cabal cumplimiento de las otras políticas del programa.

Productividad Agrícola

Cuando se formuló el diagnóstico se discutió sobre la posibilidad de que una inadecuada producción agrícola estuviera actuando como factor limitante del crecimiento. También se ha mencionado que muchos de los aspectos del subdesarrollo se presentan precisamente en el sector rural: bajos ingresos, salud y educación muy pobre, desigualdad, dualismo, inmovilidad y una alta tasa de crecimiento de la población.

La duda que debe ser aclarada es la de si, como parte de la estrategia, otro sector pudiera contribuir a solucionar algunos de estos problemas. Debemos recordar que los sectores están interrelacionados y que existen términos de Intercambio, o precios relativos, entre los mismos. Si los términos de intercambio son des favorables para el sector agrícola, como ha sucedido con frecuencia, y el producto total se reparte entre mucha gente, se presentan los problemas indicados.

No creemos que la producción agrícola haya sido un factor limitante del crecimiento, con la excepción, quizás de las exportaciones distintas del café. Lo que ha sido un serio obstáculo es la continuada existencia de bajos Ingresos y baja demanda de bienes y servicios, que son síntomas del subempleo y de la relativa inmovilidad.

Es urgente elevar los ingresos de la población rural y que se acerquen a los más altos ingresos del sector urbano. Esta es una de las principales metas del plan. Sin embargo, el éxito de la estrategia depende de un aumento considerable en la productividad agrícola. Este aumento ha sido una característica del crecimiento en todos los países llamados desarrollados y debe ser un gran objetivo de la política de desarrollo.

Debemos estar atentos, sin embargo, para que la productividad no crezca en forma independiente y anticipada con relación al crecimiento de la demanda, porque en este caso, el efecto sobre el Ingreso de los productores podría resultar perjudicial debido a la ja en los precios que proviene de la inelasticidad de la demanda por los bienes agrícolas. Por

ello se recomienda buscar un aumento en la demanda interna y externa de productos agrícolas. Si la demanda no crece en forma suficiente como para garantizar mercado para una mayor producción (resultante del uso de técnicas más productivas) el programa propuesto en la estrategia, si se ejecuta en forma exitosa, proporcionará empleo remunerativo para todos los que quieran trabajar.

La estrategia, lo tanto, es consistente e integral. El programa no es agrícola, ni urbano, ni de construcción o de exportación; ni es un programa exclusivamente para conseguir más igualdad. El Programa es todo esto. Se busca el bienestar de todos los colombianos sin considerar el sector en que estén ubicados. Por lo tanto, para que el Plan tenga éxito debe ser tratado en conjunto. Si se hizo énfasis en vivienda y exportaciones es porque estos sectores pueden actuar como impulsores y permitirán liberar las fuerzas potenciales, actualmente contenidas, de la agricultura, de la industria y de otros sectores afectados por la demanda inadecuada.

Políticas de Distribución

Nos referiremos en primer término a las políticas de distribución del ingreso que, al afectar la cantidad del gasto individual en la demanda final de consumo, modifican la asignación de recursos, ya que la composición del gasto en bienes de capital refleja esa demanda. Las políticas de distribución del ingreso determinan que estos cambios cuantitativos se conviertan en cambios cualitativos en la composición del patrón producción-consumo y en el aumento en la demanda como consecuencia del desarrollo urbano.

En segundo término es procedente examinar el proceso de intervención directa del Estado para establecer cambios cualitativos en la composición del patrón producción-consumo, dentro de los objetivos del bienestar social y para evitar el problema de divisas. Los medios de dirección económica que se utilizan en la *economía de guerra*, para hacer asignaciones masivas de recursos hacia ciertos objetivos estratégicos, constituyen el modelo más cercano a este tipo de intervención directa en que estamos pensando.

En la declaración inicial del problema del subdesarrollo se puso considerable énfasis en la desigualdad y en el estado de descontento, generados por los niveles de consumo visiblemente diferentes, que en su mayoría son resultado de diferentes niveles de ingreso. El tipo y la dirección de la producción reflejan la demanda corriente, que a su vez está profundamente influida por la distribución del ingreso, en el flujo disponible para el consumo final. La asignación de los recursos en una economía de mercado refleja, en gran parte, la distribución y el gasto del ingreso final, puesto que la mayor parte del gasto en bienes de capital está determinado por la demanda final de consumo. Los análisis costo-beneficio como guías para la inversión descansan sobre un patrón dado de demanda o consumo.

Un cambio en la distribución del ingreso automáticamente haría indispensable una revisión de todos los análisis de costo-beneficio. Las inversiones que anteriormente parecían ser "económicas" pueden, bajo tales circunstancias, llegar a ser "no económicas". Todo esto es elemental pero vale la pena que de vez en cuando recordemos cuán profundamente depende la exactitud de nuestros cálculos de una particular distribución del ingreso que, por sí sola, no tiene validez especial ni durabilidad.

¿Qué es entonces lo que determina este patrón? Es curioso y quizás decepcionante el hecho de que en realidad la economía no ofrece ninguna teoría de la distribución, excepto la del precio de los factores, caso especial de la teoría general de los precios, y la

explicación histórica (herencia, monopolio, tributación, etc.). ¿Es esto puramente arbitrario y una cuestión de suerte que puede cambiarse a voluntad? No totalmente. Se debe abordar el asunto con gran cautela. El proceso de fijar los precios es importante para suministrar incentivos o provocar desestímulos; y para determinar la asignación de los recursos, lo cual a su vez determina lo que se produce, en qué volumen, por quién, dónde y a qué precio. Existe una relación íntima entre los precios, las ganancias, los incentivos y la producción.

En una economía de mercado, la intervención en el mecanismo de fijación de precios debe hacerse solamente después de un estudio detallado de sus posibles consecuencias. La provisión de incentivos adecuados generalmente implica y conlleva desigualdad. En la actualidad uno de los problemas más importantes es cómo proveer o mantener incentivos al mismo tiempo que disminuir el grado de desigualdad. Todo esto es pertinente al tema de la distribución, debido a que el Estado moderno, aún en economías de mercado siente la responsabilidad de la distribución del Ingreso y no ha vacilado en tomar medidas para modificarla. Sin embargo, una distribución incorrecta puede tener efectos adversos, inesperados e inoportunos en la producción. Para efectos de modificar la distribución el Estado puede intervenir de varias maneras:

a) El Estado puede modificar la distribución del ingreso disponible después de que el ingreso bruto ha sido, devengado. Esta generalmente ha sido considerada como la forma menos dañina para que los incentivos operen, y para que contribuyan a la Innovación y a la inversión. El punto hasta el cual el Estado puede adoptar este método mediante la tributación de acuerdo con la capacidad de contribución, depende en la práctica del tiempo que toma acostumbrarse al aumento tributario, de la eficacia del mecanismo de ejecución; de la Incidencia, o sea, de quien paga finalmente el impuesto; de la moral del contribuyente, que es distinta si siente que el dinero se está gastando en forma provechosa y que la carga no recae en él en forma indebida mientras que otros, en su grupo o clase, la evaden, o por el contrario, si observa que se le singulariza para un tratamiento punitivo. Todo esto puede afectar su confianza en el futuro. Bajo ciertas circunstancias se tolerarán tasas muy progresivas sin notables efectos en los incentivos. En otras circunstancias, se puede recurrir a la evasión en gran escala, o a presionar para obtener exenciones tributarias.

El Estado ha producido servicios de bienestar social de toda clase, de manera que si la base tributaria es generalmente progresiva y la carga recae en parte sustancial en el receptor final del ingreso, se considera que tuvo lugar una transferencia de ingreso. Si la carga tributaria recae en el consumidor final y se soporta en una medida proporcional al consumo, es decir, que es proporcional más bien que progresiva, puede tener lugar una modesta cantidad de transferencia, o puede considerarse que la intervención del Estado es en su mayor parte neutral, en cuanto a redistribución se refiere. Los impuestos a las ventas de toda clase, sumados al precio del artículo, no tienen por qué afectar los Incentivos para satisfacer la demanda, pero es posible que operen para disminuir la demanda efectiva de productos determinados.

Algunas clases particulares de ingreso han sido gravadas con tasas especiales, por ejemplo impuestos al ingreso de propiedad, o al aumento de las ganancias de capital. Al mismo tiempo se le ha concedido a los contribuyentes individuales diversas exenciones. Se considera así que ninguno de estos impuestos o exenciones afectan los incentivos al trabajo o al ahorro.

b) El Estado puede intervenir para eliminar los abusos del monopolio por parte de las corporaciones, asociaciones comerciales o sindicatos, o para regularlo. Es posible que los

motivos sean múltiples, pero si se asegura una ganancia justa, se cree generalmente que una intervención de esta naturaleza no tiene por qué perjudicar los incentivos. Si se fijan los precios en tal forma que sea posible obtener una mayor utilidad en otra parte con un riesgo igual, posiblemente sufren los incentivos a la inversión y a las mejoras, con una consecuente pérdida de eficiencia y deterioro en la oferta.

c) El Estado puede afectar la oferta de trabajo para cambiar las remuneraciones en las distintas clases de mano de obra. Uno de los factores más efectivos encaminados a mejorar la movilidad de la mano de obra en los países desarrollados fue la educación libre, universal y obligatoria hasta la edad de la educación secundaria y con frecuencia más allá de la misma. Otro tanto aconteció con los servicios de salud gravada o libre, el entrenamiento vocacional y servicios de empleo. El Estado puede intervenir para mejorar la posición de ciertos grupos de trabajadores en determinadas empresas, colocar toda o parte de la carga en el empresario y, por medio del funcionamiento silencioso y algunas veces misterioso de la incidencia, darse cuenta de que en realidad está gravando a los consumidores más pobres a fin de pagar los beneficios para trabajadores mejor remunerados, lo que es una forma de redistribución regresiva. Esto, desde luego, puede funcionar de tal manera que desestímulo la demanda efectiva y el empleo industrial.

d) El Estado puede tratar de redistribuir el ingreso por medio de una intervención directa en el proceso de fijación de precios de bienes producidos monopolísticamente y aun de bienes producidos competitivamente. Se pueden fijar las tarifas de servicios públicos deliberadamente por debajo del costo; se puede controlar el precio de los productos agrícolas, o el Estado puede comprar y vender tales productos sin tener especialmente en cuenta los costos; se pueden fijar los arriendos a niveles que desestimen la construcción de nuevas casas; con el mismo criterio, se pueden poner a disposición, con términos particularmente favorables, casas nuevas para la gente muy pobre. Se puede intentar gravar las utilidades "excesivas" de las corporaciones y de los individuos, o de ambos; el Estado puede apropiarse de formas particulares de propiedad para redistribuirlas a individuos en condiciones que no cubran los valores comerciales.

Muchos otros actos del Estado pueden afectar la distribución del ingreso, tales como la protección aduanera, exenciones tributarias a nuevas industrias o a zonas atrasadas, pero el objetivo primordial no es afectar la redistribución, sino más bien aumentar los incentivos económicos. Nuevamente, tales interferencias con el funcionamiento del sistema de precios pueden tener resultados diferentes de los que se espera. Su impacto debe estudiarse muy cuidadosamente. La fijación de salarios mínimos, por ejemplo, puede tener, y de vez en cuando ha tenido, el efecto inesperado de aumentar el desempleo mediante un estímulo a la mecanización de labores previamente desempeñadas por mano de obra mal remunerada. Las exenciones tributarias— pueden constituir una redistribución del ingreso de los pobres a los ricos sin proveer estímulo alguno, y así sucesivamente. En ninguna otra esfera es tan importante la necesidad de entender el funcionamiento del sistema económico, el papel de los precios y el impacto en la distribución y en los incentivos, en suma, ser capaz de penetrar el velo del dinero y distinguir los efectos reales de los aparentes o de los anticipados por las políticas.

Resulta paradójico que en las sociedades de la abundancia, o sea aquellos países que tienen la capacidad productiva necesaria para satisfacer todas las necesidades de bienes y servicios que la población demanda, la mejor distribución y la mayor igualdad en los niveles de consumo podrían convertirse en el problema más importante de resolver, mientras que en las sociedades más pobres, debemos ocuparnos tanto de la distribución como de un aumento sustancial y rápido en la producción. Como se ha dicho con

frecuencia, si repartimos equitativamente un ingreso muy bajo, esto no conducirá a mayores niveles de bienestar en un mundo donde las diferencias en niveles de consumo tienden a aumentar y a convertirse en una fuente de insatisfacción. De ahí que debemos des tacar nuevamente la necesidad de combinar una mayor Igualdad con un consumo mucho más alto, y por consiguiente con una mayor producción de los bienes adecuados para acelerar el desarrollo.

La redistribución por medio del sistema progresivo de Impuestos y de la provisión de servicios sociales, en economías mixtas, ha mostrado ser el método más efectivo y el que crea menos deformaciones. En esta clase de economía, todas las empresas, incluyendo las de propiedad estatal, procuran sostenerse y progresar por sus propios medios y aliviar así de una carga administrativa al Estado.

Con relación a la fuerza laboral, los trabajadores deben ser protegidos de los riesgos de las pérdidas en su capacidad de producción por razón de accidentes, enfermedades, desempleo involuntario, edad, o la muerte del jefe de familia, y recibir al mismo tiempo la oportunidad de una educación formal o vocacional, de la cual una parte importante del costo debe obtenerse de acuerdo con la .capacidad de pago. Una combinación de tales medidas reduce la desigualdad y resulta en un costo mínimo valorado en términos de incentivos a la producción. Los incentivos adecuados, la movilidad y la competencia son las fuerzas que explican gran parte de las diferencias en ingresos provenientes del trabajo. Los impuestos progresivos y los servicios sociales han sido los instrumentos más importantes en cuanto se refiere a reducir las diferencias en los niveles de consumo, resultantes de la propiedad de los medios de producción y de la capacidad o habilidad para el trabajo.

Se ha puesto considerable énfasis en este punto por ser uno de los problemas más difíciles y debatidos en la selección de las estrategias de la política del desarrollo. Es fácil comprender que se recurra a medidas redistributivas directas basadas en estudios sector por sector o producto por producto, ya que tienen el mérito de ser simples. Esta tendencia es más fuerte aún por la desconfianza nacional hacia los monopolistas, especuladores, atesoradores e intermediarios y la sospecha de que ellos son los responsables del alto costo de la vida. Se tiene, en general, poca fe en la utilidad de la competencia y del sistema de precios. Una encuesta nacional probablemente concluirá en que la gran mayoría responda que prácticamente todos los precios han sido "fijados". Existe así mismo un entendimiento muy limitado de la teoría de la incidencia, la cual, después de todo, requiere cierto grado de sofisticación y un escepticismo general respecto de la eficacia de los impuestos como medio de asegurar una mayor igualdad.

Esta situación es perjudicial, porque tiende a favorecer la adopción de medidas precipitadas y desacertadas para el buen funcionamiento del sistema impositivo; induce la concesión de exenciones tributarias sin tener e cuenta sus efectos sobre la distribución del ingreso; y a esto se agrega la falta de una opinión pública informada sobre la necesidad de incrementar los esfuerzos tendientes al logro de una mayor efectividad y equidad. Para corregir esta situación el deber poco grato, pero necesario, de los planeadores es el de insistir en todo momento en el hecho de que los avances hacia un Estado igualitario en países como la Gran Bretaña o Escandinava se han apoyado en la extensión constante y persistente de una atribución progresiva y del seguro social nacional, y en programas educacionales obligatorios, libres y continuados. Es posible citar casos de intervenciones directas en los mecanismos de precios en dichos países, pero generalmente se re conoce que su impacto en la distribución ha sido de poca importancia en comparación con el de otras medidas. Esta es la razón principal por la que casi todos los economistas

profesionales están en favor de la progresión en la tributación y han aconsejado medidas para mejorar su realización y para reducir las exenciones y otros escapes legales.

Es indispensable estudiar cuidadosamente la aplicación del principio de la tributación progresiva por su impacto sobre los ahorros y los incentivos. Las tasas demasiado progresivas, especial mente cuando la administración tributaria es débil, pueden resultar en grandes presiones para las exenciones, o en evasión ilegal y pérdida de incentivos. En tales casos, se sacrifica lo sustancial de una mayor igualdad por la apariencia o la forma. Evasiones y exenciones muy diseminadas debilitan el respeto del contribuyente hacia la ley. Aquellos que no pueden escapar a las altas tasas o tomar ventaja de las exenciones legales naturalmente consideran que las leyes son Injustas, como sucede en el caso de las rentas salariales. Para evitar lo anterior, sería mejor reemplazar una alta progresión con numerosos escapes y evasiones, por un sistema de tasas más bajas que tengan una aplicación más universal. Nada puede ser más nocivo para la meta de bienestar que la creencia de que uno tiene que pagar un impuesto mientras otro, igualmente o más acomodado, no lo está pagando. En general deben evitarse las exenciones y controlar más las evasiones de las cuales unos pueden tomar ventaja, pero otros no, si se tiene el bienestar como objetivo.

Se ha encontrado que la gente acepta tasas progresivas altas en el ingreso y en la herencia si el cumplimiento de la ley tributaria es estricto y si ellas son comparables a las aplicables a otros tipos de ingreso. Las ganancias ocasionales de capital, es decir alzas en el valor de los activos en exceso de los precios en general y por encima de costos incurridos en las mejoras, no constituyen estrictamente un ingreso y no son el resultado del trabajo o del ahorro. Apropiadas tasas de impuestos sobre tales ganancias fortuitas, por consiguiente, no pueden desestimular los Incentivos al ahorro o al trabajo. Por otra parte, el gobierno nacional y local tienen que ser conscientes de que por el solo hecho de que dichas ganancias no constituyan un verdadero ingreso proveniente de la producción corriente, los impuestos pagados con el producto de la venta de tales activos absorben los ahorros de otros, así que el ingreso tributario de estas fuentes reduce el volumen de los ahorros disponibles para la inversión en el sector privado.

En parte la falta de una sensación de bienestar surge de las comparaciones envidiosas de niveles de consumo más bien que de niveles de ingreso. Se ha encontrado que grandes diferencias en dichos niveles son compatibles con un grado considerable de progresión en el sistema tributario, como por ejemplo, en los Estados Unidos. En una economía pobre con grandes diferencias en el ingreso y en el patrimonio, por lo tanto, podría ser deseable complementar el impuesto progresivo a la renta con una tributación progresiva sobre el consumo suntuario, o más aún con prohibiciones, para evitar resentimientos y mala voluntad. Se deben tomar pre cauciones para que dichas medidas no sean llevadas hasta el punto de desestimular los incentivos al trabajo, a la innovación y al ahorro, pero probablemente se podría hacer mayor uso de estas medidas antes de llegar a este punto. Estas consideraciones, más los costos sociales indirectos, justifican los altos impuestos en Colombia a los automóviles privados y el principio de los impuestos progresivos en vivienda de tipo suntuario.

Se considera en general que estas consideraciones conciernen a asuntos fuera del campo de la distribución, pero si el bienestar es el objetivo fundamental de la actividad económica, son estrictamente pertinentes. Por cierto, en un país en desarrollo, las necesidades materiales no tienen que ser creadas. Ya existen demasiados deseos no satisfechos y con frecuencia imposibles de satisfacer. Este, probablemente, es el

argumento de mayor peso contra el consumo conspicuo de unos pocos: la mayor sensación de empobrecimiento que crea en la gran mayoría.

Existe un cierto grado de escepticismo respecto de la posibilidad de lograr una mayor igualdad a través de la efectiva aplicación de los impuestos sobre la renta, el patrimonio y la herencia. En realidad se han propuesto tantas exenciones y existen además otras posibilidades de evadir, legal o ilegalmente los impuestos, que su cumplimiento no ha tenido la efectividad deseada. Los mayores escapes a la tributación progresiva provienen muy posiblemente de la falla en el recaudo de impuestos sobre ganancias de capital relacionadas con la valorización de tierras urbanas y suburbanas. SI se procura eliminar las exenciones y escapes y si se complementa esto con una reducción en las tasas impositivas más altas, no hay razón para que no se aplique en forma efectiva la legislación impositiva. Debemos anotar que por muchos años existió un escepticismo muy grande en relación con la posibilidad de administrar un control de cambios en forma técnica. Sin embargo, el control de cambios ha venido operando exitosamente y aun los más ortodoxos así lo han reconocido. El control permitió un notable aumento en la relación entre ingreso nacional e importaciones y un considerable dominio del gobierno sobre el uso y la disponibilidad de divisas. La ejecución de esta medida puede ser tan difícil como la aplicación de un sistema efectivo de impuestos, o aún más. Por lo tanto no hay razón valedera para sostener que no es posible lograr igual éxito en medidas de tipo impositivo. El progreso que ha venido haciendo el país en este sentido puede acelerarse todavía y por ello el Ministerio de Hacienda ha dedicado esfuerzos considerables a las mejoras administrativas del sistema tributario.

VI

CONCLUSIONES

Parece existir alguna confusión en cuanto al uso de los términos plan, programa y proyecto. Convendría por lo tanto tratar de ofrecer una definición de los mismos.

Tal como se usa en este trabajo, un plan tiene el alcance más amplio. Su marco de referencia o bien es el desarrollo, según nuestra definición del mismo o, en un sentido más restringido, el crecimiento económico auto perpetuante. El término "programa" tiene un mero de referencia más limitado, debido a que es aplicable a campos tales como educación, transporte, salud, industria, etc. Con frecuencia se le califica con el adjetivo "sectorial". Un proyecto tiene un marco de referencia aún más estrecho, debido a que generalmente se refiere a un trabajo determinado o a una empresa particular.

De ahí que un plan nacional debe, en su amplio marco de referencia, tener un objetivo o una meta nacional. La estrategia para alcanzar esta meta debe basarse en un diagnóstico o análisis del problema y puede comprender un número de programas. Estos programas pueden ser a su vez descompuestos nuevamente en aquellos que se consideran estratégicos o claves, y aquellos que aunque posiblemente sean importantes y deseables no pasarían por estratégicos de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que viva el país en un momento dado de su historia.

Los programas de ambos tipos, a su vez, pueden componerse de centenares de proyectos. El plan, entonces, comprende la meta, el diagnóstico del por qué no se ha alcanzado la meta, y los diversos programas sugeridos por el diagnóstico —especialmente en los sectores que con base en él parecen ser estratégicos— y, natural mente, muchos proyectos, dentro del más estrecho marco de referencia.

Creemos que las agencias internacionales y extranjeras que facilitan préstamos y asistencia técnica deben estar vitalmente interesadas en el plan de un país y en sus metas, análisis y estrategias propuestas. Sin embargo, curiosamente parece que este no haya sido el caso. En su mayor parte se han ocupado de proyectos especiales, o a lo sumo, de "programas" sectoriales. Estos programas, de otra parte, con frecuencia han consistido en un número de proyectos aislados. Por ejemplo, el Banco Mundial se ha concentrado en "proyectos específicos" y ha tenido alguna dificultad en la elaboración de una política comprensible en relación con "préstamos para programas". El uso que hace el banco de este término parece implicar la concesión de divisas libres condicionadas para satisfacer una situación especial o de emergencia.

En la medida en que las agencias prestamistas han tenido un "Plan", o una estrategia de desarrollo, aquel ha estado basado o bien en un modelo de capital-producto, o en una disminución en la brecha de divisas. Así, mientras un grupo de técnicos se ha ocupado de la calidad de los proyectos específicos, otro grupo ha trabajado en estudios agregados o macroeconómicos con base en cifras tales como la inversión total y las exportaciones para deducir proyecciones del producto y del empleo. Se ha sostenido en este documento que una planeación de este tipo es inadecuada y por lo tanto no repetiremos los argumentos aquí.

La razón por la cual hacemos nuevamente referencia a este tema es la de subrayar las dificultades que este tratamiento —unas veces excesivamente agregado y otras excesivamente desagregado— impone a un país que quiere concentrar sus esfuerzos en sectores estratégicos y que pretende reducir su requerimiento de divisas in mediatamente. Es de esperarse que los prestamistas extranjeros consideren una distinción entre "brechas" de la balanza de pagos, como resultado de una desequilibrada administración de los recursos de divisas y préstamos para financiar una necesidad de divisas planeada dentro de una estrategia general que puede ser apoyada por las agencias internacionales. En esta forma pueden vigorizar la labor de las autoridades de planeación y estimular los

diferentes tratamientos del subdesarrollo requeridos según la experiencia tenida en las últimas dos décadas.

La importancia del esfuerzo mínimo crítico se refiere tanto a los préstamos externos como al esfuerzo interno. Se podría citar el Plan Marshall como una aplicación del principio del esfuerzo mínimo crítico cuyo éxito hizo que su continuación no fuera necesaria. Se podría contrastar dicho plan con la continua necesidad por parte de países como el nuestro —en vía de desarrollo— de préstamos para proyectos durante los últimos veinte años. No se niega que los préstamos para proyectos o sectores hayan contribuido al crecimiento. Indudablemente han sido factor de importancia en el adelanto técnico que hemos experimentado en los últimos años. "Es mucho menos seguro si han desembocado en el desarrollo, es decir, en bienestar generalizado, seguramente su objetivo básico.

Por todas las consideraciones anteriores se piensa que sería un cambio sustancial y estimulante del concepto convencional, la posibilidad de que las agencias prestamistas pudieran reunirse para poner a prueba un ataque del tipo Plan Marshall sobre el subdesarrollo, en un país estratégico, con un plan de desarrollo que su pone una reasignación masiva de recursos como paso esencial hacia el desarrollo y la autosuficiencia.

Sin duda las agencias prestamistas insistirían en cierto grado de supervisión, y seguramente estarían dispuestas a prestar asistencia técnica para esta experiencia. Sería demasiado esperar que el primer ensayo fuese un éxito perfecto. Pero hay mucho que aprender de los errores, como de los éxitos. Sin duda la continua dependencia de los países en desarrollo, de los países técnicamente avanzados, la creciente carga de la deuda, el agotamiento de los recursos naturales, la explosión demográfica incontrolada, el dualismo persistente, en otras palabras, la continuación del subdesarrollo a pesar del gran esfuerzo a través del tiempo, sugieren que sería conveniente ensayar un nuevo tipo de ataque al problema. Colombia celebrarla poder trabajar en estrecha relación con las agencias internacionales y extranjeras para someter la nueva orientación aquí propuesta a una prueba cuidadosa.

A nuestro pueblo le hemos prometido tantas cosas durante tanto tiempo que, como bien se puede entender, ha surgido cierto grado de escepticismo en la medida que los resultados no satisfacen suficientemente las expectativas. No es difícil perder la fe en las promesas. En lo que no nos atrevemos a pensar es en que se pueda perder la fe en la razón. Es la única cosa en la que podemos confiar para moldear nuestro medio ambiente a fin de satisfacer las necesidades del hombre, tanto sociales como materiales. Por ello la presentación del nuevo plan deliberadamente fue mantenida en tono moderado. La emoción y los juicios de valores naturalmente inspiran el objetivo del bienestar. El logro de este objetivo, sin embargo, depende de la calidad de nuestro diagnóstico y de nuestra estrategia, como también de nuestra determinación y persistencia.

Como paso necesario hacia el bienestar, gran parte del mundo está haciendo lo posible para alcanzar ese grado de dominio sobre el medio ambiente que nosotros llamamos desarrollo. Sin embargo, debido a que el subdesarrollo es un problema creado por el hombre, es el hombre el que puede resolverlo, y efectivamente ha sido resuelto por muchos pueblos. Lo que se requiere es un razonamiento objetivo basado en la observación y en los datos de la experiencia social. En este plan se hizo el esfuerzo de presentar los temas básicos en forma simple y prescindiendo de apreciaciones subjetivas. Empezamos por la discusión de los objetivos analizando la relación del crecimiento al desarrollo y de este, a su turno, al bienestar; seguimos por el diagnóstico —la parte más difícil del trabajo— revisando las explicaciones que se juzgan más apropiadas para

Colombia y finalmente expusimos la estrategia Indicada por el diagnóstico. La ejecución, o combinación de tácticas, solamente ha recibido una atención limitada, en parte debido a que es necesario hacer un estudio más detenido de las alternativas, y en parte por que se considera que la opinión pública debe entender el plan como paso previo a la determinación y aprobación de las medidas que requiera su implementación.

Parte importante de tal implementación es la cuantificación de los efectos económicos de la reasignación masiva de recursos que supone el plan. Estudios preliminares del Departamento Nacional de Planeación en el caso de la construcción podrían darnos alguna idea sobre estos efectos. A modo de un ejemplo indicativo podríamos observar que de cada \$1.000 millones gastados en construcción urbana se estima que \$250 millones irán directamente a los trabajadores de la construcción; \$430 millones se destinarán a compras de los materiales de construcción en su lugar de origen; \$100 millones para utilidades y remuneración de servicios profesionales; y el resto, \$220 millones, en gastos varios (transporte, comercio, impuestos y otros gastos por servicios de Infraestructura). Con esta inversión inicial se habrá provisto empleo por un año para unas 40.000 personas, o sea por algo equivalente a una tercera parte de los 140.000 empleos adicionales urbanos que hay que crear cada año, más el incremento adicional desconocido que depende del efecto multiplicador de los gastos sucesivos el cual, en Último término, depende de la elasticidad de la oferta en general. Por eso parece que un incremento constante y sustancial en la cantidad gastada en construcción hará una contribución significativa, en forma di recta e indirecta, a la provisión de nuevos empleos mejor remunerados, al mismo tiempo que se estarán satisfaciendo necesidades sociales muy urgentes.

No obstante un crecimiento económico considerable y un progreso técnico evidente en algunos sectores, la magnitud y la dificultad del problema general, han aumentado. Recientemente, el Banco Mundial ha reconocido que aunque la tasa total de crecimiento en el Producto Nacional Bruto en el decenio de 1960 para los países en desarrollo alcanzó con creces el objetivo de incremento interanual de 5 por 100, la falta de sentido de bienestar creó una reacción contra el crecimiento como objetivo principal de desarrollo y desató "una demanda para conseguir mayor atención hacia el empleo y la distribución de ingresos"³.

En este plan se ha justificado la construcción urbana como un sector estratégico por razones tales como la gran demanda latente, el bajo componente de divisas, el alto componente de empleo y por el impulso que la urbanización le imprime a otras actividades.

Al mismo tiempo se ha puesto especial interés en el aumento del ahorro para financiar la construcción, otorgándole una alta prioridad en la asignación de los recursos financieros, lo mismo que a las medidas para desalentar los consumos de tipo suntuario y las construcciones con altos costos sociales, junto con un diseño urbano que economice en transporte y otros servicios. Todas estas medidas se han preparado con el fin de orientar los recursos hacia la construcción urbana.

En este punto, precisamente, es donde un observador atento podría objetar la consistencia del plan. Por una parte, se diría, se propone la creación de nuevos empleos y de empleos mejor remunerados; y por otra, se propone incrementar los ahorros y una desviación de fondos que tendrían un efecto negativo sobre el empleo en otras actividades. Esta es una observación seria que debemos analizar. Para ello tendremos que retornar a los conceptos de "inmovilidad" y de "dualismo".

³ Robert McNamara, Discurso ante la Junta de Gobernadores, septiembre 27, 1971, p. 14.

Si, por una serie de obstáculos institucionales, hay recursos físicos limitados en un sector particular y demasiados en otros, un programa que concentre recursos financieros en el primero, probablemente tendrá el efecto de incrementar los precios e ingresos en este sector, pero poco o ningún efecto en la generación de nuevos empleos, ni en el sector ni en el país en general. Para evitar este efecto negativo, algunos economistas sugieren un programa de empleo que ocupe únicamente a los subempleados menos calificados, como sería, por ejemplo, un programa de obras públicas con uso intensivo de mano de obra en las áreas rurales. Tal programa está sujeto a la objeción de que se trata de trabajos temporales de muy baja productividad, y que desde el punto de vista del crecimiento no se dirige a sectores dinámicos. Es un programa abierto a todas las objeciones de "trabajar por trabajar".

El plan busca crear al mismo tiempo más y mejores empleos y aumentar la producción de los bienes que socialmente se necesitan con urgencia. Tiene la ventaja de crear nuevos y mejores empleos en la construcción misma, además de empleos adicionales en transporte, en la industria de materiales de construcción y en general en el resto de la economía a través de aumentos en la demanda por bienes de consumo masivo. Sin embargo, una parte de los gastos remanentes tendrá que competir con otros programas para adquirir parte de la producción actualmente demandada. De ahí que sea cierto que un vasto programa de construcción urbana provee más y mejores empleos, pero también compite con los recursos internos actualmente empleados y en menor grado con los recursos de divisas. Por eso para reducir al mínimo el impacto inflacionario de este programa, parte considerable debe financiarse con ahorros y con captación de los recursos financieros existentes. Entonces, no parece que surgiera incompatibilidad entre el aumento de la inversión en construcción urbana para crear nuevos empleos e insistir sobre la necesidad de los mayores ahorros y de la orientación prioritaria de recursos financieros existentes hacia este campo. Mientras más cuantiosos sean los ahorros y los recursos financieros que se orienten hacia este programa, mayor será la generación de nuevos empleos y menor el efecto inflacionario. El programa podrá ser suficientemente grande y sostenido, en términos absolutos y relativos, porque la demanda latente es asimismo grande; por que los recursos subutilizados de mano de obra poco calificada también son grandes; y porque las necesidades de servicios y de vivienda son crecientes y urgentes.

Si el único objetivo fuera el empleo, otros programas serían temporalmente más efectivos, pero al precio de producir cosas de muy poca utilidad y de escasa contribución para el crecimiento económico autosostenido. Si por otro lado el objetivo fuera simplemente aumentar al máximo el producto sin tener en cuenta el empleo, otros programas podrían competir con este, pero al costo de acentuar el dualismo actual. La estrategia propuesta en este plan de desarrollo ofrece una solución al dilema creado por muchos economistas de que es necesario escoger entre la productividad, por un lado, o el pleno empleo a través del uso de métodos ineficientes, por el otro. Aumentando y reorientando deliberadamente la demanda, o cambiando el patrón nacional y la magnitud de la misma, se podrá conseguir conjuntamente la provisión de más y mejores empleos y a la vez, un mayor producto con el uso de métodos eficientes.

Ahora le corresponde al Congreso, a través de la comisión del plan, en la primera etapa, decidir sobre la conveniencia nacional de la política o estrategia general que el gobierno le pone a su consideración por medio del presente documento. El espíritu que informa a la Reforma Constitucional de 1968, en materias de planeación económica y social, es el de proveer a todos los organismos del Estado de una gran estrategia general de desarrollo para que a través de sus distintas providencias legales y administrativas se

transforme continuamente en acción de desarrollo. En este sentido el plan de desarrollo es un instrumento legal de orden superior al de las leyes ordinarias, una ley que inspira a otras leyes, una ley cuadro.

Por eso es al Congreso al que le corresponde, en primer lugar, pronunciarse sobre la adopción de esta gran estrategia de desarrollo que contiene el Plan, y es también la mejor oportunidad que tiene la opinión pública, por medio de sus representantes políticos en el Congreso, de contribuir con sus mejores criterios para guiar la intervención del Estado y su propia acción futura en la vida social. Igualmente es la oportunidad para que las entidades o personas del exterior, que vengan a colaborar en los programas sectoriales del plan de desarrollo, nos aporten sus luces.

El gobierno aspira, en consecuencia, a que la discusión del plan de desarrollo tenga la prioridad y la altura del gran debate nacional que este acto representa para el porvenir de Colombia. Ya hemos perdido demasiado tiempo en falsos arranques y en políticas inadecuadas. Por eso esperamos que ahora se debata ampliamente la validez del Plan, que se nos señalen las inconsistencias que pueda tener, o los errores de información o de lógica en que puedan haberse apoyado sus conclusiones.

VII
ANEXO A
EL DIAGNOSTICO

1.0. CONSIDERACIONES GENERALES

a) Introducción

El ejercer control sobre el medio ambiente económico, social y demográfico requiere la adopción de políticas apropiadas y adecuadas para lograr los fines deseados. Esto a su vez exige comprender el funcionamiento y el mal funcionamiento del sistema económico; aptitud para identificar la naturaleza y magnitud de las barreras y obstáculos al crecimiento, apreciar la efectividad de los incentivos y las interrelaciones de las variables económicas y las fuerzas que determinan la distribución del producto. Dichas políticas deben ser no solo económicamente adecuadas sino también políticamente aceptables. No basta con identificar las posibles causas del subdesarrollo. Lo que requiere un plan doméstico individual es percibir lo que hoy está impidiendo el logro de niveles mejores y más altos de producto y empleo y mejor distribución de los niveles de consumo, del ingreso y las oportunidades.

Dado que la eficacia de las soluciones propuestas dependerá de la validez del diagnóstico de las causas del subdesarrollo, este tema debe ocupar una posición central en cualquier plan de desarrollo, ya que con demasiada frecuencia se considera implícito o se le da apenas un tratamiento superficial.

Sobraría mencionar que cualquier diagnóstico debe estar relacionado con las principales características de los países menos desarrollados, que anotamos anteriormente y que incluyen la subutilización y utilización deficiente de los recursos productivos, especialmente de mano de obra; la persistencia del dualismo y la deficiente movilidad; las restricciones al crecimiento impuestas por factores físicos, institucionales o culturales; los recursos inadecuados de divisas y de ahorro doméstico; la grave desigualdad en el ingreso, en el consumo y en las oportunidades, y, finalmente, la falta de incentivos adecuados para invertir.

Todo lo que de alguna manera puede afectar el crecimiento económico ha sido señalado y tratado en los estudios sobre el desarrollo. Los economistas han tenido mucho menos éxito, sin embargo, en ordenar y agrupar en forma adecuada las posibles causas y en separar las básicas de las secundarias; en asignar las prioridades respectivas; en distinguir entre secuencias causales o de simple correlación; en determinar y emplear los factores primarios o estratégicos más bien que aquellos complementarlos. Lo cierto es que el papel del diagnóstico no es el de ser original sino el de colocar las cosas en una perspectiva apropiada, de otorgarles las prioridades adecuadas y de agrupar y presentar las secuencias causales de la manera más exacta y comprensible.

En seguida se tratará de exponer asuntos técnicos en forma sencilla. Es difícil mantener un adecuado balance entre lo técnico y su explicación no técnica y seguramente se encontrará que en ocasiones el tratamiento dado parecerá o muy elemental o muy académico. Para quienes lo consideren muy simple, les recordamos que un plan nacional debe ser entendido por miles de personas; para quienes lo encuentren demasiado técnico, nos permitimos recomendarles tener en cuenta lo difícil del problema, que en muy pocos países, en los últimos veinte años, ha podido resolverse. Esta última consideración debe ser la excusa para comenzar este estudio con las interrelaciones de los conceptos básicos.

b) Las Interrelaciones de Conceptos Básicos

Conviene anotar que la mayoría de las características del subdesarrollo no constituyen tanto el diagnóstico como las condiciones para las cuales es necesario buscar las causas. Pero esas características ofrecen los puntos de partida para el diagnóstico. Por ejemplo, es

útil señalar que gran parte del fenómeno del dualismo de la coexistencia de sectores bien remunerados y de sectores mal remunerados podría expresarse, igualmente, en lo que concierne a la fuerza laboral, como movilidad defectuosa, más que como dotación deficiente de capital por trabajador, como con frecuencia se supone erróneamente. Con alta movilidad algunos trabajadores podrían trabajar con mucho capital y otros prácticamente con ninguno, recibiendo, sin embargo, remuneración equivalente. Una movilidad inversa (como sucede en algunas ramas de la agricultura) puede agudizar el problema, como acontecería si se aumenta el número de trabajadores en las categorías más bajas. Por lo tanto, el reconocimiento de la semejanza de los conceptos o lo que ellos tienen en común, en este caso el dualismo y la falta de movilidad, contribuye a la formulación de un diagnóstico más profundo.

Otro ejemplo es la ambigüedad del concepto "productividad". Algunas veces la productividad se mide en términos de unidades físicas, en otras, en términos de valor. Por consiguiente, cuando cambia la calidad, o cuando la producción es mixta, o cuando seamos comparar la productividad de un grupo con la de otro, estamos obligados a hablar en términos de valor, pues de otra manera se carecería de denominador común. En este sentido la productividad relativa del trabajo de un cirujano puede medirse solamente por lo que vale, o su sueldo. No podemos explicar sus ganancias más altas en términos de "productividad" puesto que esta puede medirse solamente por los ingresos. De ahí que una transferencia de trabajadores de ocupaciones de menor remuneración a otras de mayor remuneración aumenta la productividad de su trabajo y el producto nacional. Pero es también la consecuencia de mayor movilidad. Por lo tanto es posible entender la afinidad de "productividad" y movilidad. Un aumento en la productividad física de un grupo puede o no mejorar su ingreso monetario, según fuere el efecto que el aumento en el producto tiene sobre los precios en relación a los costos. Es muy posible que pueda causar una disminución no solo en los ingresos de dicho grupo sino en el ingreso total o en el producto nacional.

Dentro de esta relación entre los conceptos básicos, un total desempleo podría definirse como un estado de ninguna productividad, movilidad o ingreso del trabajo. Una transferencia de la mano de obra desempleada al sector empleado, aumenta el ingreso nacional en la suma del valor del producto adicional. De ahí que una transferencia de ocupaciones de baja remuneración a empleos más altamente remunerados tiene exactamente el mismo resultado que una reducción en el número de la mano de obra desempleada. Por lo tanto, el desempleo total está estrechamente ligado al sub empleo, empleo parcial, desempleo disfrazado, empleo deficiente, baja productividad y baja movilidad y dualismo. Sin duda el empleo, desde el punto de vista social, es un fin en sí mismo, puesto que las personas totalmente desempleadas se consideran rechazadas por la sociedad, pero en términos económicos existe una diferencia mínima entre el empleo deficiente o el subempleo y el empleo con una muy baja remuneración.

Llegamos, por consiguiente, a una conclusión muy importante para el diagnóstico del subempleo. La subutilización de los recursos productivos, mal que padecen todos los países subdesarrollados, puede ser el origen tanto del empleo deficiente como del desempleo disfrazado, que afectan a mayor número de personas que el desempleo abierto. En otras palabras, el diagnóstico del subdesarrollo debe preocuparse tanto por explicar y resolver el problema del empleo deficiente como el del desempleo total. De allí que las acciones que se emprendan con miras a la creación de empleos, deban estar acompañadas por esfuerzo para suministrar mejores empleos y promover mejor movilidad, pues todos constituyen factores del mismo fenómeno general. Aunque el desempleo

constituye ciertamente un caso extremo de subutilización de un recurso productivo, concentrarse en este fenómeno extremo, a costa de descuidar a los millones de personas mal empleadas y mal pagadas, equivaldría a descuidar la parte más importante del problema. Se puede ver la importancia de este concepto si consideramos que con encontrar nuevos empleos en los próximos años para ocupar a quienes están desempleados no resolvería el problema del subdesarrollo. Si queremos superar el problema del dualismo, debemos encontrar mejor empleo para millones de trabajadores ocupados en actividades de muy baja productividad.

Cuando aumentan rápidamente las masas de los trabajadores menos remunerados o menos productivos, por alta tasa de nacimiento, tanto más se dificulta la tarea. Si el número de los que ascienden en la escala económica es contrarrestado por el aumento de los efectivos ocupados en trabajos menos remunerados, resulta inevitable que persistan el dualismo, y todos los problemas a él asociados, incluyendo alta tasa de nacimiento y profunda sensación de resentimiento. Por lo tanto, es fácil comprender las relaciones entre los problemas de población, movilidad y empleo.

Otro concepto esencial en la economía es el de la combinación de los factores de producción, recursos naturales, mano de obra, capital, organización y capacitación. El subdesarrollo se caracteriza por superabundancia del factor mano de obra no capacitada y mal remunerada o, desde el punto de vista de dicha mano de obra y por lo tanto de la sociedad en general, por deficiente combinación de factores. En consecuencia, la inapropiada asignación de recursos y mano de obra en rápido aumento, contribuyen a una desfavorable combinación de factores, y como se vio anteriormente a una precaria movilidad, baja productividad, empleo deficiente y dualismo. De esta manera puede percibirse desde un nuevo ángulo la interrelación de los conceptos económicos básicos.

El reconocimiento de estas relaciones recíprocas constituye, por una parte, una ayuda útil para llegar a un diagnóstico más riguroso y exacto. Por otra, sugiere la extrema complejidad del tema y la necesidad de entender el funcionamiento de una economía de mercado antes de proponer modificaciones de fondo.

c) La Importancia del Análisis Económico en el Desarrollo

Algunos autores aún han llegado a dudar de la importancia de la ciencia económica como instrumento de análisis y superación de los problemas de los países menos desarrollados. Tal actitud parece tener su origen en una equivocada distinción entre los conceptos e instrumentos del análisis económico y su aplicación a los problemas específicos. Los instrumentos y conceptos básicos son de aplicación y justifican el reclamo que la economía hace de ser una ciencia, es decir un cuerpo de fenómenos relacionados sujeto a la generalización. Es posible que los problemas difieran en tipo y grado. Se puede ilustrar este punto mediante el concepto de la elasticidad de la demanda y su uso como un instrumento de análisis en el tratamiento de varios problemas. La sensibilidad de la demanda a un cambio en el precio de un producto es de gran importancia. Si se gasta la misma suma en un producto, cualquiera que sea su precio, decimos que la elasticidad de la demanda es unitaria; si se gasta menos con aumento en el precio y más con una caída en el precio, la elasticidad es mayor a la unidad; si se gasta más con aumento en el precio y menos con disminución, la elasticidad es menor a la unidad, o sea "inelástica". Similarmente, si el ingreso aumenta, se gastará proporcionalmente más en algunos productos que en otros, es decir, la elasticidad de ingreso de la demanda será diferente para los distintos productos.

El concepto es aplicable a todas las economías de mercado; el grado de elasticidad, por otra parte, es un hecho real y variará con los productos, con los países y en el tiempo. Esta última circunstancia no hace que el concepto deje de ser un instrumento de análisis muy valioso. Es, por ejemplo, imposible discutir en forma apropiada la situación agrícola de Colombia y la posible eficacia de las políticas propuestas sin hacer referencia a la probable elasticidad de la demanda con respecto a precios o ingreso. Si la elasticidad-precio es inferior a la unidad, un aumento marcado en la producción durante un corto período puede conducir a una baja en los precios agrícolas en relación a los demás, a menores ingresos agrícolas y a una disminución de los ingresos de los agricultores y de su bienestar.

La correlación es otro valioso instrumento del análisis económico. Debido a que rara vez es posible llevar a cabo experimentos controlados en la vida económica y a que muchas cosas suceden a la vez, se depende en forma considerable de la existencia de un alto grado de correlación para establecer relaciones causales entre los fenómenos. Pero siempre se debe tener en mente que un alto grado de correlación de un fenómeno respecto a otro sugiere tan solo una posibilidad de relación causal. Las dos pueden estar relacionadas a un tercer factor; la correlación no establece por sí misma la dirección de una relación, o la correlación puede ser accidental. Se debe usar con cautela este instrumento particular de análisis a fin de evitar el sofisma de que si algo sigue a un suceso es necesariamente el resultado de ese suceso. Como ejemplo se podría citar un alto grado de correlación entre la urbanización y el descontento. Por sí solo, esto no demuestra una explicación causal. Ambos pueden ser simplemente el resultado de hechos más profundos y no relacionados solamente en forma indirecta. Otro ejemplo podría ser la correlación entre el ahorro y el producto. Su grado de correlación no se estima hoy tan alto como se pensaba anteriormente, y la dirección causal, si existe, puede ser del producto hacia el ahorro más bien que de este hacia aquel. Es probable que todo esto parezca estar relacionado solo en forma remota con nuestro estudio, pero en realidad es la fuente de uno de los errores y sofismas más comunes en el raciocinio sobre los asuntos económicos. Por otra parte, si existe posible relación y si resulta existir alto grado de correlación y las excepciones tienen una explicación razonable, se corroboran las conjeturas de las interrelaciones causales.

d) Varias Formas de Tratar el Diagnóstico

La discusión de los conceptos e interrelaciones de los instrumentos de análisis y su empleo y limitaciones conduce al debate de hipótesis y aproximaciones respecto al diagnóstico.

1. Una forma podría simplemente ser estudiar la experiencia de los países ahora llamados económicamente avanzados, e intentar emular esta experiencia, adoptando los elementos comunes. Si bien la experiencia de los países desarrollados es valiosa y debe sin falta estudiarse, muestra diversidad considerable, y las condiciones actuales de los países en desarrollo difieren en ciertos aspectos de aquellas que confrontan los países desarrollados en sus primeras etapas. No podemos cerrar los ojos ante estas diferencias, como la explosión de la población, la aceptabilidad política, el sentimiento mucho más fuerte de resentimiento y envidia, la existencia de sistemas económicos alternativos, y muchas otras. Forman parte de nuestro problema y deben ser resueltas. Por consiguiente, un simple esfuerzo de duplicar la experiencia anterior parece ser de limitada utilidad.

2. Otra aproximación podría ser la de estudiar las condiciones del funcionamiento de las economías de libre empresa hoy día, y tratar de aplicarlas a los países menos desarrollados que utilizan este sistema. Esta aproximación contiene un elemento útil y sugestivo. Está expuesta al peligro, sin embargo, de que ciertas diferencias profundas puedan ser pasadas por alto y puede conducir al énfasis exagerado en un crecimiento puramente material y no a abordar en forma adecuada ciertas características de la mayoría de los países menos desarrollados que deben aceptarse como elementos ineludibles del problema. La tarea es más difícil que la de economías mixtas que funcionan en forma adecuada, que han logrado una mayor medida de igualdad y bienestar social después de un crecimiento sostenido. El problema de países menos desarrollados hoy día es el de combinar un progreso marcado hacia el bienestar con un aumento del crecimiento. Por cierto, las condiciones del funcionamiento deben ser estudiadas cuidadosamente y aplicar las lecciones de la experiencia, pero, como se insistió al comienzo, el problema del bienestar en el mundo moderno supera al del puro crecimiento, y por lo tanto es posible tener crecimiento sin desarrollo.

3. El enfoque básico en los países desarrollados es lo que se conoce con el nombre de análisis marginal. A generaciones de estudiantes de economía se les ha enseñado a atender lo que sucede al margen, o sea los incrementos adicionales (utilidad marginal, costo marginal, productividad marginal, propensión marginal al ahorro y a la inversión, relaciones marginales producto-capital, etc.). Esto resulta bastante apropiado donde el crecimiento es auto-sostenido y todos los ajustes, o bien toman lugar en el margen, o bien el problema económico de la asignación de recursos consiste en gran parte en la dirección del flujo de incrementos a los recursos productivos. En los países subdesarrollados este tipo de análisis es inapropiado para el diagnóstico y la solución de problemas importantes como los que se originan en un dualismo extremo, en la gran falta de movilidad o en mucha desigualdad. Lo que entonces se requiere no es tanto de ajustes al margen, como de reajustes masivos dentro de los márgenes, o sea que no solo hay que ocuparse de los incrementos anuales sino de las grandes masas existentes.

Este es el caso de ciertos tipos de análisis económicos que son, no tanto equivocados, como inapropiados, cuando se aplican a países donde prevalecen condiciones y problemas diferentes. Las consecuencias son graves debido a que gran parte de la literatura sobre el desarrollo se ocupa de análisis marginales y en realidad contiene muy poco de lo que podría llamarse la economía de la guerra, en la que se requieren reasignaciones masivas de las fuerzas productivas y amplios cambios en los patrones de producción-con sumo. La consecuencia lógica es que muchas recomendaciones de política basadas en análisis marginal también son inapropiadas, insuficientes y por cierto ajenas a algunos de los problemas más importantes del subdesarrollo.

4. Una forma popular de afrontar el problema es el uso de restricciones o escaseces. Esto se basa implícitamente en la suposición de que las fuerzas básicas de crecimiento de una economía de mercado están trabajando con miras al crecimiento. El hecho de que el progreso no sea más rápido, como se esperaría que lo fuera por el hecho de contarse hoy con la posibilidad de hacer uso de técnicas modernas, debe ser el resultado de ciertas restricciones u obstáculos. Por consiguiente, el tratamiento del diagnóstico en este enfoque es que la inadecuada formación de capital debe ser atribuible a la falta de ahorro o a la falta de divisas y a capacidades insuficientes para organizar. El crecimiento puede entonces pre sentarse solamente a medida que se elimine y se supere, al menos temporalmente, alguna de las restricciones urgentes.

Como sucede con todos los enfoques generales, este tiene mérito y aplicabilidad, pero está expuesto a la crítica de que tiende a simplificar el problema en forma exagerada y con frecuencia lo reduce únicamente a cuestión aritmética. Los sucesos causales son mucho más complejos y raras veces es posible reducir satisfactoriamente a números las características culturales. Por otra parte, la mayoría de los países subdesarrollados ha sufrido la "restricción de divisas", experiencia que los ha llevado a preocuparse de la conveniencia de asegurar mayores importaciones de bienes de capital, tema que recibirá mayor atención más adelante.

5. Otra aproximación es la de las fuerzas contrarias o conflictivas en que se agrupan, de un lado aquellas que tienden a estimular el ingreso, como es el caso de mayor movilidad y del otro aquellas que tienden a disminuir el ingreso disponible per capita, como es el caso de la explosión demográfica. Si esto se combina con el concepto de un esfuerzo mínimo crítico⁴, la aproximación a la recopilación y presentación de los elementos del crecimiento, puede evitar el peligro de confundir el crecimiento con el desarrollo, y mostrar la necesidad de hacer un esfuerzo mucho más grande, para lograr un crecimiento integral, que el realizado por los países desarrollados para sostener su crecimiento continuo. Si, finalmente, el esfuerzo toma en cuenta la necesidad de lograr simultáneamente mayor grado de bienestar para la masa, parecería ser una aproximación que llenaría los diversos requerimientos.

6. Dado que nuestro interés es esencialmente pragmático, el tratamiento es selectivo. Lo que interesa no es tanto el explicar el origen del subdesarrollo, como el establecer los medios y formas de llegar al desarrollo en Colombia. Por lo tanto, se busca identificar las restricciones claves y los obstáculos al desarrollo y concentrarse en cómo remover aquellas o superar estos.

2.0. LAS POSIBLES CAUSAS DEL SUBDESARROLLO

Es pertinente analizar los distintos factores que se han mencionado en la literatura económica como causas del subdesarrollo, para llegar a identificar en el caso colombiano los que constituyen el origen básico del problema.

A. Restricciones por el lado de la Oferta

a) La escasez de capital

Por mucho tiempo, y hasta años muy recientes, se le dio gran importancia a la escasez de capital como el factor limitante de la tasa de crecimiento de la economía, la que a su vez identificó como "desarrollo". Este tratamiento tiene su origen en la economía clásica, que explicaba cómo el capital permitía un aumento en la productividad, expresada en términos de valor como una tasa de rendimiento sobre el monto del capital invertido. Aunque dicho tratamiento fue relegado en parte por las teorías keynesianas del desempleo masivo, donde la tasa de rendimiento de la inversión fue reemplazada por el concepto del multiplicador, la Idea clásica revivió posteriormente con la fórmula de Harrod Domar en la que se establecía que si se tomaba una tasa de rendimiento constante del capital, y el capital era factor necesario en la producción, una tasa de crecimiento compuesta del producto requería una tasa de crecimiento compuesta de la formación del capital.

⁴ Véase, "Otros Obstáculos", más adelante.

Establecido en esa forma el concepto era simplemente un axioma. El paso siguiente introdujo secuencias causales que consistían en asegurar que un aumento en la formación de capital, *por sí mismo*, resultaba en aumento en el producto y así el Único y crucial elemento necesario para el crecimiento era la formación de capital. Finalmente, la identificación formal keynesiana (por definición) de ahorro e inversión, se introdujo a este marco y se consideró que la restricción al crecimiento del capital estaba en la propensión a ahorrar el ingreso, o sea la abstención en el consumo. Se creyó, por un tiempo, que existía una relación constante e invariable entre inversión o formación de capital (*cualquier* formación de capital) y el producto. La restricción definitiva, por lo tanto, era la propensión a ahorrar.

Pero en el curso del tiempo se vio que el aumento en el capital era solamente uno de los aspectos del crecimiento y no necesariamente el más importante. Se vio, además, que *atribuir* el producto al capital no era lo mismo que la *contribución* del capital, que es lo que interesa en el desarrollo; la calidad de la inversión es tan importante como su monto, o más; algunas innovaciones tecnológicas resultaban en el uso de menos capital en vez de requerir más capital; un intento de aumentar el ahorro, o sea reducir el consumo, podría reducir tanto el producto como la formación de capital, mientras un consumo en aumento podría generar su propia inversión, y el ahorro, como resultado de la creciente capacidad productiva financiada con utilidades retenidas y con reservas para depreciación.

Por esas razones se encontró que la relación entre formación de capital agregado, definida en cualquier forma, y el producto, variaba en el tiempo y entre países y que el aumento en el capital y el aumento en la producción, aspecto muy importante de la política económica, variaban aún más ampliamente. Así, el valor predictivo de la formación de nuevo capital, con relación al producto, en países en desarrollo, resultó ser muy deficiente.

Posiblemente y como reacción, el péndulo giró demasiado en la otra dirección y se le dio importancia inadecuada a la formación doméstica de capital y ahorro. Sin duda la mano de obra y otros recursos incorporados en métodos más intensivos en capital, o en bienes de capital, pueden ser más productivos que cuando se aplican directamente a la producción del bien final o del servicio.

Esto depende de cada caso particular, y es muy difícil separar la contribución del capital, como tal, y de las innovaciones. Se cree que el capital más "productivo" es el representado en maquinaria y bienes de capital durable en industria. Pero en el país más intensivo en capital, los Estados Unidos, el porcentaje del producto bruto gastado en equipos y plantas nuevas para manufacturas en 1960 y 1966 fue de 1.4% y 1.9% respectivamente. Más aún, la inversión privada fija (no residencial) fue de solo 3.6% y 4% en los mismos años⁵.

La identificación formal de ahorro e inversión no arroja ninguna luz sobre el proceso causa-efecto. Es posible que esta terminología haya causado más mal que bien debido a que ha conducido, a quienes no están bien enterados, a formular políticas erróneas.

En el caso colombiano es difícil demostrar estadísticamente la falta de equipo de capital o probar que su escasez es el factor limitante de mayor importancia en el crecimiento. La "falta" de capital es a menudo inferida de lo que se desea probar, o sea la

⁵ En términos dinámicos y de secuencia, el crecimiento en los Estados Unidos no puede decirse que fue "causado" por tal inversión sino por un complejo de factores que indujeron tanto el crecimiento como la inversión. La inversión ayudó al crecimiento, pero a su vez fue el resultado de ese crecimiento y podría no haber existido en ausencia del mismo.

existencia del subdesarrollo. En realidad la gran mayoría del equipo se utiliza solamente parte del tiempo que podría usarse. Cuando los rendimientos son altos, es decir, las tasas de rendimiento sobre el capital invertido, ocurre con frecuencia que obedecen más a un control semimonopolístico de la oferta, que a la dificultad de obtener más equipo. Una porción considerable de la formación de capital industrial principalmente edificios, bienes en proceso e inventarios de productos terminados, podría aumentarse en forma considerable si existieran demanda y competencia efectivas y si resultara provechoso incrementar tales edificios e inventarios.

Otro argumento que se emplea en la explicación de la escasez de capital doméstico se basa en las altas tasas de interés, que reflejan, según se dice, escasez de ahorros y de "capital". En primer lugar, las "altas" tasas de interés indican el poco deseo de prestar a tasas fijas en vista de la inflación crónica, los altos riesgos y la falta de liquidez. En otras palabras, dichas tasas pueden no ser altas si se tienen en cuenta la inflación y el riesgo. En todo caso, el fenómeno es de fondos prestables a ahorros, no de la rentabilidad del equipo de capital.

Resulta conveniente anotar que la mayor parte de la inversión exterior de los países desarrollados se ha efectuado en los otros países desarrollados donde el capital es igualmente abundante. Esto nos indica que hay factores distintos de la "abundancia" de capital, que son de importancia básica. De ahí que para efectos del diagnóstico el énfasis debería estar en esos factores más que en la inversión per se. En qué circunstancias el crédito o fondos prestables pueden constituirse en una limitación, se considerará más adelante.

En conclusión, puede decirse que existe claramente una escasez de formación de capital doméstico, en términos de la demanda que existiría si la economía operara a ese alto nivel de capacidad al que consideramos está en condiciones de hacerlo. En términos de la demanda actual, y por consiguiente de las oportunidades rentables, es difícil argumentar en forma convincente que la escasez de capital existente sea el factor limitante del crecimiento.

No se trata de negar la importancia del capital. Lo que se quiere hacer resaltar es solamente que más capital, por si mismo, no es suficiente para lograr el desarrollo. Después de considerar otras posibles restricciones, se estudiará lo referente a los efectos adversos, del mal uso y del sub uso del capital, así como el papel del ahorro. Se argumentará que abstenerse de consumir no produce algo por sí, como tampoco se consigue nada si esos recursos ahorrados se dirigen a producir lo que no es conveniente y en los lugares inadecuados. Si por otra parte, la formación de capital se orienta hacia aquellos sectores que pueden producir mejor empleo, mayor producción y menos desigualdad en el consumo, el ahorro y la formación de capital pueden lograr una gran contribución y su escasez puede convertirse en el factor limitante de mayor importancia.

El diagnóstico que insiste en que la causa del subdesarrollo es la falta de capital ha sido discutido en detalle, porque la política actual se basa principalmente en esa restricción, Si no es la causa primordial de la limitación al crecimiento, la inversión en un sector particular podría ser, y con frecuencia lo ha sido, un despilfarro o una pérdida.

b) Empleo y Capital

La explicación del desempleo, basada en la deficiencia de capital, está estrechamente relacionada con la discusión anterior, Podemos inicialmente analizar una explicación muy común de la subutilización de la mano de obra, la de capital inadecuado.

Se ha repetido frecuentemente que Colombia es un país pobre en capital, que se requiere tal y tal suma de capital para crear un número dado de empleos en la industria, donde se cree que la productividad sea mayor, que el país no dispone de una suma de capital tan grande y que por lo tanto la gente está desempleada o empleada en servicios mal remunerados. Las conclusiones que generalmente se deducen de este diagnóstico son: a) necesidad de más capital; b) redistribución de la riqueza (aunque puede objetarse que esto reduciría el ahorro) y e) distribución del capital disponible sobre mayor número de trabajadores, un proceso denominado *barñiz de capital* o el uso de técnicas que requieren empleo intensivo de mano de obra.

Como sucede con muchas explicaciones, este diagnóstico tiene ciertos atractivos. No obstante es inadecuado y engañoso para fines de política. En primer lugar, no existe relación necesaria entre cantidad de capital y empleo. Un país puede tener pleno empleo con muy poco capital o con mucho. Posiblemente no había desempleo abierto cuando fueron construidas las pirámides. Esto fue un caso de la dilución extensiva de capital. Como ejemplo moderno se podría citar el uso de azadones en lugar de tractores en la siembra de papas. Se puede anotar que esto no equivaldría a decir que no se puede hacer un empleo excesivo de técnicas que hacen uso intensivo de capital. Pero se debe buscar la explicación de tales casos en condiciones de protección excesiva o monopolio, en el hecho de que los sueldos en un sector pueden estar en desacuerdo con las tasas salariales en general, en la subevaluación de capital (importaciones), a través de una tan de cambio demasiado baja, y en otras razones. En tales casos la resultante combinación defectuosa de factores y aún el desempleo (o empleo deficiente) deben atribuirse a estos factores y no al capital inadecuado. La causa básica del desempleo crónico o subempleo es la movilidad defectuosa más bien que el capital inadecuado. Sin duda sería generalmente deseable en un país subdesarrollado disponer de más capital, pero solo, si se usa intensivamente y en los lugares correctos para hacer la contribución máxima al producto y a mejor empleo.

Aquellos que dudan de este diagnóstico solamente tienen que considerar el caso de los países más desarrollados donde millones de personas .que trabajan con muy poco capital (frecuentemente con un escritorio, un bloque de papel y un lápiz) pueden estar tan plenamente empleados como los trabajadores que operan con una suma enorme de capital por trabajador. Dividir la suma de capital por el número de trabajadores puede dar un promedio matemáticamente correcto, pero la inferencia de que "se requiere tal y tal cantidad de capital para suministrar empleo para un trabajador" es completamente errónea. Cuanto mayor es el capital, cuando hay movilidad, tantos mayores pueden ser el producto y el ingreso pero no el empleo. En los Estados Unidos, donde existe un grado aceptable aunque no completo de movilidad, fue invertida desde 1953 a 1964, una suma de 500 mil millones de dólares en incremento del capital privado, sin empleo adicional en las manufacturas. El gran aumento en el empleo se presentó en los campos de servicios, gobierno, comercio y finanzas. Pero no se presentó ninguna divergencia creciente en las tasas salariales.

Es perfectamente concebible que haciendo buen uso de las técnicas modernas, con solo la tercera parte de la fuerza laboral del país, se podría obtener todo lo que producen actualmente los sectores industrial y agrícola. Esto no significa que las dos terceras partes restantes de la fuerza trabajadora quedarían condenadas perpetuamente a desempleo, sino más bien que estas dos terceras partes estarían disponibles para trabajar en construcción, transporte, mercadeo, finanzas y servicios de toda clase.

Estamos poniendo algún énfasis en este punto debido a la confusión que lo rodea y las inferencias erróneas relacionadas con la política que surge de esta confusión. El empleo tiene que ver con la movilidad y con la demanda y no con el monto de capital por trabajador; con la movilidad defectuosa y con la mala asignación de capital. Gran parte de este último puede permanecer sub utilizado, de manera que aun sería posible sostener que existe superabundancia de capital, pero desde el punto de vista de la máxima producción, en los lugares incorrectos. Lo que se sostiene definitivamente no es que más capital no sea eminentemente deseable sino que su importancia radica en su impacto sobre el producto más bien que sobre el empleo. El punto es sutil pero importante. Se puede ilustrar de nuevo por medio de un ejemplo. Un acueducto y una planta química pueden requerir cada uno gran cantidad de capital y suministrar poco empleo. En el primer caso, sin embargo, la disponibilidad de agua es esencial para el producto y el empleo de miles de personas. En el otro, el uso alternativo del capital podría haber resultado en producto y empleo mucho mayor en la comunidad. Lo importante no es el grado de Intensidad de capital, sino la adecuada combinación de los factores de producción para la sociedad considerada como una sola empresa.

c) La Escasez de Divisas

Una explicación muy común del lento crecimiento económico está basada en la restricción impuesta por la escasez de divisas. A Colombia en los estudios sobre este aspecto se le cita con frecuencia como caso clásico de un país de crecimiento estrictamente limitado por la disponibilidad de divisas. Esta escasez no solamente se relaciona con el equipo de capital importado sino también con los productos intermedios y materias primas importadas.

Dadas las barreras institucionales existentes para una mejor distribución y uso de la fuerza laboral y el patrón predominante de producción-consumo, las divisas constituyen un limitante. Si se usa una pieza de equipo importado solamente el 20% de las horas del año y la demanda crece, se requiere más equipo. Si este equipo no está disponible, la producción no puede aumentar y suben los precios. Se podría decir con igual justificación en este caso que la limitación es la inadecuada oferta de divisas o que radica en las razones de la deficiente utilización. La razón por la cual se considera muchas veces que la limitación es una inadecuada oferta de divisas se desprende de que se toma como un hecho inalterable el grado de utilización de los recursos.

Este diagnóstico también conduce al argumento de que se requieren técnicas que empleen más mano de obra y una mayor sustitución de importaciones de capital, con frecuencia a costos muy altos en relación con los costos mundiales. Como solución drástica se ha abogado por una redistribución absoluta del ingreso, la cual se espera que disminuyera la propensión a importar. Si bien la restricción de divisas es sin duda elemento importante, es dudoso que por sí solo sea suficiente para explicar el subdesarrollo. Se omite explicar, por ejemplo, el hecho de que el grado de utilización del equipo es con frecuencia menor en los países sub desarrollados que en los desarrollados, lo que se explica en virtud de la escasez de materiales importados, pero no se menciona la frecuente ausencia de turnos de trabajo dobles y triples. Más aún, ciertos países ricos en petróleo, generalmente incluidos en la categoría de países menos desarrollados, ciertamente no sufren de escasez de divisas. Otros han tenido crecimiento saludable en recursos de cambio exterior, y sin embargo, todavía se encuentran, después de veinte años o más, excluidos de la categoría de países desarrollados. Evidentemente la limitación de

divisas no es la única explicación del subdesarrollo, aunque es incuestionablemente un elemento básico.

Finalmente, es importante mencionar otro hecho relacionado con la escasez de divisas, los préstamos externos. En la práctica esta circunstancia ha dado lugar a que se conceda mayor prioridad a aquellos proyectos en que un alto grado de los requerimientos puede cubrirse con un préstamo externo. Pero tales proyectos casi siempre requieren también financiamiento en pesos y ello hace que parte sustancial del presupuesto y del ahorro nacional necesariamente estén comprometidas en aquellos proyectos que están en condiciones de asegurar una financiación externa parcial, aunque pueden no tener alta prioridad en un plan general nacional coordinado.

Además, como hemos visto, esta necesidad de divisas depende en gran parte de inversiones que hacen uso intensivo de capital y divisas, y son muchas veces inducidos por los préstamos externos. Esta mala asignación de recursos se agrava en momentos en que es más crítica la situación cambiaria y fiscal, como acontece con una caída en los precios del café, porque es entonces cuando hay más urgencia de financiamiento externo y se produce una presión para financiar proyectos marginales que quizás en otras circunstancias habrían sido desechados. Se presenta, entonces, la paradójica situación de que cuando es más imperiosa la planeación en la distribución del capital y las divisas escasas, para una mejor utilización de esos recursos, son mayores las Inversiones de baja prioridad.

La continuada tendencia hacia el financiamiento externo, por otra parte, puede llevar a descuidar el importante aspecto del aumento en el ahorro interno y su mejor distribución para usos más productivos. Ese ahorro, que ha venido siendo formado primordialmente por el gobierno nacional, podría aumentar en virtud del incremento de la producción y de la vigencia de un sistema tributario basado en la progresividad, que capte los recursos necesarios para la inversión en educación, salud y otros campos y que desestímulo el consumo suntuario. El gobierno ha dado pasos muy importantes en el presente año para corregir las deficiencias existentes y aumentar al mismo tiempo los ingresos tributarios, como fue el caso de la eliminación del diferencial petrolero, y ha iniciado los estudios tendientes al fomento del sistema financiero con el fin de aumentar el ahorro público y privado.

d) Falta de Recursos Humanos Capacitados

Esta es una restricción a la cual se le ha concedido una atención considerable. Hasta cierto punto difiere de otras limitaciones físicas, puesto que literalmente no existe un límite superior que fije la posibilidad de mejorar la capacitación de todos los tipos. Ciertamente el camino que tenemos que recorrer es largo. Por otra parte, no se puede negar que la capacitación profesional, técnica y vocacional de Colombia en muchos campos ha crecido enormemente en cantidad y calidad en los últimos decenios. ¿Se puede dudar si una escasez absoluta de mano de obra capacitada sería suficiente por sí sola para hacer detener un crecimiento sostenido o aún un gran salto hacia adelante? Cuando surgió la necesidad y fue provechoso hacerlo, nuestra gente ha mostrado aptitud considerable para adquirir y mejorar rápidamente su capacitación. Desafortunadamente la demanda no siempre ha mantenido el ritmo de la oferta y por eso muchos de nuestros profesionales más capacitados han tenido que aceptar posiciones en el exterior.

La educación, además de que debe ser revisada en algunos de sus aspectos actuales para hacerla más adecuada a las necesidades colombianas, es una de las zonas

que demanda mayor atención y una de las necesidades más sentidas en el país. Lo que hemos querido argumentar aquí es que la falta de entrenamiento en algunos sectores definidos, o la incapacidad de obtenerlo en plazo corto, no parece ser actualmente limitante esencial al crecimiento. Por el contrario, se ha registrado el desempleo o subempleo de personas que estarían en posibilidad de contribuir en forma más productiva al desarrollo.

e) Falta de Recursos Naturales y Alimentos

1. *Producción*

Afortunadamente Colombia ha sido generosamente dotada de una abundancia de suelos, climas, minerales, bosques y otros recursos en comparación con muchos otros países que han logrado ni veles de vida social más altos, de tal manera que hasta el momento la escasez de recursos naturales no ha sido restricción importante. Es de temerse, sin embargo, que por su misma abundancia los hemos tomado poco en consideración y hemos permitido irresponsablemente la destrucción de bosques, suelos y recursos pesqueros. Nuestra riqueza natural, especialmente en relación con nuestra creciente población, está disminuyendo día a día, y se requiere urgentemente una acción de preservación más efectiva.

Algunos autores, y en especial las agencias internacionales, han advertido que es posible que la limitación del desarrollo radique en la falta de elasticidad de la producción agrícola. Esto, de ser verdad, sería muy serio, debido a que podría requerir la dedicación de una creciente proporción de nuestros recursos al cultivo de productos alimenticios y fibras, con la consecuencia de que esto perjudicaría la producción de todos los demás artículos que afectan el nivel de vida.

Este temor por el momento parece carecer de base sólida, pues lo cierto es que la producción de alimentos ha mantenido el ritmo con la demanda efectiva en las últimas dos décadas, si exceptuamos el período 1970-71, durante el cual el crudo invierno afectó la producción. Bien se sabe que la población se duplicó; que la población urbana aumentó en una forma aún más rápida; que las exportaciones agrícolas aumentaron y que las importaciones agrícolas, en general, disminuyeron. Si hubiera habido escasez de producción agrícola, los precios de los productos agrícolas habrían aumentado en relación con los productos no agrícolas, en vista de la bien conocida y universal inelasticidad de la demanda de los bienes agrícolas, lo que en realidad hasta diciembre de 1970, no ha sucedido. Efectivamente, existe la evidencia de que los precios al nivel del campesino o del productor disminuyeron en relación con los precios de otros productos y que los términos de intercambio se movieron en contra de la agricultura. Parece irrefutable el hecho de que la producción agrícola inadecuada hasta esa fecha no había actuado como limitante sobre el crecimiento, aunque naturalmente ello puede suceder en el futuro, si se detiene el crecimiento de la productividad y si la población continúa creciendo desordenadamente. Sin embargo, la brecha existente entre los rendimientos obtenidos en las operaciones agrícolas de tipo comercial y el promedio de la producción agrícola, y, por lo tanto, las posibilidades de aumentar los rendimientos promedios en la actualidad son tan grandes, que con una política agrícola adecuada no solo podríamos abastecer las necesidades del consumo nacional, sino incrementar las exportaciones.

2. *Productividad y Empleo en la Agricultura*

Se cree generalmente que un aumento en la productividad física es deseable debido a que aumenta el volumen total de los bienes disponibles. No se aprecia generalmente, sin embargo, que este efecto benéfico radica en ciertas suposiciones e implica ciertas condiciones. Si se introduce alguna innovación y se generaliza de tal modo que el mismo número de trabajadores en una industria pueda producir mucho más productos por trabajador, o un volumen más grande de productos en total, su efecto final sobre la economía en conjunto dependerá de la elasticidad de la demanda del bien de que se trate.

La conveniencia de un aumento de la productividad física depende del logro de movilidad y de la elasticidad. En el caso de una demanda inelástica, como es el caso de los productos agrícolas, se espera que el beneficio a la comunidad ocurra en forma de aumento en los bienes y servicios que los trabajadores desplazados de la agricultura pueden producir en otra parte; en el caso de la demanda elástica, ocurre en la forma de aumento en la producción y el empleo en la industria en consideración. Si aumenta la productividad física y la demanda del producto es inelástica, y si la movilidad es baja, pueden presentarse grandes pérdidas y malestar en la forma de desempleo disfrazado. Este parece ser el caso en la agricultura. Por consiguiente, para que la comunidad pueda cosechar los beneficios de un aumento en la producción agrícola, no compensado por un aumento de la demanda efectiva, es aconsejable buscar otras fuentes de empleo para los trabajadores de la agricultura con el fin de evitar la reducción en las ganancias de los trabajadores del sector agrícola. En realidad, en todos los países desarrollados, los aumentos de la productividad física han sido muy superiores al crecimiento de la demanda efectiva de los productos agrícolas, de manera que a fin de mantener los ingresos a un nivel tolerable el empleo en otros sectores tuvo que aumentar en forma considerable.

Si existiera un desestímulo considerable a la inversión en el sector agrícola sería necesario modificar la estrategia. Cualquier alza en los precios agrícolas, en relación con los demás, debería ser cuidadosamente analizada en cuanto a sus posibles causas. Debemos tener presente que hemos supuesto, con base en los cambios de precios relativos de productos agrícolas e industriales, que no ha existido una limitación importante al crecimiento por parte de este sector. Pero no debemos olvidar que esta limitación podrá presentarse, y que el sector agropecuario puede hacer una importante y creciente contribución a las exportaciones y a la reducción de las Importaciones.

f) Falta de Crédito

De vez en cuando se pone énfasis en otras limitaciones, como la falta de crédito, especialmente por parte de los sectores financieros y comerciales. Generalmente el estudioso de la economía tiende a concederle poca importancia, debido a que se reclama en voz alta precisamente en el momento en que los precios más suben, es decir cuando la demanda monetaria de bienes suele exceder a la oferta. Es ese el momento en que para el hombre de negocios resulta más lucrativo contraer préstamos y los requerimientos de capital de trabajo aumentan para financiar el creciente valor de su nómina y de los inventarios. Por consiguiente, se puede afirmar que cuanto mayor sea la Inflación, tanto mayor es la "escasez" del crédito bancario.

Se puede objetar que esto solo hace referencia a la inflación monetaria y que la inflación de costos, el alza simultánea en sueldos y precios, puede conducir a la necesidad de aumentar el capital de trabajo aún antes de que el aumento de la demanda monetaria

surta sus efectos. Esta puede ocurrir, pero es más razonable atribuir la limitación a la falta de demanda adecuada en vista de la inflación de costos que pudiera traducirse en desempleo, o sea a demanda deficiente en relación con la producción, con la consiguiente presión para expandir los medios de pago y el crédito bancario. La causa, en otras palabras, estaría primordialmente en la Inflación de costos, más bien que en la inadecuada expansión del crédito.

Pero ello no implica que no debemos estudiar los problemas relacionados con una adecuada distribución del crédito, con miras a lograr aumento de la capacidad utilizada y de la producción en algunos sectores, aunque sin perder de vista el peligro de que ese crédito se use para el financiamiento de inventarios especulativos y adquisición de divisas.

g) Falta de Incentivos para Producir

El incentivo principal para aumentar la producción es un crecimiento suficiente de la demanda efectiva. Por el lado de la oferta cabe mencionar las condiciones de monopolio bajo las cuales se calcula que una menor producción puede proporcionar rendimientos más altos; una variedad de hechos que conducen a la subutilización del equipo de capital (recargos sobre el trabajo nocturno, frecuentes días de fiesta, ciertas leyes laborales, etc.); la fijación de precios por debajo de los costos, por ejemplo controles rígidos de arrendamiento que convierten la construcción de casas para alquiler en un negocio poco rentable; desconfianza en que el mercado se mantenga, como en el caso de ciertas posibilidades de exportación; disputas laborales que pueden negar a producir paros de trabajo durante períodos prolongados; incertidumbres políticas que pueden determinar un nivel inferior de inversión a la que en otras circunstancias se hubiera registrado. Muchas de estas limitantes son reales y pueden desempeñar un papel más o menos importante al cambiar las circunstancias. Su efecto puede mostrarse, no tanto en escasez real, como en costos y precios más altos de lo necesario, y por consiguiente en demanda efectiva y en empleo más bajo del que prevalecería en circunstancias distintas.

h) Conclusiones con respecto a la Oferta

Con estas observaciones concluimos la primera sección del diagnóstico que trata de las posibles limitaciones a un aumento en la producción por el lado de la oferta. Si bien la situación, como es lógico, puede variar de país en país, y en el mismo país de tiempo en tiempo, se sugirió que probablemente la escasez de divisas constituía un factor más potente que la escasez de ahorros; que los abastecimientos de los recursos naturales y humanos y la producción agrícola, si bien es posible mejorarlos, probablemente no son factores decisivos en la explicación del dualismo y el desempleo y por lo tanto del bajo ingreso per capita; que la falta de incentivos a la inversión debido a la incertidumbre probablemente ha desempeñado papel en ciertos períodos. La razón más importante para la falta de incentivos a la inversión, sin embargo, posiblemente proviene del lado de la demanda, a la que dedicaremos los comentarios siguientes:

B. Restricciones por el lado de la Demanda

Si existe una gran cantidad de capacidad subutilizada en el país, tanto de mano de obra como de equipo instalado, la explicación que a cualquiera puede ocurrírsele es la de

que debe existir demanda deficiente. En efecto, ha formado parte destacada de los comentarios acerca del círculo vicioso de la pobreza o del desarrollo en términos de demanda baja o de mercados pequeños, incentivos inadecuados para invertir, inversión baja, Ingreso bajo, de manda baja, etc. Parece ser correcto en el análisis económico. Sin embargo, la mayoría de los países subdesarrollados sufren de inflación crónica, o de exceso aparente de demanda efectiva sobre la capacidad de producir. Es, sin duda, esta circunstancia la que ha conducido a generalizar conclusiones sobre las limitaciones por el lado de la oferta, aunque la coexistencia continua de recursos subutilizados y necesidades no satisfechas requiere otra explicación.

a) Distribución del Ingreso y falta de Demanda

La distribución del ingreso, cuya desigualdad es realmente inquietante en Colombia, se refleja en el crecimiento de la producción, principalmente por sus efectos sobre la desigualdad en los niveles de consumo. Una gran parte de la fuerza laboral se ocupa en la producción destinada a satisfacer las demandas de consumo de relativamente pocas personas. Si estas demandas se concentran especialmente en servicios que tienen remuneración relativamente baja, es posible que las economías de escala de una producción en masa se sacrifiquen y el dualismo se perpetúe. En realidad, el nivel de la gente de altos ingresos es tal, que parte muy considerable del ingreso disponible se disipa en consumo muchas veces suntuario. Por otra parte, debe llamarse la atención al hecho de que una porción muy grande del consumo o de la inversión de la gente de altos recursos provoca el aumento de la demanda de divisas.

Sin embargo, y a pesar de que la desigualdad es perjudicial por razones sociales, especialmente, al menos desde un punto de vista técnico, puede considerarse que no debe existir necesariamente relación entre la desigualdad y el empleo. Si todo el ingreso de las gentes de mayores recursos se gastara en bienes y servicios de consumo masivo, o se invirtiera en bienes de producción, no se presentaría interrupción en el flujo monetario, ni disminución en la demanda o en el empleo. Por eso, en términos económicos, lo indeseable de una desigual distribución del ingreso debe buscarse en la desigual participación en el consumo. Tampoco se debe dejar de resaltar el hecho de que aún en el caso de que los sectores de altos ingresos ahorraran, la desigualdad crearía un malestar social.

b) Restricciones Institucionales

La explicación de la baja demanda efectiva parece radicar en aquellos factores institucionales, legales y culturales que impiden grado más alto de movilidad, mayor volumen de inversión, o más adecuada combinación de factores para la comunidad en general, necesaria para proporcionar más y mejor empleo, producción e ingreso real. En otras palabras, existe una deficiencia en la de manda, que no es *keynesiana* en el sentido de que podría curarse simplemente creando más medios de pago o por medio de un déficit fiscal. Es una deficiencia resultante de una asignación inadecuada de la fuerza laboral, o de una baja movilidad, de una inflación de costos y altos beneficios adicionales para algunos trabajadores y empresarios, lo cual resulta en mayores precios de los productos y en demanda inferior a la que en otras circunstancias habría existido.

Como ejemplos de factores institucionales de gran importancia en el presente análisis, podemos citar aquellos que reprimen la competencia o la libre entrada a ciertas ocupaciones; las barreras a la adopción de nuevas técnicas y métodos de producción

eficientes; los obstáculos a la formación y canalización de ahorros hacia la vivienda; los controles que afectan la producción, necesaria para el desarrollo; la incertidumbre creada por expectativas de cambios en las "reglas de juego" económico; la legislación que tiende a reducir la demanda por mano de obra.

Por otra parte, los factores institucionales se confunden con los elementos culturales y legales. En todo caso, lo importante no es tanto la clasificación como la identificación de aquellas barreras que Impiden una aceleración del desarrollo.

Mientras existan estos factores, la creciente demanda monetaria tropieza en forma inmediata con limitaciones creadas, dando lugar a un aumento de los precios en lugar de un aumento en la producción. De esta manera puede explicarse la paradoja de la continua capacidad subutilizada y de la "excesiva" demanda efectiva. Por esta razón muchas economías operan por debajo de su capacidad potencial: la diferencia es de grado, pero en el caso de los países subdesarrollados es tan grande que llega a ser diferencia de fondo.

Existe una idea implícita sobre este fenómeno. Por ejemplo, cuando decimos que la misma producción agrícola actual podría realizarse con un número menor de trabajadores, pero que no sería conveniente hacerlo porque "no existe otro empleo para estos trabajadores desplazados", lo que estamos afirmando es que no existe una demanda efectiva para lo que esta mano de obra pudiera producir en otros campos, no obstante saber que hay muchas necesidades insatisfechas.

Se recurre entonces a la explicación de que el capital es inadecuado, a pesar de que también se está subutilizado gran proporción de capital. Se dice entonces que no existe una demanda efectiva debido a que los compradores potenciales son demasiado pobres para darse el lujo de adquirir más bienes. Pero esto es solamente otra forma de disimular que no tenemos el ingenio necesario para igualar la capacidad productiva subutilizada con las necesidades no satisfechas. Nos conducen una y otra vez al Inevitable resultado de la existencia de obstáculos que impiden mejor movilidad y que siguen existiendo no obstante la remoción de restricciones en el lado de la oferta y que lógicamente anulan sus efectos benéficos.

El círculo benéfico del desarrollo, caracterizado por demanda creciente, Incentivos fuertes para Incrementar la inversión, innovaciones para obtener provecho de las economías de escala, un producto e ingreso en aumento, mercados más grandes que justifiquen una inversión cada vez mayor, se manifiesta por alto grado de movilidad o transferencia de trabajos de ocupaciones de remuneración más alta.

c) El Concepto de las Restricciones Claves

No es nada particularmente novedoso hacer el diagnóstico del subdesarrollo en términos de restricciones en el lado de la oferta y de la demanda. Lo que generalmente no se aprecia es el hecho de que no es posible concederles igual ponderación. El problema más urgente del subdesarrollo, desde el punto de vista de la política, consiste en descubrir y eliminar la restricción, clave o estratégica, que está impidiendo el mismo desarrollo, hoy día, y estar prepara dos para romper las restricciones futuras cuando estas se presenten.

Generalmente se supuso, anteriormente, que las restricciones claves se encuentran en el lado de la oferta, por una falta de ahorros adecuados o una falta de divisas. Sin embargo, si la limitación clave que está retardando el crecimiento se encuentra en el lado de la demanda, un aumento en la oferta del ahorro o de divisas será de relativo poco provecho.

Sobraría decir que los aumentos en el ahorro y en las exportaciones son de enorme importancia y ya han sido señaladas y recomendadas como políticas del gobierno desde años atrás. Lo importante es que estas políticas estén acompañadas por aquellas que encaucen la inversión hacia campos más productivos y que en virtud de mayor producción se genere ahorro creciente. La igualdad entre ahorro e inversión, y la relación entre inversión y producción, han llevado a algunos economistas a considerar el problema del desarrollo como el de una baja tasa de ahorro. Hoy se cree que la relación entre ahorro y producto no es tanto la de que mayor ahorro genera mayor producción, sino la de que una creciente producción, suscitada y estimulada por la demanda, puede inducir mayor ahorro si los aspectos institucionales favorecen la captación de los recursos ahorrados, su orientación hacia las inversiones más productivas y mayor igualdad en ingresos y consumos.

De ahí que la determinación de la restricción clave no tiene un interés exclusivamente académico, sino y sobre todo significación auténticamente real, de especial urgencia o importancia para la formulación de políticas idóneas. Si la restricción básica o clave se encuentra en el lado de la demanda y proviene de factores institucionales, y si se hace caso omiso de este hecho y se concentran los esfuerzos en campos que en realidad no constituyen freno o impedimento al crecimiento hoy en día, la política resultará equivocada y el problema permanecerá sin solución. Paradójicamente, cuanto mayor sea la eficiencia con que se ataquen restricciones incorrectamente identificadas, tanto peor puede llegar a ser la situación general.

C. *Otros Obstáculos*

a) El Esfuerzo Mínimo Crítico

Varias formas de agrupar y tratar las explicaciones del subdesarrollo son útiles para entender las fuerzas complejas que están operando. Sin embargo, ningún tratamiento por sí solo parece ser adecuado. Así el concepto de las restricciones puede ser suplementado al introducir la distinción entre limitaciones posibles y real mente operativas, y estas últimas pueden designarse como claves o estratégicas. Este es un concepto muy útil para fines inmediatos de política. Para alcanzar el objetivo de un proceso de crecimiento asegurado, debemos adicionarlo, como se indicó anteriormente, con el concepto del esfuerzo mínimo crítico.

No es suficiente eliminar las barreras u obstáculos existentes, y proveer un Incentivo adecuado para acelerar el crecimiento. Es necesario que el esfuerzo sea lo *suficientemente grande y continuado durante un período suficientemente largo* para asegurar que el proceso de crecimiento llegue a ser autogenerado o semi-automático. Este concepto de gran significado, primero expuesto por Leibenstein⁶ pone el énfasis apropiado en la magnitud y dificultad del problema. Podemos decir, en general, que la inmovilidad y el dualismo deben ser reducidos en forma considerable, que los niveles de Ingreso y educación deben ser estimados y su difusión debe ser la necesaria para conducir a una disminución drástica en la tasa de crecimiento de la población, y que debe obtenerse un grado suficiente de acuerdo general o unidad en términos políticos a fin de permitir que el sistema económico, en las sociedades mixtas, funcione con razonable eficiencia. Por espacio de algunos años Argentina no pudo satisfacer este último criterio; Méjico falló en el primero y el segundo.

⁶ 1 Harvey Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley & Sons, 1957, pág. 29.

El concepto del esfuerzo mínimo crítico suplementa más bien que reemplaza los conceptos de restricciones operativas en los lados de la oferta o de la demanda. También establece relación con factores tales como la inflación y el crecimiento de la población, que no obstante que afectan vitalmente el desarrollo, no se prestan para ser clasificadas como restricciones claves.

b) Inflación

Este factor podría clasificarse más apropiadamente como un obstáculo o fuerza desalentadora que como una limitación. No obstante el hecho de que por algún tiempo ciertos países han continuado mostrando alta tasa de crecimiento en el ingreso bruto bajo condiciones de inflación, existe ahora un acuerdo general de que tal crecimiento (que no siempre ocurre) se adquiere a expensas del bienestar en el sentido más amplio del término. Introduce ganancias y pérdidas extremadamente arbitrarias en la distribución del ingreso, aumenta la desigualdad, fomenta el conflicto y resentimiento, conduce a medidas tales como la congelación de los arriendos (que al prolongarse son contraproducentes.) y probablemente en el total reduce el ahorro. En resumen, probablemente no existe ningún otro tipo de desarrollo que haya creado mayor descontento y resentimiento en Colombia.

Las causas de la inflación han sido discutidas extensamente en la literatura económica. Estas causas bien pueden ser monetarias, como una tan de crecimiento más rápida en los medios de pago o un aumento en la velocidad de ingreso del dinero, superiores al aumento en la oferta de bienes y especialmente de bienes de consumo o bien, un proceso general de aumentos en salarios y precios, apoyado por la expansión monetaria. Un exceso de "inversión" sobre "el ahorro voluntario" también puede conducir a Inflación de tipo monetario, en virtud del aumento en la demanda efectiva en relación a la oferta. Debe anotarse que la explicación popular en términos de especuladores, intermediarios y acaparadores recibe apoyo limitado en la literatura especializada.

En parte el problema es técnico en el sentido de que no hay generalmente datos exactos sobre algunas de las variables lo que obliga a hacer conjeturas. En parte el problema surge de la habilidad en lograr aumentos, de los grupos que controlan la oferta de mano de obra en un campo, o del producto. En parte el problema es político cuando la inflación es el resultado de la excesiva facilidad con que se cede a la presión de los diversos grupos. Aun aquellos grupos, que en un marco de referencia más amplio tienen más que perder con la inflación, son con frecuencia los defensores más clamorosos de las medidas que conducen a ella. Muy pocos países o gobiernos han sido capaces de abordar el problema con éxito a pesar del hecho de que las consecuencias en los países desarrollados de dejar subir los precios en relación a aquellos de los competidores pueden ser serias. En los países en desarrollo, reajustes pequeños pero más o menos continuos en la tasa de cambio, combinados con restricciones cuantitativas en la compra de divisas, han resuelto algunos de los problemas. El efecto nocivo interno continúa siendo muy grave.

Las políticas apropiadas incluyen una mayor restricción y selectividad en los gastos públicos, bien sea cubiertos por impuesto o por préstamos, una política de restricciones monetarias, medidas para restringir el gasto en artículos de lujo, particularmente aquellos cuyo costo de oportunidad es social y oculto, y medidas para estimular el ahorro proveniente del ingreso corriente. Se observará que muchas de estas medidas, si no todas, son poco populares entre los sectores afectados lo que nuevamente pone de presente la dificultad política de la tarea.

c) El crecimiento de la Población

El tratamiento del diagnóstico en términos de las limitaciones tiende a descuidar el importante papel del crecimiento de la población, que no es tanto limitación en el sentido de escasez, como obstáculo o factor que desestimula el desarrollo. Se ha mencionado en varios lugares, especialmente en relación al concepto del esfuerzo mínimo crítico, y solamente se tratará en forma breve aquí, aun que es de gran importancia a largo plazo.

Una alta tasa de crecimiento en la población es un obstáculo al desarrollo por las siguientes razones:

1. significa que una gran proporción de la población es joven y no está produciendo, así que la relación de trabajadores a dependientes es alta;
2. menos mujeres trabajan fuera de sus hogares;
3. la relación del capital y de los recursos naturales a los trabajadores se agrava o reprime;
4. alta proporción del ahorro y de los préstamos externos debe emplearse en proveer los mismos servicios a mayor número de personas, en vez de más y mejores servicios a un número menor.
5. grandes familias en la clase de altos ingresos conduce a menos ahorro y formación de capital;
6. la carga en la capacidad administrativa del país incluyendo educación, justicia y todos los servicios desempeñados por el Estado crece continuamente, así que es difícil mejorar la calidad y la eficiencia de dichos servicios;
7. las masas de los más pobres y de los menos educados aumenta más rápido que la movilidad hacia arriba, así que el grado de inmovilidad o de dualismo continúa muy alto y crece el número absoluto de los muy pobres;
8. el crecimiento en el número de los muy pobres puede conducir a la impaciencia, al resentimiento, al conflicto de clases, a la demagogia, y a intervenciones apresuradas y mal concebidas que pueden empeorar el funcionamiento de la economía;
9. la combinación de todos estos factores crea un efecto de círculo vicioso, así que el subdesarrollo llega a ser auto-sostenido.

Es necesario, por lo tanto, romper el efecto del círculo vicioso por medio de un largo y sostenido esfuerzo para elevar el ingreso y los niveles educacionales de la masa de la gente, a fin de proveer una motivación adecuada para tener familias mucho más pequeñas. Se puede comprender la magnitud del esfuerzo requerido si se considera que la población, a las tasas actuales, no solo se está duplicando más o menos cada veinte años sino que una mayor disminución en las tasas de mortalidad infantil como es de anticiparse y la composición juvenil de la población significa que, aún si las nuevas familias se estabilizaran mañana, el exceso de los nacimientos sobre las muertes continuaría creciendo.

La mayoría de los demógrafos parece estar de acuerdo en que la motivación para tener pequeñas familias es mucho más débil entre la gente pobre del campo. De ahí que cuanto mayor sea la proporción de la mano de obra en agricultura, tanto menos efectivos serán los diversos programas de natalidad que dependen de servicios e información. La población rural de Colombia, en su mayoría muy pobre, era casi la mitad del total actual en 1964.

3. *Conclusión del Diagnóstico*

Como un plan de desarrollo procura ser la solución a un problema, debe incorporar no solamente una exposición del mismo dentro de cierto marco de referencia y el diagnóstico respectivo, sino también una estrategia que a su vez debe basarse en el problema y en su diagnóstico. Como problemas hemos consignado los referentes a asegurar una mayor abundancia en condiciones de mayor igualdad. Los obstáculos inmediatos a la posibilidad de lograr mayor abundancia de bienes y servicios, fueron identificados en las páginas anteriores, y se concluyó que no dependen de las deficiencias de la mano de obra, del capital, de los recursos naturales o de las capacidades, sino de aquellos factores institucionales que impiden la movilidad, crean el dualismo o una masa de mano de obra mal remunerada y engendran la subutilización de los recursos, particular pero no exclusivamente, de la fuerza laboral. Esto no equivale a decir que, dados el bajo ingreso y el distorsionado patrón de consumo y producción que se derivan de los hechos señalados, los inadecuados recursos de divisas o la inapropiada inversión doméstica no constituyan limitaciones, sino que más bien estos factores no son la causa primordial de la falta de utilización, que es de naturaleza institucional.

Las causas básicas de las grandes diferencias en el consumo pueden encontrarse en aquellos autogeneradores de oportunidades, las exenciones y evasiones en el cumplimiento de los impuestos al ingreso progresivo y a la herencia, el creciente número de los más pobres y menos capacitados, y la desviación de una porción sustancial de la mano de obra a la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda de unos pocos.

Durante un período más prolongado una causa básica, tanto de una baja producción per capita como de la desigualdad en la distribución, puede encontrarse en el rápido crecimiento de la población, que debe considerarse como un obstáculo cultural o institucional de gran importancia.

En la discusión de las limitaciones en el lado de la oferta y de la demanda, se objetó que la existencia de un gran volumen de recursos subutilizados se explica por la baja demanda efectiva, o el incentivo para utilizar este volumen en forma más intensiva por que no es provechoso hacerlo. Encontramos que la falta de rentabilidad radica en la inelasticidad-precio de la demanda de algunos bienes de consumo, pero principalmente en las barreras u obstáculos institucionales y legales que impiden que la necesidad de consumo se convierta en demanda efectiva en términos reales. El hecho de que la barrera no radique en lo inadecuado de la oferta de medios de pago o la insuficiencia del crédito bancario, lo sugiere la crónica alza de precios, aunque el origen de esta última puede ser en parte la inflación de costos. Se considera que la desigualdad de ingresos, por si sola, no constituye una causa de la inadecuada demanda total, a menos que no se gastaran o no se invirtieran los ahorros. La desigualdad en el consumo puede conducir a deficiente utilización de los factores productivos desde el punto de vista de la producción de bienes de consumo masivo.

El interrogante que se nos formula es el de cómo se puede estimular la inversión y la producción reduciendo al mismo tiempo la desigualdad. O en palabras diferentes: ¿cómo se puede asegurar una mayor igualdad, aumentando al mismo tiempo los incentivos para utilizar los recursos existentes en forma más completa e intensiva?

VIII

ANEXO B

**LA INVERSIÓN, EL AHORRO, LOS COSTOS DE
OPORTUNIDAD Y EL EMPLEO DISFRAZADO**

En esta sección nos proponemos tratar de aclarar un número de problemas difíciles en el diagnóstico del desarrollo que tienen que ver con la coexistencia tanto de mano de obra y capital subutilizados y mal utilizados, como con la deficiencia de la inversión y del ahorro, por una parte, y una inflación crónica o inversión excesiva por otra. Es necesario usar otro tratamiento puesto que se propone adaptar el análisis y la terminología keynesiana a los problemas especiales de los países en desarrollo.

En la sección sobre el capital, se mencionó la identidad formal del ahorro y de la inversión en el sector privado. La identidad surge de la definición. (Puesto que el producto nacional bruto equivale al ingreso nacional bruto, se puede deducir que la parte del ingreso "ahorrado", o no gastado en bienes de consumo, debe ser igual a aquella parte del producto que no sea vendido a los consumidores, que es la inversión). Las cuentas del gobierno no encajan bien en este sistema. En los países desarrollados es costumbre tratar todos los gastos del gobierno como "consumo", y solamente el exceso sobre la recaudación de los impuestos se considera inversión que contrarresta una porción de los ahorros en el sector privado. En muchos países en desarrollo, incluyendo a Colombia, se está tratando de separar las cuentas del gobierno en gastos de funcionamiento y gastos de inversión. En este caso, por lo tanto, el ahorro correspondiente se convierte en parte de las recaudaciones tributarias, adicionadas con los préstamos, y el efecto inflacionario o deflacionario de un déficit o superávit en caja en términos de gastos totales y recaudos tributarios totales está disfrazado.

Es importante mantener en mente que el análisis keynesiano de la *Teoría General* es esencialmente un análisis monetario o contable. No se ocupa de la calidad de la Inversión o del producto real. Divide la mano de obra en los plenamente empleados y los totalmente desempleados y tampoco se ocupa de la calidad del empleo. El empleo "pleno", según Keynes, era un caso especial. Al nivel nacional de ingreso de pleno empleo existe un nivel de ahorro. De aquí que el volumen de inversión necesario para el pleno empleo no tiene nada que ver con el capital por trabajador sino que más bien es determinado por la cantidad de ahorro que tendrá lugar en pleno empleo. Pero debido a que, por definición, el ahorro siempre es igual a la inversión, tenemos que introducir aún otra modificación si queremos combinar el pleno empleo con la estabilidad de precios. Para asegurar pleno empleo con estabilidad de precios, la inversión voluntaria debe ser tal que iguale el ahorro voluntario. De no ser así, habría que asegurar la igualdad mediante la inversión o el ahorro involuntario, que es una condición Inestable⁷. (También es posible adaptar el análisis a la Inflación de costos, pero solo en forma inadecuada y forzando el sentido de los términos).

¿Es este análisis adaptable a los países en desarrollo donde el problema es no tanto de pleno empleo o desempleo, sino de sub empleo? Si el subempleo es una condición crónica que surge de la inmovilidad y no es afectada por la demanda monetaria, la cantidad de inversión *voluntaria* que se necesitaría para asegurar continuidad de este tipo de empleo sin inflación de precios sería la cantidad, pequeña en términos absolutos, que igualaría el ahorro *voluntario* a este nivel de ingreso y actividad. Si la inversión excediera esta cifra, los precios subirían hasta ser contrarrestados por un aumento en el ahorro voluntario igual al nuevo nivel de inversión. Mayor movilidad, mediante aumento en el ingreso, podría tender a aumentar el ahorro y por lo tanto la inversión necesaria para mantener el mayor ingreso monetario a precios inalterados. Nuevamente, se debe subrayar que la inversión en el sentido keynesiano es un concepto monetario. Si un

⁷ Por ejemplo, un aumento no deseado en bienes no vendidos, o una reducción no deseada en el consumo debido a alzas en los precios.

aumento conduce a un producto real mayor, el ingreso y el ahorro voluntarios pueden aumentar. De lo contrario el resultado puede ser solamente un aumento en los ingresos monetarios y en los precios.

Por lo tanto la utilidad del análisis keynesiano para nuestros fines radica en que ayuda a explicar el comportamiento de los precios más bien que el comportamiento del ingreso real. No se dice en sentido de crítica, puesto que estamos vitalmente interesados en las condiciones de la estabilidad de precios y en la explicación de la inflación. Nos interesamos aún más por el ingreso real e cien e y difundido y el análisis resulta inadecuado para este propósito. Desafortunadamente, ha sido ampliamente usado para este mismo fin.

Para suplementar el análisis keynesiano debemos ocuparnos del tipo y de la composición de la inversión así como de su volumen. En este punto es necesario introducir el concepto del costo de oportunidad de la inversión, o sea el sacrificio de la alternativa de producir otros bienes y servicios que una inversión verdadera implica. Debemos, por lo tanto, considerar las alternativas. Si adoptamos por el momento el marco de referencia más estrecho del valor del producto en pesos de poder adquisitivo constante, y como meta un aumento rápido y difundido de ese valor, los gastos bien sea en el sector público o en el privado deben compararse y evaluarse con este criterio en mente. Si al mismo tiempo deseamos preservar la estabilidad de precios, debemos mantener la demanda efectiva de consumo, al mismo paso, y nada más, con el crecimiento en los bienes y servicios de consumo. Esto implica no solamente una política de ingresos para evitar la inflación de costos, sino una reglamentación del volumen monetario de la inversión voluntaria, como quiera que se defina, para mantenerla en armonía con el ahorro voluntario (definiendo tanto el ahorro como la inversión de tal manera que sean iguales a lo que corresponde en "pleno empleo" en un país subdesarrollado, o con alto grado de inmovilidad de la mano de obra).

La complejidad de la labor de planeación en una economía mixta y dual llega a ser evidente. Simultáneamente debe tratarse de igualar los agregados monetarios, cuyos volúmenes corrientes generalmente no se conocen con precisión, y de comparar alternativas, que en su mayoría también son desconocidas. La conjetura debe ser, a no ser que exista una razón adecuada para creer lo contrario, que toda inversión ocasiona costos de oportunidad; que, por ejemplo, una expansión del gasto en el sector público significa reducción, en términos del uso de los recursos productivos en el sector privado, o falla en expandir la producción en forma más considerable. Esto no quiere decir que no deba realizarse una expansión en algunos gastos, como sería el caso de la educación. Lo que significa es que, durante considerable número de años, el costo de oportunidad de tales gastos será probablemente una tasa de crecimiento más baja en el producto con relación a la que de otro modo hubiera ocurrido. Aún si los gastos se clasifican como "productivos" y no "sociales", es posible que agreguen poco al producto real ahora o en el futuro. A esta categoría entrarían los gastos para duplicar las facilidades de transporte como también la expansión en un sector para cuyos productos existan demanda inelástica y capacidad productiva abundante. La dificultad en evaluar las alternativas radica en que la balanza siempre se inclina a favor del proyecto propuesto, especialmente si puede ser financiado mediante préstamos, internos o externos. Se requieren imaginación y fe considerables para estimar la inversión y producción que tiene que ser sacrificada. Esta alternativa, por lo tanto tiene pocos seguidores. También aquí es necesario conjeturar el volumen corriente del ahorro y se desconoce si una inversión adicional (o gastos públicos

adicionales) resulten en un alza de precios o no, es decir transferencia de recursos impuesta forzosamente a la comunidad por cambios generales de precios.

Las medidas que reducen el volumen del ahorro voluntario a niveles (convencionales) de "pleno empleo" disminuyen el volumen de la Inversión permisible a ese nivel sin inflación. Las medidas que disminuyen el ahorro potencial aumentando ciertos gastos de consumo tendrían este efecto. Medidas tales como la congelación de los arriendos probablemente disminuyen el ahorro que se hace en la forma de pagos mensuales, una porción de los cuales sería ahorrada por el arrendador y aumentan el consumo de los arrendatarios. También desestimulan la inversión. Proveer casas y servicios públicos por debajo del costo puede ser justificable pero constituye una forma de desahorro y en lugar de mantenerse por sus propios recursos hace necesario recurrir a otro ahorro cuando se requieren más casas o mayor capacidad productiva. Por otra parte medidas tales como el reajuste en los pagos mensuales del servicio de hipotecas de acuerdo con el alza de precios aumentan la oferta de fondos disponibles para préstamos y permiten mayor volumen de inversión sin inflación. Si la inversión está bien seleccionada puede esperarse que el producto real sea mayor en un futuro de duración indefinida.

La inflación crónica, además de ser socialmente indeseable, probablemente tiende a disminuir el ahorro de la clase alta, a medida que se dependa más de las ganancias de capital como medio de aumentar el patrimonio. Sin duda la valorización de la propiedad urbana, aún sin inflación, tiene el mismo efecto. Las familias grandes de la clase alta constituyen factor poderoso en la disminución del ahorro voluntario nacional puesto que ocasionan altos gastos de consumo. La extensión de préstamos de consumo dentro o fuera del sector bancario, es una forma de "desahorro", es decir, gastar en el consumo más de lo que actualmente se gana.

El argumento de este anexo nos ayuda a entender cómo pueden existir, en los países en desarrollo caracterizados por inmovilidad institucional persistente, una inversión excesiva o un ahorro voluntario inadecuado al mismo tiempo que gran cantidad de recursos subutilizados. En los países desarrollados, el ahorro privado se limita en su mayor parte a pagos mensuales sobre hipotecas (la mayor parte de las casas están hipotecadas) y pagos para seguros de vida o fondos privados de pensión. Estas formas de ahorro, en gran parte automáticas, financian la mayoría de la construcción de casas nuevas, renglón grande en la inversión privada y provee considerable empleo directo e indirecto. En Colombia el ahorro privado no comercial, probablemente es relativamente pequeño, a pesar de la mayor desigualdad del Ingreso. Los giros del sector público sobre este pequeño volumen pueden resultar en tasas de interés corriente excesivamente altas en vista de la pequeña cantidad restante, lo que hace disminuir la inversión privada, especialmente la de largo plazo, como es la que se hace en vivienda.

Los factores y políticas que desestimulan el ahorro tienen el mismo efecto. Esto ciertamente es una fuente de presión continua sobre el crédito bancario, que reemplaza al ahorro voluntario, pero con el riesgo de inflación. Si el ahorro voluntario del sector privado se desvía a campos que pueden aumentar la inmovilidad y a costa de inversiones que pueden aumentar la movilidad, el impacto en el desarrollo puede ser sumamente adverso. Aumenta el desempleo disfrazado, o, poniéndolo en otros términos, el costo de oportunidad de tal transferencia puede ser muy alto.

Las únicas inversiones con costo de oportunidad bajo son aquellas que hacen posible utilizar la mano de obra de los trabajadores en forma mucho más remunerativa, o usar el equipo mucho más intensivamente. Si se puede encontrar una inversión que rápidamente resulte en un producto que provea satisfacción por mucho tiempo en el

futuro, que tenga bajo costo de oportunidad porque utiliza la mano de obra y el equipo en forma mucho más remunerativa que antes, que estimule alta propensión marginal a ahorrar, que utilice pocas divisas, que no aumente la demanda más allá de la capacidad de producir bienes de consumo y final mente que no aumente la brecha en los niveles de consumo, satisfaría la mayoría de nuestros criterios de buena inversión.

Debe subrayarse nuevamente que esto no debe interpretarse como argumento en contra de los gastos en actividades tales como salud y educación, indudablemente necesarios. Más bien se trata de insistir en que los gastos ocasionan costos reales o de oportunidad y que existen limitaciones en lo que puede hacerse en cualquier tiempo. De ahí la urgente necesidad de establecer prioridades y de evaluar alternativas para obtener el máximo beneficio de la asignación de recursos disponibles, domésticos y extranjeros, y de eliminar o disminuir las limitaciones a fin de que los recursos puedan ser utilizados más eficientemente. También debemos suponer que hay costos de oportunidad y por lo tanto debemos insistir en evitar el desperdicio y la deficiencia en actividades tanto públicas como privadas. El uso de mano de obra cuando no es "económica", por el solo hecho de crear empleo, puede defenderse únicamente cuando no hay costos de oportunidad, es decir, cuando no exista nada más útil que hacer.

Puesto que el gobierno ha asumido la responsabilidad del bienestar de la gente, y puesto que existe un acuerdo general de que al menos un elemento en el bienestar es una mayor abundancia, el gobierno debe aceptar la responsabilidad de establecer criterios para la asignación óptima de los factores dentro de los límites impuestos por las restricciones físicas y bajo condiciones de estabilidad.

Es posible cumplir con esta responsabilidad solamente mediante estudio intensivo, mejor información y conocimiento de cómo funciona el sistema, dedicación a la tarea y tener el valor de hacer cosas impopulares cuando sea necesario para el bien general. No se puede ceder a las exigencias de todos los grupos de presión, acordar mayor prioridad a todas las actividades y obtener en préstamo todo lo que el país puede prestar sin provocar desastres. Esta debe ser la conclusión negativa más importante de un diagnóstico basado en limitaciones y asignación y uso deficientes de los recursos humanos y materiales. La conclusión positiva más importante es la urgencia de utilizar los recursos disponibles de la manera más productiva a fin de fomentar el bienestar, lo cual implica el correcto establecimiento de prioridades y la correcta selección de alternativas.

IX

ANEXO C

LA ECONOMÍA DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

a) Objetivos básicos

Parecen existir varias razones económicas básicas para con traer préstamos. Una de ellas es la de utilizar esos fondos para superar o disminuir la limitación de las divisas en el crecimiento, para importar bienes (equipo de capital, bienes intermedios y materias primas), en volumen que de otra forma no sería posible obtener, lo cual, a su vez, permitirá una tasa acelerada de crecimiento económico. Un ejemplo sería un préstamo por parte de una compañía eléctrica para comprar equipo que no está disponible en el país, o disponible solo a gran costo, o cuya compra en el exterior con el producto de las exportaciones precisaría una reducción en las demás compras externas necesarias para el crecimiento.

Una segunda razón es la de permitir (o forzar) una movilización y canalización de los recursos financieros internos (y como resultado, se espera, de los ahorros) hacia proyectos y sectores prioritarios.

Este último caso podría ser un préstamo para la construcción de casas. La venta de los dólares por pesos, si se tiene que efectuar pagos al exterior, (por importaciones), provee a una institución pública con fondos internos que de otra manera no hubiera podido obtener y con los cuales puede canalizar recursos domésticos, de mano de obra y materiales, a la construcción. Los efectos económicos de los préstamos para estos fines dependen de a) el uso que el comprador haga de las divisas y b) el uso alternativo, si hubiese alguno, que de otra manera se haría de los factores canalizados hacia la vivienda, o sea, en el lenguaje económico, el costo real en términos de las oportunidades desechadas de producir otras cosas, "el costo de oportunidad".

Una tercera razón para contraer préstamos podría ser la de importar y pagar bienes de consumo, como trigo, automóviles o viajes al exterior. El costo de oportunidad aquí es a) el uso de la capacidad presumiblemente limitada de contraer préstamos, y utilizarlos para consumo en lugar de comprar bienes de producción y b) el uso del producto de los empréstitos o de las exportaciones, por cierto tiempo en el futuro, para servir la deuda contraída por la compra de bienes de consumo.

A veces se expone una cuarta razón. Es prestar para el fin de establecer una industria de exportación, digamos carne, que no solamente proveerá el servicio de la deuda sino además aumentará la capacidad de importación de un país y reducirá así la restricción de las divisas sobre el crecimiento. Esto, como se observará, es una variación de la primera razón. Su objetivo también se puede lograr mediante la canalización de los recursos internos a la industria potencial de exportación, usando los préstamos para aumentar la capacidad de producción interna del país.

b) Discusión

Quizás no hay otro campo en que sea más necesario entender las realidades económicas básicas, penetrar el velo del dinero, y aclarar tanta confusión y conceptos falsos. En parte, la analogía con la financiación privada es válida, y en parte no lo es. Por ejemplo es válida hasta el punto en que podría ser prudente para un país, como en el caso de un individuo, contraer préstamos con el fin de aumentar la capacidad productiva, o aun el consumo, si el ingreso, y por consiguiente la capacidad de pagar la deuda, está aumentando en la misma medida. Solamente que en el caso del país, el "ingreso", pertinente en esta comparación, es la capacidad de exportar o de recibir moneda extranjera. No es suficiente de mostrar que un préstamo externo puede aumentar la

producción de bienes y servicios dentro del país y por ello considerarlo "productivo". Se debe tener en mente la relación entre el servicio de la deuda y la capacidad de crear divisas, y también el costo de oportunidad o sea los usos alternativos de las divisas en proyectos que podrían ser más productivos.

Evidentemente, la analogía no es apropiada porque en un caso nos ocupamos del ingreso monetario y en el otro del valor de aquella porción del producto de un país que se exporta para generar divisas. El servicio de la deuda Interna es traspaso de moneda dentro del país en la cual, por ejemplo, el producto de los Impuestos puede ser transferido a los tenedores de bonos del gobierno. En el caso de la deuda externa, la transferencia no se hace dentro del país sino que se trata de bienes reales entre países, o sea el trabajo y los materiales contenidos en tales bienes. El costo de oportunidad es el consumo que hubiera sido posible con un uso alternativo, de ese trabajo y aquellos materiales, pero que se perdió por la necesidad de atender la deuda pasada.

Por lo tanto si suponemos que el costo anual del servicio de empréstitos contraídos en el pasado es de US\$ 200 millones (el cual puede ser posible a fines de 1973) esto en efecto significa que la capacidad productiva que entró en la producción, cosecha y transporte Interno de 2.700.000 sacos de café, o en la producción de aproximadamente todas nuestras exportaciones "menores", no quedó disponible para la producción de bienes para uso Interno o para la importación de otros bienes, entre otros, los de capital. Es importante anotar que este costo de oportunidad afecta a toda la comunidad y no a los mismos exportadores. Los productores de aquella parte de la cosecha de café que se usó para atender el servicio de la deuda reciben el mismo pago en pesos que aquellos que producen café a fin de intercambiarlo por nuevas importaciones o por consumo interno. El costo real es el volumen, de bienes y servicios, y la mano de obra, directa e Indirecta, que tuvo que transferirse a los productores del "café que atiende el servicio de la deuda" a cambio del cual el país no recibe un rendimiento presente. Por eso los economistas se refieren al servicio de la deuda como a "exportación de capital". Pero es una exportación por la cual no se recibirá ningún rendimiento futuro. Dejando a un lado por el momento los beneficios de los empréstitos pasados, el servicio actual representa una reducción en el consumo real del país (siempre suponiendo que quienes reciben las divisas hubieran podido disponer libremente de ellas para fines corrientes o que hubieran producido otras cosas para el consumo interno) y por lo tanto constituye una limitación tanto al crecimiento como al desarrollo. Por lo tanto solamente es posible discutir la "carga" de la deuda en términos del concepto del costo real o de oportunidad.

El asunto es aún más confuso en el caso de préstamos para movilizar recursos financieros internos y canalizar factores productivos internos hacia ciertos campos. Dichos préstamos, con frecuencia, son considerados como si no tuvieran un costo y por esta razón se les concede a los proyectos que ellos financian alta prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo. Es posible, sin embargo, que solamente representen las preferencias de los prestamistas extranjeros.

Se ignora el uso que se hace de las divisas (lo que hacen aquellos que compraron pesos). También se ignora muchas veces los costos de oportunidad de esta canalización interna y en cambio se señalan los beneficios. La suposición común es que existe un abastecimiento inagotable de recursos reales ociosos. De ahí que los recursos internos sean dedicados a proyectos que, en ausencia de un préstamo extranjero, hubieran tenido prioridad muy baja en el plan nacional. En tal caso, una porción de las escasas exportaciones del país se compromete por años en el futuro para cubrir importaciones

relativamente poco esenciales, gracias al financiamiento de un proyecto de valor mínimo para el país.

Esta es quizás la mayor ventaja del llamado presupuesto de inversiones. Desde el punto de vista económico y social, es muy limitada la base para justificar la distinción entre los gastos de inversión y funcionamiento en muchos de los gastos del gobierno. Sin embargo, la distinción posiblemente haya facilitado entender que parte sustancial de los ingresos del gobierno está comprometida con la necesidad de financiar el costo en pesos de los proyectos financiados con préstamos extranjeros.

Podría objetarse que los ingresos en pesos del gobierno aumentan en forma correspondiente por la venta de la moneda extranjera recibida en préstamo. Esto es verdad solo cuando los préstamos extranjeros equivalen al 100 por ciento del costo. Con frecuencia solamente cubren una fracción. De hecho, en el pasado, los prestamistas extranjeros han favorecido préstamos con una contra partida alta, es decir préstamos que obligan a las autoridades nacionales a financiar gran parte del costo. Esto es natural, puesto que posiblemente los prestamistas consideran que los proyectos son importantes, o de otro modo no se hubieran financiado, y por lo tanto creen que están activando un uso valioso de los recursos internos, y que mientras mayor el préstamo, mejor el resultado. La dificultad de este punto de vista radica en que la calidad de los proyectos no se puede contemplar en forma aislada sino solo en relación al plan general. Las negociaciones individuales de préstamos con agencias individuales, que preceden la preparación de la "lista de compras" de proyectos, dificultan enormemente la planeación general y el establecimiento de prioridades.

La falta de una conciencia nacional del costo de oportunidad dificulta en forma extraordinaria la tarea de las agencias de planeación respecto a que recurrir a los préstamos externos debería limitarse solamente al apoyo del plan nacional.

La suposición de que los recursos internos son inagotables me rece escrutinio cuidadoso. Expresando la suposición en otros términos, parece que no se ha incurrido en un costo de oportunidad en los proyectos financiados parcial o totalmente por préstamos extranjeros. La discusión actual ha puesto tanto énfasis en recursos productivos subutilizados que puede presumirse correcta la hipótesis. Equivaldría a olvidarse de nuestro énfasis en la existencia de recursos subutilizados, que depende de obstáculos institucionales y legales a la movilidad. De ahí que, como se recalcó en una sección anterior, es perfectamente válido, en un país en desarrollo, suponer altos costos de oportunidad de la inversión y gran volumen de recursos subutilizados. Este punto, aunque sutil, es indispensable para el entendimiento del diagnóstico y de las estrategias adoptadas en este documento.

Con miras a penetrar el velo del dinero y entender el mecanismo económico esencial que implican los empréstitos, es imposible evitar la exposición de algunas teorías económicas.

En general, la razón o justificación de los empréstitos extranjeros es aumentar la inversión interna. Pero inversión, como hemos visto, es un término ambiguo de varios significados. En el sentido keynesiano es puramente un concepto monetario: aquella parte del valor de la producción corriente que no se vende al consumidor final durante un período dado, y que corresponde a otro concepto monetario o de contabilidad (el ahorro) definido como aquella parte del producto bruto de un período que no se gasta en "consumo". Por convención se ha aceptado llamar los gastos en vivienda "inversión", y los gastos en automóviles "consumo". La aplicación de los conceptos al sector público es particularmente arbitraria.

En sentido más profundo y significativo, la inversión implica el uso de una parte de los recursos físicos de la comunidad para producir bienes que se espera aumenten el "consumo" en el futuro. Se considera que la comunidad está "ahorrando" cuando se abstiene de dedicar sus recursos físicos al consumo corriente.

El punto de importancia para nuestros propósitos es el de anotar que el concepto de "inversión", en estos dos sentidos, puede coincidir, o puede ser muy distinto. Un aumento en la Inversión en sentido contable puede o no resultar en desviación de los recursos reales, es decir de los factores físicos de producción, a la producción de lo que consideramos inversión o bienes de capital.. SI resulta en la utilización de recursos que de lo contrario estarían ociosos, el aumento en la inversión es real. Si los recursos están totalmente ocupados, pero la inversión nueva está acompañada por ahorro voluntario o por abstención en el consumo, se supone que un traslado de recursos acompaña al crecimiento relativo en los gastos de inversión.

Si los ahorros voluntarios o el uso de los recursos ociosos no ocurren, los gastos en inversión deben contrarrestarse por el ahorro involuntario. Esto puede lograrse con mayores impuestos para reducir el consumo (por lo general implican un alza en los precios), por medio de préstamos para transferir ahorros al gobierno, o por medio de una expansión directa o indirecta de los préstamos bancarios y de traslado de la expansión de la oferta monetaria hacia nuevos objetivos de inversión.

Es este último caso el que resulta de interés particular para nuestros propósitos. Generalmente hay oposición a reducción en el consumo o a traslado de los recursos de la inversión planeada cuando es involuntario o forzoso. Los consumidores se oponen a reducción en su nivel de vida y las industrias generalmente tratan de seguir adelante con sus planes de inversión. El resultado de esta resistencia, por lo tanto, puede ser aumento en costos, precios y salados, incluyendo aumento en el costo de la inversión propuesta. El gobierno y la Industria se ven enfrentados a demandas de aumento para contrarrestar el alza en el costo de vida, lo cual implica más alzas de precios o aumentos en los impuestos.

Podemos generalizar, por consiguiente, que un intento de aumentar la inversión, cuando no está contrarrestado por un aumento en el ahorro voluntario proveniente del ingreso de los individuos o de las sociedades, o que no está limitado al uso de recursos anteriormente ociosos (o muy subutilizados), posiblemente resulte en un aumento de precios; esto a su vez no produciría un aumento en la inversión real ni un cambio en la distribución de los factores físicos. Esto explica por qué la inversión planeada en sentido monetario se aparta de la inversión realizada en sentido físico.

En economías que funcionan sin dificultades, el volumen de los empréstitos y gastos para fines de inversión se equilibra por el ahorro voluntario (o, si parte de los gastos del gobierno se consideran inversión, por una porción de los impuestos), y la expansión en los ingresos monetarios es contrarrestada por el crecimiento en la fuerza laboral (anteriormente recursos no utilizados) y por la productividad. La Inflación que se presenta probablemente tiene su origen más bien en los factores de inflación de costos. En un país en desarrollo, los ahorros personales son bajos, la demanda por bienes es alta, y se recurre a empréstitos, tanto internos como externos, y a la expansión monetaria. La enorme combinación de recursos subutilizados, en su mayoría en zonas rurales, y parte del número de trabajadores que anualmente ingresa a la fuerza laboral, es insensible a la mayoría de los programas de inversión públicos y privados, debido a que la inmovilidad es alta. De ahí que el aumento en la inversión en términos monetarios no es contrarrestado por el ahorro voluntario y se presenta inflación a pesar de que existen recursos subutilizados; así, la inversión real es menor a la inversión planeada.

Esta consideración es importante. Señala una mayor distinción entre el efecto inmediato de un préstamo externo gastado en el exterior y un préstamo gastado internamente en pesos, y la importancia de los grandes requerimientos de gastos en pesos que acompañan un préstamo cuyo producto está destinado a gastos en el exterior o en el interior. Si los gastos en pesos no son contrarrestados por el ahorro voluntario o por impuestos, habrá inflación, apoyada por la expansión monetaria. Esta posibilidad es la más probable aún en el caso de que al mismo tiempo se recurra a la inversión interna forzosa, a la expansión bancaria y a los déficits presupuestales (exceso de gastos sobre los ingresos tributarios, excluyendo los préstamos externos gastados en su totalidad en el exterior).

Este análisis también esclarece las implicaciones de los préstamos bancarios comerciales provenientes del exterior. En general una expansión de los préstamos bancarios por sí sola no se considera inflacionaria si proviene de fuentes distintas de las cuentas corrientes, por ejemplo las cuentas de ahorro. Pero una expansión en los préstamos facilitada por los empréstitos extranjeros se encuentra en la misma categoría y tiene los mismos efectos que otros empréstitos que permiten gastos en pesos.

¿Cuáles son las conclusiones acerca del endeudamiento externo que se pueden deducir de esta discusión? Se carece de datos esenciales para determinar el volumen del ahorro voluntario distinto de las sociedades anónimas o los requerimientos que compiten por tales ahorros. A juzgar por las fuertes presiones inflacionarias y las tasas de interés extraordinariamente altas en el mercado extrabancario, parece ser una hipótesis razonable que las demandas han excedido la oferta de tales ahorros a nivel de precios constante. También constituye hipótesis razonable que los requerimientos y gastos en pesos originados por los préstamos externos en su totalidad no solo han ejercido presiones inflacionarias sino que han fracasado en parte en producir la reasignación de los recursos reales o físicos y el aumento en el empleo que se esperaba. Es verdad que se ha creado gran número de empleos urbanos adicionales y que algunos programas iniciados con préstamos del gobierno y del exterior han producido algunos progresos. Sin embargo, la gran mayoría de los requerimientos de empleo se ha presentado en la categoría relativamente no capacitada. Por consiguiente parece probable que los gastos en vivienda urbana y en los servicios hayan hecho una mayor contribución al empleo en esta categoría. En otras palabras, un volumen más pequeño de préstamos y gastos encauzados más hacia los campos de los servicios públicos y de las viviendas urbanas y acompañadas por cambios institucionales para asegurar mayor volumen de ahorros voluntarios canalizados hacia estos campos, habría hecho mayor uso de los recursos humanos subutilizados con menos inflación y descontento social.

c) Los Préstamos y el Presupuesto

Es costumbre en Colombia clasificar los recursos provenientes de los préstamos hechos al gobierno como ingresos presupuestales. Estos, sin embargo, pueden tener efectos económicos distintos de los impuestos. Se supone que los ingresos tributarios representan disminución en la demanda o, en cierto sentido, en el "ahorro". Al menos es menor la probabilidad de que los préstamos produzcan reducción correspondiente en los gastos del sector privado como sucede con los pagos de impuestos. De ahí que los economistas generalmente vacilen sumar el producto de los préstamos y de los ingresos tributarios, puesto que ellos consideran que es más probable que los préstamos causen presión al alza en los precios y en los ingresos monetarios, sin traslado de recursos físicos.

d) El Servicio de la Deuda

Existe otro aspecto del problema del servicio de la deuda que puede crear dificultades de naturaleza algo diferente. En términos del país en conjunto, puede pensarse en la posibilidad de resolver el problema del reembolso de la deuda por medio de otros préstamos, tal como sucede cuando un gobierno reembolsa su deuda interna vencida. La dificultad consiste en que generalmente los préstamos externos se destinan a fines concretos mientras el gobierno tiene que procurar el equivalente en pesos y luego, con estos pesos, comprar las divisas. De ahí que una deuda externa implique problemas tanto presupuestales como cambiarios. Si los préstamos anuales adicionales se hacen para financiar el costo en divisas de los proyectos, estos se compensan con importaciones y el producto no queda disponible para el reembolso de la deuda; si se hacen para financiar una porción del costo en pesos de un proyecto o sector, esta porción quedará disponible para la compra. Sin embargo, el gobierno tiene que conseguir los pesos en el país para adquirir los dólares. Para hacer esto debe prestar internamente o dedicar una parte de los ingresos tributarios a este fin. En cualquiera de los casos la demanda doméstica de bienes presumiblemente se reduce. Esta producción perdida se contrarresta por las compras del prestamista o vendedor de los dólares. Si el reembolso es neto, sin embargo, el gobierno tiene que obtener parte del producto de los dólares provenientes de las exportaciones y por consiguiente pueden importarse menos bienes. Idealmente, se supone que los factores de producción se trasladen de la producción doméstica, puesto que la demanda ha disminuido en este caso, al mercado de exportación y que el reembolso de la deuda se hará mediante las exportaciones adicionales. En la práctica, sin embargo, las cosas raras veces funcionan tan fácilmente. El mismo análisis es aplicable a los pagos de interés sobre la deuda externa.

Existe aún otro aspecto que puede causar alguna preocupación presupuestal. El gobierno, las agencias descentralizadas y otras, contraen la deuda en términos de dólares. Debido a que, con el tiempo, el dólar generalmente sube en términos de pesos, la carga en el presupuesto para el servicio de la deuda aumenta en forma correspondiente. Si los rendimientos sobre los activos del gobierno aumentan en la misma forma, o si la base tributaria general fuese elástica, es decir, que los ingresos tributarios aumentarían paso a paso con el ingreso nacional, no ocasionaría problema alguno. Puede surgir, una dificultad, si el gobierno garantiza muchos préstamos o presta el producto de la deuda a agencias privadas o descentralizadas en pesos, o si la deuda pendiente está aumentando rápidamente. En tales casos, el servicio de la deuda exterior puede crecer mucho más rápido que el servicio de las deudas internas y el ingreso de los impuestos existentes. Entonces se necesitarán impuestos o préstamos internos adicionales.

A las indudables ventajas de hacer disponible mayor cantidad de divisas para importaciones se debe, por lo tanto, contraponer las varias desventajas posibles o al menos los problemas. Se pueden dedicar los recursos internos y externos a aquellos proyectos o programas que de otra forma tendrían prioridad relativamente baja en el plan general; la mayor disponibilidad de divisas puede producir uso antieconómico o impróvido de una porción de las mismas; si no se tienen precauciones, el costo anual del servicio de la deuda en moneda extranjera y especialmente en moneda doméstica puede crecer rápidamente y puede hacer el país más vulnerable a desarrollos adversos en el exterior, disminuyendo el control de su propio destino al subordinar las políticas domésticas

deseables a la suprema necesidad de dedicar el ingreso nacional y el producto de las exportaciones y préstamos adicionales al servicio de esta deuda.

Uno de los problemas relacionados con los préstamos es la forma en que los pagos anuales, debido a intereses y amortizaciones, ascienden a tal suma, que para mantener la misma transferencia neta de recursos reales un país se ve obligado a prestar sumas cada vez mayores. Este es el efecto espiral o de círculo vicioso tan familiar de los préstamos. El servicio de la deuda se convierte en carga cada vez mayor sobre las exportaciones, mientras exista expansión en la deuda pendiente. Efectivamente, a de evitar convertirse en un país exportador de capital, con los penosos reajustes y el costo real que dicho proceso implica, un país puede verse en la obligación de contraer préstamos sustanciales año tras año, al menos suficientes, para atender el servicio. Si los programas de préstamos proyectados para 1971-1973 tienen lugar, se estima que en 1974 los gastos anuales del servicio de la deuda llegarán a US\$ 200 millones, suma dividida aproximadamente en partes iguales en pago de la deuda y en gastos de interés.

El Banco Mundial ha citado a Colombia como un país que ha ejercitado un buen manejo de su deuda externa. Resulta muy alentador. Infortunadamente, esta opinión parece basarse en parte en un error de estimación del porcentaje del servicio de la deuda con relación a la exportación de bienes y servicios, de 8% en 1969. La relación real, con base en las cifras publicadas por el Banco de la República, para 1969 era de 13.1%. Para 1971 dicho porcentaje subió a 14.3%, y según proyecciones razonables de las exportaciones (US\$ 1.040 millones) y del servicio de la deuda (US\$ 187 millones), podría llegar fácilmente al 18% en 1973. Obviamente las solicitudes de préstamo deberán ser analizadas con cuidado y se necesitará gran esfuerzo para incrementar las exportaciones.

Nada de eso sería indebidamente inquietante si la capacidad del país de producir moneda extranjera creciera constantemente, si la entrada de capital hubiera estado acompañada por la transición a la categoría de país desarrollado, si se hubiera hecho el esfuerzo mínimo crítico y si el proceso de crecimiento se hubiera implantado firmemente, y si la tasa de crecimiento de la población hubiera decaído a niveles manejables. En este caso la mayor preocupación sería la de mantener la cifra del servicio de la deuda y de la remesa de utilidades en relación razonable con la creciente capacidad de exportación. En efecto, haber llegado a un estado desarrollado podría permitir el pago de la deuda neta sin perturbación indebida. Aún bajo estas condiciones favorables, las sucesivas crisis de divisas en los países desarrollados en los años recientes han indicado los peligros de las deudas, especialmente las de corto plazo.

En aquellos países en que se ha incurrido en considerable costo anual, en que no se ha hecho el esfuerzo mínimo crítico, en que el costo anual de proveer bienes y servicios a una población en rápido aumento está creciendo constantemente, y en que no está asegurado el crecimiento en las exportaciones, incurrir en una gran deuda externa no solo pudo haber hecho la economía más vulnerable a desarrollos adversos sino también pudo haber ocultado la creciente gravedad de la situación. En lenguaje militar, se pudieron haber comprometido reservas sin lograr una victoria decisiva. El compromiso de las reservas pudo haber servido en este caso para encubrir una situación en rápido deterioro y haber demorado el esfuerzo supremo.

e) Alza en la Deuda Externa.

En el caso de Colombia, hubo un aumento de solamente US\$ 220 millones en la deuda externa pendiente en el período de once años, de 1950 a 1961; esta deuda

aumentó en US\$ 560 millones en el período de 1961-65, y en 118 \$735 millones adicionales en el período de 1965-70. En 1971 se incrementó en aproximada mente US\$ 375 millones⁸. Para fines de 1971, la deuda externa pública era de cerca de US\$ 2.275 millones, más US\$ 100 millones del Fondo Monetario. Las deudas externas de los bancos comercia les suman aproximadamente US\$ 250 millones y son de corto plazo.

Es evidente que hemos estado explotando a una tasa progresiva nuestra capacidad de contraer deudas. Es verdad que nuestras exportaciones de bienes y servicios se duplicaron en términos de valor constante en pesos desde 1951 hasta 1969, pero el aumento en el saldo deudor neto en cuanto a servicios, remesa de utilidades e intereses creció aún más rápido, de modo que la capacidad del país de importar, de sus ganancias corrientes, permaneció inalterada des de 1958 hasta 1969 (US\$ 375 millones). En vista del alza en los precios mundiales y el crecimiento en la población nacional, esto indicó una disminución progresiva en nuestra habilidad per capita de financiar las importaciones de capital por medio de nuestras propias exportaciones.

Esta breve historia sirve para ilustrar la observación anterior de que una concentración en el crecimiento del producto bruto puede llevarnos a pasar por alto serias tendencias en condiciones sub yacentes como un creciente endeudamiento externo, una alta y aún creciente tasa de crecimiento en la población, el agotamiento o deterioro de algunos recursos naturales, y la persistencia de un grado alarmante de inmovilidad o dualismo.

Se ha sugerido que aún a tasas comerciales de interés podría ser ventajoso contraer préstamos debido a que la baja en el poder adquisitivo del dólar y otras monedas, reduce la carga de los pagos en términos "reales" así que pudimos haber recibido más de lo que debemos rembolsar. Si bien este punto es teóricamente válido, su pone implícitamente que la baja anual en el valor del dinero excede las tasas de interés frecuentemente altas y, más importante aún que el precio de las exportaciones colombianas está aumentando a la misma tasa que los precios mundiales. Mientras el café siga sien do nuestro principal renglón de exportación, es posible que esta no sea una suposición válida. Es más probable que el argumento sea válido en el caso de un préstamo de larga duración a muy bajas tasas de Interés (como el concedido para tres sectores, en el presente año, por la AID).

Si toda la deuda pendiente el 31 de diciembre de 1970 venciera en 40 años y los pagos de amortización empezaran en 1980, con tasas de interés del 2 por ciento hasta 1980, y del 3 por ciento después, el servicio de la deuda en 1971 sería de US\$ 34 millones en lugar de US\$ 131 millones, y en 1981, US\$ 73 millones. Si, por otra parte, toda la deuda fuera reembolsable al 9 por ciento con un vencimiento de 18 años (con un período de gracia de cuatro años y crecientes pagos anuales de amortización después de eso) los pagos en 1971 hubieren sido de US\$ 153 millones y, en 1975 y posteriormente, de US\$ 192 millones. Este ejemplo puede ilustrar cuánta diferencia, en la carga de la deuda, puede resultar de distintas modalidades de préstamo. Tales diferencias en los términos efectivamente existen, y se contrajo una porción de la deuda con términos aún más onerosos que los utilizados en la ilustración.

Por esta razón hemos usado la expresión "préstamos externos" en lugar de "ayuda financiera". Conduce a conceptos erróneos ex tender el término "ayuda financiera" para cubrir aquella parte de la deuda contraída en términos comerciales. Deberla limitarse más bien a aquella porción de la deuda contraída en términos menos que comerciales o,

⁸ Suponiendo contrataciones de US\$ 440 millones y pagos de amortizaciones de US\$ 78 millones durante este año.

estrictamente hablando, al subsidio anual calculado que esto implica, lo cual reduciría el monto de "ayuda" considerablemente. Por otra parte, es sin duda verdad que los préstamos hechos en base comercial no podrían haber sido contraídos en la misma magnitud a través de canales comerciales. En este sentido hay un elemento de ayuda en los préstamos más grandes a intereses más altos. Evidentemente la frase es ambigua y parece más seguro hablar de préstamos externos en distintas condiciones y términos.

Esta discusión ha tendido a subrayar las posibles desventajas y complejidades asociadas con los empréstitos externos, puesto que las ventajas de aliviar la limitación de divisas, en caso en que esta sea la limitación operativa o clave, son bien conocidas y no necesitan énfasis. Otra ventaja sería la de promover la inversión interna en sectores considerados estratégicos con la más alta prioridad en el plan nacional.

f) Implicaciones de Política

La discusión anterior pudo haber dado la impresión de ser muy teórica, pero tiene definitivas Implicaciones prácticas de política, que pueden resumirse como sigue:

1. Los préstamos, como las exportaciones constituyen un costo real para el país y se debería hacer todo esfuerzo posible para recibir el valor completo a cambio de ambos. El costo de oportunidad de bienes y servicios que actualmente se está pagando por medio de las exportaciones se mide por la canalización de los recursos productivos a las exportaciones que podrían haberse usado para aumentar los bienes y servicios para uso doméstico. El costo de bienes y servicios garantizado por los préstamos se mide por las exportaciones necesarias en el futuro para cubrir el servicio de la deuda.

2. Si el vencimiento de la deuda es largo y la tasa de interés es baja, la carga anual es naturalmente mucho menor que en el caso contrario. Un préstamo a cinco años a tasas comerciales de interés deben a considerarse como casi igual a una transacción en efectivo y la contribución de los bienes obtenidos en esta forma debería sujetarse a un escrutinio tan estricto como si se estuvieran pagando con fondos provenientes de exportaciones corrientes. En la práctica real, la existencia de créditos a corto plazo con frecuencia induce importaciones para las cuales no se hubieran asignado ganancias de divisas corrientes.

3. Por lo tanto, si se recurre a préstamos para importaciones, los criterios del uso de los fondos deberían ser tan estrictos como aquellos que se aplican a los bienes obtenidos por exportaciones corrientes y se debería hacer todo esfuerzo posible para garantizar los términos más favorables, tanto en el vencimiento como en la tasa de interés.

4. Un país que financia parte sustancial de sus importaciones por medio de préstamos a tasas comerciales de interés puede en poco tiempo encontrarse en la penosa posición de tener que prestar sumas mayores solo para cubrir el servicio de la deuda pendiente. De no ser así, se convertiría en exportador neto de capital por el cual no recibiría utilidad alguna en el futuro. Un país que se encuentra en tal situación ha perdido hasta cierto punto el control de su propia planeación, debido a que la necesidad de garantizar un volumen de préstamos cada vez mayor para satisfacer el servicio de la deuda y efectuar una transferencia neta de recursos llega a ser suprema y ejerce una gran influencia en la planeación nacional y en las prioridades.

5. El servicio de la deuda continúa inexorablemente cada día y cada hora del año. Las exportaciones, por otra parte, son vulnerables a cambios bruscos y adversos,

como también lo es la disponibilidad del financiamiento externo. Cuanto mayor es el servicio de la deuda, por lo tanto, tanto más vulnerable es la economía.

6. En vista de estas consideraciones parecería prudente a) cubrir una porción de importaciones corrientes tan grande como sea posible, a través de las exportaciones corrientes; b) asegurarse de que las importaciones sean de alta prioridad y que satisfagan las necesidades de un plan general de desarrollo bien concebido; c) tratar de obtener los términos más favorables para los préstamos que se hagan.

7. Un país que ha dependido en forma considerable de los préstamos, en el pasado, es vulnerable a desarrollos adversos. En el caso de tales desarrollos las alternativas pueden ser la necesidad de solicitar un refinanciamiento en términos más favorables, la moratoria, o someterse a condiciones onerosas para obtener nuevos préstamos. Los préstamos de corto vencimiento están particularmente abiertos a estas críticas y se debería recurrir a ellos solamente en circunstancias excepcionales.

8. Las alternativas a los préstamos excesivos son aumento en las exportaciones y disminución en la limitación de las divisas por medio del desarrollo de un patrón doméstico de demanda y un uso de equipo que satisfaga mayor número de las necesidades de la gente con menos importaciones. La relación entre las importaciones y el crecimiento no es fija e inalterable sino que puede verse afectada por la planeación nacional.

9. Como medidas suplementarias se podría considerar el mantenimiento del costo anual del servicio de la deuda por debajo de cierta cifra, digamos, el 15 o 20 por ciento de las ganancias de divisas o menos. Tal meta, si bien es hasta cierto punto arbitraria, puesto que no hay manera de determinar lo que es un nivel "seguro", serviría el muy útil propósito de enfocar la atención en las diversas medidas que hemos sugerido como deseables: aumentar en las exportaciones, recurrir en grado menor a empréstitos, especialmente de vencimientos cortos y a altas tasas de interés, y un mayor énfasis en las importaciones de valor estratégico en el plan y uso intensivo de tales importaciones.

10. Sería deseable procurar obtener la meta donde las diversas autoridades prestatarias internacionales, actuando de común acuerdo, hicieran un préstamo al país para apoyar el plan nacional, en el cual a) estuvieran aún indicados en forma clara los fines para los cuales se emplearían las divisas; b) se tomarían medidas para garantizar el valor estratégico máximo de las importaciones, y c) la movilización y canalización de fondos en moneda local fuera una combinación de desviar los recursos productivos y de asegurar un aumento en la utilización de los factores nacionales de producción. Los préstamos para la balanza de pagos, sin estas condiciones, podrían producir beneficio muy reducido y dejar la economía más vulnerable.

11. Bajo las condiciones de (10), el Plan de Desarrollo suministraría los criterios para la asignación tanto de divisas de ahorros domésticos. Los criterios podrían designarse en tramo general, como la eliminación de cuellos de botella o de limitaciones sucesivas a la mejor utilización o mayor movilidad de los recursos domésticos y de divisas en la producción de bienes de consumo masivo. Los campos estratégicos que merecen mayor concentración por las razones expuestas en este documento serían los indicados en la estrategia del plan, con la estipulación de satisfacer las necesidades de mayor capacidad industrial y agrícola bajo condiciones de uso intensivo a medida que creciera la demanda de los productos de estos sectores.

12. Se debe procurar que los gastos internos financiados por pesos movilizados por la venta de moneda extranjera prestada estén compensados con ahorros voluntarios, o que los recursos reales utilizados en tales gastos sean aquellos que anteriormente

fueron subutilizados o utilizados en forma deficiente. En esta última forma, el costo de oportunidad se mantiene bajo, el aumento en la producción contrarresta el aumento en los gastos y la presión inflacionaria disminuye.

13. Un estado de inmovilidad extensa y sostenida, en otras palabras, es compatible con altos costos de oportunidad y con inflación. De ahí que no se debieran emprender nuevos gastos o actividades sin tratar de evaluar el probable costo de oportunidad por una parte y la adición al producto por la otra. Puede parecer paradójico, pero un aumento en los gastos a fin de proveer mejores empleos para la mano de obra de baja remuneración debe estar acompañado de una economía estricta en el uso de mano de obra mejor remunerada y de capital, y de medidas para asegurar una propensión marginal alta a ahorrar, es decir cuanto mayor es la cantidad de ahorros provenientes de los ingresos adicionales creados, tanto mayor es la cantidad de ascenso de la mano de obra de baja remuneración sin presiones inflacionarias.

14. Los préstamos externos constituyen elemento integral del plan general. Su volumen, términos y fines, sin embargo, deberían estar sujetos a un control mucho más estricto que ahora. De no ser así puede haber tendencia a prestar tanto como sea posible, sin considerar las condiciones del préstamo, su uso prioritario, sin preocuparse lo suficientemente de las repercusiones internas o del costo eventual que implica.

15. Eventualmente es de esperarse que un consorcio de prestamistas extranjeros trabajen con el Departamento de Planeación en el desarrollo conjunto de un plan general de un país, diseñado para lograr mayor medida de bienestar en forma más acelerada. Esto no significaría que no sea necesaria asistencia técnica para programas individuales. Lo que significa es que el problema del desarrollo se consideraría y estudiaría principalmente como un solo problema y no como un conglomerado de muchos problemas separados, unidos tenuemente y remotamente por su impacto en una estimada tasa de crecimiento en el producto bruto.

Sobre todo es importante que nuestra capacidad de contraer deudas no se agote sin haber logrado el esfuerzo mínimo crítico que requiere la transición a la categoría de desarrollo económico. Para tal esfuerzo, los préstamos extranjeros podrían hacer una gran contribución.

16. Una posible alternativa a los usos de fondos y la obtención de términos más favorables mencionados anteriormente podría ser la de restringir nuevos préstamos en algún punto en los próximos dos o tres años, a un monto suficiente para contrarrestar el creciente servicio de la deuda. Esto implicaría creciente volumen de préstamos pero ninguna transferencia neta de recursos y, como se espera y anticipa, disminución en la relación servicio de la deuda exportaciones de bienes y servicios. Esta alternativa, sin embargo, sería de segunda prioridad y menos deseable que la indicada en (15).

XV

RECURSOS NATURALES

MINERIA Y PETROLEO

SUELOS

AGUAS

AGRICULTURA, CAZA, PESCA

MINERIA Y PETROLEO

1.0. *DESCRIPCION*

El sector minería comprende la exploración, explotación, transporte, refinación, beneficio, transformación, distribución y producción de minerales, incluidos los hidrocarburos y sus derivados.

Minería

El actual régimen minero institucionalizado mediante las leyes 60 de 1967 y 20 de 1969, y reglamentado por Decreto 1275 de 1970, regula las actividades de la industria minera en sus diversas ramas y provee los medios y mecanismos necesarios para acelerar el desarrollo de la minería.

El Ministerio de Minas y Petróleos tiene a su cuidado la planeación, coordinación y control técnico, cambiario y fiscal de la política de desarrollo del sector minero. Los aspectos, operativo y de ejecución, están a cargo de la División de Minas y de las siguientes entidades adscritas al Ministerio:

Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras

Empresa Colombiana de Minas

Instituto de Asuntos Nucleares.

El Instituto de Fomento Industrial, coopera, en su calidad de corporación financiera del Estado y promotora de empresas industriales, en el desarrollo de la minería.

1.1. *Petróleo*

Las actividades de la industria petrolera en el país están regidas por el Código de Petróleos y disposiciones legales complementarias como la Ley 10 de 1961 y la Ley 20 de 1969. Esta faculta al gobierno para declarar reserva nacional cualquier área petrolífera del país y aportarla a la Empresa Colombiana de Petróleos para que la explore, explote y administre directamente o en asocio con el capital privado.

El Ministerio tiene a su cargo el otorgamiento de aportes y concesiones petrolíferas y el control y fiscalización de las actividades de la industria petrolera.

La exploración y explotación, directa o asociada, por parte del Estado, de los recursos petroleros y de gas natural están a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL).

Régimen Cambiario y de Comercio Exterior

El marco legal de la minería y el petróleo se complementan, en los aspectos cambiarios y de comercio exterior, con el Decreto 444 de 1967, en sus capítulos VIII y IX y otras disposiciones que lo adicionan.

1.2 *Descripción del Sistema*

A — MINERIA

Estado Actual

La estructura productiva de las explotaciones mineras nacionales está conformada por tres tipos de productores: pequeños y medianos mineros, grandes empresas de capital privado, nacional o extranjero, y empresas estatales.

Los pequeños y medianos productores realizan su actividad en la explotación de metales preciosos y de minerales no metálicos, tales como carbón, yeso, caliza, arcilla y canteras. Este grupo genera aproximadamente el 40% del valor total de la producción minera nacional y se caracteriza por el empleo de métodos rudimentarios de explotación.

Las grandes compañías mineras de capital extranjero tradicionalmente han operado en la explotación de metales preciosos y participan con el 61% de la producción total de oro, plata y platino.

Las empresas oficiales tienen su actividad principalmente en la explotación de sal y esmeraldas, y las nacionales, hierro, cemento, azufre y cerámicas.

a) *Exploración y Reservas*

La exploración minera en Colombia se lleva a cabo principalmente por el Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras a través del programa del Inventario Minero Nacional y por particulares mediante los sistemas de permisos y concesiones.

En diciembre de 1970 el balance de la investigación geológico-minera puede resumirse así:

Fosfatos. Se concluyeron los estudios geológicos de superficie en el área del noreste de Sardinata (Norte de Santander). Se calcularon reservas de siete millones de toneladas explotables a tajo abierto y 20 millones de toneladas explotables por minería subterránea. Se inició el programa de perforaciones en el sinclinal de Conejera (Boyacá). Aparentemente este depósito parece ser el mejor de los estudiados hasta ahora. Las investigaciones continúan para definir su explotación.

Carbones. En Cerrejón se concluyó el estudio de superficie y programa de perforaciones en el área de Sarahita y se probaron reservas del orden de 110 millones de toneladas, en cumplimiento del convenio INGEOMINAS-IFI.

Acuíferos del Valle del Río Cauca. Se concluyeron los trabajos de campo en la zona de Santander de Quilichao-Río Sonso y está en proceso de elaboración un informe que contiene hidrología cuantitativa, hidroquímica, geología y agitas subterráneas. En la zona Río Sonso-Cartago se prepara el informe geológico de superficie; se inició el programa geoelectrónico y, hasta la fecha, se han levantado 136 perfiles geoelectrónicos de 1.000 metros cada uno. Se perforaron dos pozos y se adelantaron trabajos hidrogeológicos e hidroquímicos.

Estudios Geológicos y Geofísicos. Se realizaron trabajos hidrogeológicos y perforación de pozos de agua para varias entidades oficiales. Se continuó el estudio paleontológico del Terciario Marino del Norte de Colombia y el Cretáceo de Villa de Leiva. Se realizaron levantamientos geofísicos en varias mineralizaciones que se estudian desde el punto de vista regional. Merece mencionarse la transversa geofísica trasandina realizada a lo largo del oleoducto Orito-Tumaco.

Las investigaciones hasta aquí descritas tuvieron una inversión de \$3.796.000 de los cuales \$862.000 corresponden al crédito externo con AID.

La investigación tuvo avances importantes en el año de 1970 en el control de calidades, y se prestó asistencia técnica en el establecimiento y comprobación de normas y calidades de materiales refractarios, productos de cerámica, concentrados alimenticios, abonos, cauchos, aceites y lubricantes. Se realizaron además análisis químicos de suelos y

carbo Se prestó apoyo a proyectos regionales de prospección geoquímica con un análisis de 15.000 muestras. Se analizaron materias primas, productos de la industria química, metales y aleaciones. La inversión en el control de calidades y geoquímica ascendió a \$2.686.000.

En programas regionales se hicieron trabajos de levantamientos geológicos en las áreas de Medellín, Bucaramanga, Coromoro, Soatá, Molagavita y Chitagá. También en el área de Sogamoso, Ibagué y Popayán.

Estos levantamientos incluyeron, en el área de Medellín, cartografía geológica a escala 1:50.000 de 6.700 km²; compilación de datos mineros en Antioquia, Norte de Caldas, Chocó y Occidente de Risaralda.

Se elaboró el informe "Ocurrencia de Minerales en el Noreste de Antioquia" y está en ejecución el del Chocó. Se levantaron 1.000 kilómetros de perfiles geoquímicas en la cordillera Occidental como base para la investigación de cobre, molibdeno y manganeso.

En el área de Bucaramanga, se levantó la cartografía de 6.750 km²; se concluyó la elaboración del Mapa Minero de Norte de Santander y se determinaron seis áreas favorables con mineralizaciones de varios tipos. Se adelantaron trabajos de prospección geofísica y geoquímica en las áreas de Durania, Bochalema, San Calixto, Acarí y Labateca. Se efectuó la prospección geoquímica del área de Coromoro, Soatá, Molagavita, Chitagá, donde se hizo además un levantamiento geofísico.

En el área de Sogamoso, se hizo el mapa geológico de 3.700 km² a escala 1:50.000, y 200 km² a escala 1:25.000 en el área de Ubalá Gachalá. Se estudiaron las calizas de Guavio, Se terminaron los trabajos geológicos de superficie en el yacimiento de hierro de Sabanalarga (Boyacá). Se levantó el mapa geológico a escala 1:10.000 del yacimiento de hierro de Ubalá y se perforaron dos pozos para probar la continuidad del mineral en el subsuelo. Se estimaron reservas posibles de 30 millones de toneladas de mineral y 50 millones de toneladas potenciales.

En los levantamientos del área de Ibagué se llevó a cabo la interpretación foto geológica de 6.400 km² y se realizó la cartografía de 1.524 km². Se concluyó el mapa minero de Caldas, Quindío y del área de Rovira. Se inició el mapa minero del Tolima. Se continuaron los trabajos de prospección geoquímica en el área de Salento, Samaná, Rovira y Armero. Se realizaron trabajos detallados en Las Nieblas, área de Salento en un km² con varios filones de galena argentífera.

En el área de Popayán se efectuó la interpretación foto geológica de 4.635 km² a escala 1:60.000 y se realizó la cartografía geológica de 4.100 1cm Se continuó el estudio de lateritas aluminicas. Las inversiones en estos levantamientos ascendieron a \$10.963.000 de los cuales \$1.341.000 corresponden al crédito externo de AID.

Con la publicación en 1970 de los mapas geológicos de Pamplona, Este de Antioquia y Norte de Antioquia se concluye la publicación de mapas geológicos correspondientes a la primera etapa del Inventario Minero adelantado con la colaboración de la AID.

Quedan los siguientes trabajos, en proceso de publicación, correspondientes a la primera etapa:

Geología y Recursos Minerales de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Geología y Recursos Minerales de la parte central de Antioquia y Norte de Caldas.

Geología y Recursos Minerales de parte de los departamentos de Norte de Santander y Santander.

Geología y Recursos Minerales de parte del departamento de Cundinamarca y depósitos de roca fosfórica en Colombia.

b) Área Solicitada y Contratada

El registró y control del movimiento de áreas solicitadas y con tratadas en concesión y permisos hasta diciembre de 1970, se puede distribuir de la siguiente manera:

Grupos de Minerales	Area solicitada (Has.)	Area contratada (Has.)
Metales preciosos	6.138	8.308
Minerales combustibles	328.577	105.959
Minerales metálicos	543.631	28.541
Minerales no metálicos	738.406	197.549
TOTAL	1.616.752	340.359

La distribución del área solicitada y contratada, por grupos de minerales, se ajusta a la distribución de la producción minera nacional, en la cual predomina el grupo de los minerales no metálicos.

c) Área Adjudicada

La Ley 20 de 1969 abolió el sistema de adjudicación para la exploración y explotación de minas, conservando los derechos constituidos a favor de terceros, con anterioridad a la expedición de dicha Ley. Sin embargo, estableció un plazo de tres años, a partir de la fecha de su expedición, para la explotación económica de los yacimientos adjudicados, so pena de extinguirse tales derechos.

Actualmente el total del área adjudicada para la explotación de metales preciosos se estima en 680.000 hectáreas.

Crecimiento Histórico

a) Producción Minera

El valor bruto de la producción estimada ascendió en 1970 a 905 millones de pesos. Aunque el valor real podría superar los 1.000 millones, no pueden contabilizarse dada la falta de información sobre la producción de algunos minerales, como esmeraldas, cuyas exportaciones podrían sobrepasar los US\$ 10 millones y solo registraron para el año 1970 US\$ 3.5 millones. La información en minerales no metálicos como arenas, arcillas y todos los materiales de origen minero básicos usados en la industria de la construcción adolecen de falta de estadísticas en gran parte y la que existe no es fidedigna. Cabe anotar que se presenta otra dificultad para establecer la producción real y es la de la proliferación de la pequeña industria minera carente de información.

La producción de los minerales no metálicos sobrepasa la de los demás minerales y su contribución al desarrollo económico del país es notable ya que suministra materias primas a las industrias de cemento, construcción fabricación de productos químicos, vidrio y cerámica.

A continuación se muestra el volumen y el valor de los principales productos de la minería colombiana:

	Miles de Pesos		Miles de Toneladas	
	1960	1970	1960	1970
Carbón	78.0	248.8	2.600.0	3.317.0
Oro	111.6	130.5	433.9	201.5
Calizas	37.8	200.3	2.700.0	5.007.0
Platino	2.9	57.5	20.9	26.3
Sal terrestre y marina	25.3	65.6	303.2	762.6
Coque	—	74.7	—	498.0
Hierro (mineral)	16.7	20.3	655.0	453.0
Arcillas especiales	—	33.9	—	616.0
Yeso	6.0	26.5	70.0	189.0
Azufre	0.7	5.8	54.3	193.9
Plomo, Zinc, Mercurio	2.8	3.6	1.6	17.3
Sub-Total	281.8 (92%)	867.5 (96%)		
Otros	24.3 (8%)	37.7 (4%)		
TOTAL	306.1 (100%)	905.2 (100%)		

b) Nuevos Proyectos de Explotación

Níquel. El gobierno nacional celebró con Hanna Mining Co., Chevron Oil Co. y el IFI, en julio de 1970, un contrato para la explotación de níquel en Cerro Matoso, departamento de Córdoba. La magnitud del proyecto en cuanto a inversión, producción, generación de exportaciones y otros beneficios para la economía nacional, representa un cambio substancial en el desarrollo del sector minero, tradicionalmente dedicado a la explotación de minerales en pequeña escala, excepción hecha de los metales preciosos, del hierro y del carbón.

Este proyecto cuenta con reservas que se estiman en 23.5 millones de toneladas métricas de mineral, con un contenido de 2.58% de níquel, y se considera que a partir de 1975 se iniciará la producción a escala industrial.

Otros prospectos. Otras posibilidades de explotación de depósitos de minerales son las de asbestos, en el departamento de Antioquia, hierro, en Ubalá y la Sabana de Bogotá; carbones, en la Guajira y Santander.

Inversiones y Su Crecimiento

a) Inversión Pública

Hasta 1968 la inversión pública en el sector minero fue ejecutada totalmente por el Ministerio de Minas y Petróleos a través de las Divisiones de Minas y de Petróleos y del Inventario Minero, del Servicio Geológico y del Laboratorio Químico.

La inversión total para el período 1965-1968 se muestra en el cuadro siguiente:

INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR MINERO 1965 - 68

(Miles de pesos)

1965	1966	1967	1968	Total 1965-1968
9.429.3	3.817.9	8.189.0	10.288.2	31.724.4

Las cifras de inversión consideradas no incluyen los gastos en dólares llevados a cabo por el inventario Minero con fondos del préstamo de la AID a dicho programa.

A partir de 1969, con la reestructuración del sector, se crearon como institutos adscritos al Ministerio el Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras (INGEOMINAS) y la Empresa Colombiana de Minas (ECOMINAS) y se anexó el Instituto de Asuntos Nucleares (IAN). INGEOMINAS absorbió los programas del Inventario Minero, Servicio Geológico y Laboratorio Químico Nacional.

La inversión pública en el sector minero durante los años 1969 y 1970, ejecutada por el Ministerio y sus institutos adscritos, se presenta en el cuadro siguiente:

INVERSION PUBLICA EN LA MINERIA 1969-1970

(Miles de pesos)

	1969	1970
Ministerio	4.800	6.537
INGEOMINAS	29.538	30.410
ECOMINAS	5.384	30.033
IAN	6.728	8.217
TOTAL	46.450	75.197

NOTA: El Presupuesto de Inversión de los Institutos adscritos incluye una partida para gastos de funcionamiento, mientras que en el del Ministerio, solo se considera dentro de dicho presupuesto lo correspondiente a inversión.

b) Inversión Privada

El valor de las inversiones en la industria extractiva se calculó mediante el análisis de los balances que las empresas mineras presentan a la Superintendencia de Sociedades Anónimas, teniendo en cuenta los valores del activo fijo depreciable, del no depreciable y del activo agotable.

Además, por medio de encuesta directa a las empresas productoras de cemento, vidrio y acero se obtuvo la parte de dichos activos que pueden considerarse dedicados a la minería.

En el cuadro siguiente se muestra el valor del activo fijo neto por grupos de minerales:

ACTIVO FIJO NETO DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS EN EL SECTOR MINERO

1963 - 1968 - (Miles de pesos)

Clase de Mineral	Activo Fijo Neto	No. de Compañías	Activo Fijo Neto	No. de Compañías	Activo Fijo Neto	No. de Compañías	Activo Fijo Neto	No. de Compañías
Metales preciosos	47.0	11	38.1	10	36.7	15	39.2	16
Minerales metálicos ¹	—	—	—	—	125.2	3	142.3	3
Minerales combustibles	18.0	8	27.6	11	33.6	12	32.0	11
Minerales no metálicos	103.8	30	179.3	38	198.4	40	204.9	41
TOTAL	169.0	49	245.0	59	393.9	70	418.4	71

¹ Comprende hierro, mercurio y níquel.

— Información incompleta.

Financiación de la Inversión Pública

Hasta 1968, a excepción de la inversión llevada a cabo con recursos de crédito concedido por la AID al Inventario Minero, los gastos de inversión del sector público en la minería provenían de fondos del presupuesto nacional.

El primer convenio de préstamo con la AID destinado a los programas del Inventario Minero se suscribió en 1963 por una suma de US\$ 2 millones para ser utilizada en cuatro años. En 1970 se firmó un nuevo préstamo por US\$ 1.7 millones.

A partir de 1969 los programas de inversión del sector público en la minería, han sido financiados con fondos del presupuesto nacional, recursos propios de las entidades y crédito interno y externo.

Plan de Inversiones Públicas 1971-1974

El Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas 1971-1974, del sector minero asciende a \$572.2 millones, de los cuales el 55% serán financiados con fondos del presupuesto nacional, el 8% con crédito y el 37% con recursos propios de las entidades adscritas y otros recursos.

De acuerdo al Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, la inversión en el sector minero representa aproximadamente el 0.5% del total de la inversión pública nacional.

El siguiente cuadro presenta la distribución del plan de inversiones del sector por entidades, durante el período 1971-1974:

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS - SECTOR MINERO 1971 - 1974 (Miles de pesos)

Entidades	1971	1972	1973	1974
Ministerio de Minas y Petróleos	7.393	7.990	8.547	9.197
INGEOMINAS	37.973	39.871	58.578	65.156
ECOMINAS	52.498	58.526	82.578	88.614
IAN	12.665	6.868	17.000	18.750
TOTAL	110.529	113.255	166.703	181.717

La distribución de esta inversión por entidades y fuentes de financiamiento es la siguiente:

FINANCIACION DEL PLAN 1971 - 1974 (Miles de pesos)

Entidad	Año	Presupuesto Nacional	Crédito Externo	Crédito Interno	Recursos propios y otros	Total
Ministerio	1971	7.393	—	—	—	7.393
	1972	7.990	—	—	—	7.990
	1973	8.547	—	—	—	8.547
	1974	9.197	—	—	—	9.197
INGEOMINAS	1971	29.507	6.963	—	1.503	37.973
	1972	27.654	11.497	—	720	39.871
	1973	46.912	10.945	—	721	58.578
	1974	56.056	9.100	—	—	65.156
ECOMINAS	1971	14.638	—	2.058	35.802	52.498
	1972	2.000	—	1.909	54.617	58.526
	1973	28.000	—	1.761	52.817	82.578
	1974	28.000	—	—	60.614	88.614
IAN	1971	7.000	—	—	5.665	12.665
	1972	6.868	—	—	200	6.868
	1973	16.700	—	—	300	17.000
	1974	18.200	—	—	550	18.750
TOTALES		314.462	38.505	5.728	213.509	572.204

Es conveniente anotar que los recursos provenientes del presupuesto nacional para financiar las inversiones del sector durante el año de 1972, disminuyen notoriamente en relación con lo solicitado en el anteproyecto presentado por el Ministerio, debido a la disminución del presupuesto de inversiones públicas del gobierno nacional.

A continuación se presentan los proyectos que adelantan las distintas unidades, ejecutoras del sector minero, en desarrollo del plan de inversiones públicas 1971-1974.

a) Ministerio de Minas y Petróleos

El Ministerio adelantará el plan de inversiones 1971-1974, mediante la ejecución de trece proyectos de inversión directa que serán desarrollados por las Divisiones de Minas y de Petróleos, Gabinete y Oficina de Planeación, un proyecto de inversión indirecta que tiene como fin los giros por concepto de indemnizaciones y participaciones a departamentos y municipios.

División de Minas

Los proyectos de la División de Minas están dirigidos especialmente a la asistencia técnica a la pequeña y mediana minería a través de las Zonas Mineras de Medellín, Pasto y Quibdo, y mediante contrato especial con la Facultad de Minas de Medellín.

Las Zonas Mineras de Medellín y Pasto prestan servicios de asistencia técnica especialmente en lo que se refiere a trabajos de concentración, análisis químicos, fundición y ensayos de minerales y demás trabajos técnicos tendientes a obtener un mayor aprovechamiento de los minerales.

La Zona Minera de Quibdo ofrece los servicios de motobombas y cunas californianas para mejorar la extracción de los metates de aluvión.

La División cuenta con un proyecto de adquisición de equipo y elementos de laboratorio y campo necesarios para llevar a cabo los programas de asistencia técnica.

Otros proyectos a cargo de la División son el control técnico de las propuestas y contratos y el de fiscalización y vigilancia de minas.

División de Petróleos

El proyecto de evaluación y control de las reservas de petróleo y gas es ejecutado por la División de Petróleos y consiste en la revisión periódica de las reservas y yacimientos de hidrocarburos y el estudio y preparación de reglamentos y normas necesarias para obtener la máxima recuperación de los mismos.

Oficina de Planeación

El proyecto denominado "Estudios Económico-Mineros", a cargo de la Oficina de Planeación, tiene como fin la realización de estudios e investigaciones económicas del sector minero-petrolero. También mediante este proyecto se realiza la inspección de los diferentes proyectos de inversión que adelantan el Ministerio y las entidades adscritas.

Indemnizaciones y Participaciones

Este proyecto de inversión indirecta corresponde a los giros que hace la Nación por intermedio del Ministerio a departamentos y municipios y destinados al pago de

indemnizaciones y participaciones por la explotación de sal, metales preciosos e hidrocarburos.

b) Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras (INGEOMINAS).

El Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (INGEOMINAS), desarrollará los siguientes programas:

Programas Básicos de Investigación

Las investigaciones geológico-mineras programadas para los próximos tres años cubrirán un área de 80.000 kilómetros cuadrados en cinco regiones del país. La ejecución de estos trabajos corresponde a las oficinas regionales del Instituto, con sede en las ciudades de Medellín, Bucaramanga, Ibagué, Popayán y Sogamoso, en la siguiente forma:

- a) Dirección Regional-Medellín
Levantamientos geológicos e investigaciones de superficie en el Occidente de Antioquia y Caldas.
- b) Dirección Regional-Bucaramanga
Investigaciones de superficie en la zona Sur de Santander e investigaciones del subsuelo en los yacimientos cte sulfuros existentes en el departamento.
- c) Dirección Regional-Sogamoso
Levantamientos geológicos en la zona central de Boyacá.
- d) Dirección Regional-Ibagué
Levantamientos geológicos en el centro y sur del departamento del Tolima. Además, extenderá las investigaciones a los departamentos de Quindío, Risaralda y Hulla.
- e) Dirección Regional-Popayán
Levantamientos geológicos en los departamentos del Cauca y Nariño.

Programa Básico de Estudios

Las investigaciones anteriores contarán con el debido apoyo de laboratorio, donde se adelantarán estudios geológicos de apoyo (paleontología, estratigrafía, mineralogía, petrografía y geofísica), así como análisis para las investigaciones geoquímicas. Asimismo se prestarán servicios de laboratorio a particulares y a entidades oficiales para el establecimiento de normas y calidades.

- Proyectos Específicos y de Asistencia Técnica.
- Fosfatos en Santanderes, Boyacá, Tolima y Hulla.
- Acuíferos del Valle del Río Cauca e Hidrología Alta y Media Guajira.

c) Empresa Colombiana de Minas

La Empresa llevará a cabo los siguientes proyectos:

- 1) Explotación de esmeraldas en las minas de Muzo y Coscuez.
- 2) Industrialización y comercialización de esmeraldas de pro piedad de la Empresa y de particulares.
- 3) Evaluación de algunos depósitos de minerales que le han sido aportados con el fin de explotarlos ya sea directa mente o en asocio con el capital privado.

d) Instituto de Asuntos Nucleares

Dentro del Plan Cuatrienal de Inversiones el Instituto realizará 12 proyectos de investigación y experimentación nuclear.

B — PETROLEO

A partir del 25 de agosto de 1951, fecha de la reversión al Estado de la concesión de mares y el establecimiento de la Empresa Colombiana de Petróleos, se inicia la etapa de la industria petrolera mixta con participación directa del Estado y de la inversión privada. Por 20 años la Empresa Colombiana de Petróleos ha venido explotando el área revertida, ha descubierto nuevos campos y ha explorado y explotado yacimientos en colaboración con capital privado extranjero.

En el curso del año 1971 ECOPETROL firmó contratos con varias compañías privadas extranjeras, para adelantar exploración y explotación, por el sistema de explotación conjunta (Joint Venture), en una extensa área de los Llanos Orientales.

El sector privado realiza sus actividades de exploración y explotación mediante el sistema de concesiones otorgadas por el gobierno y de permisos para establecer refinerías y medios de transporte y distribución.

Exploración de Petróleos

Teniendo en cuenta el desarrollo de las labores de exploración y explotación, el país se halla dividido en ocho áreas o cuencas sedimentarias:

Cuenca	Area (Km.²)	Pozos exploratorios
1) Valle Medio del Magdalena	18.000	285
2) Valle Bajo del Magdalena	69.750	159
3) Valle Alto del Magdalena	20.250	49
4) Catatumbo-Zulia	9.000	36
5) Guajira	18.000	8
6) Pacífico-Atrato	56.250	7
7) Llanos	267.750	42
8) Putumayo		

De lo anterior se deduce que el país cuenta con cerca de 50 millones de hectáreas con posibilidades de almacenaje de hidrocarburos. Esto nos permite llegar a la conclusión de que el país se halla todavía en la etapa exploratoria de sus recursos petrolíferos.

En los últimos años más del 50% de la actividad exploratoria ha estado a cargo de ECOPETROL.

Los pozos exploratorios perforados en 1970 fueron 24 que comparados con el promedio anual del decenio anterior (35 pozos), representa una disminución de 32% en esta actividad que es la base para el descubrimiento de nuevas reservas.

La distribución del área total es la siguiente:

CONCESIONES EN EXPLORACION (Febrero 1972)

Departamento	Municipio	Area en Has.	% del Total
Antioquia	Turbo y Riosucio	49.993	4.6
Córdoba	San Bernardo y Montería	124.260	11.6
Guajira	Maicao	122.687	11.4
Hulla	Neiva	4.945	0.4
Magdalena	Aracataca y Plato	69.192	6.4
Meta	Villavicencio, Guamal y Acacias	384.556	36.8
Putumayo	Mocoa	87.563	8.2
Santanderes	Cáchira y Rionegro	13.480	1.2
Sucre	Tolú y San Onofre	196.049	18.2
Tolima	Ambalema	23.272	2.2
TOTAL		1.075.997	100.0

Las concesiones en exploración en la actualidad son 32 con un área de 1.076.000 hectáreas distribuidas así:

Llanos de Casanare, departamento del Meta y Costa Atlántica	38.8%
Departamento de Sucre	18.2%
Guajira	11.4%

Reservas

Las reservas probadas o recuperables de petróleo a fines de 1970 eran de 900 millones de barriles que al ritmo de producción actual se agotarían en 10 años.

Los siguientes cuadros presentan la variación de las reservas en los 10 últimos años y su distribución por áreas:

MOVIMIENTO DE RESERVAS PROBADAS DE PETROLEO 1961-70

	Millones de barriles
1—Reservas en 31-XII-60	750
2—Producción 1961-1970	(664)
3—Incrementos " "	814
4—Reservas 31-XII-70	900

DISTRIBUCION DE LAS RESERVAS 31-XII-70

Area	Millones de barriles	%
Valle Medio del Magdalena	488	54
Putumayo y Alto Magdalena	281	31
Catatumbo-Zulia	126	14
Bajo Magdalena	5	1
TOTAL	900	100

Explotación de Petróleo

La producción actual de petróleo en Colombia es de 220.000 barriles diarios y un 50% se genera en el Valle Medio del Magdalena, 30% en el Putumayo, 18% en el Catatumbo-Zulia. y el resto en el Bajo y Alto Magdalena. Si se toma en cuenta la antigüedad de los campos, la mayor parte de la producción (702), se origina en campos antiguos en declinación.

Refinación y Consumo de Derivados

Capacidad. El constante aumento en la demanda de productos derivados ha determinado una gran expansión en la capacidad de las refinerías del país que en la actualidad es de 167.800 b/d de los cuales 10.500 b/d corresponden a la refinería de ECOPEPETROL en Barrancabermeja, esto es, 63%.

La localización de la capacidad refinadora en la actualidad se presenta a continuación:

Zonas	Refinerías	Capacidad instalada b/d.	%	Crudo Tratado %
Medio Magdalena	Barranca	105.600	62	59.7
	Dorada	5.200	3	
Bajo Magdalena	Cartagena	46.000	27	36.3
	Plato	1.700	1	
Alto Magdalena	Guamo	2.500	2	1.7
Catatumbo	Tibú	5.800	4	2.0
Putumayo	Orito	1.000	1	0.3
TOTAL		167.800	100%	100.0%

Esta distribución de la capacidad refinadora determina al Valle Medio como la zona con mayor demanda de crudo para refinación. En esta región se procesa prácticamente la totalidad de la producción del Valle Medio y el 50% de Catatumbo-Zulia. Dado que los campos de estas zonas se encuentran en franca declinación, a corto plazo se presentará un déficit en el abastecimiento de estas refinerías y especialmente en la de Barranca.

La producción de Orito actualmente exportada en su totalidad, a mediano plazo sería refinada en Cartagena y en las dos unidades de tratamiento proyectadas por ECOPEPETROL en el occidente del país.

Volúmenes Procesados. Los 49 millones de barriles procesados en 1970 representaron el 61% de la producción total de crudo. ECOPEPETROL refinó el 56% del total procesado.

La producción de refinados, que en 1970 fue de 52.2 millones de barriles, está destinada en casi su totalidad de abastecer el consumo interno. Se exportan algunos excedentes de Fuel Oil y Diesel Oil.

El abastecimiento del consumo está a cargo de tres compañías distribuidoras (ESSO, TEXACO y CODI-MOBIL) que reciben los productos en plantas de abastecimiento y en refinería.

Consumo. A partir de 1960 el consumo de refinados ha tenido un crecimiento promedio de 6.8% anual. La mayor parte corresponde a Gasolina Motor (45%) y al Fuel Oil (20%).

Transporte. El Crudo se transporta de los campos a los sitios de refinación o puertos de exportación por una red de oleoductos de 2.680 kilómetros de longitud. En 1970 se transportó por la red 78.3 millones de barriles.

El transporte de los derivados producidos en las refinerías se realiza por una red de poliductos de 1.298 kilómetros de longitud en 1969, y por otros medios como vagones, tanques, camiones-tanques y buques. Los volúmenes transportados en 1970 por estos dos medios fueron iguales a 43.0 millones de barriles o 1.806 millones de galones.

C — GAS NATURAL

El gas natural en Colombia se produce asociado con la explotación de petróleo y en dos campos productores únicamente de gas.

En los primeros el gas es húmedo, o sea contiene fracciones licuables, y en los otros generalmente el gas es seco y puede utilizarse directamente como combustible o en la industria petroquímica como materia prima.

Localización geográfica de las reservas de gas:

Bajo Magdalena: campos de Cicuco y El Difícil (gas húmedo); Jobo, Tablón, Chinú, La Mocha y Los Alpes.

Catatumbo: concesión Barco y concesión Zulia (gas húmedo).

Medio Magdalena: campo de Payoa, antigua concesión De Mares, Provincia (gas húmedo).

Alto Magdalena y Putumayo: campo de Orito (gas húmedo). *Reservas*

En diciembre 31 de 1970 las reservas estimadas de gas natural eran de 2.000 billones de pies cúbicos, distribuidos así:

Area	Billones de pies cúbicos	%
Valle Medio del Magdalena	1.500	70
Catatumbo-Zulia	35	70
Bajo Magdalena	400	20
Putumayo	143	7
	2.000	100

El Valle Medio del Magdalena, pese a la declinación de sus campos, cuenta con la mayor parte de las reservas de gas del país.

Producción

La producción total de gas natural (gas seco y húmedo) en 1970 fue de 104.894.242 pies cúbicos y su utilización fue como sigue:

Gas seco de yacimiento 10.287.883 pies cúbicos

Gas húmedo 94.606.359 pies cúbicos

De este volumen 70.642.186 pies cúbicos fueron tratados en plantas para producir 66.335.168 pies cúbicos de gas seco y 4.307.018 transformados en productos líquidos (gasolina natural, propano y butano).

Los 66.335.168 pies cúbicos de gas seco o residual se emplearon así:

	Pies cúbicos	%
En la industria	10.878.967	16.4
Como combustible	11.940.330	18.0
Inyectado a los yacimientos	41.061.469	62.0
Quemado	2.454.402	3.6
TOTAL	66.335.168	100.0

En 1970, de los 104.894.242 pies cúbicos producidos (gas húmedo y gas seco), se dejaron de tratar 23.964.173 pies cúbicos que se descargaron al aire (quemados). Este volumen corresponde al 22.7% del total de gas natural producido. Este volumen ha bajado considerablemente en los últimos 10 años ya que en 1960 el gas descargado al aire (quemado), ascendía a 76.5%. Este mayor aprovechamiento de gas natural se debe a las obligaciones impuestas a las compañías petroleras por la Ley 10 de 1961, de aprovechar el gas industrialmente o reinyectarlo a las estructuras para su aprovechamiento posterior.

El gas no aprovechado en la actualidad proviene principal mente del Putumayo. Su poder calorífico es muy bajo y su localización, hasta el presente, no hace económico su tratamiento. El resto del volumen no aprovechado proviene de una serie de yacimientos dispersos en el Valle Medio del Magdalena donde los volúmenes no son suficientes para montar plantas de tratamiento o de operación económica.

Del gas tratado hemos dicho que se extraen productos líquidos como la gasolina natural, el butano y el propano. Este tratamiento genera el llamado gas licuado del petróleo (GLP) o gas propano.

Gas Licuado de Petróleo (GLP)

El GLP se obtiene mediante el tratamiento del gas natural húmedo y como producto en la refinación de petróleo*.

Durante los últimos cinco años la producción de GLP en planta y en refinería fue la siguiente: (miles de pies³)

Años	Planta	% sobre el total	Refinería	% sobre el total	Total
1966	36.192	61.4	22.531	38.6	58.723
1967	38.676	56.4	29.737	43.6	68.413
1968	49.554	53.4	43.193	46.6	92.747
1969	44.809	50.1	44.562	49.9	89.391
1970	46.675	42.5	63.004	57.5	109.679

El aumento de la producción de GLP, en refinería, se debe al ensanche de la capacidad de las refinerías de Cartagena y Barranca. ECOPEPETROL ocupa en la actualidad el primer lugar como empresa productora de GLP con el 58% de la producción total.

2.0. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SECTOR

En el plan de desarrollo correspondiente al período 1970-73, se presentan en detalle los principales problemas de orden institucional, administrativo y de organización, técnicos, económicos, financieros y de recursos humanos que han venido afectando al

* Se utiliza principalmente como combustible de uso doméstico.

sector. En este capítulo se indicarán, de manera esquemática, las soluciones que el gobierno ha adoptado con miras a solucionar las distintas Irregularidades anotadas.

Con relación a los aspectos institucionales se ha observado que su solución no requiere nuevos instrumentos legales otorgados por el Congreso, sino medidas de orden reglamentario que desarrollen en forma más coordinada, coherente y eficaz aspectos de organización y técnicos. En este respecto, y como elemento de juicio previo, el Ministerio de Minas contrató los servicios de la Secretaria de Organización e Inspección de la Presidencia de la República, cuyo informe final se halla en etapa de estudio y evaluación.

Con referencia a los aspectos económicos y financieros, se estima que la política general de orden fiscal, cambiario, de inversiones extranjeras y nacionales, de precios, de financiamiento y de comercio exterior, institucionalizada en los estatutos expedidos por el legislador y el gobierno, es adecuada para un desarrollo armónico del sector con relación al desenvolvimiento general de la economía. La descripción de esta política se halla detallada en el mencionado plan de desarrollo 1970-1973.

Consciente el gobierno de que esta política la ha venido afectando una baja capacidad de operación, que limita, en gran parte, el desarrollo del sector, está adelantando los estudios conducentes a crear una oferta de recursos humanos, debidamente capacitados en sus niveles de dirección, planeamiento y programación, de administración y operación.

SUELOS

1.0. DESCRIPCION

Colombia, con 1.138.914 km² de extensión, a primera vista debería ser un país muy rico en este recurso. Sin embargo, no ocurre así, por los limitantes debidos a las características orográficas de la zona andina, al quimismo de los suelos de la Orinoquia y Amazonia colombianas y del Litoral Pacífico, que los hace de baja fertilidad, y a la inundabilidad de gran parte de los valles intermontanos y de la planicie aluvial del Caribe.

Dentro del área poblada del país se ha hecho la siguiente clasificación tentativa de la aptitud de explotación de los suelos, en una extensión de 520.370 km² correspondiente a la Zona Andina, Planicie del Caribe, Litoral Pacífico, Pie de Monte Llanero y Amazónico y parte de los Llanos Orientales. Los 618.514 km² restantes, que corresponden a gran parte de la Orinoquia y a la Amazonia colombiana, no quedaron incluidos, por no disponer de estudios de esas dos grandes regiones. Sin embargo puede estimarse que en su gran mayoría solamente son útiles para bosques (clase VI).

Esta clasificación puede dar una idea de las disponibilidades del Recursos Suelos en el país. Se presenta a continuación en forma sintetizada:

Clase	Descripción	Extensión Km²	% del Area Estudiada
I	Para agricultura o ganadería intensivas de uso inmediato.	7.530	1.5
II	Potencialmente para agricultura o ganadería intensivas de uso estacional.	25.770	5.0
III	Potencialmente para agricultura o ganadería intensivas de uso ocasional.	47.970	9.2
			Pasa...

Viene...

Clase	Descripción	Extensión	% del Area estudiada
IV	Para ganadería y agricultura con prácticas de conservación de suelos.	63.370	12.2
V	Para bosques, ganadería y agricultura permanente con conservación de suelos.	156.730	30.0
VI	Para bosques.	187.360	36.0
VII	Para recuperación con prácticas de conservación de suelos.	19.130	3.7
VIII	Improductivos.	12.510	2.4

El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" —IGAC— es la entidad rectora de los estudios y levantamientos de suelos en el país, con fines catastrales y para desarrollo agrícola, ganadero y colonización.

Otras instituciones oficiales, semioficiales o privadas hacen estudios de suelos con sus propios técnicos o por intermedio del IGAC o de especialistas privados, como base para el desarrollo de sus programas; estas son:

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA.

Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales, INDERENA.

Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC.

Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR.

Federación Nacional de Cafeteros, FEDECAFE.

Existe además en el país un organismo de carácter docente, pero que también presta servicios de consultoría y asesoría a entidades estatales o privadas llamado Centro Interamericano de Foto interpretación, CIAF, creado por convenio bilateral entre los gobiernos de Colombia y Holanda, que dicta cursos de entrenamiento en fotointerpretación para levantamiento y clasificación de suelos a especialistas nacionales y extranjeros.

1.1. Descripción General

Hasta el año de 1970, los estudios y levantamientos de suelos que se han realizado en el país se indican a continuación, según el nivel de detalle o tipo de levantamiento:

LEVANTAMIENTOS DE SUELOS EN EL PAIS

Levantamientos exploratorios	7.396.426	Has.
Levantamientos preliminares	31.631.163	"
Levantamientos generales	26.724.249	"
Levantamientos semidetallados	1.539.107	"
Levantamientos detallados	1.460.734	"
Levantamientos para riegos y drenajes	479.238	"
	69.230.917	"

El Instituto Geográfico tiene en proceso de estudio 2.341.810 Has., en levantamientos de tipo general y semidetallado.

Sumado el total de levantamientos elaborados y en proceso, se obtienen 71.572.727 hectáreas, cantidad esta que equivale al 63% del país.

2.0 PRINCIPALES PROBLEMAS DEL ESTUDIO DEL RECURSO

2.1 Problemas Generales

A pesar del gran número de hectáreas estudiadas, en gran parte incluidas en estudios publicados a disposición de quienes quieran adquirirlos, estos no han sido utilizados en la forma requerida en los programas de fomento agropecuario, con resultados de pérdidas alarmantes del recurso, cuyos efectos ya son claramente aparentes.

Campañas de conservación de suelos se han desarrollado, pero no con el énfasis necesario. Posiblemente se ha debido al desinterés de los usuarios en aceptarlas y aplicarlas en la explotación de sus tierras de ladera, aproximadamente el 84% del área poblada del país, por ser ellas la única fuente de sustento.

Como consecuencia del mal uso y manejo de los suelos se considera que hay algo más de 2.000.000 de hectáreas en tal estado de degradación que son difíciles de recuperar. Estas y otras que están en proceso de erosión en algunos casos avanzado, son las responsables de la torrencialidad, con arrastre de sedimentos, derrumbes y extensas inundaciones durante las épocas de lluvias.

2.2 *Problemas Institucionales*

En la actualidad ya se ha creado la conciencia de que para el desarrollo de programas de fomento agropecuario y colonización es necesario disponer de estudios de suelos. Por esto en la mayoría de las instituciones ya existen dependencias dedicadas a la interpretación de los estudios o a su elaboración, directamente o por contrato. Aún faltan algunas que no utilizan los estudios de suelos, en especial las entidades de crédito agropecuario.

2.3 *Problemas Técnicos*

El más grave problema técnico con que cuenta el estudio del recurso es la participación en la dirección, ejecución e interventoría de técnicos de otras especialidades o poco calificados en la materia, nacionales o extranjeros. Esto es particularmente grave en relación con los estudios para riego y drenaje, en cuya elaboración se requiere gran experiencia. Como consecuencia, se obtienen estudios deficientes que posteriormente redundan en fracasos operacionales de los distritos.

2.4 *Problemas de Coordinación*

Parece que los problemas de coordinación entre entidades dedicadas a levantamientos y estudios de suelos son limitados, pues en el desarrollo de los programas es escasa la intervención interinstitucional. Generalmente las relaciones entre entidades sobre el particular se hacen por intermedio de convenios o contratos.

2.5 *Problemas Financieros*

Realmente sí existe déficit presupuestal para llevar con más intensidad las investigaciones sobre el Recurso Suelos. Son en especial bajas las disponibilidades financieras en las labores de conservación de suelos, unas de las que mayor inversión debe recibir, porque van en defensa del recurso y a la vez eliminan los efectos perjudiciales resultantes de su destrucción.

2.6 *Problemas de Recursos Humanos*

A pesar de que el país cuenta con profesionales bastante bien especializados, no han sido aprovechados en la forma debida, por subestimación, competencia de expertos extranjeros y falta de remuneración apropiada para ejercer tan difícil actividad:

3.0 **POLITICA GENERAL DE APROVECHAMIENTO DEL RECURSO**

Las directrices que se deben seguir en una política racional de uso y aprovechamiento del Recurso Suelos son las siguientes:

- Continuar con el inventario del Recurso Suelo hasta el nivel de su capacidad de uso o aptitud de explotación, en base a sus características externas e internas de productividad. Adelantar la zonificación agropecuaria a nivel de cultivo, pastos y bosques a escalas, local, regional, departamental y nacional.
- Someter el recurso en donde se encuentre plenamente identificado a las investigaciones físicas y químicas de fertilidad que sean necesarias, para darle el manejo y uso más adecuado, a fin de lograr los más altos rendimientos económicos.
- Suspender los programas de parcelación, colonización, etc., en los sitios en donde no existan levantamientos de suelos suficientemente detallados para que orienten sobre el tipo de explotación que se les deba dar, acorde con sus condiciones propias de productividad.
- Intensificar la labor de identificación de los suelos en proceso de erosión y desarrollar programas de conservación y recuperación a través de campañas educativas y de crédito.
- Someter los programas de fomento agropecuario y forestal estrictamente a las aptitudes de explotación de los suelos indicadas en estudios e investigaciones previas.
- Iniciar paulatinamente el cambio de uso de los suelos en donde los sistemas de explotación no estén de acuerdo con las aptitudes indicadas en los estudios e investigaciones existentes o que se lleven a cabo.
- Orientar las campañas de extensión agropecuaria hacia sistemas de explotación bajo normas de conservación muy bien definidas y según las características de productividad de los suelos.
- Otorgar crédito agropecuario solamente para sistemas de explotación acordes con las características de productividad de los suelos y cuyo desarrollo se haga bajo normas conservacionistas.
- Encargar en la dirección, ejecución e interventoría de los estudios y levantamientos de suelos, al personal colombiano especializado, excluyendo definitivamente la intervención de profesionales en otras disciplinas y disminución progresiva del empleo de especialistas extranjeros.

PLAN DE INVERSIONES EN EL RECURSO SUELO

(Miles de pesos)

Entidad	1972		1973		1974		Total
	P. Nacional	Otros	P. Nacional	Otros	P. Nacional	Otros	
IGAC	11.109	—	22.472	—	25.065	—	58.646
INDERENA	10.391	3.680	30.000	10.000	50.000	20.000	124.071
CIAP	3.492	—	3.985	—	4.350	—	11.827
ICA	5.769	—	7.939	—	9.039	—	22.747
SUMAN	30.761	3.680	64.396	10.000	88.454	20.000	217.291

AGUAS

1.0. DESCRIPCION

Colombia es un país que cuenta con abundantes Recursos Hídricos casi en todo su territorio. Para que estos recursos puedan ser racionalmente regulados y aprovechados es necesario conservarlos y ordenarlos en relación con su distribución geográfica y a través del tiempo. Este es el objeto principal de las obras hidráulicas y de conservación de cuencas.

El aprovechamiento de las aguas está orientado especialmente hacia el consumo humano e industrial, la generación de energía, el riego y la navegación fluvial.

Aquí se trata del recurso como tal ya que el aprovechamiento directo corresponde a otras Divisiones del Departamento.

Las oficinas del Departamento Nacional de Planeación a las cuales están adscritas las principales entidades ejecutoras, están concentradas en la unidad de infraestructura a través de sus Divisiones de Recursos Naturales, Energía, Ingeniería Sanitaria y Transportes. Como entidades relacionadas en el aprovechamiento y control de los recursos hídricos intervienen los ministerios de Agricultura, Salud, Desarrollo, Minas y Petróleos y Obras Públicas por intermedio de las siguientes instituciones:

ENTIDADES RELACIONADAS CON EL APROVECHAMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS HIDRICOS

Entidad	Jurisdicción	Aspecto Legal
MINISTERIO DE AGRICULTURA:		
INDERENA	En todo el país	Dec. 2420-3120-1968
INCORA	Dist. Riego-Drenaje	Ley 135-1961
SCMH	Todo el país	Dec. 2420-1968
CAR	Sabanas de Bogotá y Ubaté	Ley 3ª - 1961
CVC	Valle y Norte Cauca	Dec. 3140 - 1954
CAJA AGRARIA	Todo el país (créditos obras hidráulicas)	Ley 57 - 1931
CORCHOCO	Chocó-Hoyas Atrato San Juan-Baudó	Dec. 760/68 - 1454/70
CORP. QUINDIO	Hoya del Río La Vieja	Ley 66-1964
MINISTERIO DE SALUD:		
INSEFOPAL	Todo el país	Dec. 270/57 y 3178/68
INPES	Todo el país	Dec. 470 - 1968
MINISTERIO DE DESARROLLO:		
IFI	Guajira	Dec 348 - 1955 Ley 184 - 1959
MINISTERIO DE MINAS Y PETROLEOS		
INGEOMINAS	Todo el país (aguas subterráneas)	Dec. 3161 - 1968
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS:		
ICEL	Todo el país	
ADENAVI	Ríos navegables	Leyes 49, 50, 54/64

Interviene además la Federación de Cafeteros en relación con acueductos rurales en las zonas cafeteras.

1.1. Descripción del Sistema

Hasta el año de 1958, los Recursos Hídricos eran regulados o aprovechados por varias entidades tales como CVM, CVC, CAR, Secretarías Departamentales de Agricultura, etc., entre las cuales no existía mayor coordinación.

El Decreto 2420 de 1968, que reorganizó el sector agropecuario, asignó al INDERENA la reglamentación, administración y conservación de las aguas superficiales y subterráneas y de las cuencas hidrográficas. El mismo decreto creó el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología el cual está encargado de ejecutar las actividades de observación, medición, análisis y publicación de los datos hidrológicos. Tanto el SCMH como el INDERENA tienen jurisdicción en todo el país, excepto en las áreas que corresponden a la CVC y a la CAR.

Para el cumplimiento de sus funciones el INDERENA tiene 5 regionales que comprenden las siguientes áreas:

Regional Central: Cundinamarca, Tolima, Huila, Boyacá, Meta, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guainía y Vichada.

Regional del Pacífico: Cauca, Nariño, Putumayo, y la parte del Valle y Chocó que es vertiente del Pacífico.

Regional Occidental: Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y la parte oriental del Chocó.

Regional Oriental: Santander, Norte de Santander, Arauca, Guajira y Norte del Cesar.

La labor del INDERENA, en relación con los recursos hídricos, se ha concentrado en la ordenación de cuencas hidrográficas y en la administración de corrientes de uso público. Actualmente están bajo administración del INDERENA, las siguientes cuencas:

1. Río Lebrija en Santander
2. Río Zulia en Norte de Santander
3. Ríos Córdoba, Toribio, Gaira y Manzanares en la Sierra Nevada de Santa Marta.
4. Río Combeima en el Tolima
5. Río Las Ceibas, en el Huila
6. Río Atún en Risaralda.

Por otra parte el INDERENA ha iniciado contratos con INCORA para conservar las hoyas del río Frío en Magdalena, Coello en el Tolima y Algodonal en Norte de Santander.

Asimismo el INDERENA ejerce control y vigilancia sobre 72 corrientes distribuidas así:

Cundinamarca y Boyacá	11
Tolima	26
Huila	13
Meta	8
Magdalena-Guajira	3
Cesar-Guajira	<u>11</u>
TOTAL	<u>72</u>

Se están reglamentando 29 corrientes distribuidas así:

Cundinamarca	6
Huila	7
Boyacá	4
Tolima	7
Magdalena-Guajira	<u>5</u>
TOTAL	<u>29</u>

Por su parte, el SCMH ha venido desarrollando su política de establecer una red hidrometeorológica nacional.

Para su funcionamiento, se ha dividido el país en cinco regiones así:

Regional	Sede	Area Km. ²	% Superficie
R - 1	Barranquilla	94.725	9.
R - 2	Bucaramanga	121.250	11.0
R - 3	Medellín	121.257	11.0
R - 4	Call	124.875	12.0
R - 5	Bogotá	676.789	57.0

En estas regionales el SCMH opera las siguientes estaciones hidrológicas:

Descripción Estaciones	R-1	R-2	R-3	R-4	R-5	Total
Mira	13	—	9	—	4	26
Mira y limnógrafo	—	—	1	2	—	3
Mira, limnógrafo y aforos	—	5	19	12	35	71
Mira y aforos	29	11	5	19	30	65
Mira, limnógrafo, aforos temperatura del agua, toma de sedimentos	—	1	5	1	3	10

Este cuadro resume lo gastado o asignado al sector, tanto por el INDERENA, el SCMH, como por las Corporaciones Regionales.

Año	Miles de \$
1969	28.010
1970	51.236
1971	53.834

2.0. **PRINCIPALES PROBLEMAS DEL RECURSO**

2.1. *Problemas Institucionales*

La falta de coordinación y el olvido o desconocimiento de las normas legales existentes sobre el manejo y conservación del agua como recurso, centralizadas en el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA, han impedido el aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos por parte de las entidades mencionadas. La falta de acatamiento de esas normas legales ha contribuido a provocar desórdenes en el comportamiento del recurso y consecuentemente demérito en la calidad y cantidad del mismo.

2.2. *Problemas Administrativos y de Organización*

Como se anotó anteriormente, son numerosas las entidades que tienen relación con los recursos hídricos ya sea en el aspecto de investigación y conservación o simplemente como usuaria del recurso. Se requiere por lo tanto una mejor definición de las funciones y de los programas ejecutados por cada entidad con el propósito de evitar la duplicación de esfuerzos.

2.3. *Problemas Técnicos*

Hace falta un código de aguas con normas definidas para reglamentar el aprovechamiento de los recursos hídricos en los diversos sub-sectores. Esto es especialmente notorio en el caso de las aguas subterráneas.

2.4. *Problemas Económicos y Financieros*

Los recursos financieros con que cuenta el INDERENA para administración de cuencas y corrientes y el SCMH para la instalación y operación de la red hidrológica nacional son muy limitados y por lo tanto su acción y el desarrollo de sus programas son igualmente limitados. Esta situación tiene el agravante de que posteriormente la recuperación de las hoyas y fuentes será tanto más costosa cuanto mayor haya sido su deterioro.

2.5. *Problemas de Recursos Humanos*

Tanto el INDERENA como el SCMH han ido preparando su personal, especialmente a niveles intermedios, con el fin de subsanar la carencia de técnicos especializados. Como en el caso anterior, la preparación de técnicos está supeditada a los recursos financieros disponibles.

3.0. ***POLITICA GENERAL DE DESARROLLO DEL RECURSO***

Con el propósito de lograr un mejor aprovechamiento, conservación y manejo de los recursos hídricos, deben tomarse como base las siguientes guías de política general. Acatamiento a la legislación vigente

- Es necesario que todas las entidades usuarias del agua, tanto públicas como privadas, se sometan a la legislación vigente que faculta al INDERENA para reglamentar el uso del agua en el territorio nacional. Todos los proyectos de obras que utilicen el agua como recurso básico deben contar con la respectiva concesión así como el dictamen del INDERENA sobre el estado y manejo de las cuencas cuyas aguas se pretende utilizar.

Financiación

- Conviene fortalecer las asignaciones presupuestales del INDERENA y del SCMH para que puedan cumplir satisfactoriamente con las funciones y atribuciones que tiene en el territorio nacional.

Orientación de los Recursos Económicos

Las inversiones del sector deben orientarse de tal manera que tenga prioridad el manejo y control de los recursos hídricos dentro de la Cuenca del Magdalena-Cauca. En esta cuenca están concentrados tanto las mayores demandas de agua como los mayores deterioros de las fuentes de abastecimiento.

Servicios Hidrológicos

Debe acelerarse el proceso para que en un plazo breve la operación de todas las estaciones hidrometeorológicas esté a cargo del SCMH, excepto aquellas cuya operación está asignada expresamente por la ley a otras entidades.

Uso Múltiple

- Debe promoverse el desarrollo de proyectos que contemplen el uso múltiple del agua.

3.1. *Descripción de Programas*

Los programas del Sector de Recursos Hídricos que se viene adelantando y deben continuarse, se pueden resumir así:

INDERENA

- Administración de cuencas hidrográficas.
- Reglamentación y vigilancia de corrientes de uso público.
- Control de contaminación de aguas de uso público.
- Inventario de corrientes de aguas.
- Inventario de áreas inundables, prevención y control de inundaciones.

SCMH

- Instalación y operación de la red hidrometeorológica nacional.
- Servicios de información a la navegación aérea.
- Estudios hidrológicos, climatológicos y agrometeorológicos.
- Adiestramiento de personal técnico.

CAR

- Investigación y explotación de aguas subterráneas.
- Estudios hidrológicos dentro de su área.

CVC

- Reglamentación y control de aguas superficiales y subterráneas.
- Regulación del río Cauca.
- Administración de cuencas hidrográficas

CRQ

- Estudios hidrológicos dentro de su área
- Desarrollo de Cuencas Hidrográficas.

CORCHOCO

- Inventarios y Estudios Hidrológicos.

CORPOURABA

- Estudios Hidrológicos.
- Administración de Hoyas Hidrográficas.

4.0. *INVERSIONES PÚBLICAS*

Para el desarrollo de estos programas, el Plan de Inversiones Públicas 1971-1974 ha previsto las inversiones que se resumen en el siguiente cuadro:

INVERSIONES PUBLICAS -- RECURSOS HIDRICOS

(Miles de pesos)

Entidad	1972		1973		1974		Sub-Total		Total
	P. NaI.	Otros	P. NaI.	Otros	P. NaI.	Otros	P. NaI.	Otros	
INDERENA	16.329	11.297	22.933	12.000	74.500	14.000	113.762	37.297	151.059
SCMH	16.711	—	37.239	—	41.136	—	95.086	—	95.086
CAR	—	9.678	2.000	15.531	1.500	8.295	3.500	33.513	37.013
CVC	8.552	9.418	11.270	6.075	13.574	4.515	33.396	20.008	53.404
CORCHOCO	400	—	400	—	600	—	1.400	—	1.400
CRQ	250	1.200	300	800	350	800	900	2.800	3.700
CORPOURABA	—	2.300	—	2.000	—	—	—	4.300	4.300
TOTAL	42.242	33.902	74.142	36.406	131.660	27.610	248.044	97.918	345.962

SILVICULTURA, CAZA, PESCA

1.0. DESCRIPCION

La silvicultura, caza y pesca, ocupan un lugar destacado dentro de los recursos naturales renovables, y su desarrollo y aprovechamiento debe obedecer a una consciente planificación.

Las entidades más directamente involucradas en el país en el sector silvicultura, caza y pesca y bajo cuya responsabilidad se vigilan los aprovechamientos y se realizan las investigaciones para facilitar la planificación de su desarrollo son:

- Ministerio de Agricultura.
- Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA.
- Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAE.
- Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó, CORCHOCO.
- Corporación Autónoma Regional del Cauca, CVC.
- Corporación de Urabá, CORPOURABA.
- Corporación Regional del Quindío, CRQ.

1.1 Descripción General

a) Recursos Forestales

Colombia cuenta en la actualidad con aproximadamente 50 millones de hectáreas cubiertas con bosque en estado natural. De estas, alrededor de 25 millones son aprovechables.

El potencial de los bosques del país se calcula en 6.000 millones de metros cúbicos de madera de los cuales la tercera parte lo componen especies actual o potencialmente comerciales.

Los bosques en Colombia son heterogéneos y aquellos que pueden considerarse homogéneos o por lo menos de pocas especies, se encuentran en áreas limitadas y corresponden a los tipos de manglares, sajales, cuangariales y cativales. Los tres últimos grupos producen maderas de exportación. En el país pueden diferenciarse siete zonas forestales de interés económico: Amazonas, Pacífico, Medio Magdalena, Sinú-San Jorge, Serranía de los Motilones, Arauca y zonas boscosas de las regiones andinas.

La reforestación como actividad económica se inició hace unos quince años y en la actualidad cuenta el país con más de 30.000 hectáreas reforestadas, localizadas en su mayoría (60%) en el departamento de Antioquia.

Otros departamentos como Cundinamarca, Santander, Caldas, Quindío, Valle del Cauca y Córdoba, cuentan con plantaciones en menor escala. Las reforestaciones se hacen principalmente a base de pinos, cipreses, eucaliptos y teca.

El ritmo actual de plantación es del orden de 3.000 hectáreas por año.

Los estudios tecnológicos sobre propiedades y usos de maderas colombianas cubren alrededor de 100 especies. En el aspecto de silvicultura se han establecido cinco estaciones para investigación de tratamientos de esta especialidad y se han adelantado ensayos de adaptación de aproximadamente 100 especies de diversas procedencias.

Los inventarios forestales se han realizado en 3.000.000 de hectáreas hasta la fecha. Se han obtenido datos sobre volúmenes por hectárea, número de especies y grupos de aprovechamiento.

La producción bruta total de madera rolliza para uso industrial fue en 1970 de 2.700.000 m las especies más representativas son: el cuangare-virola, abarco, amarillo, cativo, cedro.

La exportación de productos forestales en 1970 fue de 239.000 m representados en trozas, madera aserrada, chapas, productos acabados y 560.000 Kg., de otros productos por un total de US\$ 3.612.000, con incremento gradual desde 1953, cuando la cifra por este concepto fue del orden de. US\$ 210.000.

La industria forestal colombiana es reciente. Solo a mediados del decenio de 1950 se instalaron industrias grandes, algunas con maquinarias modernas y eficientes para poder competir, con sus productos elaborados, en el mercado internacional.

En la actualidad, Colombia cuenta con las siguientes empresas manufactureras de madera: una fábrica de pulpa química de madera para suministrar su producto a otra empresa de cartones y papeles obtenidos bajo dos métodos, "Pulpa al Sulfito" y "Kraft modificado". Una fábrica de tableros de astillas y otras de tableros de fibras. La industria de la madera contrachapada (triplex) está muy bien representada por tres empresas grandes localizadas en ambas costas de los litorales Pacífico y Atlántico.

Dos grandes empresas productoras de molduras con 21 formas de productos cubren la demanda interna y exportan gran parte de su producción.

La industria de muebles en la actualidad es la más especializada. Existen 14 grandes empresas productoras de los más modernos y variados estilos. La industria del machihombre y parquets está representada por 10 empresas.

La fabricación de taninos a partir de la corteza de árboles maderables está representada por tres empresas. Cabe por último mencionar la industria del aserrado de la madera, la cual constituye el cimiento fundamental del procesamiento de productos forestales. Alrededor de 10 aserríos grandes entre antiguos y modernos se encuentran

esparcidos por todo el país y ubicados estratégicamente en los sitios más cercanos al bosque o a los puertos de exportación. Muy pocos son los aserríos altamente mecanizados y solamente dos son automáticos.

La industria menor también constituye en Colombia un proceso productivo no integrado. Aquí, es de importancia la explotación del látex de balata, el caucho, la ipecacuana y los frutos de dividivi, para la obtención de un sinnúmero de productos del bosque cuyos usos apenas son locales.

Estimativos en 1970 daban para la industria extractiva activos cercanos a los \$300 millones y para la transformación \$1.800 millones.

b) *Recurso Pesquero*

El INDERENA a través de la División de Pesca tiene a su cargo la definición de la política pesquera y la ejecución de actividades de investigación y fomento.

En el año de 1970 la producción pesquera arrojó la cifra de las 53.226.3 toneladas métricas, aumentando en un 13.1% el tonelaje obtenido en el año anterior. El valor comercial a nivel primario o de pescador fue el de 541.263.956 pesos. La pesca de agua dulce sigue representando aproximadamente las dos terceras partes de la producción total, pese al interés e incremento que se le ha dado a la pesca de mar.

El total aproximado de las embarcaciones dedicadas a las faenas de pesca es de 8.000 de las cuales 203 son de más de 10 toneladas. Durante el año de 1970 las exportaciones de productos pesqueros alcanzaron un valor de US\$ 5.000.000.00 incluyendo los peces ornamentales, los cuales presentaron una fuerte disminución en valores que significan el 29% y un aumento en las cantidades que representan un 13% en relación con el año de 1969.

El consumo nacional del pescado se calculó para el año de 1970 en 86.400.000 kilogramos o sea que hubo un relativo aumento en relación con el año pasado.

El consumo per capita fue de 3.6 kilogramos por año, cifra tremendamente baja si comparamos a Colombia con otros países tales como Noruega donde el consumo es de 61.3 kgs., o Japón con 49.4 por habitante.

En cuanto al número de pescadores, se cree que ha habido un incremento en relación con años anteriores. Las cifras pasadas han arrojado un promedio de 124.500 personas dedicadas a estas labores, de las cuales 89.500 pertenecen a pescadores permanentes y 35.000 a ocasionales.

c) *Recursos de Parques y Vida Silvestre*

El INDERENA a través de la División de Parques Nacionales y vida silvestre tiene bajo su responsabilidad los programas de protección, conservación, control, aprovechamiento, manejo y administración de los parques nacionales, la flora y la fauna silvestres.

Esta acción se desarrolla a través de dos subprogramas:

Investigación y Manejo de Parques.

Cobija la administración y desarrollo de las 5 zonas de reserva nacional como son:

El Parque Nacional Tayrona, la Isla en Salamanca, el parque de Puracé, la Cueva de los Guácharos y la Serranía de la Macarena. Investigación y Manejo de Fauna.

Se lleva a cabo la evaluación o inventario de la fauna a nivel nacional.

El resumen de las normas vigentes y la legislación actualizada, editada recientemente por el INDERENA, incluye desde resoluciones y acuerdos hasta instrucciones para la expedición de licencias de caza. Así se reglamentan el manejo, aprovechamiento, movilización, comercio de animales de fauna silvestre y sus productos, se reservan zonas y se reglamentan en forma técnica el manejo y la administración de las zonas de interés general, se reglamenta el ejercicio de la caza, se fomenta y se restaura la fauna silvestre, pro moviendo el desarrollo con utilización de nuevas y mejores técnicas de conservación y aprovechamiento.

La producción dedicada al consumo nacional no ha sido registrada por la gran heterogeneidad que encierra. Para 1970 la exportación de animales ascendió a 513.366 unidades por valor de US\$ 621.949 y la de pieles silvestres fue de 847.332 por valor de 115\$ 4.257.125, para un total exportado de 1.360.698 unidades por 115\$ 4.879.074. Las pieles de babilla y cocodrilo alcanzan el 44.61% de las unidades y el 46.59 del valor total exportado.

Inversiones y su crecimiento

Aunque el cuidado del recurso, por parte del Ministerio de Agricultura, dentro de su organización anterior data de hace más de veinte años. Las inversiones son significativas a partir de los últimos años y se presentan a continuación:

CUADRO No. 1

INVERSIONES EN LOS RECURSOS

(Miles de pesos)

Año	Vigilancia del recurso	Bosques	Parques y Vida Silvestre	Pesca
1969	10.043	25.675	4.598	10.854
1970	23.123	44.009	12.750	15.167
1971	28.685	57.040	10.532	14.600

Las cifras del cuadro anterior reflejan la inversión directa en cada actividad, es decir, excluyen los costos de funcionamiento y administración.

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS EN LOS RECURSOS 1972 – 1974

(Miles de pesos)

Entidad	1972		1973		1974		Total
	P. Nal.	Otros	P. Nal.	Otros	P. Nal.	Otros	
INDERENA	66.582	17.009	83.882	30.050	185.410	37.200	420.133
CAR	3.780	1.994	5.500	3.500	7.800	3.800	26.374
CVC	2.664	1.586	5.825	1.145	5.500	270	16.990
CRQ	2.309	550	2.950	550	800	3.900	11.059
CORCHOCO	800	—	700	—	1.500	—	3.000
CORPOURABA	450	3.050	228	2.822	—	—	6.550
TOTAL	76.585	24.189	99.085	38.067	201.010	45.170	484.106

2.0. *PRINCIPALES PROBLEMAS*

2.1. *Problemas Generales*

Debido a que la tarea nacional de conservación requiere la colaboración de todos, es preciso anotar el primer problema de gran magnitud: la falta de una conciencia de aprecio y defensa del medio y de sus recursos. Esta deficiencia ha ocasionado pérdidas monetarias de gran cuantía y graves consecuencias, en muchos casos difíciles de calcular pero ya perceptibles, tales como extinción de especies (capitán), o disminución sistemática de su tamaño (boca- chico); aumento considerable en el acarreo `de sedimento en las corrientes, con resultados altamente perjudiciales, como colmatación de embalses (Anchicayá) dificultades de navegación (río Magdalena, y grandes costos de mantenimiento de equipos (río Mayo).

Consecuencia directa del desconocimiento es la poca preocupación de los sectores financieros e industriales por realizar inversiones para aprovechar y desarrollar explotaciones forestales y pesqueras y sus correspondientes industrias afines.

2.2. *Problemas Institucionales*

a) Administrativos y de Programación

La labor cumplida por las entidades es satisfactoria, tanto administrativamente como en sus realizaciones, pues en términos generales la programación ha correspondido a la capacidad operativa y financiera. Sin embargo, algunos de los subsectores requieren una mejor definición de su programación a largo plazo, teniendo en cuenta las posibilidades de ejecución propias y de las entidades de otros sectores que deban colaborar en la realización de las obras que se proyecten.

2.3. *Problemas Técnicos*

En el aspecto de calidad de los productos pesqueros elaborados no existen normas actualizadas, ni sistemas de control operativo. Lo mismo puede decirse en el recurso forestal.

2.4. *Problema de Coordinación*

Es de consenso general la falta de coordinación entre las entidades del sector a nivel técnico. Este problema cubre tanto en el campo de pesca como el de bosques.

Se ha identificado la necesidad de un mecanismo que permita establecer coordinación efectiva en los objetivos y políticas de las entidades relacionadas con los recursos mencionados y complementación en sus planes y programas. Estaría formado por técnicos de las entidades de los sectores mencionados y por miembros de sus entidades de planeación.

En el sector forestal existe falta de coordinación. Por ejemplo, el INCORA fomenta colonizaciones y adjudica baldíos en áreas de reserva forestal. La Caja Agraria propicia, mediante créditos, la agricultura y la ganadería en áreas de vocación forestal.

2.5. *Problemas Financieros*

La conservación del recurso exige una vastísima acción de vigilancia, tanto en las zonas con explotación autorizada, los parques, las áreas de reserva, etc., la cual demanda

recursos financieros al menos cuatro veces superiores a los asignados en 1971 para este fin.

2.6. *Problemas de Recursos Humanos*

Prácticamente se carece de personal profesional intermedio; INDERENA ha tenido como parte de sus labores la de acometer la tarea de formar vigilantes, trabajadores y peritos en base a cursos de diferentes intensidades en colaboración con el SENA.

Existe exceso de profesionales con formación general y relativamente pocos especializados. En campos de gran importancia, tales como la silvicultura, la vida silvestre, las técnicas y la economía pesquera son contados los profesionales en el país.

3.0. *POLITICA GENERAL DE LOS RECURSOS*

3.1. *Introducción*

En primer término se debe destacar, que la orientación general del gobierno ha estado encaminada a facilitar en forma efectiva la solución de los problemas de conservación y de desarrollo de Silvicultura, Caza y Pesca. Para lograr estos objetivos se ha hecho el reconocimiento de que este es un sector básico para la economía nacional al crear entidades especializadas, con funciones específicas en cada uno de los campos. En esta forma cuenta el país con los instrumentos legales y operativos necesarios para ejecutar en forma permanente y coordinada las políticas propias de cada subsector, dentro de un plan integrado, el cual a su vez estará ligado a los demás planes de desarrollo nacional a través de los ministerios y del Departamento Nacional de Planeación.

3.2. *Principios Generales*

Principios básicos que orientan la política del sector:

- Manejo con miras al aprovechamiento económico y desarrollo progresivo, de los recursos de bosques, parques nacionales, fauna silvestre y pesca.
- Vinculación efectiva a la economía colombiana de los recursos cuyo aprovechamiento pueda ser acometido de inmediato.
- Vigilancia, control y asesoría técnica a las explotaciones existentes.
- Recuperación de zonas cuya riqueza ha sido agotada aunque no en una forma irreversible, repoblándolas con las especies originales o adaptadas.
- Formación de recursos humanos idóneos en técnicas de conservación.
- Divulgación especializada sobre métodos de explotación de recursos despertando la inquietud de conservación.
- Organización y orientación de las comunidades campesinas dedicadas a actividades pesqueras, forestales y de colonización.

3.3. *Metas a Corto Plazo*

A medida que los resultados de las investigaciones suministran orientaciones definidas sobre los métodos de desarrollo y conservación del recurso, se elaborarán normas concretas sobre su aprovechamiento. Además se presentarán al Congreso

proyectos encaminados a revisar la legislación actual, a fin de facilitar el desarrollo de los recursos naturales, especialmente los bosques y la pesca.

Metas que se proponen para el desarrollo de los recursos naturales en los próximos tres años:

- Inventario y evaluación integral del recurso Silvicultura, Caza y Pesca, concentrando los esfuerzos de investigación en aquellas regiones que ofrecen alta potencialidad y buenas posibilidades de desarrollo.
- Delimitación de las áreas de vocación forestal del país, de terminando sus funciones protectoras, culturales o económicas y selección de las áreas más adecuadas para reforestación, teniendo en cuenta su localización, vocación natural, y características físicas técnicas y económicas.
- Orientación de las actividades de reforestación, promoviendo y estimulando la plantación de especies aprovechables a corto plazo y que satisfagan necesidades de materia prima que se estén importando a la nación, a un ritmo de plantación, de 10.000 hectáreas por año.
- Delimitación de las áreas que por sus características específicas de flora, fauna y paisaje merezcan ser declaradas parques nacionales.
- Colaboración, fomento y ejecución de investigaciones tecnológicas sobre las características de este recurso y su industrialización.
- Análisis de los problemas de las organizaciones campesinas y cooperativas del sector, considerando las resistencias comunitarias para la conservación de los recursos y sus implicaciones sociales. Con los resultados de estos análisis se irá orientando el sistema de fomento y vigilancia de las explotaciones rurales.
- Vigilancia y control del recurso para asegurar una adecuada conservación de los mismos.
- Establecimiento de normas para la explotación y comercialización de pesca tanto de agua salada como de agua dulce.
- Promover y realizar actividades de divulgación general y de educación sobre conservación y desarrollo del recurso silvicultura, caza y pesca.
- Evaluación de los recursos pesqueros de los mares colombianos y promoción de su aprovechamiento industrial.
- Investigación de los recursos de fauna, normalización de su aprovechamiento y fomento de especies en peligro de ex- Unción.

3.4. *Programas*

A continuación se presentan los planes del gobierno para la realización de los objetivos, durante el período de 1972-1974.

Los programas serán descritos por entidades en el siguiente orden: INDERENA, CAR, CORCHOCO, CVC, CORPOURABA.

El INDERENA a través de sus diferentes divisiones desarrollará los siguientes programas y proyectos:

- a) Subsector Forestal
 - Adaptación de especies y administración de bosques artificiales, cuya finalidad es establecer parcelas de investigación con especies foráneas y nativas, que hayan mostrado características destacadas de crecimiento y utilidad comercial. Sobre la

base de resultados en estas plantaciones experimentales se tecnificará la administración de bosques artificiales.

- Estaciones de silvicultura tropical, con el objeto de estudiar técnicamente los bosques naturales del país. Se efectuará en los bosques de la reserva forestal del Pacífico, donde la industria maderera tiene su mayor centro de aprovechamiento, y en la región de Urabá y Carare-Opón.
- Determinación de propiedades de las maderas, encaminado a conocer las características técnicas, mecánicas y físicas de las maderas de la zona del Pacífico, Urabá y Caquetá.

Las informaciones obtenidas permitirán ampliar el uso de la producción de los bosques de dicha zona.

- Plantaciones industriales de bosques: aprovechamiento de áreas marginales para prácticas agropecuarias y terrenos donde el rendimiento del suelo sea mayor con plantaciones de bosques que con cualquier otro uso.
- Inventario forestal: se ha iniciado en zonas del sur de la Costa del Pacífico y de la hoya media y baja del río Atrato, y en la región del Caquetá. El conocimiento cualitativo y cuantitativo de los bosques facilita darles una administración técnica adecuada, y despierta un interés particular por adquirir concesiones.
- Control y revisión de aprovechamiento forestales: la explotación forestal requiere control y revisión permanente por parte del Estado, como garantía de que el bosque se aproveche racionalmente. Este proyecto se desarrolla en todo el país y cubre todas las áreas de bosque bajo aprovechamiento autorizado.

Recursos de Parques y Vida Silvestre

Investigación de Fauna

Las Investigaciones sobre las diferentes especies de mamíferos en el país se ha venido realizando desde 1969 y se prevé que para el próximo año se pueda comenzar con el inventario de las aves y posteriormente el de los reptiles. Se incrementará la investigación básica dirigida preferencialmente a las zonas y especies de vida silvestre actualmente más explotables.

El INDERENA se encuentra interesado en el establecimiento de zocriaderos y en apoyar su instalación por cuenta de particulares. El objetivo de los zocriaderos es la cría comercial de aquellas especies de valor económico, que se encuentran más amenazadas por la intensa explotación de sus ambientes naturales.

Investigación de Parques

El establecimiento de parques nacionales, áreas naturales únicas, santuarios, reservas y territorios faunísticos, parece ser una de las medidas más acertadas que se han tomado, fruto de las investigaciones, para facilitar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Las áreas degradadas y las seriamente alteradas por el hombre, en donde las condiciones de fauna y flora justifiquen su restauración y conservación serán delimitadas y protegidas.

El INDERENA realizará el inventario de áreas susceptibles de ser declaradas como parques nacionales, a fin de reservarlas antes que se modifiquen sensiblemente, aunque el mismo Instituto no pueda desarrollarlas de inmediato.

Manejo de Fauna

Comprende el proyecto de manejo de territorios de fauna en los Llanos Orientales, especialmente en lo que se refiere a la reserva del Tuparro, el cual comenzó en el presente año con su delimitación e inventario de la fauna y la flora.

Manejo de Parques Nacionales

El INDERENA a través de la División de Parques Nacionales y Vida Silvestre ha elaborado el programa tendiente a obtener una efectiva protección de la reserva de la Macarena, el cual comprende los siguientes puntos:

- a. Nueva alinderación para la reserva.
- b. Requisitos para el otorgamiento de títulos de propiedad, crédito y facilidades de comercialización en las zonas sustraídas de la reserva.
- c. Programas de extensión para los colonos, sobre la necesidad de conservar la reserva.

Se buscará la participación de las asociaciones de usuarios campesinos, en los programas de vigilancia.

- d. Conveniencia de cambiar el régimen de reservas por el de parque nacional.

Recurso Pesquero

Piscicultura Tropical

Orientada hacia el estudio y fomento de las especies de aguas continentales, con el objeto de elevar el nivel nutricional y garantizar un mayor bienestar en la población de bajos ingresos.

Aunque la piscicultura en el país se había venido haciendo con especies foráneas tales como la trucha, la tilapia, la carpa, etc., se recomendó en el "Primer Seminario sobre Piscicultura en Colombia" la conveniencia de hacerla en base a especies autóctonas, tales como el bocachico, la mojarra, etc., y más bien restringir la proliferación de algunas de estas, que quizás podrían afectar el equilibrio ecológico; por otra parte, se señaló la necesidad de preservar o reconstruir los sitios naturales.

Para comienzos de 1973 se prevé la iniciación del "Proyecto de Pesca Continental", con estos objetivos:

- a) Estudiar y evaluar la riqueza íctica continental, realizando los inventarios necesarios en los diferentes medios dulcea cuícolas del país.
- b) Adelantar los estudios de dinámica de poblaciones de las especies de mayor interés comercial, con el fin de definir a la mayor prontitud una política sobre fomento y reglamentación de capturas.
- c) Estudiar y proponer una red adecuada de estaciones piscícolas, teniendo en cuenta las ya existentes, para que se encarguen de afrontar las necesidades más urgentes de las distintas regiones limnológicas del país.
- d) Poner a funcionar correctamente estas estaciones.
- e) Orientar por intermedio de expertos internacionales a las contrapartes colombianos.

f) Servir como organismo consultivo del gobierno y de la industria, en todos los aspectos de la administración y fomento piscícola continental.

g) Preparar por medio de becas en el exterior, al personal técnico nacional.

Por otra parte se dará especial estímulo a la pesca artesanal, a través de la promoción y apoyo de las cooperativas de pescadores, buscando la participación de la Caja Agraria, para el otorgamiento de crédito y del IDEMA para la comercialización del producto.

Pesca Marítima

El INDERENA cuenta con el Proyecto para el Desarrollo de la Pesca Marítima, cuya finalidad es la de contribuir al Desarrollo de las pesquerías por medio de servicios consultivos, pesca exploratoria, pesca experimental y capacitación de los biólogos de pesca y de los pescadores.

Debido a los resultados obtenidos por este proyecto y a la necesidad de continuar con las investigaciones, se ha convenido en prolongarlo por un año más, de tal manera que la asistencia técnica extranjera permanezca hasta comienzos de 1973.

Las investigaciones del Proyecto para el Desarrollo de la Pesca Marítima INDERENA-FAO han arrojado cifras estimulantes en cuanto a otros recursos, que quizás en un futuro no muy lejano puedan llegarse a explotar en forma comercial, tales como calamar, jaiba, Paniagua, sardina, etc.

Debido a lo anterior y a la estandarización en la pesca de camarón, el INDERENA ha puesto en marcha un plan tendiente a obtener la diversificación en las explotaciones de los recursos marinos, con el objeto de que todos los esfuerzos no se concentren en uno solo como el camarón, sino más bien en otros, tales como, la pesca blanca (atún, etc.).

CAR

Las actividades de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR, en el sector de recursos naturales serán las siguientes:

a) Plan de Reforestación

Aproximadamente la mitad del área de la Sabana de Bogotá y del Valle del río Suárez (290 mil hectáreas) está constituida por suelos erodados, bosques degradados y páramos. Con el fin de recuperar y aprovechar los suelos y transformar los bosques degradados, la CAE en 1969 inició un vasto plan de reforestación.

El plan comprende la iniciación de los dos viveros grandes: las negociaciones con los propietarios de las tierras reforestales (consorcios); la reforestación de los terrenos y el mantenimiento de las plantaciones.

b) Parques Forestales y Centros de Recreación

Como parte de este programa se construyó el Parque Forestal de la Calera con colaboración de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Adicionalmente se están programando los parques de la Herrera y Guatavita. Además se han iniciado parques urbanos en las poblaciones de Cucunubá, Tenjo, Guachetá, Suesca, Bojacá y Chiquinquirá y se ha venido colaborando con el Distrito para la construcción del parque del Tunal, al sur de la ciudad.

Corporación para el Desarrollo del Chocó

La Corporación para el Desarrollo del Chocó llevará a cabo los siguientes programas dentro de su área de jurisdicción:

- a) Aerofotogrametría e inventario de los recursos naturales.
- b) Reconocimiento del estado actual de la Industria maderera.
- c) Otras obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de la región como transportes, navegación, electricidad, comunicaciones y obras de desarrollo rural y urbano.

CVC

La Corporación Autónoma del Cauca, CVC, adelanta en el campo de los recursos naturales, además de sus programas de adecuación de tierras, proyectos de manejo de las cuencas de los ríos Calima, Nima y Cali. Asimismo continúa con los proyectos de investigación y aprovechamientos forestales, de vigilancia de parques nacionales y de estudios de pesca, fauna y flora en la zona de su jurisdicción.

Corporación Regional del Desarrollo de Urabá

La Corporación Regional del Desarrollo de Urabá, CORPOURABA, está en período de organización y su plan inicial es la investigación de los recursos físicos para el desarrollo integral de la región. Paralelamente a este plan se contempla el estudio de algunas obras urgentes de infraestructura, tales como transportes, potencia hidroeléctrica y adecuación de tierras.

XVI

POLITICA DE VIVIENDA

1.0. DESCRIPCIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL SECTOR VIVIENDA

El sector vivienda se ubica dentro de un sector más amplio que incluye el contexto espacial (sector urbano y regional) y el conjunto de procesos necesarios para conformarlo (sector de la construcción). La suma de estos elementos puede ser denominada "hábitat", concepto que involucra el medio ambiente físico en que habita la sociedad, las relaciones entre esta y el medio, y las actividades que se desarrollan para construirlo. Tanto las políticas de vivienda, como su descripción y diagnóstico deben necesariamente referirse, por lo tanto, a este contexto más general del sector.

1.1. Ubicación de sector en la economía

En una economía en proceso de industrialización se produce una interrelación entre desarrollo urbano y desarrollo económico. La concentración espacial es una de las condiciones del proceso de producción industrial, al cual luego se agrega la concentración de los servicios, paralelamente al de la población. El crecimiento de las ciudades en Colombia, sin embargo, ha adquirido en los últimos decenios, una dinámica en cierta forma no proporcional al desarrollo de los procesos productivos mencionados. La estrechez del mercado y el carácter limitado de las oportunidades de inversión en el sector industrial manufacturero, sumado a la demanda creciente por acomodaciones urbanas, producen una polarización de los recursos de inversión hacia la propiedad raíz. Esta se valoriza en forma rápida y constante por la misma presión de la demanda y en parte, significativa también, por la internalización que hace el inversionista privado de las inversiones del sector público en infraestructura y de la comunidad como un todo en el mejoramiento y desarrollo de la ciudad. Este dinamismo del sector, que le confiere un papel importante en la estrategia de desarrollo, se ve actualmente coartado, entre otras limitantes que se analizan posteriormente, por la orientación de la inversión en construcciones de tipo suntuario, lo cual limita su efecto a un grupo limitado de inversionistas, de compradores, de mano de obra utilizada y de sectores proveedores de insumos. Este mismo efecto limitado de la actividad constructora, que significa una utilización deficiente de los recursos, se observa a nivel regional. En la edificación de viviendas se calcula que las cinco ciudades mayores del país, con el 28% de la población, concentran el 71.2% de la inversión total, proporción que ha ido en aumento, por cuanto en 1965 era de solo 66.2%¹.

Estas limitantes, junto a impedimentos de tipo institucional y financiero, hacen que la contribución del sector de la construcción al producto bruto interno sea relativamente baja, de un 3.3 % para la construcción total y del 1.2% para la edificación urbana en el año de 1969². A esto se suma el ritmo fluctuante que es característico de la actividad constructora. En la última década, es posible identificar, dentro de un ritmo ascendente en la contribución al PBI de la construcción como un todo, y descendente para la edificación urbana, algunos períodos³; hasta 1962, con un crecimiento dinámico de la actividad constructora privada y pública; de 1963 a 1965, durante los cuales la actividad decreció notablemente; de 1966 a 1968 en que se incrementó la construcción pública mientras

¹ DNP, Unidad de Recursos Humanos, "Evaluación Crítica de las Estadísticas y Estimación de la Actividad Edificadora en el país. 1965-1910". Bogotá, octubre, 1971; pág. 41.

² DNP, "Resumen Breve de Flujos Financieros Hacia la Edificación Urbana", Bogotá, diciembre, 1971; Cuadro No 2.

³ Ver DNP, id. Cuadro N 2.

descendía la edificación privada; y los años recientes, en que se mantienen relativamente estas tendencias. El descenso en la edificación urbana proviene en gran parte de la disminución en la edificación de viviendas, ya que estas constituyen la proporción mayoritaria de la edificación total⁴.

Esta situación se refleja necesariamente en el empleo generado por la actividad constructora. Del total de la población económicamente activa, el empleo en la construcción ha representado el 3.5, 4.3 y 4.7% en los años 1951, 1964 y 1970⁵, que, de acuerdo con algunas estimaciones, resulta aún bajo para países con el grado de desarrollo de Colombia⁶. Dos consideraciones deben tenerse en cuenta al evaluar estas cifras sobre el papel de la construcción y la edificación de viviendas en la economía: primero, que el efecto total sobre esta es en realidad mayor si se toman en cuenta las repercusiones sobre otros sectores de la economía, en términos de consumo de productos manufacturados y servicios del comercio y transporte, en términos del empleo generado por estos sectores y en términos de la provisión de una infraestructura para estas actividades. Los análisis que se realizan sobre este aspecto en el DNP dan una indicación clara de estos efectos, no contabilizados generalmente. En segundo lugar, en las estadísticas anteriores no se contabiliza generalmente la contribución de la edificación de viviendas directamente por las familias de bajos ingresos. Una estimación realizada en el DNP para Bogotá indica que hasta un 40% de las viviendas construidas hasta 1970 eran de este tipo, y si bien en área, inversión, empleo generado representan montos inferiores a su equivalente en viviendas de familias de ingreso más alto, el monto acumulado por la magnitud de esta actividad es significativo⁷. Hechas estas observaciones, sin embargo, es posible concluir que la contribución del sector a la economía podría ser mayor que la actual. Las causas del comportamiento de la construcción que se ha analizado para la década pasada están referidas, aparte de los altibajos generales de la economía durante este período (especialmente la depresión de 1967), a la deficiencia de los sistemas institucionales y financieros para captar ahorros para la vivienda, y en cierta medida, todavía no especificada, por la prevención de algunos grupos de inversionistas respecto a medidas en estudio del sector público y que han sido interpretadas en forma desfavorable, tales como el proyecto de ley de reforma urbana. Las posibilidades de modificar estas condiciones que limitan el papel del sector en la economía se analizan más adelante.

1.2. *Limitaciones Actuales al Desarrollo del Sector*

El análisis realizado indica que las principales limitantes al desarrollo del sector se encuentran en la deficiencia de los sistemas de captación y adjudicación de recursos para la vivienda y en el efecto negativo de esta limitante sobre la capacidad de la oferta. En parte, esta deficiencia se origina en una interpretación incompleta de la demanda.

⁴ ver DNP, Unidad de Recursos Humanos, op. cit.; Cuadro N 1. De acuerdo a los tabulados de licencias de construcción del DANE, en 1970 la edificación de viviendas representó el 84.2% del total del área edificada urbana. Si se tiene en cuenta que en las licencias hay subestimación de las viviendas construidas. la proporción puede ser aún mayor.

⁵ ICT, "Vivienda y Desarrollo Urbano", Bogotá, 1970.

⁶ OIT, "Hacia el Pleno Empleo", Ginebra, 1970; pág. 138. Para países con un ingreso per capita sobre los 350 dólares, la OIT estimó usual un empleo en la construcción entre un 10 y un 15% de la población económicamente activa no agrícola, mientras que en Colombia en 1967 era de solo 7%.

⁷ Ver Unidad de Desarrollo Regional Urbano, DNP, "La actividad constructora Popular en Bogotá, Análisis general y elementos para una política de apoyo", 1972.

La interpretación tradicional de la demanda de vivienda en términos de un "déficit" de unidades de cierta norma determinada, diferenciadas solo por sus especificaciones técnicas y su costo, es incompleta e inadecuada, por cuanto, primero, reduce la actividad del sector a la solución de un "problema habitacional" en vez de concebirla como una actividad que debe incrementarse por su contribución al desarrollo; segundo, limita la oferta de viviendas a unos pocos tipos de productos con características fijas sin reconocer que la demanda real es de una gran heterogeneidad, que se expresa en combinaciones de los tres elementos básicos de la vivienda: su ubicación, tipo de tenencia, y standard material, lo adecuado de los cuales varía de una situación familiar a otra; tercero, porque las dos interpretaciones anteriores limitan las posibilidades de captar recursos que estarían disponibles para la vivienda como actividad productiva y en combinaciones variadas de sus tres elementos básicos; y finalmente, porque no son solo las necesidades objetivas de vivienda de los demandantes las que motivan la disponibilidad de recursos y su inversión, sino también las expectativas económicas y sociales que la adquisición de una vivienda puede satisfacer., Para todos los niveles de ingreso, la inversión en vivienda tiene particularmente esta característica cuando las condiciones generales de la economía ofrecen pocas oportunidades seguras de inversión en otros sectores.

Esta interpretación incompleta de la demanda impide detectar la naturaleza de los recursos existentes y las condiciones en que es posible utilizarlos, adecuando los mecanismos financieros, normativos y organizativos de los sectores públicos y privado a las necesidades posibilidades y expectativas de los demandantes. Esta interpretación se extiende a la identificación de los submercados de vivienda existentes, sus características y funcionamiento. La estimación incompleta de las condiciones de la demanda hace que las presiones e incentivos utilizados tradicionalmente por el sector público para modificar los mecanismos mencionados encuentren resistencia en las instituciones encargadas de manejarlos. Por su parte, estas han demostrado extrema dependencia de las medidas gubernamentales de financiamiento, así como deficiencias en su esfuerzo por captar directamente los recursos de la demanda. En estas circunstancias, los incentivos estatales a la actividad edificadora de viviendas adquieren importancia significativa, a condición de que se definan mediante una evaluación correcta de la demanda. La naturaleza heterogénea de la demanda, reconocida solo parcialmente por el mercado de vivienda formalmente organizado, ha dado origen a la formación de otros submercados, que dentro de sus limitaciones, persiguen satisfacerlas. En efecto, aparte del sub mercado comercial, que ofrece urbanizaciones y viviendas para los sectores de ingresos medios y altos, y el submercado de vivienda pública, dirigido a los sectores de ingresos medios-bajos, existen por lo menos otros tres submercados no reconocidos formalmente, que están constituidos por aquella parte de la inversión privada dirigida a la provisión de arriendos tipo inquilinato, por las urbanizaciones piratas o clandestinas, y por los barrios de invasión. También es posible incluir dentro de este grupo el submercado de fondos destinados a la mejora y ampliación, y por lo tanto, valorización de viviendas existentes, actividad que tiene una magnitud significativa pero a la que solo se ha reconocido importancia marginal. La magnitud de estos submercados, especialmente de aquellos no integra dos o coordinados con los anteriores, como es el caso de las urbanizaciones clandestinas, indica que una parte considerable de los recursos disponibles para vivienda no son captados por los sistemas actuales de financiamiento. Por otra parte, la utilización que se hace en estos submercados de los recursos laborales, de tierra, de materiales y organizativos, a pesar de ser relativamente adecuados si se tienen en cuenta

las limitaciones existentes, podría ser más eficiente si se captaran y organizaran dentro de los mercados comercial y público de vivienda.

La captación de los recursos para vivienda de los sectores de ingresos medios y altos no es una limitante significativa, por cuanto estos recursos se encuentran relacionados con los ingresos monetarios de los demandantes y son, por lo tanto, susceptibles de integrarse en un sistema de ahorro y crédito de características más o menos tradicionales, donde la relativa estabilidad de los ingresos permite utilizar mecanismos de recuperación fáciles de operar. Las limitaciones se encuentran más bien en el uso de estos recursos, que tradicionalmente se han orientado hacia la edificación de viviendas innecesariamente amplias, con especificaciones altas y con patrones de asentamiento de baja densidad, que representan un uso deficiente de la tierra y otros recursos disponibles, especialmente los destinados a la provisión de servicios urbanos básicos. Además, la valorización de estas viviendas, que se produce por una internalización de las economías externas producidas por el desarrollo urbano en general, no es recuperada por la comunidad, sea a través de impuestos u otras medidas que permitan su distribución. Todas estas condiciones hacen que la utilización de los recursos disponibles beneficie solo a una fracción limitada de los demandantes. Otra limitante existente en los sistemas de financiamiento de este sector es la discontinuidad de los recursos crediticios, lo cual contribuye a aumentar el comportamiento cíclico de la actividad constructora, con efecto negativo en los precios y en el empleo.

Respecto a la captación de los recursos de los sectores de ingresos medio-bajos y bajos, la principal limitante se encuentra en la incapacidad que han demostrado los mercados de vivienda comercial y pública para adaptarse a las condiciones especiales de este tipo de demanda. Una de estas características es la inestabilidad de los ingresos de los demandantes, lo cual dificulta su integración a sistemas de financiamiento basados en el pago de cuotas mensuales regulares y que se calculen como una proporción constante del ingreso mensual. Sin embargo, la construcción progresiva que se produce en los mercados de urbanizaciones piratas o de invasiones se adapta a estas circunstancias, porque se paga a medida que se construye. Por otra parte, en este tipo de desarrollos la familia aporta recursos organizativos y laborales que no son comúnmente reconocidos, excepto en los proyectos de autoconstrucción oficial; estos, sin embargo, utilizan solo la mano de obra familiar, y bajo un sistema de construcción no tan flexible como en la autoconstrucción popular. Las razones por las cuales el mercado comercial organizado y el mercado oficial no han entrado a captar estos recursos se encuentran, primero, en que han desconocido su magnitud y características, ya que su estudio es muy reciente, y segundo, porque bajo los sistemas financieros que poseen aparece esta como una Inversión no rentable. Pero si se observa la capacidad de ahorro e inversión que se manifiesta en las urbanizaciones clan destinadas, se concluye que mediante una adaptación de tales sistemas puede considerarse la financiación de este sector como viable y productiva. Lo que se requiere es un sistema de crédito y asistencia técnica que apoye el proceso continuo y acumulativo de construcción más adaptable a las posibilidades de las familias de este nivel de ingresos. En estas circunstancias, es posible que el apoyo a este proceso continuo de edificación permita disminuir las fluctuaciones desfavorables que caracterizan esta actividad, no solo en la demanda de materiales de construcción sino también en la oferta de empleo. Contrario a la opinión generalizada, estos barrios utilizan mano de obra no familiar en proporciones significativas.

Las limitantes anteriores, especialmente en lo que se refiere a la captación de los recursos de la demanda, conducen a una situación en que los mercados habitacionales

formalmente organizados, solo pueden ofrecer limitados tipos de soluciones y solo en cantidades limitadas. Siendo la demanda en todos los casos mucho mayor que la oferta, es esta última la que domina el mercado, definiendo unilateralmente las características de las viviendas a producir, fijando su precio y sus condiciones de pago. En estas circunstancias, la presión por reducir los costos y por hacer un uso más eficiente de los recursos se relega a segundo plano. Esta situación se ve a su vez agravada por el funcionamiento de los mercados de insumos, especialmente de tierras y de materiales de construcción, en que también es la oferta la que fija sus condiciones. En el caso de la tierra, esto es el resultado del hecho de que se valoriza aún sin ser edificada. La resistencia de los productores de materiales de construcción a aumentar su capacidad productiva se justifica en parte por la inestabilidad de la financiación de la construcción de viviendas, mencionadas anteriormente. Sobre este aspecto particular es posible detectar una limitante importante, relacionada con la falta de organización de la industria de la construcción en sus etapas de extracción, elaboración de materiales y construcción propiamente tal. Particularmente la etapa intermedia de elaboración no ha sido tradicionalmente atendida, en lo referente tanto a organización y racionalización, como a su adecuado financiamiento.

El funcionamiento del mercado de tierras presenta por su parte limitantes serias al desarrollo del sector. En primer lugar, la deficiente restitución del valor social acumulado de las tierras particulares a la comunidad, limita a un sector reducido de la población los beneficios del desarrollo urbano y las posibilidades de reinversión. En segundo lugar, el aumento de los precios de la tierra, que se originan en la existencia de zonas no desarrolladas dentro del área urbana, tiene como efecto el aumento excesivo de los precios de la tierra en general. Estas tierras, algunas dotadas de servicios, se mantienen sin edificar a la espera de un aumento de valor. En tercer lugar, las normas de ocupación de la tierra residencial impuestas por los reglamentos de zonificación hacen que se destine una proporción considerable del área urbana a desarrollos de densidad baja o media. Esto último afecta especialmente las posibilidades de hacer efectiva la demanda de vivienda de los sectores de ingresos medio-bajos y bajos, que no tienen acceso a estas tierras no tanto por el costo unitario de ella sino por el área mínima de los lotes que se permite comprar y que es extremadamente grande. Al evaluar este objetivo debe tenerse en cuenta que para estas familias la primera prioridad en la demanda de vivienda es la seguridad de tenencia de un lote, donde puedan construir paulatinamente. Aparte de los efectos sobre las posibilidades de hacer efectiva la demanda potencial de vivienda, estas limitantes tienen efecto desfavorable sobre el patrón de desarrollo urbano, dispersando la ciudad y haciendo inconveniente y costosas las actividades de la población y la provisión de servicios. La falta de una planeación urbana que reconozca estas prioridades aparece entonces como otro limitante importante al desarrollo del sector. Una de las maneras de hacer presión sobre el mercado de tierras para alcanzar un uso más intensivo y conveniente podría ser la consolidación de subcentros de actividades comerciales, administrativas, productivas y administrativas en varios sectores de la ciudad. Este mismo principio podría aplicarse a nivel regional, para materializar el potencial de desarrollo en algunas regiones del país, aparte de las áreas metropolitanas consolidadas. El conjunto de las limitantes analizadas tiene efecto negativo sobre el sistema de vivienda, tanto desde el punto de vista de la demanda y de la oferta como del contexto general de desarrollo del país. Desde el punto de vista de la demanda, las limitantes mencionadas impiden responder en forma adecuada a las necesidades, recursos y expectativas de los demandantes, en tipo de viviendas ofrecidas y en cantidad. Esta deficiencia puede

evaluarse analizando la relación entre la capacidad de pago de los demandantes (magnitud y secuencia en el tiempo), el valor de la vivienda que adquieren o arriendan, y los costos de operación, que incluyen cuotas de amortización o arriendo y mantenimiento. La conclusión general a este respecto es que excepto para una minoría, las viviendas ofrecidas por los mercados comerciales y públicos significan costos de operación altos respecto a la capacidad de pago de los demandantes, sin relación con el valor real de la propiedad. Esta anomalía es menos aguda en los mercados no organizados, pero aquí el problema es de recursos potenciales mayores a los utilizados efectivamente. Desde el punto de vista de la oferta, en general los objetivos de los diferentes sectores productores, políticos, comerciales o simplemente habitacionales no se están cumpliendo sino en proporción mínima y los medios disponibles no se están utilizando plenamente. Esta deficiencia puede evaluarse analizando la relación entre la inversión hecha en vivienda y la recuperación de la misma (monto y secuencia en el tiempo). En el caso del sector público, la inversión no produce el número de viviendas que permitiría un uso más eficiente de los recursos, y la recuperación de la inversión es baja y lenta, por lo cual la desfinanciación de este sector es crónica. Respecto al sector comercial, la inflación de los costos hace que el número de viviendas producidas con una inversión dada sea reducido, aunque la recuperación sea conveniente comercialmente. En el sector popular, la falta de organización, financiamiento y asistencia técnica hace que la inversión sea menos productiva que lo que podría serlo. El efecto global de estas limitantes sobre el contexto general del país puede medirse en varios aspectos. Se produce un patrón de asentamiento disperso, costoso e inconveniente para la población que lo habita. El efecto económico sobre la producción y el empleo es bajo, porque la actividad se mantiene a niveles bajos y la satisfacción de las necesidades habitacionales de las familias y de la comunidad total es también baja.

1.3. *Limitaciones determinantes del sector*

Resumiendo el análisis anterior, es posible identificar tres tipos de limitantes básicas al desarrollo del sector:

La orientación y estructura de los sistemas de captación de recursos de los demandantes de la vivienda, basada en una interpretación incompleta de la demanda y en una evaluación inadecuada de la viabilidad económica del apoyo a la edificación de vivienda de grandes sectores de las familias urbanas. La utilización y distribución deficiente de estos recursos por parte de la oferta, en términos de continuidad en el tiempo y de cobertura de la población demandante. La estructura de la industria de la construcción y de los mercados de insumos para la edificación urbana, especialmente la de materiales y el mercado de tierras.

2.0. *POLITICAS GENERALES DE VIVIENDA*

Para alcanzar el objetivo de desarrollar al máximo posible las fuerzas productivas del sector, es necesario concentrar el esfuerzo en algunos aspectos estratégicos que, de acuerdo con el análisis realizado, se refieren principalmente a tres limitantes básicas: es necesario modificar los sistemas de captación de recursos y su distribución; establecer una política de tierras y desarrollo urbano en general; y organizar la producción del sector, todo esto dentro de un marco general de desarrollo regional dirigido a canalizar el potencial de desarrollo de las regiones no metropolitanas, captando los recursos

disponibles y mejorando sus condiciones. Por cuanto la política va dirigida no solo a la construcción de viviendas sino al mejoramiento general de las condiciones de habitabilidad, su ejecución es responsabilidad de Instituciones no exclusivamente de vivienda. Es necesaria la participación de entidades que trabajan en el campo de la educación, recreación, salud, bienestar familiar, recreación, etc., así como de instituciones vinculadas directa o indirectamente a la construcción de los diferentes elementos de la infraestructura urbana.

2.1. *Captación y utilización de recursos*

La orientación general de esta política es la de ampliar la base de captación de recursos mediante una modificación de los sistemas actuales de financiamiento, con base en la premisa de que existen recursos potenciales importantes no utilizados porque tienen características y modalidades diferentes a las asumidas por los organismos financieros y con los cuales operan. También es elemento esencial de esta política la distribución de recursos dirigida a mayor número de familias y en condiciones de recuperación que haga posible la acción continuada sobre el sector.

Los elementos esenciales de la política de captación de recursos son los siguientes:

- a) El esfuerzo principal debe dirigirse a la captación de los recursos de la demanda. Dada la naturaleza heterogénea de la demanda y las características variables de sus recursos el sistema para consolidar este fin debe tener determinantes especiales. Primero, debe estar integrado dentro de una acción que apoye en la forma más amplia posible la actividad de edificación de vivienda, no solo en lo referente a la construcción de nuevas unidades, sino también de adquisición de lotes, compra de materiales, dotación de servicios, ampliación y adaptación de viviendas existentes, adquisición de viviendas ya construidas, etc., a fin de que tanto los recursos monetarios de los demandantes como los laborales y organizativos puedan ser captados y utilizados. Esto significa reconocer a la actividad edificadora como un proceso continuo que debe ser apoyado mediante la provisión de servicios abiertos de tipo crediticio, legal, de asistencia técnica, etc., y no canalizado únicamente a la construcción de proyectos cerrados de vivienda. En segundo lugar, esta acción debe estar apoyada en un sistema de ahorro y crédito suficientemente amplio y flexible, accesible a diferentes tipos de demandas, a fin de captar los recursos monetarios de los demandantes en la cantidad y modalidad de pago que permita incluir al máximo posible. Todo esto significa que la totalidad de la casa, como producto, se abre en una serie de componentes crediticios, materiales, legales y sociales, a fin de que cada demandante localice, dentro de las combinaciones posibles, su propia demanda.
- b) La recuperación de la valorización de la tierra urbana alcanzada en virtud de la provisión de infraestructura por parte del sector público y por el desarrollo urbano en general de la comunidad es otra fuente importante de recursos para el desarrollo del sector. Los impuestos actuales solo recuperan una parte de esta valorización, y la tarea del sector público debe ser establecer mecanismos que permitan captarlos en mayor proporción y distribuirlos adecuadamente para beneficio de toda la comunidad, a través del desarrollo de nuevas áreas urbanas o como apoyo al sistema crediticio definido.
- c) La captación de los recursos de la demanda y de la valorización urbana permitirá disminuir la necesidad de crédito externo para el sector, o modificar la modalidad

de su uso. En parte, la necesidad de recurrir a recursos externos para la vivienda proviene de una captación deficiente de los recursos de la demanda, pero más apropiadamente indica un desajuste entre los tipos de vivienda cuya construcción se promueve y las posibilidades reales de la demanda; los recursos externos vienen a actuar aquí como un elemento supletorio para permitir la construcción de viviendas con especificaciones superiores a las posibilidades de la demanda. La primera medida para organizar los préstamos externos es la planteada en la estrategia general de desarrollo, referente a que no vengán dirigidos a proyectos específicos, sino integrados dentro de un apoyo global a los planes del gobierno, el cual se encargará de distribuirlos según sus propias prioridades, siendo tal vez innecesario destinarlos a vivienda si la captación de los recursos de la demanda se realiza en forma adecuada.

- d) La heterogeneidad de la demanda de vivienda y de los recursos disponibles también se encuentra a nivel regional. El potencial de demanda puede encontrarse entonces no solo en las regiones metropolitanas, sino también en ciudades menores, y con ingresos menores, si el sistema de captación de recursos se adapta a las circunstancias de los sectores demandantes de estas ciudades. Esta política contribuye al desarrollo de las fuerzas productivas de todo el país, en un sector cuyas características flexibles permiten utilizar recursos de diferente índole y magnitud.

Con referencia a las características que deben tener los mecanismos de captación y distribución de los recursos se señalan los siguientes aspectos:

- a) Debe definirse un sistema de líneas complementarias de crédito, cada una con sus propias condiciones de ahorro inicial, cuotas mensuales, plazos, intereses, monto, dividendos e intereses, a fin de ampliar las posibilidades de ahorro al máximo posible de situaciones (ver punto h adelante). Estas líneas de crédito deben incluir préstamos para lotes con diferentes tipos de equipamiento, materiales, contrato de mano de obra, viviendas de diferente tipo y etapas de terminación, ampliación y transformaciones⁸. Por ser la actividad habitacional un proceso acumulativo, para todas las familias en general, pero especialmente para las de bajos ingresos, el sistema de crédito debe estar estructurado para captar montos pequeños de ahorro que se acumulan en el tiempo y que se traduzcan en préstamos de diferente magnitud y características para diferentes etapas o aspectos de dicho proceso. De otro modo, muchas iniciativas y recursos de los demandantes no se canalizarán hacia el sistema, perdiéndose oportunidades y disminuyendo su acción a un número limitado de demandantes.
- b) La política esbozada anteriormente, de otorgar préstamos de magnitud variable incluyendo créditos de monto reducido, tiene la ventaja de una recuperación rápida que permite la reinversión también rápida, con lo cual es posible mantener mayor continuidad y estabilidad en el sistema de crédito y en la actividad del sector, disminuyendo las fluctuaciones que afectan desfavorablemente el empleo y el régimen de precios. Asimismo, el impacto será mayor con la misma cantidad de recursos, ya que se prestará a más demandantes. Otra ventaja es que los préstamos de pequeño monto se adaptan mejor a las condiciones fluctuantes de ingreso de las familias de menores recursos y en general limita la demanda a

⁸ El gobierno desarrolla actualmente un programa cooperativo para la subdivisión de viviendas existentes con destino al arriendo. Esta medida va dirigida a alcanzar un uso más eficiente de las disponibilidades en vivienda.

necesidades realistas de vivienda, sin dar oportunidad a préstamos por encima de lo necesario. Esto tiene efecto positivo sobre las tendencias a la inflación de los precios. Esta modalidad de préstamos acumulativos plantea la necesidad de desarrollar nuevos conceptos arquitectónicos para todos los grupos sociales, adoptando la modalidad de la casa que crece de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los demandantes.

- c) La orientación general de la política de vivienda lleva implícita la condición de disminuir o reorientar el subsidio a la vivienda. Al igual que en el caso de crédito externo para vivienda, el subsidio indica la existencia de un sistema que promueve la construcción de viviendas con especificaciones superiores a las posibilidades reales de la demanda. Un análisis de la demanda indica que el subsidio es innecesario a niveles de Ingreso familiar superior a los \$700 mensuales, aproximadamente, y debe canalizarse a sectores por debajo de este nivel en vez de utilizarse a niveles superiores solo para mejorar la calidad del producto por encima de las posibilidades de los demandantes. El subsidio a niveles menores se justifica porque permite la entrada al mercado de edificación a familias cuya alternativa es solo el arriendo, sin efectos sobre el desarrollo del sector.
- d) Debe hacerse un esfuerzo por disminuir los costos de administración en la vivienda del sector público. Por una parte, estos costos se elevan debido a la complejidad de los mecanismos utilizados para la selección de adjudicatarios, recuperación de préstamos, control de normas del producto, etc. Si se aceptan normas más flexibles estos costos disminuyen notablemente. Por otra parte, es posible disminuir estos costos traspasando parte de la iniciativa edificadora a grupos organizadores de demandantes, sea en la forma de cooperativas de vivienda o de otros tipos de agrupaciones. Esta medida permite además mayor ajuste de la oferta a la demanda real.
- e) El sistema de crédito debe incluir también el financiamiento de la industria de la construcción, el cual debe estar condicionado a una reorganización y racionalización en sus etapas de extracción, elaboración y construcción propiamente tal. El apoyo debe estar dirigido no solo a la producción final de vivienda, sino también a los procesos intermedios de producción de materiales y elementos, donde se producen actualmente los cuellos de botella más graves. Otro aspecto importante es la disminución de intermediarios entre productores y demandantes de vivienda, que no favorece a ninguno de estos sectores.
- f) Para mejor aprovechamiento de los recursos es necesario fijar normas respecto a las características y especificaciones de las viviendas a construirse, el área de los lotes, los patrones de desarrollo, y las características de los servicios públicos⁹. Fijados estos "parámetros máximos y mínimos de habitabilidad", el crédito y los servicios de vivienda deben canalizarse a viviendas que se ubiquen dentro de ellos. Esta política permite utilizar mejor los recursos, ampliar el número de demandantes y estimular la actividad constructora.
- g) Finalmente la marcha de los programas originados por los planteamientos anteriores de política respecto a la captación y distribución de recursos debe ser evaluada periódicamente. El sistema de evaluación debe ser organizado sobre la base de la manutención de una relación adecuada entre la capacidad de pago de

⁹ El estudio realizado para el ICT, DA y DNP por Consultécnicos Ltda. ("Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Servicios Comunitarios", Bogotá, agosto, 1971), cumple estos objetivos para la vivienda popular. El mismo principio podría ampliarse a la vivienda de otros sectores de Ingreso.

los demandantes, los pagos mensuales para vivienda que deben hacer y el valor de la vivienda que están consiguiendo en el mercado. Definida una relación adecuada entre estas variables, deben evaluarse los desajustes respecto a esta, que puede ser adoptada como norma.

- h) La base del sistema de captación de recursos para la vivienda es la institucionalización de un sistema de ahorro y préstamo, cuya factibilidad y características fueron estudiadas por el Departamento Nacional de Planeación. Estos estudios sirvieron de base para la elaboración de los decretos 677 y 678 de 1972. (Ver, *Apéndice*).

2.2. *Política de tierras y desarrollo urbano*

El objetivo principal de este aspecto de la política es poner a disposición de la actividad edificadora de viviendas, el máximo posible de tierra urbana y lograr que la utilización de ella se haga en forma equitativa y eficiente. El alcance de estos objetivos requiere una intervención estatal decidida en el mercado de tierras, especialmente en lo que se refiere a la eliminación de las barreras que actualmente limitan el acceso a la adquisición y uso de la tierra por amplios sectores de la población. Las principales barreras se encuentran en los niveles de precio de la tierra y en los reglamentos actuales para su transacción y utilización. La posibilidad de ubicarse y consolidarse en las áreas urbanas es un derecho que debe reconocerse a todas las familias, especialmente las de bajos ingresos, ya que en muchos casos es la única manera que tienen de mejorar su consolidación económica y de obtener mejores servicios.

Las medidas principales de política a este respecto son las siguientes:

- a) La valorización generada por las inversiones públicas y el desarrollo urbano en general, internalizadas hasta ahora casi en su totalidad por los propietarios privados, debe ser recuperada por el sector público para su distribución en la comunidad, en términos de crédito para la edificación de viviendas y la actividad edificadora en general. Para esto es necesario reestructurar los sistemas impositivos y de estimación de valores catastrales.
- b) Los reglamentos de zonificación y subdivisión de la tierra urbana existentes, que asignan extensiones considerables para desarrollo de densidad baja, mediante una reglamentación que permite lotes de gran tamaño, deben modificarse a fin de reducir las dimensiones de estos lotes para que se pueda hacer uso más intensivo de la tierra y que mayor cantidad de familias tengan acceso a ella. Con este mismo objetivo deben favorecerse los desarrollos residenciales planeados como agrupaciones compactas de viviendas, desestimulando el loteo masivo y disperso que se practica actualmente.
- c) Deben establecer mecanismos adecuados de impuestos y expropiación para terrenos actualmente no utilizados o desarrollados en forma inadecuada. Esta política también persigue aumentar la cantidad de tierra disponible para edificación urbana y su uso más adecuado¹⁰.
- d) Los tres planteamientos anteriores constituyen los requisitos básicos para la implantación de un patrón de desarrollo urbano más eficientes y equitativo, cuya

¹⁰ El proyecto de ley sobre Reforma Urbana presentado por el gobierno al Congreso persigue esencialmente este objetivo.

definición es parte esencial de la política sobre este aspecto¹¹. Este patrón de desarrollo debe estar orientado a alcanzar densidades residenciales más altas, a través de la ocupación de zonas actualmente servidas y de la conformación de núcleos polifuncionales en la periferia, los cuales disminuyen los costos de provisión de servicios y transporte urbano y que mediante la distribución espacial de actividades de trabajo y servicios ejercen presión para un desarrollo más intensivo de la tierra, disminuyendo la valorización exagerada de las áreas centrales tradicionales¹².

- e) Para alcanzar el patrón de desarrollo urbano planteado, al igual que en la política de captación de recursos, es necesario establecer un sistema de normas de urbanización, servicios, patrones de asentamiento, loteos y especificaciones de construcción. En cada uno de estos aspectos deben fijarse parámetros mínimos y máximos para asegurar por una parte condiciones mínimas de habitabilidad y por otra una utilización más eficiente de los recursos¹³.
- f) La integración del conjunto de medidas anteriores permite alcanzar un desarrollo urbano en condiciones ambientales adecuadas, pero este aspecto debe ser en sí mismo también parte de la política. Aparte de las medidas de base ya indicadas, se deben establecer medidas de control para proteger los recursos naturales de las áreas urbanas y su área circundante, así como las condiciones ambientales en general¹⁴.

2.3. *Racionalización y apoyo del proceso de la construcción*

La política de construcción y edificación de viviendas se debe apoyar en un tratamiento coordinado de los sub-procesos de extracción de materias primas, elaboración de materiales y elementos y montaje en obra de productos terminados. Se conformará así una estructura industrial que abarque diferentes tipos de empresas que aseguren un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de edificaciones residenciales, para la salud, la educación, la producción, el comercio y los servicios, así como la infraestructura regional y urbana necesaria. Para el desarrollo de esta estructura debe asegurarse una continuidad de financiamiento, no solo para el sub-proceso de construcción propiamente tal, sino también de extracción y elaboración; esta continuidad puede asegurarse solo en parte mediante una captación más amplia de los recursos de la demanda y debe ser complementada por un apoyo del sector público mediante inversiones directas e incentivos a la inversión privada en el sector.

¹¹ Una experiencia piloto sobre desarrollo urbano dentro de los lineamientos planteados se adelanta actualmente con la segunda fase del Estudio de Transporte y Desarrollo Urbano en Bogotá, auspiciado por la Organización de Naciones Unidas, con la participación del Departamento Nacional de Planeación. Este estudio, por su magnitud y alcances, permitirá verificar las propuestas de Desarrollo Urbano de la política enunciada y definir los mecanismos operativos adecuados para llevarlas a cabo.

¹² Recientemente, el gobierno está programando la creación de un fondo para la organización de un servicio de planeación local, que reemplace el sistema existente de planes reguladores municipales, que han resultado inadecuados para alcanzar los objetivos enunciados. Esta actividad se vincula al Programa de Asistencia Municipal del gobierno, actualmente en funcionamiento.

¹³ Aparte del Estudio de Normas Mínimas de Urbanización mencionado anteriormente, actualmente se ha iniciado un estudio similar para definir normas para la organización de la planeación a nivel local. Este estudio es auspiciado conjuntamente entre el DNP y el ICT.

¹⁴ Con este fin el gobierno ha promovido la constitución de un Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente, orientado a desarrollar e implementar las políticas mencionadas. Este Consejo estaría constituido por diferentes entidades públicas y asociaciones privadas.

Los aspectos principales de esta política son los siguientes:

- a) Financiamiento y estímulos a la inversión en los tres sub procesos de la construcción a fin de ampliar la capacidad productiva de la industria en general y disminuir el control del mercado por monopolios y oligopolios. Especial atención requiere el sub-proceso intermedio de elaboración de materiales y elementos para la construcción, por producirse allí serios cuellos de botella en los períodos en que aumenta la actividad edificadora. Los recursos para la construcción, hoy diseminados en diferentes entidades, se reunirán en una corporación financiera que otorgará créditos y subsidios a la pequeña y mediana industria y a las entidades regionales, de acuerdo con las políticas nacionales. El sistema de ahorro y préstamo tendrá como parte de sus funciones el financiamiento de materiales y elementos para la edificación de vivienda.
- b) Racionalización de las fases de la actividad constructora, para alcanzar un mejor aprovechamiento de los recursos y garantizar una calidad aceptable, aumento del volumen y costos accesibles a los demandantes. La racionalización no solamente comprende el proceso de producción, sino que abarca las labores de montaje, aplicación de técnicas de diseño, estudio de métodos, tiempos y movimientos, programación de obras y evaluación de resultados. Es posible utilizar materiales convencionales en forma más eficiente si se sistematizan las operaciones de ensamblaje y se le trasladan algunas tareas de la obra al taller de producción de materiales. Conjuntamente con la producción racionalizada, el sector público intervendrá directamente o por medio de sociedades de construcción para garantizar el volumen y la continuidad de la producción de materiales y elementos normalizados en calidad, dimensiones, formas y precios. La inversión privada que utilice los sistemas y materiales normalizados se estimulará mediante crédito, y otras medidas complementarias¹⁵.
- c) La estabilización de la actividad constructora tendrá de por sí un efecto positivo en la estabilización del empleo, pero deben tomarse medidas específicas para asegurar este objetivo básico de la estrategia general de desarrollo: estimular la construcción que utilice mano de obra dentro de patrones racionales, facilitar la capacitación de la mano de obra a todos los niveles y asegurar por parte del sector público, que se cumplan las disposiciones del régimen laboral por parte de las empresas, a fin de dar mayor seguridad a los obreros. Especialmente debe regularse la administración, operación y financiamiento de las empresas pequeñas, que a pesar de movilizar un volumen apreciable de la inversión total en edificación, se sustraen generalmente a estas disposiciones.
- d) Simplificación y racionalización de la aplicación de normas legales y trámites administrativos que encarecen y entran los procesos del sector, especialmente los trámites para la obtención de licencias de edificación y urbanización, que por su complejidad y lentitud dificultan la organización de las empresas y ocasionan un lucro cesante que grava el costo de las obras.

¹⁵ Dos estudios se realizan actualmente orientados en esta dirección: uno, contratado por el Instituto de Crédito Territorial sobre sistemas constructivos en general, y el otro, sobre las posibilidades de reducir costos en esta actividad. (Ver DNP, Unidad de Infraestructura, "Identificación de Oportunidades de Reducción de Costos de Construcción en Obras Públicas", Doc. DNP-846-INF, febrero, 1972).

3.0. *POLITIOÁ DE VIVIENDA POPULAR*¹⁶

Como se planteará en la nota introductoria, la orientación de la estrategia general de desarrollo, de responder en forma masiva y eficiente la demanda de vivienda urbana, fija unas bases realistas para desarrollar una política de vivienda popular, abocada no solo a responder a las necesidades de vivienda de los sectores de bajos ingresos bajo criterios de equidad social, sino a reconocer y captar el considerable potencial de su demanda efectiva, disponible cuando los sistemas de captación sean adecuados. El proceso popular de construcción de viviendas produce, con el tiempo, soluciones que en forma agregada representan una inversión considerable¹⁷. Por lo tanto, este proceso comparte, contrariamente a lo que ha sido tradicionalmente aceptado, las ventajas de la construcción de viviendas urbanas en general, en términos de demanda por materia les de construcción y otros productos de la industria, canalización del ahorro y aun generación de empleo. Ello implica circunstancias especiales y desde luego diferentes, en magnitud y modalidad, de las de la construcción de viviendas para familias de ingresos altos. Para que el apoyo a la vivienda popular pueda integrarse a la estrategia general de desarrollo debe cambiarse radicalmente el carácter de la política tradicional de vivienda pública: el tipo de apoyo que permite la captación y multiplicación de los recursos de inversión para vivienda de los sectores populares, es un apoyo y ordenamiento de los procesos de autoconstrucción que ya tienen lugar actualmente. Porque este sistema se adapta a las condiciones de empleo e ingresos inestables de las familias y porque representa grandes ahorros en su construcción y organización, se adapta a las condiciones de las familias. Un programa de viviendas construidas directamente por el sector público, con un financiamiento de tipo tradicional, no produce estos resultados, ya que no posee la flexibilidad necesaria para captar y organizar el total de los recursos de la demanda, incluyendo los más pequeños e irregulares. El papel del sector público debe ser, por lo tanto, no de acción directa, sino de apoyo a un proceso ya en marcha, encauzándolo en un marco normativo. Aparte del beneficio directo que esta política tiene sobre los sectores populares, al apoyar el proceso de consolidación a través de la vivienda, la captación de una demanda continua y amplia de vivienda (construcción, ampliación, transformación) puede tener efecto estabilizador sobre la Industria de la construcción y de producción de materiales.

Los elementos básicos de esta política son:

- a) Desarrollo de programas de servicios abiertos de apoyo a la construcción popular, para sustituir los programas de proyectos cerrados, a fin de captar los recursos de la de manda popular. Por cuanto la demanda de vivienda de este sector es extremadamente heterogénea, ya que se traduce no salo en viviendas terminadas (proyectos cerrados) sino también en ampliación, transformación de viviendas, en adquisición de lotes, en provisión de servicios, sanea miento de títulos, etc., solo una serie de programas abiertos para responder a esta variedad de situaciones puede captar todos los recursos. Los servicios básicos que deben establecerse o reorganizarse son principalmente de provisión de tierra, de crédito y de servicios públicos. Además, servicios complementarios de asistencia técnica y legal. La organización de estos programas debe hacerse con relación a las situaciones variadas de la demanda, variable de acuerdo con el grado de consolidación familiar, necesidades específicas de ubicación, tipo de tenencia y calidad física de

¹⁶ Este aspecto de la política se desarrolla actualmente en la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del DNP, y será publicado próximamente en un documento especial.

¹⁷ ver UDRU-DNP, op. cit.

la vivienda, expectativas económicas y sociales, y magnitud de recursos monetarios, laborales y organizativos.

- b) A pesar de que algunas situaciones de demanda, sea por la escasez de recursos o por la falta de consolidación de la familia en una ciudad dada, haga necesario proveer algunos albergues transitorios en arrendamiento, la política debe apoyar principalmente el proceso de consolidación de asentamientos de cierta permanencia, por las ventajas y seguridades que otorgan a la familia y por ser esta situación la que estimula la inversión en vivienda. Los asentamientos permanentes también pueden proveer piezas en arrendamiento, con la ventaja respecto a los inquilinatos centrales de ser más baratas, salubres y con canon mensual que queda en familias del sector popular y no en propietarios no residentes, como sucede en los inquilinatos. Por su parte, el monto de este canon también se canaliza a la construcción de vivienda. De este modo es posible reducir la demanda de vivienda popular a dos grandes grupos: asentamientos existentes, cuyo proceso de consolidación y mejoramiento debe ser apoyado; y desarrollo de nuevos asentamientos.
- c) Organización de un servicio de tierra y urbanización, que incluya la provisión de terrenos para nuevos desarrollos, y la re zonificación de áreas ya urbanizadas para permitir lotes más económicos que los actuales en este servicio debe incluirse el saneamiento de títulos y regularización de la tierra de asentamientos populares existentes. Las nuevas áreas deben desarrollarse en patrones compactos de urbanización¹⁸.
- d) Organización de servicio de crédito para los diferentes tipos de demanda (lotes, materiales, ampliación de vivienda, equipamiento, transformación, instalación de servicios, viviendas en diferentes grados de terminación y especificaciones, etc.), con base en préstamos pequeños para cada etapa de proceso de construcción y a corto plazo. En estas condiciones el crédito puede ser sin subsidio, concentrándolo en los préstamos a los niveles más bajos de ingresos para permitir su acceso a la construcción de vivienda. El crédito debe extenderse también a los fabricantes de materiales de construcción.
- e) Organización de la provisión de servicios públicos básicos, en forma progresiva, tanto a asentamientos incompletos existentes, como a nuevos desarrollos.
- f) Organización de la provisión de servicios públicos y comunitarios básicos en forma progresiva, tanto a asentamientos incompletos existentes como a nuevos desarrollos¹⁹.
- g) Apoyo a la producción de materiales y elementos normalizados que faciliten el proceso de construcción.
- h) Apoyo mediante crédito, asistencia técnica, comercialización, capacitación de personal, etc., a los procesos productivos que tienen lugar en los barrios.
- i) Organización de la provisión de servicios de salud, educación y capacitación dirigida a estos asentamientos por diferentes entidades.

Como complemento a las políticas anteriores, dirigidas preferentemente a satisfacer la demanda popular por acomodaciones, la respuesta a la demanda por

¹⁸ ver Estudio de Normas Mínimas de Urbanización.

¹⁹ A través de diferentes créditos sectoriales del gobierno se están mejorando las redes de servicios públicos en las ciudades del país. A un nivel más general de dotación de servicios se está elaborando actualmente un programa para el desarrollo de actividades comunitarias de capacitación y bienestar social, con la participación de las entidades correspondientes.

alojamiento transitorio, que en parte se satisface en las viviendas populares mismas (ver punto b) arriba) puede reforzarse sustancialmente mediante una acción de control y normalización de los edificios de inquilinato existentes, y mediante apoyo a la actividad de subdivisión de viviendas para proveer acomodaciones en arriendo. Además de permitir un uso más intensivo las viviendas existentes y una ocupación de la infraestructura urbana con patrones más densos, el tipo de organización comunitaria que se desarrolla en esta clase de viviendas representa un apoyo a las familias de ingresos más bajos mientras consiguen mejor alojamiento.

4. **META INMEDIATA Y SISTEMA FINANCIERO**

En este capítulo reproducimos el texto de la conferencia dictada en Cali el 24 de abril de 1972, por el jefe del Departamento Nacional de Planeación, doctor Roberto Arenas Bonilla, escrito para presentar ante la opinión pública colombiana los primeros desarrollos concretos de implementación del plan en su principal sector estratégico: la construcción.

Dicha exposición contiene los datos y análisis básicos que le sirvieron al Departamento Nacional de Planeación para establecer y justificar la meta inmediata de duplicar el actual nivel de la actividad en la industria de la construcción.

Después de este análisis se investigan las fallas actuales en el sistema financiero para proveer fondos provenientes del ahorro personal potencial, y canalizarlos hacia la construcción. En seguida se describen las principales soluciones estudiadas, parte de las, cuales se institucionalizaron en los decretos sobre ahorro y vivienda, cuyo texto completo aparece al final del capítulo.

Estudios Previos

En las "Guías para una nueva estrategia", pusimos énfasis en las barreras institucionales que impiden una movilidad económica aconsejable. La consecuencia de estas barreras ha sido un uso relativamente improductivo de nuestros recursos tanto físicos como humanos. Identificamos como una de las causas importantes de esta escasa movilidad el reducido papel de la industria de la construcción, en particular de la edificación, en el conjunto de nuestra economía. La falta de estadísticas e informaciones fidedignas en este sector significó para el Departamento Nacional de Planeación meses de trabajo antes de tener indicadores aceptables. Pero de acuerdo con este trabajo encontramos que en la década del 59 al 69 la inversión en la edificación urbana ha permanecido, en pesos de 1958, sensiblemente igual. Estas cifras reflejan, asimismo, que el crecimiento en metros cuadrados construidos durante la década ha sido insignificante. La contribución de la edificación urbana al empleo no indica crecimientos de importancia, permanece alrededor de unos 185.000 empleos desde 1964 y señala una reducción en su participación con relación al total de la fuerza de trabajo del 3% en el 64 a 2.57% en el 70. En cuanto a la contribución de la edificación urbana al producto bruto nacional, el dato más reciente se refiere a 1969 e indica un porcentaje de solamente 3.3% de dicho producto, mientras que el valor agregado por la construcción al producto interno bruto es de solo 1.3% del mismo.

Las anteriores estadísticas, en un país con un crecimiento de población tan acelerado como el nuestro, que tiende a concentrarse especialmente en el sector urbano, presenta para la década que termina el 69 un total estancamiento en la que debería ser la industria líder en la creación de empleo. Es cierto que para los años 70 y 71 hubo

crecimiento pero que en términos reales no es tan alto como parecería, porque el rápido aumento en los préstamos hipotecarios en pesos corrientes en los últimos años podría presentar una apariencia engañosa por la inflación, y por el mayor porcentaje del costo total de la edificación que venía siendo financiado por las instituciones prestamistas. Para la formulación de una política nacional, estas estadísticas tienen un gran significado. Tales estudios, entre otras cosas, ratifican en alto grado las insinuaciones hechas hace algunos años por el profesor Currie en relación con la baja participación de esta industria en el producto total.

La ausencia de un crecimiento real en edificación urbana, en relación con el rápido crecimiento de nuestras ciudades, y su baja contribución en el producto nacional y en el empleo, no pueden ser atribuidos a la falta de una demanda potencial sino, principalmente, a la carencia de fondos para ser prestados en condiciones financieramente aceptables. Y esta carencia de fondos es, a su vez, consecuencia del bajo Índice de ahorro personal en Colombia que se estima entre el 1 y el 2% del producto nacional. En cambio, el ahorro de las sociedades anónimas oscila entre el 10 y el 11% del producto bruto, relación aceptable si se compara con la de otros países.

Meta Inmediata

Según el estudio citado del Departamento Nacional de Planeación —investigación dirigida por el profesor Albert Berry— podemos permitirnos algunas conclusiones. Primero, esta industria puede contribuir mucho más al desarrollo de cuanto lo ha hecho en los últimos diez años. En la década 1960-69 el estancamiento de la construcción disminuyó su participación en la economía general a niveles bastante bajos en comparación con otros países. La OIT notó en sus estudios sobre el desempleo en Colombia, que en países con niveles medios de ingreso per capita de 350 a 900 dólares, la proporción de la fuerza de trabajo en construcción en el empleo no agrícola supera el 10% y puede acercarse al 15%. En 1970, en Colombia, esa relación fue alrededor de 6.8% incluyendo un buen número de desempleados estacionales, que al ser excluidos, tendríamos una relación de solo 5.8%. Esto nos sugiere que para alcanzar el nivel típico de los países de ingresos medios, Colombia tendría que doblar la proporción de su población no agrícola que se encuentra empleada en la construcción; y como la edificación es el principal generador de empleo en la construcción (y el sector más intensivo en mano de obra bien remunerada), debe implicar un aumento paralelo en la industria constructora y en las actividades urbanizadoras.

Aparte de las restricciones por el lado de la financiación debidas a las restricciones del ahorro personal que hemos venido analizando, podríamos encontrar otra causa limitante de la construcción en la última década, en los aumentos relativamente grandes del precio del suelo urbano en los costos. Sobre este aspecto, que es también muy importante, el Departamento Nacional de Planeación ha venido estudiando medidas que garanticen que esos beneficios se trasladen a toda la comunidad y no se conviertan en ganancias especulativas de los individuos. El señor presidente Pastrana, en su mensaje al Congreso Nacional el 20 de julio de 1971, ya había indicado la decisión gubernamental en este campo. Estas medidas en estudio, junto con las nuevas sobre ahorro que contienen los decretos que se publican al final de este capítulo, son instrumentos esenciales para que podamos cumplir rápidamente nuestra meta de doblar las inversiones y el empleo en los tres frentes capitales para el desarrollo de nuestras ciudades: industria de materiales de construcción, actividad urbanizadora y actividad edificadora.

Ahorro y Financiación

Las inversiones públicas que se hacen en vivienda y edificaciones complementarias son financiadas en gran parte con los Ingresos tributarios y con préstamos externos. La gran deficiencia en fondos para invertir en este sector debe encontrarse en los ahorros personales y, por consiguiente, tendremos que actuar de inmediato sobre este campo. Parte de la explicación en los bajos índices de ahorro personal pueden atribuirse a la falta de incentivos para ahorrar. En 1971, por ejemplo, los bancos comerciales pagaban i interés anual de solo 4% a los depósitos de ahorro, mientras q el poder de compra del dinero en ese mismo año se redujo por el alza en los precios en un 15%.

Después de un intenso estudio del problema, y a la luz de la experiencia de otros países, se le recomendó al señor presidente de la República, la adopción de una organización completamente se parada de ahorro y préstamo y de hipotecas, basada en un sistema que protege los ahorros de la devaluación. El sistema ha operado con éxito en otros países, y nosotros tenemos un antecedente en Colombia con los bonos de valor constante del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Consideramos inobjetablemente justo que los fondos de reserva de los Seguros Sociales se protejan de esa erosión monetaria y eviten su descapitalización. Creemos también de gran justicia que los ahorros de las persona sean protegidos de igual manera. Sin embargo, esto no es una materia solamente de justicia, sino de necesidad económica. Si vamos a contribuir a una grande y dinámica industria de la construcción que genere masivamente empleo mejor remunerado para cientos de miles de trabajadores, y que adicione grandemente nuestras existencias de vivienda urbana y servicios complementarios, debemos tener un volumen anual muy importante de nuevos ahorros privados. Si solamente tenemos una industria de construcción basada en partidas presupuestales y en la expansión del crédito bancario, necesariamente la industria de la construcción resultará pequeña para las exigencias de nuestro desarrollo. Este es un punto de significación definitiva para nuestros planes. No debemos olvidar en ningún momento que para elevar los ahorros personales del nivel actual—que es del 1% al 2%— a un 8 o 10% del producto bruto, tal como ha sido posible en algunos países, debemos asegurarnos de que existan incentivos reales para ahorrar. La preocupación principal de los ahorradores no es tanto el interés sobre su dinero, como la protección de su patrimonio. Estamos convencidos de que existe un ahorro potencial importante en todas nuestras clases. Lo que proponemos es remover las barreras de tipo institucional y los obstáculos que obstruyen la conversión de ese potencial en ahorro efectivo.

La Nueva Medida

Hemos estado comprometidos en Planeación, durante el primer trimestre de este año, en la tarea de diseñar las medidas que el señor presidente de la República, con base en sus atribuciones constitucionales propias, puede tomar para fomentar y encauzar el ahorro hacia las metas de inversión previstas en el plan de desarrollo. Estas medidas del gobierno nacional serán, d complementadas por la acción legislativa del Congreso a cuya consideración se halla el plan de desarrollo y su respectivo proyecto de ley. La medida que el gobierno adoptará va a probar ser una medida económica que marcará la adaptación de nuestras instituciones a nuestras necesidades nacionales. Muchos aspectos de este paso deberán ser discutidos, pero hay razones para asegurar su éxito. En primer lugar, esta

política está concebida no para sustituir los programas en vivienda subsidiada sino para complementarios.

Un Programa Nacional

Sería un grave error interpretar este programa como específicamente orientado a las clases de ingresos medios y altos. Es un programa para incrementar los ahorros privados y orientarlos hacia la edificación. Y es, como en el caso de las exportaciones y la industrialización, esencialmente de interés nacional. Si tiene éxito, como lo esperamos, en incrementar el número y la calidad del empleo, estamos seguros de que en ese momento habremos ensanchado el mercado interno y aumentado la demanda efectiva para bienes industriales y agrícolas. Este programa también facilitará aumentos en los ingresos del Estado, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, como consecuencia de mayores recaudos en los impuestos que se obtendrán por el aumento considerable de las utilidades del sector privado debido a la gran expansión de su actividad que este programa le traerá. También estamos seguros de que al mejorar el ingreso real de las familias urbanas y rurales, mayor número de personas podrán acogerse a los créditos en condiciones financieras aceptables, para la adquisición de su propia casa de bajo costo. El Plan de Desarrollo, en esencia, busca reducir aceleradamente el porcentaje altísimo de familias urbanas con ingresos reales por debajo del nivel mínimo necesario para acogerse a los planes existentes de adquisición de vivienda.

Hay que trabajar, por consiguiente, en los dos frentes paralelamente: la construcción de vivienda comercial autofinanciable de bajo costo, que debe ser fundamentalmente la actividad del sector privado, y en la vivienda popular concentrando en estos programas los recursos presupuestales y subsidiados que actualmente se utilizan. Si el plan nacional tiene el éxito que le auguramos, y logra generar masivamente empleo adicional bien remunerado, los programas de vivienda subsidiada deberán reduciéndose paulatinamente. Mientras esto acontece es necesario una gran agilización en este tipo de programa, e innovar políticas para lograr el mayor resultado en términos de soluciones con los recursos disponibles para ello. Planeación Nacional colabora intensamente con el Instituto de Crédito Territorial en este sentido.

El programa fortalecerá tanto al INSCREDIAL como al Banco Central Hipotecario. Al primero al aumentar los recursos para los programas de vivienda popular del sector público. Y al segundo, mediante condición preferencial dentro del nuevo sistema que le permitirá un vigoroso crecimiento de recursos para ensanchar sus programas que aparentemente han venido debilitándose en los últimos meses. El país debe hacer uso ventajoso de la vasta experiencia y conocimiento en el campo de la construcción del INSCREDIAL y del Banco Central Hipotecario. De otra parte, estamos seguros que este sistema, lejos de perjudicar la banca comercial, la reforzará considerablemente. Confiamos en que los bancos y las compañías de seguros inviertan en el nuevo sistema y se beneficien del ímpetu que se le dará a toda la economía como consecuencia de una vigorosa industria de la construcción. Finalmente, es conveniente advertir de que este gran ímpetu en la construcción podrá encontrar cuellos de botella en la industria de materiales de construcción y en cuanto a la fuerza laboral capacitada. Por esta razón hemos estudiado con gran cuidado estos aspectos, con la cooperación de consultores extranjeros muy familiarizados con las experiencias de otros países, y sabemos que estos cuellos de botella pueden romperse anticipadamente.

APÉNDICE

Decretos sobre Ahorro y Vivienda

DECRETO NUMERO 677

(mayo 2/72)

por el cual se toman unas medidas en relación con el ahorro privado

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere el numeral 14 del art. 120, y

CONSIDERANDO

Que en el Plan de Desarrollo, documento que sintetiza la política del gobierno nacional y constituye la norma orientadora de su actividad administrativa, se consagra la necesidad de canalizar re cursos hacia el sector de la construcción beneficiándose con ello la producción de bienes esenciales y la generación de más y mejores empleos, con el objeto de contribuir a la progresiva realización del bienestar de los diferentes sectores de la comunidad colombiana;

Que los actuales ahorros privados son insuficientes para el logro de un desarrollo y crecimiento económico adecuados;

Que una política de desarrollo urbano para la eficaz y oportuna realización de sus proyectos necesita disponer de fondos suficientes;

Que el mercado de capitales requiere incrementar la tasa de ahorro para inversiones mediante títulos a largo plazo, destinados a financiar la actividad de la construcción urbana;

Que por tanto se hace necesario estimular el ahorro privado y, canalizar parte de él para darle a la actividad de la construcción una financiación adecuada, a fin de que pueda desarrollar el papel que le corresponde tanto en el suministro de vivienda como en la generación de nuevo empleo;

DECRETA:

ARTICULO 19 El gobierno, a través de sus organismos competentes, fomentará el ahorro con el propósito de canalizar parte de él hacia la actividad de la construcción.

ARTICULO 29 Para los fines previstos en el artículo anterior, el gobierno coordinará las actividades de las personas o instituciones que tengan por objeto el manejo y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado, y fomentará la creación de corporaciones privadas de ahorro, asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, y otras organizaciones aptas para cumplir las finalidades de este decreto.

ARTICULO 39 El fomento del ahorro para la construcción se orientará sobre la base del principio del valor constante de ahorros y préstamos, determinado contractualmente.

Para efecto de conservar el valor constante de los ahorros y de los préstamos a que se refiere el presente decreto, unos y otros se reajustarán periódicamente de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno, y los intereses pactados se liquidarán sobre el valor principal reajustado.

PARAGRAFO. Los reajustes periódicos previstos en este artículo se calcularán de acuerdo con la variación resultante del pro medio de los índices nacionales de precios al consumidor, para empleados, de una parte, y para obreros, de otra, elaborados por el DANE.

ARTICULO 49 Créase la Junta de Ahorro y Vivienda, cuya composición, objetivos y funciones se determinan en los artículos siguientes.

ARTICULO 59 La Junta de Ahorro y Vivienda estará compuesta por los siguientes miembros:

El ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado;

El ministro de Desarrollo Económico, o su delegado;

El Jefe del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado;

El gerente del Banco de la República, o su delegado y

Dos representantes del presidente de la República con sus correspondientes suplentes.

Presidirá las sesiones el ministro de Hacienda y Crédito Público, y en su ausencia, los demás titulares en el orden señalado.

Los representantes del presidente de la República tendrán las mismas incompatibilidades que la ley señala para los miembros de las juntas directivas o directores de los establecimientos bancarios.

PARAGRAFO. La Junta tendrá dos asesores técnicos permanentes, quienes podrán participar en sus deliberaciones con voz pero sin voto.

Los asesores serán de libre nombramiento y remoción de la Junta y tendrán las mismas incompatibilidades del Superintendente Bancario.

ARTICULO 69 Para los efectos previstos en este decreto, funcionará en el Banco de la República un Fondo de Ahorro y Vivienda —FAVI—. El Banco destinará el personal administrativo y técnico necesario para el funcionamiento del Fondo, previa solicitud que en tal sentido le formule la Junta de Ahorro y Vivienda.

ARTICULO 79 Los recursos del Fondo de Ahorro y Vivienda provendrán:

- a) De la emisión y colocación de los bonos de que habla el artículo 89;
- b) Del producto de las operaciones que celebre el Banco de la República de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 13;
- c) De los reembolsos, intereses y comisiones provenientes de las operaciones de crédito que ejecute;
- d) De las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional y de las que para él destine el Banco de la República;
- e) De los demás que adquiera a cualquier título.

ARTICULO 89 Conforme al decreto extraordinario 2206 de 1963, artículo 6o, ordinal f), la Junta Monetaria autorizará al Banco de la República para emitir o colocar bonos hasta por una cuantía de sesenta millones de pesos (\$60.000.000.00), en tres cuotas anuales de veinte millones de pesos (\$20.000.000.00), con destino a la dotación inicial de recursos del FAVI.

La Junta Monetaria determinará las características de estos bonos.

PARAGRAFO. La cuantía fijada en este artículo no limita la facultad de la Junta Monetaria, conforme a su competencia, para modificarla si se considerase necesario.

ARTICULO 99 La Junta Monetaria, previa recomendación de la Junta de Ahorro y Vivienda, concederá autorizaciones al Banco de la República para asignar recursos al Fondo del Ahorro y Vivienda, fijando las condiciones.

ARTICULO 10. En lo relacionado con la asignación de recursos al Fondo de Ahorro y Vivienda, FAVI, el Banco de la República actuará conforme a los reglamentos que expida la Junta Monetaria.

PARAGRAFO. El Banco de la República contabilizará, independientemente de los otros recursos del Banco, los recursos propios asignados al FAVI; las cuentas así establecidas constituirán un fondo especial de crédito con características y manejo separados de los demás recursos del Banco y de los cupos que tenga establecidos.

ARTICULO 11. La Junta de Ahorro y Vivienda estudiará y propondrá, para su adopción por el presidente de la República:

- a) Regulaciones de carácter general sobre el sistema de valor constante, y la constitución de obligaciones dentro de dicho sistema, siempre que tales operaciones estén destinadas al cumplimiento de los objetivos señalados en el presente decreto;
- b) Reglamentaciones generales relacionadas con la operación, manejo y liquidez de las entidades que reciban préstamos del FAVI;
- c) Normas sobre las características básicas del sistema de valor constante, su periodicidad, plazo de las obligaciones, cupos, reajustes y en general, todo lo necesario para una adecuada ejecución y administración del sistema;
- d) Las tasas de interés de las obligaciones constituidas bajo el sistema de valor constante, en acuerdo con la Junta Monetaria;
- e) Normas para la concesión de préstamos con los recursos a que se refiere este decreto, a fin de que aquéllos se otorguen preferencialmente para proyectos de construcción que estén acordes con las políticas de desarrollo urbano adoptadas por los organismos competentes.
- f) Las medidas que recomiende la Junta de Ahorro y Vivienda en relación con lo dispuesto en este ordinal, solo podrán acogerse en sesiones a las que asista el ministro de Desarrollo Económico o su delegado;
- g) Bases para determinar periódicamente el número de corporaciones privadas de ahorro y vivienda que pueden obtener autorización de funcionamiento;
- h) Normas para el establecimiento de garantías de pago de los depósitos de ahorro.

PABAGRAFO. La Junta de Ahorro y Vivienda podrá extender, con sujeción a las normas que rigen sobre la materia, el servicio de seguro de los créditos garantizados con hipoteca, cuando dichos seguros sean convenientes para promover la inversión de capitales en la financiación de vivienda.

ARTICULO 12. Son atribuciones propias de la Junta de Ahorro y Vivienda:

- a) Promover y fomentar el ahorro y canalizarlo hacia la actividad de la construcción;
- b) Coordinar las actividades de las personas o entidades a que se refiere este decreto y que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento de la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado;
- c) Promover y coordinar la divulgación de datos y estadísticas referentes al ahorro, el empleo y la construcción, y publicar, directamente o en asocio con otros organismos, manuales de operaciones, recomendados para el uso de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda, asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo y demás entidades similares;
- d) Fomentar la creación y funcionamiento de Instituciones que cumplan los objetivos de este decreto.

PARAGRAFO. La autorización de funcionamiento de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda será otorgada por el Superintendente Bancario.

ARTICULO 13. El Fondo de Ahorro y Vivienda del Banco de la República, previa autorización de la Junta de Ahorro y Vivienda, podrá:

- a) Obtener préstamos externos e internos; estos últimos podrán serlo sobre la base del valor constante definido en el artículo 39;
- b) Obtener asignación de recursos del Banco de la República en los términos del artículo 99;

- e) Otorgar préstamos con sus recursos a instituciones privadas de ahorro, asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo y demás entidades que desarrollen actividades similares con destino a la financiación de operaciones que se enmarquen dentro de los objetivos del presente decreto;
- a) U) Conceder préstamos, a corto y largo plazo, a entidades de derecho público para la ejecución de proyectos de construcción y de renovación urbana sobre la base contractual de valor constante;
- f) Negociar o adquirir certificados de valor constante garantizados con hipoteca.

ARTICULO 14. La Junta Monetaria regulará, previa recomendación de la Junta de Ahorro y Vivienda, las operaciones de préstamo y descuento del FAVI, de acuerdo con la política monetaria del país.

ARTICULO 15. Las corporaciones privadas de ahorro y las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, están autorizadas para efectuar préstamos de valor constante para construcciones urbanas y para la compra de edificaciones nuevas o ya existentes.

Igualmente estas entidades podrán conceder préstamos para la ejecución de proyectos de renovación urbana, incluidas las adquisiciones de los Inmuebles necesarios.

ARTICULO 16. Ninguna nueva edificación gravada con hipoteca que respalde un crédito de valor constante podrá someterse a régimen de control de arrendamientos.

PABAGRAFO. Entiéndase por nueva edificación, para los efectos de este artículo, aquellas cuya licencia de construcción haya sido otorgada con posterioridad a la fecha de promulgación del presente decreto.

ARTICULO 17. El Fondo Nacional del Ahorro, y las demás entidades de derecho público que capten ahorro privado, como fondos de capitalización social o de desarrollo regional, podrán destinar parte de sus recursos para inversión, en obligaciones de valor constante emitidas por las corporaciones privadas de ahorro y las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo.

ARTICULO 18. El monto de las inversiones forzosas que correspondan a las reservas matemáticas de pólizas de seguro de vida sobre bases de valor constante y de las reservas técnicas de las sociedades de capitalización que adopten el sistema de valor constante, podrá ser invertido en obligaciones del Fondo de Ahorro y vivienda o corporaciones privadas de ahorro, o de asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, conforme a reglamentación de la Superintendencia Bancaria, en virtud de las recomendaciones de la Junta de Ahorro y Vivienda.

ARTICULO 19. Las corporaciones privadas de ahorro de que trata el presente decreto, no se considerarán establecimientos bancarios para los efectos previstos en el ordinal 3º), del artículo 86 de la Ley 45 de 1923.

ARTICULO 20. Para los efectos previstos en el artículo 29 del decreto 437 de 1961, no constituye enriquecimiento para el acreedor el mayor valor proveniente del reajuste señalado en el artículo 39), de este decreto.

ARTICULO 21. Las exenciones establecidas en el artículo 29 del decreto 2349 de 1965 y normas concordantes no son aplicables a los depósitos de ahorro constituidos en las corporaciones privadas de ahorro y en las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, ni a los intereses pagados por estas sobre tales depósitos.

ARTICULO 22. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLIQUESE Y EJECUTESE.

Dado en Bogotá, D. E., a 2 de mayo de 1972,

El ministro de Hacienda y Crédito Público,

RODRIGO LLORENTE MARTINEZ.

El ministro de Desarrollo Económico,

JORGE VALENCIA JARAMILLO.

El jefe del Departamento Nacional de Planeación,

ROBERTO ARENAS BONILLA.

DECRETO NÚMERO 678 de 1972

por el cual se toman unas medidas en relación con el ahorro privado

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de sus facultades constitucionales y en especial de las que le confiere el numeral 14 del artículo 120,

DECRETA:

ARTICULO 1º. Autorízase la constitución de corporaciones privadas de ahorro y vivienda, cuya finalidad será promover el ahorro privado y canalizarlo hacia la industria de la construcción, dentro del sistema de valor constante. Dichas corporaciones, tanto para su constitución como para su subsistencia, requerirán, a lo menos, cinco accionistas.

PARAGRAFO. No obstante lo dispuesto en este artículo, autorízase al Banco Central Hipotecario, para organizar, como filial suya, con personería jurídica y patrimonio propio, una corporación privada de ahorro.

ARTICULO 2º. Con aplicación en lo pertinente del sistema de valor constante, el objeto de las corporaciones privadas de ahorro consistirá en:

- a) Recibir depósitos de ahorro;
- b) Otorgar préstamos a largo y corto plazo para ejecución de proyectos de construcción o adquisición de edificaciones;
- f) Otorgar préstamos a corto y largo plazo para la ejecución de proyectos de renovación urbana; y
- c) Emitir bonos y otros títulos-valores que tengan relación directa con las actividades de la corporación.

PARAGRAFO 1º. Los préstamos a largo plazo de que tratan los literales b) y c) estarán siempre respaldados con un primera hipoteca; los a corto plazo también lo estarán, si así lo estima conveniente la respectiva corporación, o podrán estar respaldados con otra forma de garantía.

PABAGRAFO 2º. Las corporaciones privadas de ahorro y vivienda no podrán adquirir bonos u otros títulos-valores emitidos por terceras personas, u obligaciones que no hayan sido constituidas originalmente a su favor, salvo autorización previa de la Junta de Ahorro y Vivienda y solo para operaciones que estén en concordancia con los fines del decreto número 677 de 1972.

ARTICULO 3º. La constitución de las corporaciones materia de este decreto se iniciará con el otorgamiento de un acta de organización suscrita por los fundadores en la cual se exprese:

1. Nombre de la corporación;
2. Domicilio de la oficina principal y de las sucursales, si las hubiere;

3. Nombre y domicilio de los otorgantes y el número de acciones suscritas por cada uno de ellos;
4. La indicación de los otorgantes que desempeñarán las funciones de directores hasta el momento en que el organismo competente de la corporación haga la primera elección;
5. Las facultades que se reserva la asamblea general de accionistas;
6. El nombre, apellido, domicilio del gerente o representante legal de la sociedad, y el nombre, apellido y domicilio de los suplentes que lo reemplacen en casos de faltas absolutas o temporales;
7. El monto de capital y el número de acciones en que está dividido.

ARTICULO 4º. Del acta de organización de la corporación se hará un extracto en el cual quede claramente expresada la intención de constituir la y se indicará el nombre de los fundadores, la denominación de la corporación, los nombres de los directores, el monto del capital y el número de acciones en que se divide, así como también su domicilio principal.

Previa autorización del Superintendente Bancario, dicho aviso será publicado por dos veces, entre las cuales medien no más de siete (7) días, en el periódico impreso que el mismo Superintendente indique. Esta autorización deberá concederla el Superintendente, si fuere el caso, dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la respectiva solicitud.

ARTICULO 5º. Dentro de los ocho (8) días siguientes a la última publicación, se presentarán al Superintendente Bancario, el acta de organización en original y copia, y sendos ejemplares autenticados por el editor del periódico o periódicos en que se hicieron las publicaciones. Simultáneamente con el acta se presentará al mismo funcionario el proyecto de estatutos de la corporación.

ARTICULO 6º. Si el acta de organización, los estatutos y de más documentos presentados satisfacen los requisitos legales, el Superintendente pondrá sobre cada ejemplar la expresión "presentado para revisarlo", con su firma, el sello de la entidad y la fecha. Si los documentos no cumplen aquellos requisitos, serán devueltos a los interesados para su corrección, con indicación de las correspondientes observaciones.

ARTICULO 7º. Admitida la documentación, el Superintendente se cerciorará mediante las investigaciones que considere necesario adelantar, acerca de la identidad, responsabilidad e idoneidad de las personas que suscriben el acta, y si la solvencia moral y económica son tales que inspiren confianza en la entidad que se pretende crear.

Si del examen de las circunstancias indicadas resultare la conveniencia de la constitución de la entidad, el Superintendente expedirá una resolución mediante la cual autorice su funcionamiento. En tal caso, el Superintendente, además, pondrá en cada uno de los ejemplares del acta y de los estatutos la palabra "aprobado".

Si la decisión fuere negativa, requerirá de la conformidad de la Junta de Ahorro y Vivienda.

ARTICULO 8º. Los permisos de funcionamiento para esta clase de corporaciones tendrán vigencia de veinte (20) años y podrán renovarse antes de su expiración.

ARTICULO 9º. Las corporaciones privadas de ahorro requerirán para su constitución un capital suscrito y pagado no inferior a treinta millones de pesos (\$30.000.000.00).

PARAGRAFO. El capital mínimo pagado para la constitución de nuevas corporaciones deberá ser reajustado por el gobierno de acuerdo con las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 29, del artículo 39, del decreto número 677 de 1972.

ARTICULO 10º. Antes de otorgar el permiso de funcionamiento contemplado en el artículo 79, el Superintendente tendrá en cuenta las disposiciones que haya expedido el gobierno acerca del número de corporaciones que puedan funcionar simultáneamente en un período dado.

ARTICULO 11º. Los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de seguros y sociedades de capitalización podrán promover y crear corporaciones privadas de ahorro y vivienda, lo mismo que adquirir y conservar acciones en ellas hasta por un diez por ciento (10%) del capital y reserva legal de aquellos. Los directores y gerentes de estos establecimientos podrán hacer parte de los organismos directivos de las corporaciones.

ARTICULO 12º. Ninguno de los establecimientos enumerados en el artículo anterior podrá poseer en una corporación privada de ahorro y vivienda acciones que excedan del treinta por ciento (30%) del capital de ésta. Además, ninguna persona, cualquiera que sea el número de acciones de que sea dueña, tendrá en las asambleas derecho a voto por más del veinticinco por ciento (25%) del total de votos en que se divide el capital social.

ARTICULO 13º. Las corporaciones privadas de ahorro y vivienda como establecimientos de crédito que son, estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y contribuirán para el sostenimiento de esta con el cincuenta por ciento (50%) de las sumas que para tales fines se determinen para los establecimientos bancarios.

ARTICULO 14º. Las corporaciones privadas de ahorro y vivienda estarán exentas de todo régimen de inversiones forzosas distintas a las previstas en este decreto.

Sin embargo, con el objeto de garantizar su liquidez, la Junta de Ahorro y Vivienda, con la aprobación de la Junta Monetaria, podrá señalar un coeficiente hasta del 5% de las exigibilidades de la respectiva corporación.

El requisito de la liquidez podrá ser satisfecho por las corporaciones mediante la inversión en obligaciones de valor constante emitidas por el FAVI.

ARTICULO 15º. Los estatutos de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda se estructurarán en forma similar a los de las sociedades anónimas. Pero en todo lo no previsto en este decreto y en el decreto número 677 de 1972, estarán sujetas a las normas de la Ley 45 de 1923, y demás disposiciones que regulan las actividades de los establecimientos bancarios, como también a las que les sean aplicables del régimen propio de las corporaciones financieras.

ARTICULO 16º. El ejercicio del cargo de miembro de una junta directiva de una corporación privada de ahorro y vivienda, se tendrá en cuenta para efectos de la inhabilidad que consagra el artículo 202 del Código de Comercio.

ARTICULO 17º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLIQUESE Y EJECUTESE.

Dado en Bogotá, D. E., a 2 de mayo de 1972.

El ministro de Hacienda y Crédito Público,

RODRIGO LLORENTE MARTINEZ.

El ministro de Desarrollo Económico,

JORGE VALENCIA JARAMILLO.

El jefe del Departamento Nacional de Planeación,

ROBERTO ARENAS BONILLA.

XVII
TURISMO

1.0. DESCRIPCION

La visión moderna del turismo se orienta a valorarlo como fenómeno económico de primera magnitud, susceptible de tratamiento de carácter sectorial, que cumple importantes funciones, de las cuales se enumeran a continuación las principales:

Generación de Divisas

A nivel mundial, el turismo representa el sector más dinámico en el intercambio comercial internacional y crece a un ritmo que casi dobla el crecimiento promedio de las demás exportaciones. Representa en 1970 un volumen total de gastos del orden de 17.000 millones de dólares.

Desde el punto de vista del ingreso de divisas, el turismo debe analizarse bajo los tres aspectos siguientes:

- a) Por las inversiones extranjeras en las empresas del sector y sus diversos canales de reembolsos.
- b) Por los gastos efectivos realizados por turistas extranjeros en el país, descontadas las comisiones y otros gastos de comercialización en el exterior.
- c) Por el efecto reflejo en la retención de turistas nacionales que sustituyen viajes al extranjero por vacaciones dentro del país.

Generación de Empleo

El turismo cumple una función fundamental en este campo, no solo por la mano de obra absorbida en la industria hotelera y complementaria, de por sí bastante importante, sino en el sector terciario especializado y la industria de la construcción.

Incidencia en el Desarrollo Regional y Urbano

El turismo cumple una función aceleradora en el desarrollo físico regional y urbano, a través de los siguientes elementos:

- a) Impulsa el desarrollo de los sectores que proveen los insumos básicos del turismo, racionalizando la producción y el mercadeo, principalmente para los productos agropecuarios y la artesanía.
- b) Estimula decisivamente el desarrollo de la infraestructura regional y urbana, particularmente las comunicaciones y los servicios públicos.
- d) Introduce nuevos usos en la zonificación, determinando a veces renovaciones en áreas deterioradas o creando nuevas para expansión urbana.

1.1. Empresas

- a) Hotelería

Aunque el país ha aumentado su capacidad hotelera receptiva en más del 59.2% de 1968 a 1971²⁰, aún no cuenta ni con la cantidad ni con la calidad suficiente de plazas para atraer corrientes turísticas del exterior.

²⁰ Fuente: Corporación Nacional de Turismo.

Se considera el alojamiento turístico instalado en dos grandes grupos: hoteles aptos para turismo receptivo y doméstico y hoteles pan turismo doméstico solamente²¹.

Existe además capacidad de alojamiento "no turístico", no evaluada y sin importancia para efectos de este inventario.

En resumen de la capacidad hotelera del país en 1971²² es el siguiente:

	Total	Turismo Receptivo	Turismo Doméstico
Hoteles registrados	316	135	181
Total de habitaciones en el país	13.244	9.017	4.227

La hotelería del país se concentra principalmente en Bogotá, la Costa Atlántica y Medellín, según la siguiente distribución:

	Número de habitaciones	Porcentaje sobre el total del país
Bogotá	2.924	22.1
Medellín	1.365	10.3
Costa Atlántica	3.582	27.0
Se distribuye así:		
Santa Marta	1.020	
Barranquilla	929	
Cartagena	386	
San Andrés	747	

Las 5.373 habitaciones restantes están distribuidas en las de más regiones del país.

b) Transporte

El transporte aéreo está fundamentalmente servido por AVIANCA, miembro de JATA que atiende un porcentaje aproximado al 40% del total del movimiento de pasajeros internacionales. Prestan también servicio internacional las compañías nacionales afiliadas a IATA, AEROCODOR Y SAM y además 20 compañías extranjeras que cumplen en conjunto 62 frecuencias semanales, contra 59 servidas por las líneas colombianas.

El tráfico internacional aéreo se realiza sobre siete aeropuertos, a saber: Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, San Andrés, Cartagena y Leticia.

El movimiento aéreo internacional se rige por once convenios bilaterales aeronáuticos celebrados con sendos países.

Existen por otra parte cinco empresas de transporte terrestre con servicios llamados de lujo, en líneas regulares y que cuentan con unos ochenta buses pullman aptos para su utilización por turistas.

El material rodante para transporte turístico terrestre propiamente dicho consta de 48 "autocares", la mayor parte pertenecientes a agencias de viajes y utilizados para "citytours", excursiones cortas y traslados de aeropuerto, especialmente para grupos extranjeros y participantes en convenciones.

Los Ferrocarriles Nacionales prestan servicios especiales de turismo en el llamado "Expreso del Sol", del interior a Santa Marta, apto solamente para el turismo interno.

²¹ Nota: La CNT está procesando la clasificación por estrellas de 1 a 5.

²² Fuente: Corporación Nacional de Turismo.

c) Agencias de Viajes

Se encuentran clasificadas en tres grupos principales que comprenden 194 firmas con licencia de funcionamiento²³ concedida por la CNT hasta agosto de 1971. El primer grupo, agencias de reservaciones y pasajes, presta servicios de intermediario para la venta de tiquetes aéreos y reservación de hoteles principalmente. Está compuesto por cien agencias.

El segundo grupo, agencias de viajes y turismo, está constituido por un total de noventa firmas, que desempeñan las mismas funciones del grupo anterior, pero además, pueden organizar, vender y operar por su cuenta "paquetes" para turistas extranjeros dentro del país o al contrario. Este es, por consiguiente, el grupo de agencias de viajes más importante en la política turística.

Un tercer grupo es el de las agencias mayoristas, autorizadas para organizar "paquetes" o excursiones dentro y fuera del país, cuya venta debe realizarse a través de las agencias de viajes y turismo exclusivamente. Existen en la actualidad cuatro agencias mayoristas.

d) Agremiaciones

Los hoteleros se encuentran agrupados en su inmensa mayoría bajo la Corporación Hotelera de Colombia COTELCO. Los agentes de viajes cuentan con la Asociación Nacional de Agencias de Turismo, ANATO.

El sector de transporte aéreo internacional, compuesto por las líneas nacionales con servicios al exterior y las empresas extranjeras, se encuentra agrupado en la Asociación de Líneas Aéreas Internacionales de Colombia, ALAICO.

El grupo de empresas vinculadas al sector de gastronomía como restaurantes, bares y afines, se encuentra organizado a través de ACOGRAN, Asociación Colombiana de Restaurantes, Griles y afines.

Por su parte, los trabajadores al servicio de las empresas hoteleras y gastronómicas se encuentran vinculados a los sindicatos HOCAR y SINTOGC y a la Federación FENALTHYS.

La CNT deberá estudiar programas de acción que permitan una cooperación mutua más activa entre los gremios y los organismos del gobierno.

1.2. Recursos Humanos

El empleo generado por la planta hotelera atrás mencionada asciende a 8.352 plazas²⁴, y se distribuye así:

	Turismo Receptivo	Hoteles Turismo Doméstico	Totales
Hombres	3.617	669	4.286
Mujeres	3.208	858	4.066
	6.825	1.527	8.352

²³ Las normas están consignadas en el Acuerdo CNT 3 de 1969.

²⁴ Fuente: Corporación Nacional de Turismo 1971.

El solo renglón de hotelería genera como mínimo un empleo directo por cada habitación; otros dos empleos directos en los de más renglones del sector, representados en gastronomía, transporte terrestre, diversiones, y por lo menos un empleo indirecto²⁵ más, en los sectores que proveen los insumos hoteleros, principalmente el agropecuario.

En Colombia existen actualmente alrededor de 10.000 habitaciones hoteleras para las distintas categorías del turismo internacional y nacional medio y alto. De donde puede suponerse, que sin contar con la pequeña hotelería ni el turismo social, actualmente se da empleo en el sector a más de 40.000 personas. A estas cifras habría que añadir todavía la mano de obra absorbida en las fases de construcción de los hoteles y el efecto reflejo en otros campos estrechamente vinculados al turismo, como las empresas de aviación internacionales, que en el país dan empleo actualmente a más de 5.000 trabajadores.

Si el costo de una habitación hotelera a precios de 1970 va desde una escala de 50.000 pesos para hoteles de una estrella hasta 250.000 pesos para hoteles de cinco estrellas puede asumirse que una inversión promedio de 150.000 pesos en hotelería crea un nuevo empleo directo, costo razonable con relación a otros sectores industriales; pero si por cada empleo hotelero directo se generan dos empleos más en el sector turístico, y por lo menos otro en los demás sectores, ello equivale a decir que con un promedio invertido de 150.000 pesos en hotelería el turismo genera empleo permanente para cuatro personas. Y a estos se suman todavía 1.7 empleos entre directos e indirectos temporales, correspondientes a la etapa de construcción de la unidad hotelera.

1.3. *Mecanismos de Fomento*

a) Institucionales

La Corporación Nacional de Turismo

La creación de la CNT en 1968 representó un paso esencial en el desarrollo del sector. Su condición de establecimiento de crédito especializado ha permitido a la Corporación obtener líneas de crédito del Banco de la República, conceder avales y garantías de préstamo, tanto en moneda nacional como extranjera, aunque no en cantidad suficiente.

La CNT afronta limitantes en su capacidad operativa y financiera al no disponer de una estructura técnica suficiente en tamaño y calidad para ejercer el liderazgo en los campos de la planeación, de la investigación, el control y la promoción del sector.

En julio de 1971 la Corporación contaba con un capital aproximado de setenta y siete millones de pesos y activos totales del orden de ciento setenta millones. El presupuesto ordinario del mismo año fue de 85 millones de pesos.

La planta de personal asciende a 150 empleados.

Las funciones de la CNT están definidas en la Ley 60 de 1968 y en el Decreto 2.700 del mismo año.

Además de la CNT, en el territorio nacional funcionan cerca de treinta oficinas municipales de turismo e información local, la mayor parte de las cuales apenas tienen recursos de subsistencia y muy poca capacidad operativa o técnica. Además existen alrededor de siete organizaciones de orden departamental con variadas funciones y distinta experiencia.

²⁵ Nota: La clasificación en vigor agrupa los hoteles en categoría de 1 a 5 estrellas, Acuerdo 18/70 de la CNT.

b) Legales

Las bases legales del fomento turístico se encuentran consignadas en el Decreto 2700/68, la Ley 60 del mismo año y el Decreto Reglamentario 1880/70.

Las normas que continúan en jerarquía a estas disposiciones son acuerdos de la junta directiva de la CNT y resoluciones de la gerencia.

Asimismo se ha aprobado el Decreto reglamentario de la Ley 60 de 1968 con relación a los "Recursos Turísticos Nacionales" para completar así el cuerpo principal de normas.

c) Fiscales

La creación del Certificado de Desarrollo Turístico por la Ley 60/68 constituye la base de la política fiscal de fomento turístico a nivel de la Nación. A nivel de ciertos municipios existe también un régimen especial de exenciones tributarias y otros estímulos.

El Decreto 1880/70 reglamentó la emisión y entrega de los Certificados de Desarrollo Turístico CDT y señala su cuantía y de más características.

El CDT es un documento de deuda pública interna, parecido al Certificado de Abono Tributario, CAT, que se concede a las nuevas exportaciones y que sirve para pagar toda clase de impuestos nacionales. Se expide al portador y es libremente negociable, pero a diferencia del CAT es utilizable desde el momento de su recibo por el beneficiario, y es gravable en cabeza de este, en el año de entrega y por su valor comercial.

El CDT se concede sobre el valor total de inversión en nuevos hoteles u hosterías o en ampliación o mejora sustancial. Y los existentes a partir del 26 de diciembre de 1968. Dicho valor incluye el costo de terrenos, construcción, dotación y los gastos capitalizables de preinversión. Sobre este total, el Estado concede el CDT en un porcentaje hasta del 15%, por una sola vez.

El CDT se concede además por la explotación de los nuevos hoteles u hosterías o de las ampliaciones o mejoras sustanciales, en un porcentaje que fluctúa hasta el 40% de la renta líquida gravable (no del impuesto pagadero, sino de la renta líquida gravable misma) o cuando el Estado lo considere del caso por los primeros años, durante los cuales es probable que no exista renta gravable del hotel, hasta el 6% de las ventas brutas facturadas a huéspedes registrados. El CDT por explotación se concede por diez años.

El porcentaje del CDT es variable a juicio del Consejo de Política Económica y Social, sobre recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y la CNT, según la importancia que se conceda al proyecto, dentro de los planes nacionales de desarrollo turístico. El contrato con los beneficiarios puede celebrarse antes, durante o después de terminar la respectiva inversión.

d) Financieros

La definición del turismo como industria, a partir de la Ley 60/68, abrió varias fuentes de crédito para el sector que antes estuvieron limitadas a la línea de fomento del Decreto 384/50, de la cual dieron aplicación algunas corporaciones financieras y bancos para proyectos turísticos. Las otras fuentes de crédito eran bancarias de corto plazo, y una gran demanda de crédito extra- bancario, que todavía persiste en cierto grado.

De las nuevas fuentes, la principal es la propia CNT, que para julio/71 contaba con una cartera de cuarenta y nueve millones de pesos en préstamos a mediano y largo plazo (máximo diez años) con intereses entre el 15 y el 18% anual.

Las solicitudes de crédito en estudio a la misma fecha eran del orden de ciento diez millones más.

Aparte de los recursos propios, la CNT cuenta con un cupo de redescuento en el Banco de la República, autorizado hasta por cuarenta y dos millones de pesos.

Por otra parte, el Fondo de Inversiones Privadas del Banco de la República tiene una línea de crédito para turismo, que alcanzó a financiar algo más de treinta millones en tres importantes proyectos turísticos.

El Instituto de Fomento Industrial ha concedido apoyo a algunos proyectos hoteleros pero en cuantía muy baja y bajo la modalidad de préstamos indirectos, con destino al productor de elementos de dotación turística previamente contratados. Igual modalidad ofrece la Corporación Financiera Popular, de muy escasa aplicación.

Las corporaciones financieras no han entrado en forma intensa a vincularse al sector aunque ya existen algunos proyectos importantes donde comienzan a asociarse con futuros inversionistas.

1.4. *Flujo Turístico*

En los últimos diez años el turismo ha tenido un incremento de 273%, al subir de 42.735 turistas que ingresaron al país en 1960 a 161.668 en 1970²⁶.

El cuadro siguiente muestra el flujo turístico durante el período 1965 a 1970:

Años	Turistas extranjeros entrados al país
1965	79.156
1966	93.744
1967	106.195
1968	139.429
1969	142.585
1970	161.668

En los últimos cinco años, el incremento fue de 104.1%, es decir se duplicó el número de visitantes entre 1965 y 1970.

Hasta el año de 1969 Norteamérica y especialmente los Estados Unidos era el mayor mercado turístico de Colombia; sin embargo, al concluir 1970 la región de Suramérica pasa a ocupar el primer lugar, con el 38.5% sobre el total de visitantes. De otra parte, la región que proporcionalmente aumentó más en visitantes de un año a otro, fue Centroamérica con las islas del Caribe; de estas últimas se ha notado una considerable corriente de turistas hacia Colombia*. No obstante la carencia de promoción y de equipamiento turístico en la Costa Atlántica, de los 5.5 millones de pasajeros aéreos procedentes de todo el mundo que visitaron el Caribe en 1970, 33.000 visitaron la costa colombiana y las islas de San Andrés²⁷.

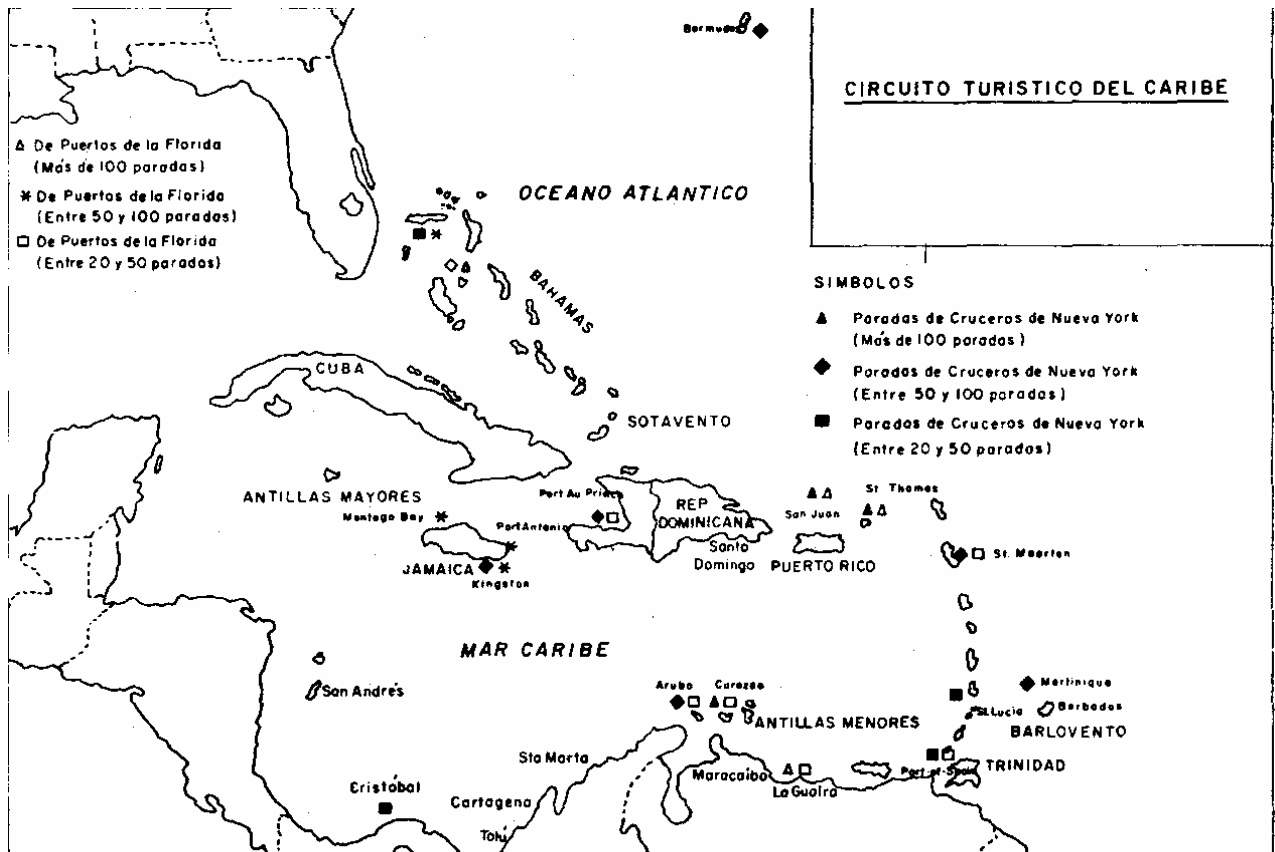
²⁶ Fuente: Boletín Técnico No. 3 de la CNT.

* ver mapa del Circuito Turístico del Caribe.

²⁷ Puente: Estudio Turístico de la Costa Atlántica.

1.5. Gasto promedio de los Turistas

Para calcular los ingresos provenientes del turismo es indispensable conocer el promedio de permanencia de los turistas en el país. La Corporación Nacional de Turismo ha realizado algunos sondeos en los diferentes aeropuertos internacionales, que arrojan como resultado provisional una permanencia promedio de siete días. La CNT utiliza para sus cálculos de balanza la cifra de 30 dólares diarios por persona, cálculo que no ha sido aún convenientemente confrontado.



FUENTE: Estudio de la Costa Atlántica y St. Andrés

Sobre esas bases, los cálculos de la CNT arrojan los siguientes resultados:

Años	Ingresos US\$ millones ¹
1965	10
1966	11
1967	22
1968	29
1969	30
1970	34

¹ Estas cifras de la CNT no guardan ninguna relación con las del Banco de la República, debido a que esa entidad trabaja con los Registros de Cambio de Moneda efectuados en los puestos autorizados. Así pues, el Banco excluye las formas no regulares de cambio para turistas, como es obvio, pero estas son probablemente las más frecuentes en la práctica.

Para Colombia la balanza se mantiene con signo positivo, desde el año 1965 a partir del cual el país comienza a obtener resultados favorables.

BALANZA DE LA CUENTA DE VIAJES 2

Años	Ingresos US\$ millones	Egresos US\$ millones	Balanza US\$ millones
1965	28	50	—22
1966	33	54	—21
1967	46	58	—12
1968	45	60	—15
1969	45	59	—14

2 Fuente: Banco de la República.

Las cifras de egresos incluyen toda clase de viajes al exterior comprendidos en ellos los viajes oficiales y los gastos diplomáticos.

2.0. POLÍTICA DE TURISMO

El objetivo general de la política del sector, es lograr que el turismo constituya una actividad importante en el desarrollo del país y una actividad motriz en el desarrollo de ciertas regiones, con una alta contribución al Producto Bruto Interno.

Conforme a la propia Ley 60/68, los objetivos particulares de la política estatal para el turismo son la generación de divisas y de empleo.

La política del gobierno se orientará con base en los siguientes criterios:

1. *Planeamiento Territorial*

Se desarrollarán regiones con estas características:

- a) Alta concentración de recursos turísticos y respuesta favorable a las exigencias del respectivo mercado potencial, como fácil acceso y precios competitivos.
- b) Existencia de sistemas básicos de infraestructura.
- c) Existencia de una buena articulación con los polos económicos regionales.
- d) Correspondencia con los objetivos sociales del Plan Nacional de Desarrollo.
- e) Mayores oportunidades de consumo turístico con perspectivas de mayor ingreso por turista.
- f) Adecuados instrumentos de promoción.

2. *Inversiones*

a) Inversiones Públicas

Se dirigirán al desarrollo de los centros y zonas prioritarias, en primer término la infraestructura turística general y en segundo el equipamiento turístico básico. A la apertura de zonas nuevas, a medida que los planes lo recomienden y al equipamiento turístico de las rutas de mayor importancia. Se procurará no sustituir con inversiones públicas proyectos que puedan ser acometidos o servidos por el sector privado, a menos que sean claves para asegurar la política de precios y alta calidad; o por conveniencias de soberanía o de equilibrio frente a las inversiones extranjeras en determinada región, o para evitar, en fin, la especulación con terrenos de futuro desarrollo turístico.

Las inversiones de la CNT se orientarán hacia proyectos claramente turísticos, limitándose a negociar con las de más instituciones del gobierno la programación de los proyectos de infraestructura general y otras obras complementarias que no sean de su competencia directa, para lo cual el Departamento Nacional de Planeación realizará todos los contactos necesarios.

En general, las inversiones de la CNT en servicios turísticos comerciales se harán de preferencia bajo la modalidad de aportes en sociedades de economía mixta. Los aportes, cualquiera que sea su naturaleza, no serán en ningún caso realizados ni transferidos a título gratuito.

b) Inversiones privadas

Entre las inversiones nacionales, se preferirán las inversiones que cumplan los objetivos del plan en términos de divisas y empleo, y a la vez garanticen:

- Adecuada rentabilidad.
- Costos de capital aceptables y adecuados al tipo de inversión turística.
- Buen efecto de demostración para nuevas inversiones en la región y en el sector.
- Conveniente integración con servicios intrasectoriales.

Se estimularán las inversiones extranjeras, las cuales deberán ajustarse a los principios fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo y a los que inspiran el Estatuto Andino sobre capitales extranjeros, salvo en los aspectos particulares que se establezcan para el sector.

Se favorecerán las inversiones extranjeras que garanticen mayor utilización de bienes y de mano de obra nacional y que constituyan aporte tecnológico al sector a bajo costo. Se evitará el predominio de las inversiones extranjeras en áreas turísticas de desarrollo concentrado.

Se ejercerá estricto control sobre la compra de "mejoras" y titulación a nombre de extranjeros en los baldíos de propiedad nacional con potencial turístico, particularmente en el caso de San Andrés y Providencia.

Por lo demás, las inversiones extranjeras gozarán de iguales incentivos fiscales que las nacionales.

3.0. METAS

La inversión se dirigirá a la ejecución de programas y proyectos definidos en la fase de planeamiento²⁸. Incluye las etapas de infraestructura física, promoción de inversiones, equipamiento turístico, animación y promoción de venta del turismo.

a. Primera prioridad

- a) "Oportunidades inmediatas" de desarrollo turístico en la Costa Atlántica y San Andrés, identificadas en el estudio respectivo.
- b) Zonas fronterizas Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana.
- c) Programa de Turismo Cultural en el Circuito-San Agustín Tierradentro-Popayán.

b) Segunda prioridad

- a) Áreas de dispersión de:

Bogotá, Circuito Turístico de Boyacá. Medellín, Circuito de Oriente. Cali, Buenaventura-Juanchaco. Barranquilla, Puerto Colombia.

²⁸ Ver mapa de prioridades.

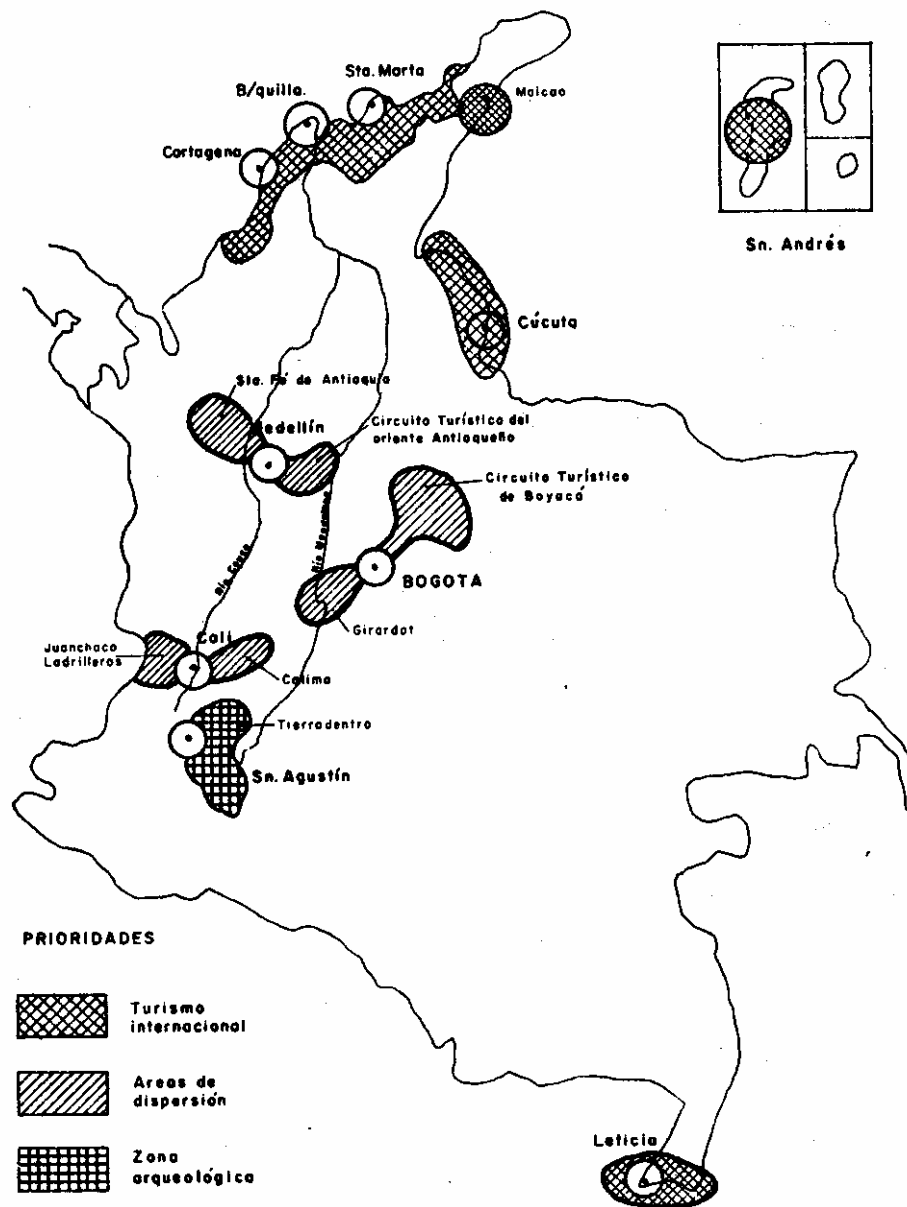
- b) Plan de turismo de convenciones para Bogotá y Medellín.
- c) Programa de turismo social para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.
- d) Circuito Amazónico con centro en Leticia.

Metas propuestas

Se tendrán las siguientes metas con relación a las prioridades' preestablecidas:

- a. Para la Costa Atlántica²⁹

Hacer del turismo una actividad motriz del desarrollo de toda la Costa, especialmente de Cartagena, Santa Marta y San Andrés. Crear nuevas fuentes de empleo para sustituir algunas de las fuentes actuales, cuyo crecimiento es negativo.



²⁹ Ver mapa de localización general.

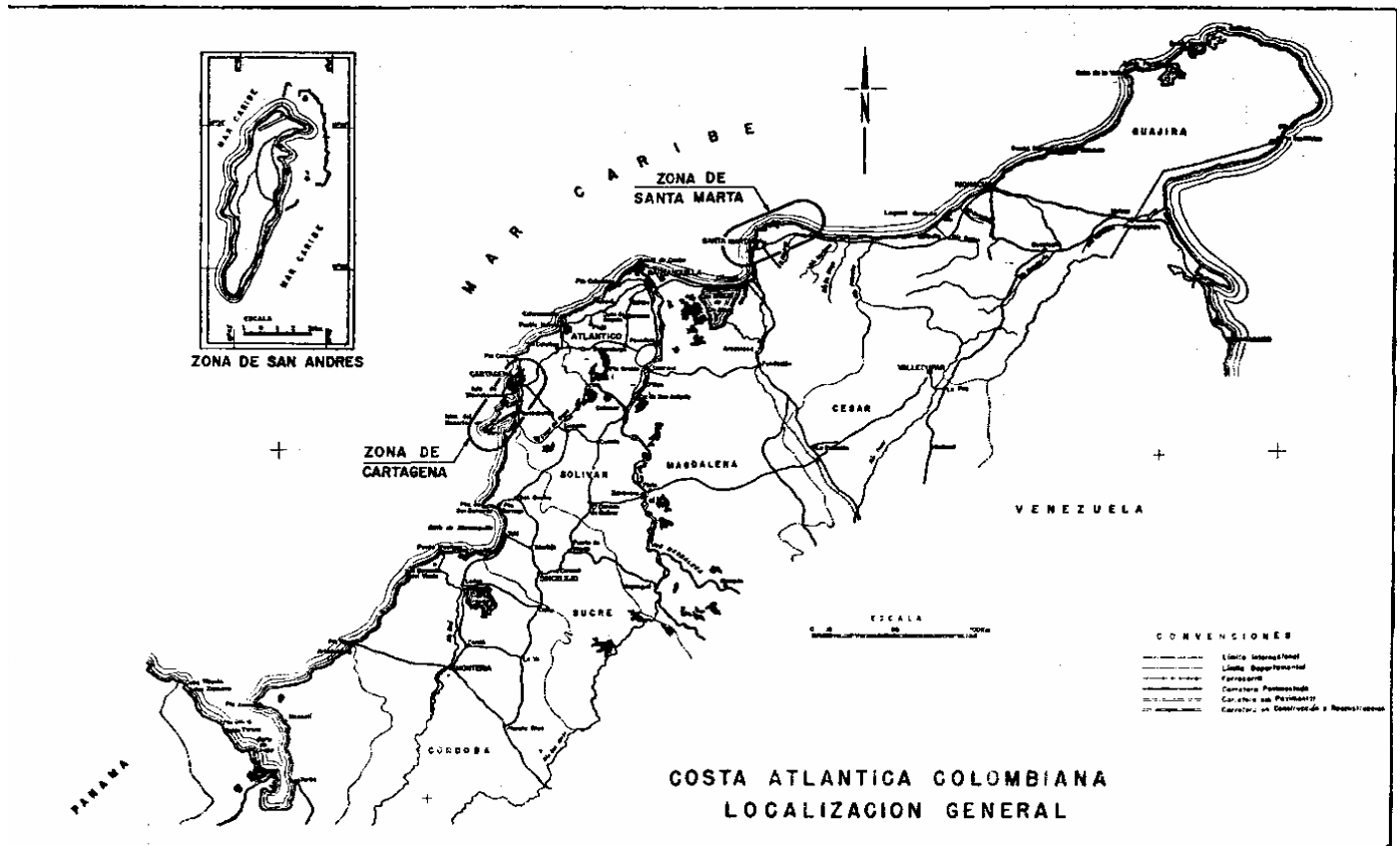


FIGURA Nº 1

De un 2.3% de la población económicamente activa de Cartagena en 1970, el turismo debe pasar a 6.5% en 1980; y en Santa Marta de 5.3% a 21.4% para el mismo período.

Extender la ocupación hotelera y racionalizar el mercado de insumos del sector, disminuyendo la dependencia de los meses de temporada para el primer caso y de mercados externos a la región, para el segundo.

Contribuir al desarrollo de la Infraestructura regional, a su vez que es también utilizable para fines no turísticos como es el caso de aeropuertos, vías y servicios públicos. Crear en San Andrés un mercado de turismo vacacional, que disminuya el predominio actual de turismo de puerto libre.

Captar parte de la demanda actual de mercado del Caribe, aumentando la participación de Colombia, del 0.8% al 2.3% en 10 años, lo cual representa pasar de 33.000 turistas en 1970 a 120.000 en 1975 y a 228.000 en 1980. Los venezolanos pasarán de 14.000 en 1970 a 154.000 en 1975 y a 200.000 en 1980³⁰. Sobre la base anterior, los ingresos brutos en divisas extranjeras provenientes del turismo, en la Costa Atlántica, deberán aumentar un mínimo de US\$ 22.1 millones para 1975, y a un mínimo de US\$ 65.0 millones en 1980³¹.

Para cumplir la meta anterior se deberá disponer para 1980 de un poco más de 9.000 habitaciones hoteleras y de condominio cuya c debe ser entre 3 y 5 estrellas.

- b. Para la zona fronteriza Colombo-Venezolana
 - Aumentar el flujo de venezolanos hacia Cúcuta y zonas ale dañas.
 - Aumentar el gasto turístico y estancia promedio.

³⁰ Fuente: Estudio de la Costa

³¹ Fuente: CNT.

Crear incentivos para que los venezolanos prolonguen por vía terrestre o aérea su viaje hacia el interior y a la Costa Atlántica.

Para 1975 el tráfico de venezolanos desde Cúcuta hacia el interior del país, debe aumentar en un 50% y el tráfico de Venezuela a Cúcuta en un 20%, con respecto a 1971. En el mismo año, el tráfico venezolano de Maicao hacia Santa Marta debe alcanzar la cifra de 100.000 turistas.

Dentro de los programas de desarrollo turístico sectoriales, y como programa prioritario, el Consejo de Política Económica y Social, aprobó en principio las bases del estudio turístico de la Costa Atlántica y de las Islas de San Andrés y Providencia. El estudio de alternativas y análisis de beneficio-costos fue financiado por el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, (FONADE), para la Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

**PROGRAMAS
SECTORIALES**

I
AGRICULTURA
Y
GANADERIA

1.0 DESCRIPCION

1.1 *Contribución al PIB*

El producto interno bruto (PIB) del sector agropecuario creció a una tasa anual de 3.3% en el período 1950-1968 y en el trienio 1966-1969 lo hizo a una tasa de 5.47. Además, ha contribuido con cerca del 30% en la formación del PIB, con el 75% de la generación total de divisas y con algo más del 50% de la materia prima utilizada por la industria.

1.2 *Desequilibrios Limitantes*

Una serie de desequilibrios han limitado el crecimiento rápido de la producción y de la productividad y la creación de un mayor número de empleos productivos. Entre estos desequilibrios sobre salen la concentración de la tierra, del ingreso y los recursos financieros; un marcado dualismo tecnológico; el limitado uso de insumos modernos; y las deficiencias en los canales y sistemas de mercadeo.

1.3 *Concentración de la Propiedad*

La concentración de la propiedad constituye uno de los principales limitantes del desarrollo del sector agropecuario. Otros des equilibrios anotados tienen su origen en este fenómeno.

Información parcial disponible sobre la distribución de 1.389.727 predios rurales¹ por tamaño, permite suministrar una idea sobre la estructura actual de la propiedad. En efecto, los predios de tamaño inferior a 5 hectáreas representan el 70.0% del total y ocupan un área equivalente al 5.6% de la superficie total (23.5 millones de hectáreas). Además, a lo anterior se agrega el hecho de que el 32.5% de los predios posee un área menor de una hectárea y ocupan apenas el 0.7% de la superficie.

Al examinar el lado opuesto de la distribución se observa que unos pocos propietarios tienen el control de la gran mayoría de la superficie de los predios. Efectivamente, los predios de tamaño superior a 50 hectáreas representan el 5.9% del total y cubren el 72.3% de la superficie. Esta desigual distribución de la tierra se hace aún más patente al comprobar que los predios de tamaño superior a 300 hectáreas (0.8% del total) tienen el dominio del 40.7% del área y, dentro de estos, los mayores de 1.000 hectáreas (0.2% del total) controlan el 22% de la superficie.

La distribución del ingreso en el sector, guarda una estrecha relación con el tamaño de las explotaciones agropecuarias. En efecto, se ha estimado en \$1.760 de 1960 (equivalente a \$4.400 en pesos de 1969) el ingreso neto promedio anual de las explotaciones con tamaño comprendido entre 1 a 5 hectáreas, que representan el 38% del total de explotaciones censadas en 1960. Por otro lado, el 80% de la población económicamente activa del sector, tenía en 1960 un ingreso anual, por persona activa, de máximo \$4.000 (que equivaldrían, en el mejor de los casos, a \$9.000 de 1969)².

Asimismo, la concentración de la propiedad y de los ingresos propicia, en gran medida, la concentración de los recursos financieros. En tal sentido, aunque el crédito institucional ha tendido a favorecer los pequeños y medianos agricultores, es aún bastante limitada la cantidad de recursos financieros que se dirige a este grupo de productores.

¹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, septiembre 1970. Cifras preliminares de 697 municipios.

² Berry Albert. "The Distribution of Agriculturally Based Income in Colombia", 1960. U. Nal. CID. Documentos de Trabajo 1, Bogotá, 1970.

1.4 *Limitado uso de insumos*

a) Semillas Mejoradas

El potencial de la producción de cualquier cultivo depende, en gran parte, de la calidad de la semilla utilizada. Los rendimientos adicionales que se pueden obtener por el uso de otros insumos, están determinados en alto grado por la capacidad productiva de la semilla, así como por la resistencia a plagas y enfermedades.

Para la mayoría de los cultivos la utilización de semilla mejorada es relativamente baja, a excepción de algunos productos como el arroz con riego, soya y algodón, donde para 1969 se sembró con semilla mejorada, el 84.5, 90.0 y 96.5 por ciento del área respectivamente.

b) Fertilizantes

En los últimos años el consumo de fertilizantes ha venido creciendo a una tasa relativamente alta). En efecto, durante el período 1964-1968 la utilización de este insumo creció a una tasa promedio anual de 2.4% y en el período 1966-1970 hizo a una tasa de 6.0%. En el último año de este período el consumo ascendió a 380.271 toneladas, de las cuales el 58.3% se usó en forma de fertilizantes compuestos.

Es conveniente anotar que la importancia relativa de los fertilizantes compuestos, ha venido declinando a través del tiempo, ya que en el año de 1963 dieron cuenta del 72.0% del total de fertilizantes usados, cifra que se redujo al 67.0% en 1967 y al 58.3% en 1970.

A pesar de que el consumo de fertilizantes ha crecido a una tasa relativamente alta, aún es bastante baja la proporción del área fertilizada, ya que en el año de 1963 solo se usó fertilizante en el 20.0% del área correspondiente a 12 de los principales cultivos, cifra que pasó a 22% en 1968. Sin embargo, estimativos del ICA indican que en 1969 los agricultores usaron únicamente el 25% del nitrógeno, el 35% del fósforo y el 20% del potasio que serían necesarios para garantizar una adecuada explotación del área agrícola del país.

c) Plaguicidas

La utilización de insecticidas y fungicidas varía de acuerdo con factores tales como área tratada, incidencia de plagas, relación precio —productos agrícolas/precio— plaguicidas, siendo difícil cuantificar el impacto de cada uno de estos factores en el volumen total de la producción, especialmente por no contar con información sobre el volumen anual utilizado en cada cultivo.

Los datos disponibles sobre la superficie tratada en el período 1965-1970 demuestran que su empleo experimentó incrementos de alguna consideración en cultivos tales como trigo, algodón, cebada y arroz. Sin embargo, encuestas del DANE indican que en el año de 1968 solo el 1.3% de 1.504.000 explotaciones, emplearon plaguicidas.

d) Maquinaria Agrícola

El uso de maquinaria se limitó al 3.6% de las explotaciones en 1968. Su empleo se ha visto afectado principalmente por la estructura de la tenencia de la tierra y la escasez relativa de divisas.

2.0 POLITICAS

2.1 *Redistribución de la tierra*

La redistribución de la tierra, y particularmente las tierras adecuadas para explotaciones productivas, es el medio más inmediato y eficaz, no solo de incrementar los ingresos de los campesinos pobres o marginados y la demanda efectiva del país, sino de servir de punto de partida y de apoyo para un desarrollo de la comunidad rural a niveles superiores de eficiencia económica y de participación social en la vida nacional. Los criterios políticos, económicos y sociales que se han tenido en cuenta para llevar a cabo esta redistribución, y que se expresan en las fórmulas legales de la Reforma Agraria y en las prácticas administrativas de los correspondientes organismos estatales, dentro del objetivo primordial de acelerar la "reforma agraria" requerirán en el futuro una participación más decisiva de las organizaciones de usuarios en los procesos de formulación y aplicación de la política agraria, como de su colaboración para el impulso de las "4 estrategias" señaladas en el Plan de Desarrollo.

2.2 *Productividad*

El Plan de Desarrollo Agropecuario busca mediante el fortalecimiento de todos los instrumentos de política —Investigación y difusión tecnológica; crédito, precios y mercadeo; capacitación— el aumento máximo de la productividad, tanto en la agricultura, como en la ganadería. Al mismo tiempo, este objetivo primordial supone la distribución de los recursos productivos y del ingreso; el aumento del empleo productivo, y el incremento de la producción y de las exportaciones.

El incremento de la productividad permitirá aumentar considerablemente la producción para satisfacer la demanda interna de alimentos y materias primas para la industria, que será mayor por el aumento de la población y los ingresos, a la vez que reducirá la escasez de divisas por sustitución de importaciones de bienes agropecuarios y por el progreso de las exportaciones.

Los esfuerzos que se hagan para incrementar la producción de aquellos cultivos susceptibles de exportación, teniendo en cuenta la demanda externa y el volumen de empleo que generen, se encaminarán a lograr que los beneficios de la mayor productividad lleguen a todos los campesinos que participan en la producción y a procurar precios competitivos en el mercado externo.

2.3 *Especialización*

El Plan de Desarrollo exige una acción coordinada para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos. Para tal efecto, se ha definido como criterio fundamental la especialización de las entidades responsables del manejo de cada uno de los instrumentos de la política.

Debe reconocerse que este proceso debe ser paulatino de acuerdo con la naturaleza de los programas, para finalmente llegar a la ejecución de proyectos de desarrollo agropecuario en las diferentes regiones del país, en los cuales cada organismo tiene fijada su responsabilidad dentro de un objetivo común, cual es, el mejoramiento de la productividad y producción, el empleo y el ingreso del agricultor. Este proceso se iniciará cuanto antes, utilizando para ello los análisis que se efectúan para la preparación del Plan de Inversiones.

Asimismo la ejecución de una política como la señalada, exige una eficaz coordinación entre las entidades gubernamentales y el sector privado. Igualmente se hace necesario fomentar, dentro de este último sector, una vigorosa mentalidad exportadora.

Las implicaciones de llevar a la práctica el criterio de especialización exige que cada una de las entidades asuma las siguientes responsabilidades:

1. MINISTERIO DE AGRICULTURA: Formulación, coordinación y evaluación de la política agropecuaria. Promoción de la organización campesina y desarrollo rural.
2. INCORA:
(Instituto Colombiano de la Reforma Agraria): Redistribución de tierras.
3. ICA:
(Instituto Colombiano Agropecuario): Investigación, asistencia técnica y extensión
4. IDEMA:
(Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario): Comercialización de productos agropecuarios.
5. CAJA AGRARIA Financiamiento para el pequeño y mediano empresario agropecuario. Provisión de insumos cuando la iniciativa privada no esté en capacidad de efectuarla.
6. BANCO GANADERO: Financiamiento para el mediano y gran empresario ganadero.
7. BANCO CAFETERO: Financiamiento para el pequeño y mediano agricultor, especialmente en zonas cafeteras.
8. INDERENA Y CORPORACIONES REGIONALES: Desarrollo y conservación de recursos naturales renovables.
9. FONDO DE DESARROLLO Y DIVERSIFICACION PARA ZONAS CAFETERAS: Diversificación cafetera.
10. SCMH
(Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología): Recolección, análisis y divulgación de información hidrometeorológica.
11. INAGRARIO:
(Almacenes Generales de Depósito de Creditario e IDEMA): Almacenamiento de productos agropecuarios y financiación a través de bonos de prenda.
12. VECOL:
(Empresa Colombiana de Productos Veterinarios): Producción de vacunas y drogas para uso veterinario.
13. COFIAGRO: Crédito para el fomento de Industrialización de los

(Corporación Financiera Agropecuaria):

productos agropecuarios. Prefinanciación de las exportaciones agropecuarias.

La aplicación de este criterio llevará a la asignación más eficiente de los recursos a disposición del gobierno y al logro de mejores resultados.

Este mismo criterio lo tiene en cuenta el Departamento Nacional de Planeación en los casos de programas de otros ministerios, cuyos organismos realizan actividades en el sector agropecuario. Se hace referencia específica a las actividades de construcción de vías, educación, y salud principalmente.

Un tercer criterio se relaciona con el tipo de usuarios que atenderán las entidades del Estado, cuyos recursos se dirigirán a beneficiar a los pequeños y medianos agricultores, con el propósito de que, una vez hayan adquirido los conocimientos y la experiencia suficiente, puedan ser considerados, como empresarios comerciales, que no requieran la atención gratuita. Esto da margen para beneficiar paulatinamente un mayor número de familias campesinas.

Al mismo tiempo se considera que el agricultor comercial puede tomar sus decisiones si se le provee de un ambiente propicio y se le brindan estímulos adecuados a través del manejo de la política indicativa del gobierno.

Finalmente, es indispensable que existan mecanismos de coordinación al nivel nacional y regional para asegurar que la política, que se formule y se plasme en el Plan de Desarrollo Agropecuario y el Plan de Inversiones, se cumpla a cabalidad, conforme a los criterios antes expuestos, Para ello, el Comité de Planeación del Sector Agropecuario y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario deben consolidarse y actuar de la manera más eficiente posible.

3.0 *METAS*

3.1 *Productos Estratégicos*

a) *Ganadería*

El comportamiento de la ganadería durante los últimos años —reflejado parcialmente en los precios— es indicativo de la ausencia de una política definida sobre la formación de inventarios y el incremento de la oferta.

El país posee un inventario ganadero de mucha consideración pero con una productividad muy baja, la cual incide en la reducida tasa de extracción, calculada en un 12% anual.

Lo anterior exige que la política ganadera se oriente a obtener una mayor producción con base en el actual inventario sin excluir el aumento de éste, o sea a incrementar la productividad, con el fin de aumentar la producción de carne de mejor calidad a menores costos y generar excedentes exportables.

Las medidas tenderán a incrementar la tasa de extracción —esta debe ser el doble de la actual— para lo cual es necesario aumentar la tasa de natalidad y disminuir la de mortalidad; así como acelerar la edad de sacrificio y el reemplazo de hembras reproductoras, etc. Además se intensificarán las campañas sanitarias y de selección de pie de cría, capacitación de los ganaderos, etc. A estas medidas irán ligadas otras, dentro de las cuales cabe destacar:

1. Modificación del impuesto al degüello, en tal forma que el animal gordo joven pague menos, con el fin de estimular el engorde y degüello precoz.

2. Reestructuración y orientación del crédito, ligándolo a la asistencia técnica integrada, para procurar la planeación, la organización y capacitación de los ganaderos que permita su correcta aplicación.

3. Reestructuración y orientación de la comercialización y mercadeo del ganado y carne para consumo interno y exportación.

4. Estabilización del precio de los insumos.

Además, se tratará de regular la demanda interna de carne vacuna, mediante el del consumo de otras carnes, como la de cerdo, aves, pescado, etc., y la coordinación entre el fomento de la producción de excedentes vacunos y el de producción de sustitutos.

Probablemente uno de los mayores obstáculos de la producción avícola y porcina se debe al alza de precios de los alimentos concentrados, los cuales constituyen cerca del 85% de los costos de producción de estas especies. Entre 1955 y 1970 los precios de los aumentos concentrados se incrementaron en más del 500% mientras la carne de pollo, cerdo y los huevos solamente aumentaron su precio en 230%.

El precio de la carne de cerdo y pollo es 100% y 40% respectivamente más alto que el de la carne de res, margen que es necesario reducir al máximo, como requisito esencial para lograr la sustituibilidad y generar mayores excedentes de carne vacuna.

La capacidad Instalada para la producción de estas especies está subutilizada en un alto porcentaje y dada su característica de producción a corto plazo, se podría aumentar en forma considerable la producción avícola y porcícola en el curso del año para atender cualquier consumo adicional.

Las principales medidas de fomento a las industrias menores son:

1. Créditos a mediano y largo plazo.

2. Incremento de la producción y estabilización de los precios de los insumos esenciales para la producción de concentrados a saber: maíz amarillo, sorgo, tortas de oleaginosas, etc.

3. Como consecuencia de lo anterior, estabilización en los precios de los concentrados para animales.

b) Maíz

Dada la existencia de diversos mercados con amplias perspectivas para Colombia, entre los cuales se destacan los del Grupo Andino y teniendo en cuenta las ventajas de orden agrológico, la tradición existente en el cultivo y la calidad del producto, es conveniente fomentar la formación de excedentes exportables con las siguientes medidas:

1. Una racionalización de la producción mediante créditos dirigidos a las áreas de mayor productividad y de más fácil acceso a los puertos de exportación, como es la Costa Atlántica.

2. Una campaña a través del ICA encaminada a mejorar la productividad, principalmente en las áreas tradicionales dando especial énfasis al uso de semillas mejoradas y fertilizantes.

3. La seguridad de adquisición de los excedentes de maíz que puedan presentarse mediante una intervención efectiva por parte del IDEMA.

c) Algodón

Dadas las ventajas que presenta Colombia para la producción de la fibra y la existencia de un mercado tradicional para las exportaciones, se buscará incrementar la producción con miras a lograr mayores excedentes, para lo cual se fomentará la siembra hasta alcanzar no menos de 270.000 hectáreas. Igualmente se harán esfuerzos para lograr el nivel medio de productividad alcanzado en el período 1967-1968 (590 kilos de fibra. por hectárea).

d) *Azúcar*

Para conservar o ampliar la cuota a los Estados Unidos (65.000 toneladas como mínimo), recuperar el volumen de exportaciones al mercado mundial (100.000 toneladas) y además satisfacer el consumo interno, se estudian en la actualidad los mecanismos e instrumentos que permitan aumentos sustanciales de producción y productividad.

e) *Banano*

Las exportaciones del producto en 1970 fueron superiores a 17 millones de dólares, cifra que según el Plan Cuatrienal de Exportaciones podrá elevarse a 21 millones en 1972. Para lograr esta meta se deberá adoptar medidas como las que se enumeran a continuación:

1. Facilitar los recursos necesarios para acelerar la sustitución de la mayor parte de las áreas sembradas con la variedad Gross Michel por Gavendish, debido a que esta es más productiva y cuenta con mejores precios y aceptación en el mercado externo. Paralelamente con esta medida se deben buscar nuevos mercados.
2. Intensificar las técnicas y esfuerzos para mejorar la productividad y estabilizar el precio de los insumos productivos y el de los empaques.

f) *Fríjol*

Debido a las ventajas que presentan algunas regiones del país para la producción de este bien, se fomentará el cultivo de:

1. Variedades no exportables con el propósito de autoabastecer el consumo interno. Para ello sería necesario incrementar el área sembrada en 1970 (66.000 hectáreas) en 14.000; y
2. De Caraota y otros frijoles con destino exclusivo a la exportación.

g) *Arroz*

La magnitud del esfuerzo que habría que hacer para entrar en el mercado mundial en condiciones competitivas es tan grande que resultaría costoso para el país propiciar la creación de nuevos excedentes. Sin embargo, es probable que con la introducción de las nuevas variedades de grano largo, mucho más productivas, se pueda competir en los mercados internacionales, siempre que se logren grandes volúmenes de producción que presionen los precios internos hacia la baja, sin deteriorar los ingresos de los productores.

PLAN DE INVERSIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO¹

(miles de pesos - 1972)

ENTIDADES	PRESUPUESTO NACIONAL						OTRAS FUENTES				
	Recursos ordinarios	Préstamo 2/ sectorial	Bonos	Sub-total básico	Posible adicional	Total	Crédito externo	Crédito interno	Transfe-rencias	Otros recursos	Total
ICA	71.050	191.282		262.332	138.068	400.400	203.674		20.000	25.000	649.074
Inversión directa	42.536	191.282		233.818	128.408	362.226	201.131		20.000	10.000	593.357
Funcionamiento	20.296			20.296	9.660	29.956	2.543			15.000	47.499
Servicio de la deuda	8.218			8.218		8.218					8.218
INCORA	85.880	353.678	200.500	640.058	199.208	839.266	173.483	162.600		434.160	1.609.500
Inversión directa	62.935	353.678	200.500	617.113	146.208	763.321	173.483	162.600		294.675	1.394.079
Funcionamiento	22.945			22.945	53.000	75.945				26.540	102.485
Servicio de la deuda										112.945	112.945
CAJA AGRARIA							160.000	424.535	26.570	4.261.484	4.872.589
Inversión directa							160.000	424.535	26.570	3.966.115	4.577.220
Funcionamiento											
Servicio de la deuda										265.369	265.369
INDERENA	23.115	40.594		63.709	56.920	120.629			23.680	22.978	167.287
Inversión directa	12.140	40.594		52.734	48.182	100.916			23.680	18.078	142.674
Funcionamiento	10.975			10.975	8.738	19.713				500	20.213
Servicio de la deuda										4.400	4.400
SERVICIO COLOMBIANO DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA	18.781	3.210	1.787	23.778	16.084	39.862					39.862
Inversión directa	14.781	3.210	1.787	19.778	14.084	33.862					33.862
Funcionamiento	4.000			4.000	2.000	6.000					6.000
MINAGRICULTURA	41.111	34.690		75.801	16.060	91.861					91.861
Inversión directa	23.790	34.690		58.480	16.060	74.540					74.540
Funcionamiento	17.321			17.321		17.321					17.321
Servicio de la deuda											Pasa...

- 1 Los gastos de funcionamiento que no aparecen fueron descontados en los estados de pérdidas y ganancias de las entidades respectivas.
- 2 Incluye fondos de Desarrollo Sectorial y de contrapartida.

...Viene ENTIDADES	PRESUPUESTO NACIONAL						OTRAS FUENTES				
	Recursos ordinarios	Préstamo sectorial	Bonos	Sub-total básico	Posible adicional	Total	Crédito externo	Crédito interno	Transfe-rencias	Otros recursos	Total
COFIAGRO							283.704	242.800		139.459	665.963
Inversión directa							283.704	242.800		11.740	538.244
Funcionamiento											
Servicio de la deuda										127.719	127.719
IDEMA	12.080	26.000		38.080	27.920	66.000	53.676	*		1.694.422	1.814.098
Inversión directa	12.080	26.000		38.080	27.920	66.000	53.676			197.905	317.581
Funcionamiento											
Servicio de la deuda										1.496.517	1.496.517
VECOL										16.540	16.540
Inversión directa										16.540	16.540
Funcionamiento											
Servicio de la deuda											
BANCO GANADERO	7.791		2.409	10.200	14.800	25.000	130.185	211.000	50.000	1.094.239	1.510.424
Inversión directa	7.791		2.409	10.200	14.800	25.000	130.185	211.000	50.000	877.555	1.293.740
Funcionamiento											
Servicio de la deuda										216.684	216.684
FEDEGAN			4.410	4.410	2.590	7.000					7.000
Inversión directa			2.345	2.345	2.590	4.935					4.935
Funcionamiento			2.065	2.065		2.065					2.065
Servicio de la deuda											
BANADELMA					4.000	4.000				9.677	13.677
Inversión directa					4.000	4.000				9.031	13.031
Funcionamiento										646	646
Servicio de la deuda											
INAGRARIO									38.084	7.516	45.600
Inversión directa									38.084	7.516	45.600
Funcionamiento											
Servicio de la deuda											
CORCHOCO	4.200		400	4.600	8.112	12.712			17.000		29.712
Inversión directa	1.700		400	2.100	8.112	10.212			14.087		24.299
Funcionamiento	2.500			2.500		2.500					2.500
Servicio de la deuda									2.913		2.913
											Pasa...

* No incluye la partida de Crédito Interno (\$ 1.393.889 mil) del Proyecto Operaciones Comerciales.

...Viana ENTIDADES

PRESUPUESTO NACIONAL

OTRAS FUENTES

	Recursos ordinarios	Préstamo sectorial	Bonos	Sub-total básico	Posible adicional	Total	Crédito externo	Crédito interno	Transfe-rencias	Otros recursos	Total
C. D. M./BUCARAMANGA	26.000			26.000	5.000	31.000				8.800	39.800
Inversión directa	26.000			26.000	5.000	31.000				8.303	39.303
Funcionamiento											
Servicio de la deuda										497	497
C. R. Q.	1.740		150	1.890	3.519	5.409	900	7.844	2.926	8.204	25.283
Inversión directa	1.740		150	1.890	3.519	5.409	900	7.844	2.926	3.667	20.746
Funcionamiento										4.537	4.537
Servicio de la deuda											
CORPOURABA	2.780			2.780	2.330	5.110	2.000	2.300	2.800	9.180	21.390
Inversión directa					2.110	2.110	2.000	2.300	2.800	5.955	15.165
Funcionamiento	2.780			2.780	220	3.000				2.950	5.950
Servicio de la deuda										275	275
C. A. R.					3.000	3.000				56.140	59.140
Inversión directa					3.000	3.000				50.359	53.359
Funcionamiento										5.781	5.781
Servicio de la deuda											
F. D. Z. C.							195.277			40.486	235.763
Inversión directa							195.277			22.270	217.547
Funcionamiento										10.630	10.630
Servicio de la deuda										7.586	7.586
C. V. C. 2/			5.000	5.000	5.000	10.000			270	1.316	11.586
Inversión directa			5.000	5.000	5.000	10.000			270	1.316	11.586
Funcionamiento											
Servicio de la deuda											
TOTAL	294.528	649.454	214.656	1.158.638	502.611	1.661.249	1.202.899	1.051.079	181.330	7.829.601	11.926.158

FUENTE: Plan de Inversiones 1971-1974 y Ley de Presupuesto 1972

2 En el presupuesto de la C.V.C. solo aparecen los recursos destinados a los programas incluidos dentro del sector silvicultura, caza y pesca.

Del total de estos recursos, \$ 5.000.000 le entran a la entidad a través del Ministerio de Agricultura, fondos que financian el presupuesto básico.

II
INDUSTRIA

1.0 DESCRIPCION

1.1 Contribución al PIB

Según cifras del DANE, de 1956 a 1969 la tasa acumulativa anual de crecimiento del valor agregado bruto real de la industria manufacturera fue de 11.2%. Mirando la evolución de los índices de producción física que prepara el Banco de la República, se notan cambios frecuentes en el ritmo de ascenso, situándose el crecimiento alrededor de 4% para los lapsos 1962-1963, 1964-1965 y 1966-1967, y solo por encima de 6.5% en 1963-1964, 1965-1966, 1967-1968.

Entre 1958 y 1962, el valor agregado bruto del sector manufacturero fabril, como porcentaje del producto nacional bruto, pasó del 13.5% al 16.8%, pero, a partir de 1963 esta participación se ha mantenido alrededor del 18%. Este resultado muestra que, recientemente, la industria ha evolucionado a una tasa muy semejante a la del resto de la economía.

1.2 Crecimiento por ramas

El crecimiento de las diferentes ramas industriales ha sido muy dispar. Entre 1958 y 1969, aquellas que crecieron más rápidamente fueron las de papel y derivados, maquinaria y artículos eléctricos, productos químicos, industrias diversas, productos metálicos excepto maquinaria y equipo de transporte, derivados del petróleo y carbón, productos de caucho y maquinaria no-eléctrica. Las tasas de crecimiento del valor agregado bruto real de dichas ramas han sido muy superiores al promedio del sector industrial. Sin embargo, su participación en la composición del conjunto manufacturero no ha logrado desplazar en importancia a las llamadas "industrias tradicionales" o "vegetativas" (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, imprenta). Por su parte, las tasas de crecimiento más bajas se observan en artículos de cuero excepto calzado (4.7%), tabaco (2.5%) y calzado y confecciones (4.3%). (Ver cuadro No 1-B).

CUADRO No. 1-A

EMPLEO EN COLOMBIA SEGUN SECTOR DE LA INDUSTRIA FABRIL, 1956, 1962, 1967 y 1969

Codigo	Denominación	1956		1962		1967		1969	
		Personas	Porcentaje del empleo industrial	Personas	Porcentaje del empleo industrial	Personas	Porcentaje del empleo industrial	Personas	Porcentaje del empleo industrial
20	Alimentos	34.399	16	39.787	14.41	44.057	15	42.982	13.5
21	Bebidas	11.936	6	15.782	5.7	15.362	5	14.030	4.4
22	Tabaco	5.450	2	4.113	1.5	3.469	1	3.414	1.1
23	Textiles	36.498	17	43.752	15.8	46.580	16	56.371	17.7
24	Calzado y confecciones	29.116	14	32.370	11.7	29.037	9	30.551	9.6
25	Maderas excepto muebles	5.865	3	5.643	2.0	6.366	2	6.333	2.0
26	Muebles de madera	4.856	2	5.104	1.8	5.177	2	5.202	1.6
27	Papel y sus productos	2.968	1	5.386	2.0	6.183	2	6.719	2.0
28	Imprentas	8.711	4	12.007	4.3	11.884	4	13.259	4.2
29	Productos de cuero	4.295	2	4.747	1.7	4.377	1	4.317	1.4
30	Productos de caucho	4.781	2	6.880	2.5	6.781	2	7.134	2.3
31	Productos químicos	11.148	5	17.750	6.4	23.832	8	25.489	8.0
32	Derivados del petróleo	2.027	1	2.056	0.7	2.061	1	2.520	0.8
33	Minerales no metálicos	18.968	9	24.677	8.9	24.739	8	25.092	7.9
34	Metálicas básicas	4.907	2	3.258	1.2	4.713	1	5.678	1.8
35	Productos metálicos excepto maquinaria	8.216	4	18.815	6.8	20.224	7	24.609	7.8
36	Maquinaria no eléctrica	2.215	1	4.467	1.6	5.937	2	7.578	2.4
37	Maquinaria eléctrica	3.062	1	7.998	2.9	9.507	3	11.352	3.6
38	Material de transporte	8.915	4	14.224	5.1	13.942	5	15.696	4.9
39	Industrias diversas	3.645	2	7.743	2.8	9.597	3	12.106	3.8
TOTAL		211.978	100	276.159	100	293.825	100	317.732	100

FUENTE: DANE. Para 1969 las cifras son estimativas.

Es claro, entonces, que las ramas de la industria que más se han desarrollado en la última década han sido las relativamente nuevas, mientras que las más tradicionales limitaron su cambio al crecimiento vegetativo de la demanda interna.

CUADRO No. 1-B
RELACION DE EMPLEO 1969/1956 Y VALOR AGREGADO
BRUTO REAL POR SECTORES INDUSTRIALES

Código	Denominación	Empleo 1969	Valor agregado bruto
		Empleo 1956	real (tasa de crecimiento relativo anual acumulado 1956/1969)
20	Alimentos	1.25	8.8
21	Bebidas	1.18	10.5
22	Tabaco	.63	2.5
23	Textiles	1.47	10.1
24	Calzado y confecciones	1.05	4.3
25	Maderas excepto muebles	1.08	15.7
26	Muebles de madera	1.07	6.3
27	Papel y sus productos	2.26	37.3
28	Imprentas	1.52	12.3
29	Productos de cuero	1.01	4.7
30	Productos de caucho	1.49	15.8
31	Productos químicos	2.29	17.2
32	Derivados del petróleo	1.24	11.0
33	Minerales no metálicos	1.32	12.8
34	Metálicas básicas	1.16	19.5
35	Productos metálicos excepto maquinaria	3.00	24.8
36	Maquinaria no eléctrica	3.42	25.3
37	Maquinaria eléctrica	3.71	24.8
38	Material de transporte	1.76	15.2
39	Industrias diversas	3.32	25.3
TOTAL		1.50	11.2

FUENTE: DANE. Para 1969 las cifras son estimativos.

El crecimiento de las diferentes ramas industriales ha coincidido en líneas generales, con la concentración de la inversión industrial. Las ramas que más inversión neta fija han recibido son la de derivados del petróleo y carbón y la de productos químicos (en estas dos ramas se invirtió el 25% y el 12.5%, respectivamente, del total que recibió la industria entre 1962 y 1967). El sector de productos metálicos básicos y metalmecánicos (productos metálicos, maquinaria, etc.), y el del papel han recibido flujos de inversión proporcionalmente más grandes que su contribución al valor agregado bruto del sector industrial. El sector productor de alimentos ha recibido una inversión bastante grande (alrededor del 15% de la inversión industrial), pero esta es proporcional a su contribución al valor agregado bruto del sector industrial.

1.3 Empleo

El personal empleado en la industria fabril ha crecido, en los últimos años, a tasas muy inferiores a las del valor agregado industrial. De 1962 en adelante, el empleo industrial apenas aumentó a un poco más del 2% anual para el total. Es de anotar que el empleo industrial aumentó a una tasa menor que la población colombiana en total (alrededor de 3%) y que la población urbana (alrededor de 6%), lo cual indica que de continuar la actual estructura industrial, al pasar el tiempo una proporción cada vez menor de la fuerza de trabajo estará ocupada en la manufactura (ver cuadro N9 1-A).

1.4 Capacidad ociosa

Otro fenómeno importante del desarrollo industrial Colombia no ha sido la subutilización de la capacidad industrial! Estudios recientes del Departamento Nacional de Planeación indican que es posible duplicar la producción industrial de la mayoría de los sectores nuevos sin necesidad de inversiones adicionales en capi tal fijo.

Las razones que explican la subutilización de la capacidad va rían según la rama industrial. Sin embargo, con base en las encuestas realizadas por el DNP, es posible afirmar que las tres principales son:

1. La baja demanda interna, debida a los altos precios relativos de las manufacturas y a la limitada capacidad de compra de la mayor parte de la población del país. En particular, el poder monopolístico de algunas empresas es un factor determinante de los altos precios.
2. La falta de capital de trabajo y la mayor facilidad relativa de obtener crédito barato para importar maquinaria.

CUADRO No. 1-C

PARTICIPACION PORCENTUAL DEL VALOR AGREGADO BRUTO POR SECTORES EN LA OFERTA TOTAL DE LA INDUSTRIA

Sector	1958	1962	1967	1969
Bienes de Consumo				
20 Alimentos	16.0	14.4	15.8	13.6
21 Bebidas	14.8	14.5	13.5	13.8
22 Tabaco	7.0	5.3	4.0	3.8
24 Prendas de vestir	5.4	5.1	4.1	3.5
25 Madera	1.0	1.0	1.0	1.2
26 Muebles de madera	1.4	1.0	0.6	0.8
28 Imprenta	3.0	3.0	3.2	3.0
29 Cuero	1.5	1.3	1.1	0.9
Subtotal	50.1	45.6	43.3	40.6
Bienes Intermedios				
23 Textiles	16.5	14.2	13.0	15.1
27 Papel	1.0	2.3	2.5	3.1
30 Productos de caucho	2.4	3.1	2.5	2.8
31 Químicos	9.4	10.1	13.3	11.2
32 Derivados del petróleo y carbón	3.3	3.3	3.7	3.2
33 Minerales no metálicos	5.6	5.7	5.5	5.8
34 Metálicas básicas	2.2	1.8	2.1	3.0
Subtotal	40.0	40.5	42.6	44.2
Bienes de Capital				
35 Productos metálicos	2.8	4.4	4.5	4.6
36 Maquinaria no eléctrica	0.8	1.2	1.2	1.6
37 Maquinaria eléctrica	2.0	3.6	3.2	3.2
38 Transporte	2.4	2.4	2.6	2.7
39 Diversas	1.9	2.3	2.6	3.1
Subtotal	9.9	13.9	14.1	15.2

FUENTE: DANE. Para 1969 las cifras son estimativos.

3. El costo relativamente bajo del capital debido a la estructura arancelaria y las tasas de interés que han sido tradicional mente más bajas para adquirir bienes de capital que para obtener fondos para otras actividades económicas.

1.5 Exportaciones

La contribución del sector industrial a las exportaciones ha sido muy limitada. En 1966, las ventas industriales al exterior fueron solamente el 13.57% de las totales. Esta cifra aumentó a 17.44% en 1969 como resultado de la política oficial de fomento a las exportaciones menores. Estas cifras, sin embargo, sobreestiman la contribución neta de la industria porque los insumos importados son más importantes en las exportaciones industriales que en las agrícolas. Por otro lado, durante 1970, disminuyó el ritmo de crecimiento tanto de las exportaciones no tradicionales como de las manufacturas.

1.6 *Límites de la sustitución*

El desarrollo de la industria colombiana ha seguido, en líneas generales, el patrón de sustitución de importaciones: primero se desarrollaron industrias productoras de bienes de consumo, luego algunas industrias productoras de bienes intermedios y de algunos bienes de capital.

El proceso de sustitución de importaciones "fáciles" se terminó en Colombia, hacia 1955, debido a que la demanda interna de los productos industriales más simples y más intensivos en unidades de trabajo (confecciones, zapatos, muebles de madera, textiles, etc.), se satisfizo con la producción doméstica. Desde ese entonces la producción de estos sectores ha crecido con la población. Es de anotar que no ha habido un aumento sustancial en la demanda interna de bienes de consumo masivo en razón de la desigualdad en el patrón de distribución de los ingresos, el cual a su vez incide en los patrones de consumo de la población. En confecciones y calzado, el empleo entre 1956 y 1967 declinó en número absoluto, mientras que en muebles de madera y textiles el empleo en fábricas de cinco o más trabajadores creció a menos de 1% y 2% respectivamente³.

Dos razones principales explican por qué estas industrias trabajo-intensivas no buscaron mercados externos que les permitiera continuar su crecimiento:

1. La política de sustitución de importaciones, con su protección a la producción doméstica de cualquier bien implicaba (y aún implica) que era mucho más rentable diversificar la producción, aún a costos muy altos, y producir para el mercado interno cautivo que especializarse y producir para el mercado mundial.

2. La mayoría de las firmas productoras de confecciones, zapatos, etc., son en general pequeñas, y además no existen muchas asociaciones de productores. Esto ha dificultado la búsqueda de mercados de exportación. Además, el mismo tamaño de las firmas hace imposible aceptar pedidos que comúnmente sobrepasan la producción anual de las unidades colombianas más grandes en el ramo. Una posible solución al tamaño de las firmas puede ser la de establecer consorcios de firmas pequeñas para exportar.

Dado que estas industrias trabajo-intensivas habían completado la sustitución de importaciones y no podían exportar por los problemas técnicos y de incentivos arriba mencionados, el paso siguiente fue empezar la producción de artículos más densos en capital, tales como metales básicos (acero), papel, productos metalmecánicos, químicos, petroquímicos, etc. Aunque algunos de ellos no requieran plantas grandes para elaborarlos eficientemente, en la mayoría son casos en que operan progresivamente las ven tajadas de las llamadas economías de escala: Ya que la demanda colombiana es pequeña para el grueso de estos productos, las firmas que se constituyeron fueron, en general, muy

³ Todas las cifras sobre empleo son tomadas de las estadísticas del DANE. Los datos pueden tener sesgos. Además es importante mencionar que todavía la mayoría de los empleos en industria no se encuentra en el sector fabril, sino en artesanía.

pequeñas, y por lo tanto deficientes en términos económicos. La protección a la deficiencia se ha efectuado principalmente a través de aranceles altos y prohibición o restricción a la importación.

1.7 Sustitución y Proteccionismo

Hasta la depresión mundial de los años treinta, la política arancelaria fue el instrumento que dirigió el limitado proceso de sustitución de importaciones que había tenido lugar hasta entonces. A raíz de la crisis, el país se vio afectado por el cierre de sus mercados de exportación, y en consecuencia, por una drástica reducción en su capacidad de importar el tradicionalmente elevado porcentaje de bienes de consumo manufacturados con que se abastecía el mercado nacional y los bienes de capital extranjeros que habían permitido el despegue industrial del país. Este fenómeno significó el comienzo en Colombia de una franca política de sustitución de importaciones, reforzada por las medidas adoptadas en 1940 (creación del IFI, etc.) con el fin de fomentar directamente la industrialización en el país. A partir de 1931, por lo tanto, y con breves intervalos de excepción, el papel predominante en el control del sector externo lo asumieron las restricciones cuantitativas a las importaciones, en la forma de regímenes de prohibida importación y de licencias previas, aunque la política arancelaria nunca dejó de ser importante.

En años recientes se ha venido a reconocer que estas políticas de sustitución de importaciones no han llevado a los resultados esperados. Hacia 1956, Colombia ya producía una proporción alta de los bienes manufacturados consumidos en el país, y necesitaba importar una cantidad considerable de las materias primas y bienes intermedios necesarios para producir dichos bienes finales⁴. Además de este problema, es claro que "el objetivo fundamental de este proteccionismo, ha sido la sustitución de importaciones a cualquier costo y sin considerar cuáles industrias conviene más desarrollar y en qué medida"⁵. En resumen, por lo tanto, las necesidades de importación no han disminuido, mientras que ni las exportaciones ni el empleo ha crecido a los ritmos esperados.

1.8 *Demanda interna limitada*

Parte del problema radica en lo que se podría denominar "rendimientos decrecientes de la sustitución de importaciones". Hacia 1956, la industria nacional alcanzó a suplir la casi totalidad de los bienes de consumo que absorbía el mercado doméstico. Al llegar a este punto, el proceso de sustitución de importaciones se hizo más difícil y lento, pues se comenzó a intentar sustituir bienes cuya producción era más compleja. El problema fundamental de este intento ha sido el limitado tamaño del mercado nacional⁶, que no incentiva por sí solo a la creación de estas industrias, que tampoco permite que estas produzcan a escalas eficientes y que implica un poder monopolístico muy alto. Por estos motivos, sin embargo, la intervención gubernamental se hizo más significativa: ante

⁴ Boletín Mensual de Estadística, DANE, marzo de 1971. El DANE estima que en 1956, un 12% del valor de las importaciones constituían bienes de consumo y que un 35% lo absorbían materias primas y bienes intermedios. Para 1964, estas participaciones eran 6% y 46% respectivamente.

⁵ Santiago Macario, "proteccionismo e industrialización en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Naciones Unidas, Vol. IX marzo de 1964, pág. 63.

⁶ Limitado en el sentido de que debido a la desigual distribución del ingreso, la demanda potencial no puede convertirse en demanda efectiva.

este impasse en el proceso de sustitución de importaciones el gobierno empleó incentivos tributarios a la industria y procedió a reforzar su política de protección arancelaria.

1.9 *Distorsiones Arancelarias*

Dos características importantes de este proteccionismo han contribuido en gran medida a crear los problemas mencionados: las tarifas, en promedio, extremadamente altas y la gran variación de niveles de protección entre industrias.

Las tarifas altas (hasta de 200% en algunos sectores) han llevado a una discriminación en contra de la exportación de manufacturas. Por un lado, el proteccionismo arancelario tan elevado ha permitido que el tipo de cambio se mantenga a niveles bajos, no acordes con la estructura de comercio exterior del país. Por otro, ha hecho que la industria en general encuentra más ventajoso diversificarse y producir para el mercado doméstico, detrás de una protección fuerte, que especializarse y exportar. La tasa de cambio real ha sido el resultado de la estructura arancelaria de protección. La tasa de cambio real que se tiene que pagar por los costos (insumos importados), es superior a la que rige para las ventas al exterior. Esto explica en gran parte por qué las exportaciones industriales no han aumentado con suficiente rapidez.

En general, los productos para exportación han tenido protección efectiva menor que los productos para sustitución de importaciones. No solo ha sido la protección, en promedio alta, sino que también ha fluctuado mucho entre ramas de industria. En una evaluación de la experiencia latinoamericana en la sustitución de importaciones, dice Raúl Prebisch "el criterio para determinar la escogencia (de un sector para protegerlo), no era basado en la conveniencia económica sino en la realización inmediata, cualquiera que fuera el costo de producción"⁷.

Este énfasis en la sustitución de importaciones, en detrimento de las exportaciones, ha agravado el problema del desempleo en Colombia. Dado que las industrias protegidas tienen muy poco incentivo para exportar, el empleo en las manufacturas trabajo-intensivas ha crecido muy poco desde que se terminó la fase de las sustituciones "fáciles". A partir de entonces, la sustitución de importaciones ha involucrado la creación de industrias más y más capital-intensivas y cuya generación de empleo ha sido muy baja. Además, la política de sustitución de importaciones no solucionó, contrario a lo que se esperaba, los problemas de balanza de pagos, ya que cada paso hacia una nueva área de sustitución de importaciones requería un creciente volumen de insumos, maquinaria y equipo importados, que muchas veces más que compensaba la disminución de importaciones requeridas del producto final. Así la economía colombiana se hizo cada vez más dependiente de un flujo necesario de importaciones que cuando estas se componían, en su mayor parte, de bienes de consumo. Por eso, el problema de la dependencia externa se ha agudizado, pues no solo se ha llegado a depender de nuestra buena fortuna en los mercados de productos primarios, sino que el funcionamiento y crecimiento de la economía están determinados, en gran parte, por la importación de materias primas y bienes de capital.

A raíz de esta experiencia, se ha venido a aceptar que la solución a los problemas de desempleo y balanza de pagos radica en ir abandonando la estrategia de sustitución de importaciones e ir ejecutando una política de promoción de exportaciones, especialmente exportaciones de manufacturas trabajo-intensivas. Pero detrás de todo esto, la estructura

⁷ R. Prebisch, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, New York, United Nations, 1964, pág. 71.

de aranceles altos y desiguales, que llevó a la sobre evaluación del tipo de cambio y a la discriminación en contra de las exportaciones, permanece como la mayor barrera a cualquier intento de aumentar las exportaciones de bienes manufacturados.

2.0 *POLITICAS*

2.1 *Sistema de Incentivos*

El cambio de dirección del desarrollo industrial no se puede lograr si no se toma un conjunto de medidas que modifiquen radicalmente el sistema de incentivos que enfrentan los empresarios:

1. Es necesario modificar la estructura temporal del crédito, en especial, aumentar la disponibilidad de crédito para capital de trabajo.
2. Es importante dar un mayor énfasis a financiar las exportaciones de la industria, que las importaciones de maquinaria para sustituir importaciones de productos con alta protección arancelaria.
3. Hay que aumentar el grado de competencia en los mercados internos para incrementar la eficiencia Industrial del país y canalizar, en esta forma, la inversión hacia sectores social- mente más rentables.
4. Es necesario hacer más atractiva la producción para exportar. Esto se podría lograr de varias maneras:
 - a. Reduciendo gradualmente la sobre evaluación real del tipo de cambio.
 - b. Organizando y financiando consorcios de productores para que, de esta forma, se puedan reunir cantidades exportables y se pueda mantener al pequeño productor nacional en contacto con los últimos estilos, modas y tendencias de los mercados mundiales.
 - c. e. Organizando y financiando grandes fábricas que se dediquen a la exportación.
 - d. A través de una adecuación del sistema CAT-Plan Vallejo.
 - e. Reduciendo los depósitos previos para las industrias de exportación que no usan Plan Vallejo.

Estas diferentes medidas deben considerarse como complementarias y no como alternativas.

2.2 *Patrones de Producción - Consumo*

Por otra parte, a la vez que se mejore la distribución del ingreso y la propiedad, un mayor número de gentes tendrá acceso a bienes industriales y los demandará. Esto dará paso al impulso de las producciones de artículos básicos de uso difundido y cuya tecnología es simple y creadora de oportunidades de empleo mejor remunerado (y, por lo tanto, generador de mayor capacidad adquisitiva), reforzando circularmente el proceso. Mirando hacia los mercados extranjeros, es precisamente este tipo de manufacturas el que ofrece mayores posibilidades de exportación. Habrá entonces coincidencia en cuanto a l producciones que se estimularán para atender el mercado doméstico ensanchado y el exterior que se conquiste.

Para desarrollar un cuerpo industrial internamente dinámico, es necesario promover su integración vertical. Debe emprenderse, entonces, la fabricación de nuevos

bienes intermedios, ojalá orientada a la utilización de nuestros recursos naturales, y deben darse pasos firmes para desarrollar la producción de bienes de capital (herramientas, maquinaria y equipo) para ganar independencia en la materialización de la inversión y asegurar una pronta concreción de las iniciativas. La expansión de las industrias de artículos de consumo masivo será una guía para decidir sobre los bienes de capital cuya producción conviene y se requiere establecer.

En otras palabras, debe tenderse hacia un tipo de industrialización en la cual la producción de bienes de consumo masivo, tanto para el mercado interno como para la exportación, tenga papel preponderante. La industria de bienes de capital debe orientarse en sus primeros pasos a producir la maquinaria y equipo para estas industrias de bienes de consumo masivo.

2.3 *Política Arancelaria*

El principio básico propuesto de que un peso de valor agregado nacional vale lo mismo en un sector que en otro, y que un dólar sustituido en un sector de importación es lo mismo que en otro sector, lleva forzosamente hacia la idea de un arancel mucho más uniforme que el actual, con excepciones que se detallan más adelante. La conclusión es que se hace necesario disminuir en pro medio la protección arancelaria dada a los bienes de consumo y aumentar la concedida a las materias primas y bienes de capital.

La tendencia hacia un nivel uniforme de protección, como regla general (con claras excepciones, por supuesto), que aquí se propone, plantea Inevitablemente la pregunta de cuál es el nivel razonable de protección arancelaria alrededor del cual debe ubicarse el arancel. Es la opinión del Departamento Nacional de Planeación que un nivel promedio que varía entre 20% y 40% sirve perfectamente como primera aproximación, por varios motivos:

- a. El nivel promedio del actual arancel de aduanas es de 16%, lo cual facilita grandemente, desde el punto de vista fiscal, cualquier cambio que se vaya a introducir.
- b. Un nivel entre 20% y 40% concuerda con los que se han discutido en la ALALC y el Grupo Andino como razonables para el Arancel Externo Común de la región y de la subregión.
- c. Es un nivel que no permite altas deficiencias.

Es importante recordar que una protección arancelaria del 40% implica en Colombia una protección fiscal del 44%, a causa del impuesto consular y de los porcentajes destinados al Fondo de Promoción de Exportaciones y al Fondo del Café (4% en total). Si a esto se añaden los depósitos previos, los costos de descargue, de transporte interno, etc., se obtiene una protección total, bajo un régimen de libre comercio, que no baja del 55%. Si, en adición, se toman en cuenta los efectos proteccionistas de la licencia previa, la protección real, definida como la diferencia entre el precio interno y el precio CIF del mismo artículo importado, llega a veces al 200% pese a solo existir un arancel del 40%. Esto es, claramente, una situación perjudicial desde el punto de vista de la asignación de recursos de acuerdo con las ventajas comparativas de la industria colombiana.

El punto realmente crítico en toda discusión de tipo arancelario en la cual se esté tratando de determinar un grado razonable de protección para un grupo o el total de los productos involucrados en el arancel no ha girado tanto alrededor de eso como de la lista de bienes que se exceptuarían por una u otra razón a someterse a ese nivel razonable. El método sugerido es el de definir claramente las razones que se consideran válidas para

establecer una protección arancelaria mayor o menor de la razonable para un artículo cualquiera. A continuación, se sugieren las más aceptadas.

a. Para protección adicional a la normal (40%, .por ejemplo).

I. Es bien sabido que la primera etapa de operación de una nueva empresa o de producción de un nuevo artículo tiene grandes dificultades cuando deben cubrirse costos financieros; o la tecnología sea difícil y requiera entrenar la mano de obra; o la capacidad instalada no se pueda utilizar plenamente en la etapa inicial, etc. En estos casos, que la literatura denomina de "industrias nacientes", es útil y necesario conceder un margen adicional de protección, con carácter netamente temporal. Esto último se garantiza con la utilización del sistema de asteriscos ya implantado en Colombia, que reglamenta el número de años durante los cuales regirá la protección adicional y su eliminación gradual. El nivel de la protección adicional y el número de años a concederse dependen del caso específico.

II. Los artículos de carácter puramente suntuario, cuya producción no sea posible en el país, deben tener como regla general, altos gravámenes arancelarios para restringir su importación y para generar recursos al fisco. Obviamente, se hace una excepción cuando se trate de combatir el contrabando de ellos. Los artículos suntuarios de producción nacional, potencial o actual, deberían gravarse a la tasa normal; la rebaja arancelaria se compensaría con altos impuestos a las ventas tanto a la producción nacional como a la importada, disuadiendo así no solo su importación sino su producción y consumo internos.

b. Para protección inferior a la normal.

I. El gobierno no está dispuesto a elevar el nivel interno de precios de aquellos artículos básicos para el bienestar social o el desarrollo económico más allá de los límites que se consideren prudentes. Este es el caso de los textos, elementos para la salud, ciertos implementos e insumos agrícolas, etc. Para este tipo de bienes, el gobierno no aceptaría el encarecimiento resultante de un arancel del 40%; y por tanto, se adoptará un gravamen inferior al normal. La única forma de estimular la producción nacional de este tipo de artículos, entonces, tendría que consistir en incentivos de índole distinta al arancelario y que no impliquen una elevación del precio interno. Los subsidios podrían ser empleados en este caso.

II. Los bienes Intermedios y de capital, esenciales para la economía, que no sea posible producir en el país a corto plazo, ni que puedan constituirse eficientemente por otros de producción nacional, pueden dejarse con bajos gravámenes mientras ello no desestime su elaboración dentro del país. Cuando se considere necesario promover su producción nacional, puede recurrirse al sistema de asteriscos para elevar gradualmente el arancel, sobre un plazo que dependerá de la producción del mercado nacional que se vaya a abastecer domésticamente en cada período.

2.4 *Arancel y Exenciones*

Los aranceles parecen garantizar, en general, la suficiente protección para la industria. El poder de fijar depreciaciones rápidas debe estar sujeto a su concesión por el gobierno en casos particulares y con el fin de apoyar los objetivos del Plan de Desarrollo. Las demás exenciones no parecen ser tan necesarias y, de multiplicarse, resultarían en una traba para los esfuerzos tendientes a extender el cumplimiento de un sistema progresivo de impuestos, en momentos en que la situación financiera de la nación ha obligado al gobierno a adoptar medidas que eleven el rendimiento de los recaudos.

Sin embargo, con el fin de corregir situaciones que se consideren discriminatorias e inconvenientes para el desarrollo industrial, el gobierno debe tener abierta la posibilidad de proponer re formas que subsanen estas circunstancias.

2.5 *Política de Importación de Bienes de Capital*

El problema de capacidad ociosa en la mayoría de los renglones industriales (una de cuyas causas fue la importación indiscriminada de bienes de capital en el pasado) sumada a la escasa disponibilidad de divisas, hace indispensable que la importación de estos bienes se haga de acuerdo con las prioridades del país en lo referente a su desarrollo industrial.

Con estos objetivos en mente, y teniendo en cuenta que el gobierno debe evaluar la conveniencia para el país de los proyectos de inversión industrial, se creó el Comité Asesor de Licencias Globales. El comité está integrado por representantes del Ministerio de Desarrollo, del Ministerio de Agricultura, del Departamento Nacional de Planeación, del Instituto Colombiano de Comercio Exterior y tiene por objeto aprobar aquellas solicitudes que realmente se justifiquen a la luz de los objetivos del Plan de Desarrollo.

Finalmente, es importante recalcar la enorme importancia de la coordinación entre las recomendaciones del Comité de Licencias Globales y las decisiones de la Junta de Importaciones del INCOMEX. Este mecanismo es, quizás, el instrumento más importante para orientar el desarrollo industrial y guiar a la vez el crédito.

3.0 *METAS*

A continuación se resumen algunas metas indicativas de diversos sectores de actividad económica.

3.1 *Exportaciones*

El Plan Cuatrienal de Exportaciones contempla una tasa pro medio anual de crecimiento entre el 21 y el 28% para el total de las exportaciones nuevas. La tasa promedio de incremento para los productos no incluidos en el Plan es de 11% anual, en tanto que la tasa para los productos incluidos en el Plan varía entre 24 y 31%.

METAS DE EXPORTACIONES MENORES — 1972 - 1975

	1972		1973		1974		1975	
	A*	B*	A,	B	A	B	A	B
Incluidos en el Plan Cuatrienal	212.4	248.9	266.2	322.3	330.5	413.2	107.6	513.1
No incluidos en el Plan Cuatrienal	74.7	74.7	82.4	82.4	93.0	93.0	104.0	104.0
Total	287.1	323.6	348.6	404.7	423.5	506.2	511.6	617.1

* A Meta mínima.

* B Meta máxima.

A continuación se presentan las proyecciones para algunos rubros importantes por su cuantía dentro del total de las exportaciones nuevas.

EXPORTACIONES PROYECTADAS DE ALGUNOS RUBROS

	1972		1973		1974		1975	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Algodón	31.000	31.960	39.000	41.319	46.000	52.988	50.000	61.982
Azúcar	19.000	20.700	21.000	22.600	21.000	22.600	21.000	22.600
Banano	18.600	21.000	24.500	26.000	25.000	28.000	27.000	29.000
Carne en canal	37.904	41.520	43.980	52.360	63.300	68.120	76.600	90.259
Esmeraldas	5.750	5.750	5.980	5.980	6.200	6.200	6.400	6.400
Textiles y confecciones	28.899	34.157	38.406	45.160	47.858	67.644	76.430	88.000
Cajas de cartón	5.800	5.800	6.500	6.500	7.200	7.200	8.000	8.000

A: Meta mínima.

B: Meta máxima.

FUENTE: Plan Cuatrienal de Exportaciones

3.2 *Industria Metalmeccánica*

Con base en lo anterior, es de particular importancia para el Gobierno el fomento de la industria metalmeccánica, particularmente de aquellos renglones altamente intensivos en mano de obra.

Concretamente, se considera conveniente estimular la producción de bienes metalmeccánicos de consumo masivo, de acuerdo con las metas de bienestar social que contempla el Plan de Desarrollo, y de bienes de capital con destino a las industrias de bienes de consumo masivo. Igualmente, se desea fomentar la integración horizontal de la industria metalmeccánica.

3.3 *Materiales de la Construcción*

La industria de materiales de la construcción debe crecer de acuerdo con el aumento en la demanda por insumos para la construcción que se presentará al implementar la estrategia de urbanización del Plan de Desarrollo.

3.4 *Industria Siderúrgica*

La industria siderúrgica ocupa un lugar preponderante en el desarrollo económico del país. Sus productos son utilizados como insumos en sectores tan importantes como la construcción y la metalmeccánica. A través de estos, la siderúrgica ejerce considerable influencia en las exportaciones del país, además de que cuenta con posibilidades propias de exportación en el área de aceros especiales, especialmente dentro del Grupo Andino.

Resulta justificado, por lo tanto, dedicar atención especial al desarrollo de esta industria, el cual debe buscar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales del país y permitir la satisfacción de los incrementos que se presentarán en la demanda por estos productos, al implementarse la estrategia del Plan General de Desarrollo.

Para alcanzar estos objetivos, se considera que debe hacerse una ampliación en la planta integrada de Paz del Río, la cual podría llegar hasta un millón de toneladas de acero crudo en 1980. Esta ampliación implicará no autorizar la instalación de hornos eléctricos

en plantas semi-integradas y de nuevos trenes laminados de no planos al menos durante el período de ejecución del ensanche en Paz del Río y mientras el mercado esté adecuadamente abastecido por esta siderúrgica, Obviamente, cada año se hará una evaluación de la ejecución del Plan y se harán las modificaciones a este, de acuerdo a las necesidades de desarrollo económico del país.

4.0 INVERSIONES

INVERSIONES EN EL SECTOR INDUSTRIAL, EN CORPORACIONES E INSTITUTOS (Miles de \$)

Entidades	1972
1. Instituto de Fomento Industrial:	
Presupuesto Nacional	148.641
Crédito externo	94.200
Crédito interno	2.420
Otros recursos	245.261
TOTAL	490.522
	Pasa...
...Viene	
Entidades	1972
2. Instituto de Investigaciones Tecnológicas:	
Presupuesto Nacional	
Transferencias	10.810
Otros recursos	3.690
TOTAL	14.500
3. Fondo de Promoción de Exportaciones:	
Presupuesto Nacional	100.000
Crédito Externo	30.000
TOTAL	130.000
4. Empresa Colombiana de Petróleos:	
Crédito externo en moneda extranjera	162.325
Otros recursos	309.650
TOTAL	471.975
5. Instituto Colombiano de Normas Técnicas:	
Presupuesto Nacional	
Transferencias	500
Otros recursos	2.500
TOTAL	3.000
6. Corporación Financiera Popular:	
Crédito interno	104.000
Transferencias	40.000
Otros recursos	96.000
TOTAL	240.000
7. Corporación Indust. Aeronáutica Civil CIAC:	
Presupuesto Nacional	
Crédito Interno	1.000
TOTAL	1.000
8. Zona Franca Industrial de Barranquilla:	
Crédito externo	2.400
TOTAL	2.400
9. Zona Indust. y Com. Palmaseca	
Crédito externo	8.600
TOTAL	8.600
10. Zona Indust. y Com. de Buenaventura:	
Presupuesto Nacional	20.700
Crédito externo	8.600
TOTAL	29.300
11. Industria Militar:	
Otros recursos	1.646
TOTAL	1.646
12. Artesanías de Colombia:	
Presupuesto Nacional	15.000
TOTAL	15.000

III

EXPORTACIONES

E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1.0 DESCRIPCION

1.1 *Evolución de las Exportaciones 1950-1970*

La composición de las exportaciones colombianas, al igual que la de la mayoría de los países en vía de desarrollo, se ha caracterizado por una alta dependencia en productos primarios. El valor de las exportaciones de café y petróleo crudo representó en promedio, el 93% de las exportaciones totales del país durante el período 1950-53, mientras que los mismos bienes constituyeron el 70% del total en 1967-70. Se observa, además, que, entre los mismos lapsos el valor promedio anual de las exportaciones menores se quintuplicó.

Estos dos hechos —el predominio de café y petróleo a través del periodo y el marcado crecimiento de las exportaciones menores, particularmente en los últimos años— son las características principales del sector exportador colombiano en los años 1950-1970.

1.2 *Café y Petróleo*

El café es el renglón fundamental de las exportaciones colombianas, no solo porque es su mayor componente sino también por que las fluctuaciones violentas en su precio pueden significar la diferencia entre un buen y un mal año para toda la economía.

Entre 1946 y 1954, los precios internacionales del café se cuadruplicaron a raíz del rápido crecimiento de la demanda durante la post-guerra, ayudado por las rigideces que caracterizan a su producción. Así, en el período de mayor auge (1954-1955), Colombia recibía más de US\$ 500 millones anualmente por sus ventas de café en el exterior.

Como era de esperarse, eventualmente la oferta reaccionó con fuerza a este incentivo de precios. Durante el decenio 1950-60, la producción mundial de café se duplicó mientras que la demanda creció, aproximadamente, en un tercio. Los precios del café colombiano, en particular, bajaron en un 40% entre 1956 y 1959. Desde entonces, el Acuerdo Internacional del Café ha frenado descensos adicionales en los precios a no más de 10%, aunque en años recientes las exportaciones mundiales de café han representado solo dos tercios de la cantidad exportable y que, además, los inventarios mundiales son mayores que el total de la demanda de un año.

Dentro de este marco, la posición de Colombia se debilita aún más por el hecho de que es el principal exportador de café suave de más alto precio. La demanda mundial se ha venido desplazando en los últimos años hacia el café soluble (instantáneo), para cuya elaboración se prefieren los cafés de tipo robusta. A largo plazo, por lo tanto, las perspectivas del café colombiano en el mercado externo no parecen favorables.

Por otro lado, el valor de las exportaciones colombianas de petróleo crudo ha fluctuado relativamente poco en el período 1950-70.

1.3 *Exportaciones Menores*

En el análisis de la evolución de las exportaciones colombianas durante el periodo 1950-70, se observa la creciente participación, dentro del total, de las exportaciones menores. En 1970, estas ascendieron a un valor 10 veces mayor que en 1950. Igualmente, re presentaron aproximadamente un 30 por ciento del total, contra un 6 por ciento en 1950.

Dos hechos sobresalientes caracterizan esta evolución de las exportaciones menores: a) su capacidad de respuesta a las variaciones en la tasa efectiva real de cambio⁸, y b) la notable participación que siguen teniendo los productos del sector primario. La elasticidad de oferta⁹ de las exportaciones menores, según diversos estudios elaborados por el Departamento Nacional de Planeación y por entidades internacionales, es bastante alta. Como puede observarse en el cuadro siguiente, la variación porcentual de las exportaciones menores está muy correlacionada con la variación porcentual del tipo de cambio efectivo real.

EXPORTACIONES MENORES Y TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL

Año	% de crecimiento en las exportaciones menores	% de crecimiento en el tipo de cambio efectivo real
1967	17.3	4.8
1968	34.9	24.1
1969	21.3	7.2

La importancia del factor "tipo de cambio efectivo real" no significa que, para una política de exportaciones deban dejarse de lado otros factores igualmente importantes.

El segundo punto que resalta en la evolución de las exportaciones menores es el predominio que tienen los productos del sector primario particularmente los agropecuarios. En los tres últimos años las exportaciones primarias diferentes de café y petróleo ascendieron en promedio, a un 65 por ciento del total de las menores.

1.4 Necesidad de Exportar

En el documento principal del Plan de Desarrollo, "Guías para una Nueva Estrategia del Desarrollo", se expresó la duda de que una escasez de divisas fuera explicación suficiente del subdesarrollo. Sin embargo, en ningún momento se vaciló sobre la necesidad de aumentar nuestras exportaciones no sólo para pagar las importaciones que necesitamos para nuestro desarrollo sino también para atender el servicio de la deuda externa. Al mismo tiempo se estableció la necesidad de buscar una mejor utilización de los recursos externos para asegurar de que un aumento en nuestra capacidad importadora sea utilizado en impulsar la economía de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. Por consiguiente se estableció que el sector exportador constituye uno de los sectores prioritarios dentro de la estrategia global de desarrollo.

Actualmente el gobierno está estudiando intensamente este sector para proponer las medidas necesarias para un desarrollo dinámico de las exportaciones. La importancia de nuestras exportaciones de café en conjunto de nuestros ingresos de divisas hace extraordinariamente vulnerable nuestra posición con respecto a fluctuaciones en el precio del grano, por circunstancias externas adversas. Además, el creciente servicio de la deuda pública ex terna podría llegar a registrar en el futuro porcentajes de consideración en relación a nuestras exportaciones de mercancías y servicios. Por eso es oportuno y

⁸ Por tasa efectiva se entiende la tasa nominal, más subsidios y menos impuestos. La tasa efectiva real se obtiene deflactando por el Índice de precios al por mayor excluyendo alimentos.

⁹ Por elasticidad de oferta se entiende la variación porcentual en la cantidad exportada ante una variación porcentual dada en el tipo de cambio efectivo real

necesario buscar un incremento acelerado de las exportaciones y someter a escrutinio más riguroso el uso de crédito externo y de nuestros propios recursos de divisas.

Aunque se considera conveniente la política de hacer un gran esfuerzo por incrementar nuestras exportaciones con productos de los distintos sectores de la economía, se cree que será asimismo saludable concentrar paralelamente esfuerzos en algunos productos claves por el volumen de su demanda en los mercados internacionales y las ventajas relativas que Colombia tiene para su producción.

2.0 POLITICAS

2.1 *Productos Agropecuarios*

Como lineamiento general de política de exportaciones para el sector agrícola, debe incrementarse la exportación de aquellos productos que:

- a. Tengan una alta demanda en el mercado mundial.
- b. Cuenten con condiciones técnicas de producción que permitan generar excedentes exportables, sin un subsidio apreciable por parte del gobierno.

Sin embargo, el hecho de que determinados productos presenten perspectivas halagadoras dentro del mercado internacional, no significa que su exportación sea factible para el país. La implementación de una política como la señalada, exigirá una eficaz coordinación entre las entidades gubernamentales y del sector privado con el fin de salvar los obstáculos a que se enfrenta en el logro de sus objetivos.

Dichos obstáculos se hacen patentes cuando se comprueba que en general los bienes agrícolas potencialmente exportables tienen un precio interno excesivamente elevado cuando se le compare con los precios internacionales, debido fundamentalmente a la baja productividad de los factores de producción. En consecuencia debe emprenderse una política encaminada a proveer la asistencia técnica y recursos crediticios que permitan alcanzar los niveles de competencia requeridos para aquellos productos seleccionados en el Plan de Exportaciones.

Para la selección de estos productos, adicionalmente al estudio del mercado mundial, se hace necesaria la elaboración de estudios sobre la situación de oferta y demanda en el campo nacional y su análisis comparativo con la situación prevaleciente en el mercado internacional. Tales estudios deberían comprender:

- a. Abastecimiento interno del producto, teniendo en cuenta su posible demanda futura.
- b. Posibilidad de incrementar su producción de acuerdo con sus características propias, es decir, cualidades del terreno que exige, rendimiento y competencia con otros productos que puedan desarrollarse en las mismas regiones.
- c. Costos que demanda la producción y precios de mercado y de sustentación, a fin de establecer la rentabilidad del producto comparativamente con la de otros que sean competitivos.
- d. Comparación de costos y precios internos con costos y precios internacionales. Aranceles y sistemas de preferencias existentes en los mercados externos.
- e. Crédito dirigido a cada producto.

2.2 *Productos Industriales*

La rentabilidad de la industria, en general, es mayor en las actividades de sustitución de importaciones que en las de exportaciones. Esto ha llevado a que una parte de las industrias diversifiquen su producción para el mercado interno en vez de especializarse para la exportación. La causa principal de este fenómeno es la actual estructura arancel —tasa de cambio— subsidio a las exportaciones. Dados los altos gravámenes arancelarios, la rentabilidad de un peso invertido en sustituir importaciones es, en general, mayor que la rentabilidad de ese mismo peso invertido en generar exportaciones. En el capítulo sobre industria se exponen los cambios necesarios en la estructura arancelaria para que la industria se oriente hacia las exportaciones. Cabe advertir que estos cambios en la estructura arancelaria producirán su efecto más bien en el mediano o largo plazo En el corto plazo es necesario:

a. Atacar los problemas específicos que enfrenta la industria exportadora, a saber:

- I. Mercadeo y control de calidad.
- II. Capacidad de suministrar crédito a los compradores.
- III. Tamaño de la firma. El tamaño pequeño de las firmas trae entre otros, los siguientes problemas:

—Cantidades pequeñas de exportaciones que no justifican los altos costos involucrados en la búsqueda de mercados;

—Muchas veces, aún si hay un comprador potencial, el tamaño del pedido puede ser mayor que el valor total de la producción de la firma. Este problema fue encontrado en las entrevistas realizadas por el DNP con productores de zapatos, muebles y confecciones;

—El riesgo de exportar puede ser demasiado alto para una firma pequeña.

IV. Pueden existir cuellos de botella específicos que impidan la exportación de un producto determinado hasta cuando no se supere el problema en cuestión. Por ejemplo, obras de Infraestructura para exportar sal o carbón.

b. Es necesario hacer más atractivo el producir para exportar. Esto se puede lograr:

- I. Reduciendo gradualmente la sobre evaluación real del tipo de cambio.
- II. A través de una adecuación del sistema CAT-Plan Vallejo.
- III. Reduciendo los depósitos previos para las industrias de exportación que no usan Plan Vallejo.
- IV. Organizando y financiando consorcios de productores.
- V. Organizando y financiando grandes fábricas que se dediquen a la exportación.
- V. A través de crédito dirigido y selectivo a la Industria exportadora.

2.3 *Integración Económica*¹⁰

El gobierno colombiano mantendrá un interés permanente en estimular el desarrollo y consolidación del Acuerdo de Cartagena y del proceso de integración económica en América Latina.

Es esencial para el país que el proceso de integración contribuya positivamente al logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social.

¹⁰ En otras palabras, se quiere generar nuevas exportaciones y no desviar las actuales hacia el Grupo Andino.

El país recomendará para la subregión la creación de industrias que permitan la generación de exportaciones a terceros países. Se considera que este modelo es mucho más amplio que el tradicionalmente usado de la sustitución de importaciones.

Por tanto, la política del gobierno colombiano será la de fomentar un proceso de integración rápida y fundamentalmente dirigida a la generación, más que a la desviación de comercio. Sólo en esta forma el país podrá lograr el incremento deseado en el crecimiento de la economía, así como una mayor absorción de mano de obra sin tener presiones indebidas en su balanza comercial.

Con el objeto de garantizar un proceso de integración teniendo en cuenta a la generación de comercio, el país recomendará la adopción de un Arancel Externo Común, suficiente para proteger y fomentar un desarrollo de la industria subregional, pero no para proteger industrias ineficientes que no permitirían la generación de comercio deseada.

2.4 *El Sector Agropecuario en el Grupo Andino*

La casi totalidad de los productos del sector agropecuario quedaron en la nómina de desgravación anual, lineal y automática, a excepción de los aceites vegetales y los aceites y grasas animales o vegetales.

Puesto que Colombia es el país con más desarrollo agrícola dentro del Grupo, se considera con buenas posibilidades para incrementar sus exportaciones en este sector. Al respecto, se han adelantado algunos estudios y se han identificado algunos productos con posibilidad de exportación, pero se ha encontrado que están en la lista de excepciones de uno o varios países, lo cual impide gozar de las ventajas de la desgravación automática y de que esos países apliquen el Arancel Externo Común. Para otros productos es necesario adelantar un plan nacional de producción que permita tener una oferta exportable.

Uno de los mecanismos para cumplir los objetivos del Acuerdo es precisamente un régimen especial para el sector agropecuario.

Hace pocos meses la Junta inició un estudio con miras a presentar una propuesta de desarrollo del sector. El gobierno colombiano considera que es de gran importancia fijar este régimen para el sector agropecuario en el Grupo Andino.

Por otra parte, a nivel nacional se continuarán los estudios para determinar y fomentar los productos que puedan exportarse a la subregión, dadas las ventajas comparativas que posee el país. Además, se tratará de realizar conversaciones con los demás países del Grupo, con el objeto de eliminar las restricciones que impiden el comercio subregional.

3.0 *METAS*

3.1 *Interrelación de metas y políticas*

La meta del gobierno en el campo de las exportaciones es la de incrementar al máximo las exportaciones nuevas. Este incremento depende, naturalmente, de la adopción de las políticas recomendadas en este plan acerca de comercio exterior.

3.2 *Metas propuestas*

Las metas de exportación actualmente fijadas son las contenidas en el Plan Cuatrienal de Exportaciones. Según estas metas, la tasa promedio anual de crecimiento de

las exportaciones menores debe estar entre 21 (meta mínima) y 28 (meta máxima) por ciento. Para productos incluidos en el plan se contempla una tasa promedio anual que varían entre el 24 y el 31%, y para los no incluidos se estima una tasa del 11%.

A continuación se presentan las metas (mínima y máxima) para los próximos 4 años, tanto de las exportaciones nuevas como de los rubros más significativos por su valor dentro de las exportaciones menores.

METAS DE EXPORTACIONES NUEVAS 1972-1975 (Millones de dólares)

	1972		1973		1974		1975	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Incluidos en el Plan	212.4	248.9	266.2	322.3	330.5	413.2	407.6	513.1
No incluidos en el Plan	74.7	74.7	82.4	82.4	93.0	93.0	104.0	104.0
TOTAL	287.1	323.6	348.6	404.7	423.5	506.2	511.6	617.1

A: Alternativa mínima.

B: Alternativa máxima.

FUENTE: Plan Cuatrienal de Exportaciones.

EXPORTACIONES PROYECTADAS DE ALGUNOS RUBROS

	1972		1973		1974		1975	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Algodón	31.000	31.900	39.000	41.319	46.000	52.988	50.000	61.982
Azúcar	19.000	20.700	21.000	22.600	21.000	22.600	21.000	22.600
Banano	18.600	21.000	24.500	26.000	25.000	28.000	27.000	29.000
Carne en Canal	37.904	41.520	43.980	52.360	63.300	68.120	76.600	90.259
Esmeraldas	5.750	5.750	5.980	5.980	6.200	6.200	6.400	6.400
Textiles y confecciones	28.899	34.157	38.406	45.160	47.858	67.644	76.430	88.000
Cajas de cartón	5.800	5.800	6.500	6.500	7.200	7.200	8.000	8.000

A: Meta mínima.

B: Meta máxima.

FUENTE: Plan Cuatrienal de Exportaciones.

4.0 *INVERSIONES*

4.1 *Valor del CAT*

Durante 1971 se recibieron certificados de Abono Tributario por una cuantía de \$545 millones en pago de impuestos a la renta, de aduanas y a las ventas, y se expidieron certificados cuyo valor asciende a \$ 706.7 millones. Con base en las proyecciones del Plan Cuatrienal de Exportaciones, y a un crecimiento anual de 8 por ciento en la tasa de cambio, se estima en seguida el valor de los certificados que se emitirán en los próximos cuatro años.

VALOR DEL CAT

Año	Exportaciones Menores (Mill. de dólar)	Tasa de Cambio Promedio	Valor del CAT (Mill. de pesos)
1971	233.9	20.14	706.7
1972	A 287.1	21.75	936.7
	B 323.6		1.055.7
1973	A 348.6	23.49	1.228.3
	B 404.7		1.426.0
1974	A 423.5	25.37	1.611.6
	B 508.2		1.926.3
1975	A 511.6	27.40	2.102.7
	B 617.1		2.536.3

FUENTE: Plan Cuatrienal de Exportaciones. Se supone una tasa de aumento en el tipo de cambio del 8% anual.

A: Meta Mínima Plan de Exportaciones.

B: Meta Máxima Plan de Exportaciones.

4.2 Inversiones

La ley de presupuesto destina fondos por valor de 146.5 millones de pesos para inversiones directas del gobierno en la promoción de las exportaciones durante 1972.

INVERSIONES DIRECTAS EN PROMOCION DE EXPORTACIONES 1972 (Miles de pesos)

ENTIDAD	PROYECTO	COSTO
PROEXPO	Control de calidad	6.000
PROEXPO	Préstamos a exportadores	124.000
IDEMA	Fondo de Exportaciones *	16.500
TOTAL		146.500

* Este Fondo está destinado para subsidiar las exportaciones de excedentes agrícolas que hace el IDEMA.

Como puede verse, la mayoría de estas inversiones está destinada para préstamos directos a los exportadores.

IV

POBLACIÓN

1.0 DESCRIPCION

La realidad demográfica en Colombia es muy semejante a la que presentan muchos países en desarrollo: acelerado crecimiento de la población, altas tasas de fecundidad, descenso rápido de la mortalidad, creciente proporción de personas jóvenes, grandes movimientos de redistribución espacial de la población e intenso proceso de crecimiento de los núcleos urbanos. Para el análisis científico de esta situación demográfica no basta, sin embargo, la consideración descriptiva del carácter y el ritmo de dicho crecimiento. Se precisa examinarla en una doble perspectiva que tenga en cuenta el que dichas condiciones son consecuencia de una estructura económica y social específica, a la vez que generan efectos sobre ella, y que deben por lo tanto ser analizadas dentro de un contexto y en una perspectiva histórica. La historia censal del país registra un rápido ritmo de crecimiento de la población, acelerado en el presente siglo. En 1905 el país contaba con 4.1 millones de habitantes; 33 años más tarde (1938) esta población se había duplicado (8.7 millones); 26 años después (1964) el fenómeno se repetía (17.5 millones), y es posible que se duplique nuevamente en 22 años.

CUADRO No. 1

POBLACION TOTAL CENSADA 1905-1964 Y TASAS INTERCENSALES DE CRECIMIENTO EXPONENCIAL (%)

Fecha Censal	Población	Tasas
15 Junio 1905	4.143.632	
5 Marzo 1912	5.072.604	
14 Octubre 1918	5.855.777	
17 Noviembre 1928	7.851.110	20.17
5 Junio 1938	8.701.816	21.46
9 Mayo 1951	11.548.172	31.46
15 Julio 1964	17.484.508	
30 Julio 1986 *	34.865.096	31.46

* Proyecciones según tasa de crecimiento exponencial (1951-1964).

FUENTE: DANE. El país en cifras. Bogotá, 1966, pág. 6.

1.1 El Crecimiento

Este ritmo acelerado de crecimiento es debido a la permanencia de elevadas tasas de fecundidad, acompañadas de un rápido descenso de la mortalidad.

Este tiempo de duplicación contrasta con el de algunos países como Alemania Oriental (233 años), Bélgica (175 años), Portugal (100 años), Italia (88 años), España (70 años), Uruguay (58 años). El tiempo de duplicación de la población mundial y la de la América Latina es de 42 y 26 años respectivamente.

1.2 La Natalidad

En Colombia, como en muchos de los llamados países en desarrollo, tradicionalmente el registro de los hechos vitales ha venido presentando algunas subestimaciones estadísticas. Las razones de este subregistro han sido múltiples; entre ellas cabe señalar: la organización misma de los sistemas de registro, el lapso entre la fecha de ocurrencia y la del registro (el bautizo se realiza en promedio 7 meses después del nacimiento¹¹), los sistemas de recolección empleados, y diversas razones de índole sociocultural. Todo ello obliga con frecuencia a evaluar y ajustar la información sobre los

¹¹ Pabón Aurelio. Estudio de la Población. Bogotá, Minsalud, 1967.

parámetros demográficos*. El ritmo de crecimiento de la población colombiana se manifiesta de manera diferente en las diversas regiones del país. De acuerdo con la información censal, Bogotá, D. E., Meta y Córdoba está duplicando su población cada 10 o 15 años; otras lo hacen en más de 30 años (Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Quindío, Santander); Tolima, por ejemplo, en 57 años. En el cuadro No. 2 se presentan algunos datos demográficos de los departamentos.

Los niveles del subregistro de nacimientos parecen ser del 28.8% (1938-1951) y del 18.6% (1951-1964)¹², aunque varía para las diferentes secciones del país.

De los estudios recientes se concluye que la natalidad presenta actualmente altos niveles, con valores que oscilan entre 40.0 y 47.2 nacimientos anuales por cada 1.000 habitantes¹³.

Empero, las tasas brutas de natalidad no miden los niveles reales de la fecundidad debido a la influencia de la estructura de edades. Una medida más adecuada es la tasa general de fecundidad, es decir, el número de nacimientos anuales, por mil mujeres en edad de procrear (15-49 años); su valor sería de 213.2% hacia 1964¹⁴. Otra medida es la tasa bruta de reproducción que se refiere al número medio de hijas nacidas vivas que tendría cada mujer al término de su vida reproductiva y cuyo valor estimado para 1964 fue de 2.9¹⁵. Los mismos autores consideran, sin embargo, que esta tasa puede estar subestimada.

1.3 *La Mortalidad*

El subregistro de la mortalidad parece ser aún mayor que el de la natalidad. Su valor sería de 31.7% (1938-1951) y de 32.8% (1951-1964)¹⁶ aquí las variaciones regionales deben ser aún mayores que para la natalidad. La tasa bruta de mortalidad (defunciones anuales por mil habitantes) sería de 17.4% para el período 1951-1964¹⁷ y se estima que haya sido de 15.0% para 1965, teniendo en cuenta el subregistro¹⁸.

La expectativa de vida al nacer mide más satisfactoriamente el nivel de la mortalidad que la tasa bruta anterior. Su valor se calcula en 57.4 años para los hombres y en 61.1 años para las mujeres hacia 1965¹⁹.

1.4 *La Estructura de Edades*

Debido a la permanencia de altas tasas de fecundidad, acompañadas de un rápido descenso de la mortalidad, especialmente de la infantil (152.0% entre 1940-1944, y

* En el país se venía utilizando el registro parroquial como fuente de las estadísticas de natalidad y nupcialidad. A partir de 1970, en virtud del Decreto 1260, se considera como única fuente de las estadísticas vitales las provenientes del registro civil.

¹² López Toro, Alvaro. *Análisis demográfico de Los Censos Colombianos*. 1951-1964.

¹³ CEPAL (41.5% para 1961); ASCOFAME (40% 1965-1966); López Toro A. (41.2% 1951-1964); OEA (46.0% 1964); CELADE (44.3% 1965-1975); N. U. (41.44% 1962-1963)

¹⁴ López, Toro Alvaro op. Cit.

¹⁵ MINSALUD y ASCOFAME. *Estudio de Recursos Humanos*. Bogotá, 1968. Tabla 31

¹⁶ López, T. Alvaro: op. Cit.

¹⁷ López T. Alvaro: Ibid.

¹⁸ Pérez Enrique. *Parámetros demográficos colombianos, 1951 -1964*. Bogotá, CEDE Universidad de los Andes 1970.

¹⁹ MINSALUD, ASCOPAME. *Estudio de Recursos Humanos*. "Métodos y resultados", Bogotá, 1969, pág. No obstante, Enrique Pérez (op. Cit.) calculó para 1965 un expectativa de vida al nacer de 50.0 y 52.0, para hombres y mujeres respectivamente (pp. 208-210).

89.9% para el período 1960- 1964, lo cual representa una disminución del 40.8%)²⁰ la estructura de edades de la población colombiana tiende a "rejuvenecerse".

Los menores de 15 años, que en 1918 representaban el 40% de la población total, en 1964 equivalían al 46.6%. Esta situación hace que las tasas de dependencia demográfica (cuantos menores de 15 años y mayores de 60 hay por 100 adultos de 15-59 años), hayan aumentado. En 1918 esta relación era de 84.16%, mientras que en 1964, lo cual representa una disminución del 40.8%) la estructura tasas de dependencia demográfica sobre las condiciones del desarrollo económico y social no se verá suficientemente claro si no se las relaciona con las edades de ingreso y retiro de la actividad económica y las condiciones reales del empleo, variables en cada país.

1.5 *El Crecimiento Urbano-Rural*

En Colombia, lo mismo que en otros países latinoamericanos, la población urbana crece mucho más rápidamente que la rural.

Para el período 1951-1964, la población de las cabeceras municipales creció a una tasa de 53.9%, mientras que la población del "resto del municipio" aumentó a una tasa del 12.9%. Para el mismo período solo tres departamentos tuvieron una tasa de crecimiento de la población, en el "resto del municipio", superior a la del país: Córdoba (38.0%), Magdalena (44.3%) y Meta (55.1%).

1.6 *La Concentración de la Población*

Si bien es cierto que la población urbana crece más rápida mente que la rural, hay una fuerte tendencia a que este incremento se concentre en los núcleos urbanos mayores. En 1938, el 22.6% de la población total de las cabeceras municipales vivía en núcleos de más de 100.000 habitantes; en 1964, esta proporción era de 51.2%.

Durante los períodos intercensales (1938-1951 y 1951-1964), el grupo de núcleos urbanos que más creció fue el de 200.000 y más habitantes. Se observa igualmente un bajo ritmo de crecimiento en las categorías menores (2.000 a 5.000 habitantes) y en las me dianas (20.000 a 50.000 habitantes).

El crecimiento de los grandes centros ha hecho que los pequeños municipios aledaños a estos se encuentren formando parte de unidades sociales integradas. En tales casos, se ha preferido hablar de "conjuntos urbanos" o "unidades conurbadas".

1.7 *Las Migraciones*²¹

Los dos últimos censos del país muestran que hasta 1951 residían en un departamento distinto del natal 1.62 millones de personas; esta cifra pasó a ser de 3.16 millones en 1964. Sin embargo, al consolidar en 1964 la misma división político-administrativa del país existente en 1951, la cifra de migraciones interdepartamentales se sitúa en 2.76 millones; la diferencia corresponde en su mayoría a la migración entre Cundinamarca y Bogotá, D. E.

En el período intercensal (1951-1964), se observa que son los departamentos de mayor desarrollo económico y los de colonización los que registran saldos migratorios

²⁰ Naciones Unidas, Anuario Demográfico, 1968, tabla 24.

²¹ Modelo de Regionalización 1: Migraciones Interdepartamentales en Colombia. 1951-1964. 2 Vol. Bogotá DNP. Documento GPRU-00B - 1968.

positivos (Cundinamarca con Bogotá, D. E., Valle, Atlántico, Antioquia, Meta y Magdalena), en tanto que aquellos que presentan un bajo nivel de desarrollo o fueron duramente afectados por la violencia tienen saldos migratorios negativos muy altos. (Chocó, Boyacá, Nariño, Tolima y Caldas).

El movimiento registrado en el censo de 1964 muestra que la emigración estuvo compuesta en un 65.8% por gentes de las cabeceras municipales y que la inmigración a las mismas representó el 72.5% del movimiento total.

Igualmente se observa que de los migrantes 50.7% son mujeres y 69.6% son personas entre los 15 y 60 años. La mayor emigración de los departamentos cuyos saldos migratorios intercensales son negativos y de los de colonización está compuesta por mujeres, quienes se dirigen hacia aquellos cuyos saldos son positivos y que acusan gran desarrollo (Antioquia, Atlántico, Bogotá, D. E. y Valle); en cambio, la emigración de estos hacia aquellos está formada en su mayoría por hombres.

Otro factor de selección lo constituye la actividad, debido a la alta proporción de adultos que emigran. La tasa bruta de actividad (de cada 100 personas cuántas son económicamente activas) es más alta en los emigrantes (46.0%) que en los residentes (29.8%).

El censo de 1964 muestra que la mayor parte de la migración interdepartamental estuvo compuesto por agricultores, ganaderos, artesanos, operarios y personal del servicio doméstico. Sin embargo, proporcionalmente (al tomar los inmigrantes sobre la población residente) los grupos más móviles fueron los profesionales, técnicos, funcionarios, administradores, vendedores y el servicio doméstico.

Más importante aún es estudiar cómo se repartieron estos emigrantes hasta 1964 en las zonas de atracción. Por ejemplo, de 100 emigrantes de la primera ocupación (profesionales, técnicos, funcionarios, gerentes, administradores), 40.1 llegaron a Bogotá, 14.2 al Valle, 5.8 al Atlántico, 5.1 a Antioquia y 5.2 a Caldas. Por otro lado, de 100 emigrantes de la ocupación "servicios personales", 44.0 llegaron a Bogotá, 15.9 al Valle, 6.3 al Atlántico, 6.1 a Caldas y 4.3 a Antioquia.

1.8 *La Fuga de Profesionales*

En referencia a las migraciones externas, merece especial atención la emigración de personal técnico y profesional colombiano hacia diferentes países, por las implicaciones que ello tiene respecto al desaprovechamiento de este importante recurso humano y respecto al drenaje social y económico que representa.

Un estudio realizado al respecto²² indica que durante el período de 1955-68 salieron hacia el extranjero 38.400 profesionales colombianos, y calcula que más de 20.000 de ellos permanecerían en el extranjero sin regresar a Colombia. A esta cifra deben sumarse los técnicos medios emigrantes, alrededor de 11.302 colombianos.

Se estima que el país perdió alrededor de 65 millones de dólares a lo largo de catorce años como resultado de las inversiones representadas en la capacitación de dichos recursos humanos. Se estima asimismo una pérdida de 100 millones de dólares a causa de que los profesionales y técnicos emigrados no contribuyeron a la formación del PNB.

Desde un punto de vista cualitativo, señala el estudio, el problema del éxodo de profesionales colombianos es significativo, teniendo en cuenta que la comunidad internacional tiende a absorber preferencialmente profesionales altamente capacitados.

²² Naciones Unidas, *Éxodo de Personal Capacitado de los países en Desarrollo a los países Desarrollados*, N. York. 1970 (resumen del Informe preparado por Gerardo Eusse Hoyos, Director del ICETEX).

2.0 *POLITICAS*

La planeación del desarrollo debe guardar estrecha relación con la realidad demográfica. La experiencia histórica nos permite observar que el ritmo de crecimiento de la población y las modificaciones en las variables demográficas muestran relación a largo plazo, con el grado de desarrollo económico y social alcanzado. La población, por su parte, facilita o retrasa el desarrollo de la sociedad, pero no lo determina. En consecuencia, para alcanzar determinados objetivos demográficos, una política de población incluirá necesariamente acciones sobre factores de orden económico, social y político.

Por otra parte, la política de población debe estar acorde con las necesidades, aspiraciones y derechos de la comunidad y con las metas fijadas por los diferentes programas sectoriales, para alcanzar un desarrollo social y económico armónico e integral.

Los objetivos inmediatos de la política de población, dadas las características de la realidad colombiana y las metas de los planes de desarrollo, deben abarcar los aspectos más prominentes, como son: 1) lograr una mejor distribución territorial de la población, 2) contribuir a la disminución de las tasas de mortalidad y morbilidad de la población y 3) modificar el actual ritmo de crecimiento de la población.

2.1 *La Distribución Territorial de la Población y la Migración*

El fenómeno de la urbanización, entendido como la concentración de la población alrededor de los centros de producción y servicios para una mayor satisfacción de sus necesidades, es considerado como un proceso que involucra factores potencialmente positivos y utilizables en el desarrollo económico y social.

Este proceso de urbanización se encuentra íntimamente ligado a las migraciones internas en el país, en gran medida gene radas por las diferencias socioeconómicas regionales. En general, la inferioridad de condiciones de las áreas de procedencia de los migrantes (sectores rurales, pequeñas cabeceras municipales y ciudades menores), contrasta con la mayor disponibilidad de bienes y servicios que ofrecen las llamadas ciudades intermedias y mayores.

Las características estructurales del sector agropecuario han constituido, sin duda, importantes factores de expulsión: en efecto, la tenencia y las propiedades de la tierra, los bajos salarios y la baja productividad, son elementos que estimulan los movimientos migratorios. A estos factores se añade la percepción, por parte de los migrantes, de mejores oportunidades para la satisfacción de sus necesidades económicas y sociales en los núcleos urbanos más desarrollados.

La política de distribución territorial de la población está en caminata a orientar las migraciones, fortaleciendo el crecimiento de las áreas menores e intermedias, particularmente aquellas que ofrezcan un mayor potencial de desarrollo económico, y a propiciar medidas que conjuguen en las zonas urbanas, las oportunidades de empleo con el volumen migratorio.

Para alcanzar este objetivo se establecerán mecanismos encaminados a la promoción de nuevas empresas y al fortalecimiento de la pequeña y mediana industria. Cuando las condiciones sean favorables, se propiciará el establecimiento de industrias de importancia nacional. Ello exige además la creación de una infraestructura urbanística y extensión de los servicios a todos los es tratos de la comunidad.

Dentro de la política integral, se ejecutarán asimismo pro gramas tendientes al logro de condiciones sociales y económicas igualmente favorables para la población rural, a través de una racionalización de los factores de producción en el sector agropecuario, modificaciones a la tenencia de la tierra, apertura del crédito y ampliación de las oportunidades de empleos agrícolas.

Se facilitará y organizará, además, la movilización temporal o permanente de mano de obra cesante o subempleada hacia aquellas zonas que, por características especiales de sus actividades económicas, presentan periódicamente un incremento en la demanda de mano de obra.

Respecto al problema de la emigración de profesionales y técnicos, la mayoría de los estudios recientemente realizados* en los países del llamado "Tercer Mundo" señalan o sugieren que el mismo bajo nivel de desarrollo es una de las causas principales del éxodo.

Una política que tienda a reducir el drenaje social y económico que ello representa, alcanzará plena eficacia solo dentro del contexto de un esfuerzo decidido en pro del desarrollo. A este respecto, se asigna mucha importancia a una revisión de la política y estructura de empleo del personal técnico-profesional y científico formado dentro y fuera del país, en tal forma que se utilice eficaz mente el personal capacitado de que se dispone, y se estimule el retorno de quienes se han marchado. Los sistemas de educación y formación deben además buscar la identificación y la participación activa de dicho personal a la vida cultural y política del país.

2.2 *Tasa de Mortalidad Materna e Infantil*

En páginas anteriores se señaló el nivel que alcanzan las tasas de mortalidad infantil, las cuales reflejan el deficiente estado de salud de la población. El cuadro de mortalidad materna muestra, por su parte, una tasa de 2.56 por mil nacidos vivos, siendo el aborto una de las principales causas de este fenómeno. Una política de población tendiente a disminuirlas requiere acciones en el campo de la salud y de la nutrición, tales como la extensión de los servicios médicos, la educación de la población en hábitos de higiene y de alimentación, disminución de las causas corrientes de mortalidad y morbilidad, mediante campañas para la eliminación de enfermedades infecto-contagiosas y saneamiento ambiental.

Dado que la población rural constituye un alto porcentaje de la población del país y que allí las tasas de morbi-mortalidad materna e infantil son elevadas, el Gobierno desde 1968 ha venido impulsando y reforzando la extensión a dichas regiones de un programa de atención materno-infantil. Tal programa ha estado orientado a reducir, entre otros, la morbi-mortalidad materna e infantil, las enfermedades infecciosas de la primera infancia, el aborto provocado y hacia el diagnóstico precoz del cáncer genital femenino.

A fin de implementar el mencionado programa se han situado recursos adicionales a los servicios de salud para mejorar las coberturas, la calidad de la atención y utilizar mejor los recursos existentes.

Por otra parte, se continúa la formación del personal intermedio que permita ampliar el efecto multiplicador del médico, en particular, auxiliares de enfermería y promotores rurales de salud.

2.3 *El Ritmo de Crecimiento de la Población*

* véase nota en 1.8.

El objetivo de reducir el actual ritmo de crecimiento de la población por medio de una disminución en la fecundidad, requiere distinguir dos niveles: el de la sociedad y el familiar.

a. El Nivel de la Sociedad

Como se señaló anteriormente, la disminución de la fecundidad a nivel de la sociedad ha estado asociada con importantes cambios ocurridos en la estructura económica y social. Por tanto, a la evolución demográfica de nuestro país es necesario responder con los esfuerzos apropiados para lograr transformaciones estructurales en cuanto a una mejor distribución de la riqueza y del ingreso y una mejoría sustancial, cualitativa y cuantitativa, en los niveles de educación de la población colombiana.

Dichos cambios, junto con el impulso a la industrialización y el creciente proceso de urbanización, implican sociológicamente el surgimiento de nuevos roles sociales que requieren, para ser cumplidos, cambios en las actitudes, valores y pautas de comportamiento de los individuos. Al mismo tiempo, una mayor participación de la mujer en las actividades económicas y un mayor nivel de educación de la población se suman a la totalidad de los factores que inciden sobre el nivel de la fecundidad, a través de los cambios que el comportamiento humano asume frente a las nuevas circunstancias.

Es necesario reiterar que la educación es un elemento que al transmitir y redefinir las pautas, normas y valores a la sociedad, actúa sobre el comportamiento pro creativo. Este, como todo comportamiento humano, está afectado por múltiples factores interdependientes dentro de la vida social. Aumentar la eficacia del sistema educativo y extender la educación a capas cada vez más amplias de la población, es una medida fundamental para el logro del objetivo buscado.

Estas medidas se complementarán con otras no menos importantes tales como propender por una edad menos temprana del matrimonio, utilizando diferentes medios (por ejemplo, una retención más prolongada en el sistema educativo). Lo mismo que a través de la creación de mecanismos para ofrecer igualdad de oportunidades a la mujer en la vida socioeconómica y política con acceso a empleos tradicionalmente dominados por hombres, con salarios iguales y mejoramiento de su movilidad social. Vincular a la mujer a labores de servicios sociales, voluntarios u obligatorios, que constituyen un elemento de promoción personal con proyección a la comunidad y sirvan de apoyo para la prestación de servicios y de ayuda familiar.

El Estado seguirá empeñado en los programas a favor de la responsabilidad ante los hijos (Ley 75 de 1968), los cuales se fundamentan en la necesidad de prestar atención integral a la familia. Una de las consecuencias de este programa, ante todo educativo, será reducir la ilegitimidad.

b. Nivel Familiar

Existe una interrelación entre la sociedad y la familia. Por consiguiente, cambios en la sociedad se reflejan en las actitudes, valores y comportamientos a nivel familiar. La familia, sujeto y objeto del desarrollo económico y social, aspira a realizarse en las mejores condiciones de bienestar material y espiritual. Dentro de este contexto, se afirma que "la oportunidad de decidir el número y el espaciamiento de los hijos constituye un derecho humano fundamental"²³. Este derecho debe ser reconocido en cualquier circunstancia, bien sea de disminución o de expansión demográfica. Pero para que este derecho pueda ser ejercido plenamente, es indispensable:

²³ ONU: Declaración de los Jefes del Estado sobre Población, Nueva York, ONU. 1967.

- Elevar el nivel educativo, con el fin de lograr una mayor responsabilidad de las parejas;
- Proporcionar la información objetiva y adecuada referente a la vida familiar y sexual, que permita a la pareja tomar una libre decisión;
- Hacer asequibles los servicios médicos necesarios, con el fin de asegurar una correcta atención médica, garantizando el res peto debido a la conciencia de los solicitantes.

En los estudios realizados en Colombia se observa que una proporción significativa de las parejas encuestadas desean planificar su descendencia y carecen de la información y de los servicios adecuados para ello. En otros casos, la gente no sabe que tales servicios existen y continúa recurriendo a métodos tradicionales Ineficaces, y en varias ocasiones nocivos, cuando no al aborto provocado.

Cabe anotar que la escasez de recursos, sobre todo humanos, y su falta de preparación, han impedido que los servicios actual mente existentes hayan tenido una cobertura adecuada a las expectativas de la población.

Se hace necesario reforzar y extender programas orientados hacia la capacitación de personal para mejorar la prestación de servicios, especialmente en el campo de la protección y atención materno-infantil.

Por otra parte, todos los programas de planificación familiar deberán estar enmarcados dentro de servicios integrales de atención médica y propender por una información amplia y objetiva que permita a la pareja decisiones conscientes y racionales.

Desafortunadamente, han sido frecuentes los casos en que la parte educativa se ha reducido a simple información sobre la vida sexual y los diferentes métodos para planificar la familia, sin hacer resaltar suficientemente, todos los aspectos implicados en una verdadera paternidad responsable. Por tales razones, el Gobierno coordinará y supervisará, a través de las entidades competentes, tanto los programas dirigidos a la educación para la vida familiar y sexual, como la prestación de los respectivos servicios médicos.

2.4 *Instrumentos de Política*

El Estado, como responsable del bienestar de la comunidad, debe intervenir en aquellos aspectos que afectan el bienestar de la sociedad en su conjunto y en sus partes integrantes, y también en los que no se adaptan a las exigencias del bien común. Esta intervención, sin embargo, no implica el ejercicio de la autoridad sobre los aspectos íntimos de la vida personal, conyugal o familiar.

Según Decreto-Ley 1996 de 1968 el DNP tiene, entre otras, la función de "estudiar el fenómeno de población y sus repercusiones económicas y sociales para determinar una política demográfica"; igualmente coordinar la programación de las actividades de las agencias del sector público en materia de población y colaborar en su evaluación"²⁴.

El 3 de octubre de 1970 se creó el Consejo Nacional de Población, entidad asesora del Gobierno en el tratamiento de los problemas demográficos adscrita al Departamento Nacional de Planeación. El Consejo está formado por representantes de las siguientes entidades; Ministerio de Agricultura, Trabajo, Seguridad Social, Salud Pública, Educación Nacional, Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Oficina de Familia y Población del Episcopado

²⁴ DNP, Resolución No 075/69

Colombiano, Centros Colombianos de Demografía y Asociación Colombiana de Facultades de Medicina²⁵.

El fin primordial del Consejo es asesorar al Gobierno en la formulación de una política de población adecuada para el país. Con tal objetivo, el Consejo tiene las siguientes funciones: 1) Recopilar y evaluar estudios relacionados con la población y el desarrollo del país; 2) Promover, a través de las entidades públicas y privadas los estudios que juzgue pertinentes. Los estudios estadísticos se harán en coordinación con el DAME; 3) Proponer al Gobierno a través del DNP las bases de la política de población; 4) Asesorar a las agencias del sector público en la programación de sus actividades en materia de población y colaborar en su evaluación; 5) Dictar su propio reglamento.

Una vez adoptada una política de población por parte del Gobierno, esta pasa a las diferentes agencias del sector público, con el fin de servir de criterio para la elaboración de sus respectivos planes y programas, los cuales son sometidos al Congreso Nacional para su aprobación. Estos planes y programas, lo mismo que su realización, serán evaluados conjuntamente por la entidad respectiva, el Consejo Nacional de Población y por el DNP.

3.0 *INVERSIONES*

El ministerio destinó \$34.400.000 para programas integrales de atención materno-infantil. Por otra parte, las inversiones de diferentes entidades públicas y privadas en aspectos de investigación, docencia y servicios alcanzan una suma aproximada de 85 millones de pesos; estos recursos están encaminados a obtener una reducción en las tasas de morbilidad materna e infantil, reducción de las tasas de crecimiento, y redistribución de la población.

Una gran parte de los recursos que se dedican a actividades relacionadas con el fenómeno de la población provienen del sector privado y de fuentes externas, lo que dificulta presentar datos actualizados. Sin embargo, la relación de las donaciones recibidas por entidades nacionales, que llegaron con destino solo para actividades de población del año 1970, junto con los datos actualizados del Ministerio de Salud para 1971, pueden dar idea aproximada del total de las inversiones anuales en esta área.

3.1 Se indican a continuación las entidades, la fuente de procedencia, y el monto de las inversiones que se dedican a la reducción de las tasas de morbi-mortalidad materna e infantil y a servicios en aspectos de fecundidad.

Entidad	Fuente	Dólares	Pesos
MINSALUD *	Gobierno Nacional		15.000.000.00
	OMS y OPS		19.400.000.00
ASCOFAME	Population Council	1.632.118	
	Ford Foundation	127.000	
	Milbank	73.624	
	Rockefeller Foundation	37.600	
		1.870.342	37.740.684.00
			Pasa...

* Los datos para Minsalud, Profamilia y Universidad de Antioquia son para el año 1971

²⁵ Decreto 1860 bis de 1910.

...Viene

Entidad	Fuente	Dólares	Pesos
POPULATION REFERENCE BUREAU (P.R.B.)			
	Ford Foundation	196.000	
	Population Council	36.000	
	Rockefeller Foundation	30.000	
		<u>262.000</u>	5.240.000.00
			21.000.000.00
PROFAMILIA*			
UNIVERSIDAD DEL VALLE			
	Rockefeller Foundation	153.593	
	Population Council	19.600	
	Milbank	850	
		<u>174.043</u>	3.480.860.00
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES			
	Population Council	160.790	3.215.598.00
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**			
	Population Council		5.000.000.00
DANE (PROYECTO CIMED)			
	AID		4.540.000.00
	Gobierno Nacional		262.000.00
			<u>4.802.000.00</u>
NACIONES UNIDAS (PROYECTO MAGDALENA)			
	SIDA		1.310.000.00
			1.240.000.00
TOTAL **			117.694.404.00

* Los datos para Minsalud, Profamilia y Universidad de Antioquia son para el año 1971.

** Faltaría por incluir la Federación Panamericana de Facultades de Medicina (FEPAFEM), otra entidad que realiza considerables inversiones en el área de población

Con respecto a la implementación de la política de redistribución territorial de la población, debe anotarse que buena parte del Préstamo Sectorial de la AID a que hace referencia el actual Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional, está destinado al mejoramiento urbano e industrial de las ciudades intermedias. En esta forma se espera racionalizar el proceso migratorio mediante su canalización hacia ciudades de menor concentración poblacional. El total de la inversión de dicho préstamo, con destino a las ciudades intermedias es de \$ 550.000.000.00.

V
DESARROLLO
SOCIAL

1.0 DESCRIPCION

Las políticas de desarrollo social del Gobierno, tratan ante todo de responder a un hecho histórico, ya que las grandes mayorías se han movilizadas para exigir y alcanzar un nivel de bienestar que lleva consigo una clara toma de conciencia sobre la calidad y los fines de la vida a la que aspiran, no ya en un futuro distante, sino concretamente en el presente.

Para iniciar este análisis se debe, además, partir de un esquema teórico que clarifique la dialéctica de la pobreza. Tres hipótesis básicas sirven para este propósito.

1. La carencia de bienestar radica en la situación de desigualdad en que se encuentra la mayoría de la población por causa de la concentración del capital, y por consiguiente, de los ingresos en manos de unos pocos.
2. Conjuntamente con el fenómeno de concentración de la riqueza persiste una estructura del poder que excluye o discrimina de los beneficios del Estado a todos aquellos grupos que carecen del poder institucional necesario para satisfacer sus necesidades básicas. En relación con los servicios de educación y salud, vivienda y servicios públicos, justicia y empleo, las instituciones que prestan estos servicios no satisfacen las necesidades de la mayoría de la población.
3. c. Los problemas de la marginalidad, la patología social, la carencia de la vivienda y empleo, la falta de servicios adecuados de educación y salud, son dentro de este esquema teórico expresiones o consecuencias de los dos fenómenos estructurales descritos arriba, y por lo tanto no se consideran solamente como fines de una política, sino también como resultado de acciones tomadas en las dos dimensiones básicas de la sociedad, la economía y la política.

Tomando como base de una definición de política social los tres elementos enunciados en el marco teórico, se puede llegar a una concreción de política social, como todas aquellas acciones tendientes a redistribuir e incrementar el capital y el ingreso, y modificar la estructura del poder político mediante cambios profundos que aseguren el acceso de todos los grupos de la población a las instituciones del Estado, con el fin de satisfacer las aspiraciones de bienestar.

1.1. *Evolución de las Organizaciones de Base*

Las características más sobresalientes del proceso cualitativo de cambio se relacionan con el fortalecimiento de una conciencia comunitaria, que partiendo de un proceso básicamente veredal y de barrio, ha venido adquiriendo las dimensiones políticas de fuerza social.

La nueva situación rural creada con los cambios políticos, la incorporación de nuevas técnicas en la producción, la modificación de las relaciones entre las veredas y los pueblos y el desplazamiento permanente ocurrido en el decenio de 1950, crearon nuevas necesidades y con ellas la imposición de una nueva estructura de trabajo y liderazgo rural. Para las comunidades rurales en el decenio de 1960, además de las necesidades requeridas en todo proceso de adaptación a esta nueva circunstancia histórica, surgen las pertinentes a la solidaridad comunitaria, como participar en las organizaciones de base, y establecer nuevas formas de comunicación popular, protección y ayuda, y unión entre los organismos del Estado.

A nivel de comunidad de base las relaciones sociales comienzan a basarse más en las funciones de las personas antes que en la persona misma. Esta nueva solidaridad

comunitaria se sustenta en la complementariedad de los distintos grupos humanos y no en la homogeneidad de la comunidad cerrada. De ahí el éxito de aquellos programas comunitarios, en los cuales no se trata simplemente de la ejecución de una obra sino del fortalecimiento de las organizaciones propias de la comunidad, resultado de un proceso auténtico de cambio y conciencia, más que de acciones externas o programas de capacitación dirigidos por el Estado.

El rompimiento de la situación de aislamiento social característico del sector rural antes del decenio de 1950 permitió crear sistemas propios de comunicación a través de los cuales se estableció un conducto humano permanente para la tramitación de experiencias, ideas y noticias de nuevos valores sociales, de nuevas formas de conducta y de nuevas relaciones sociales y económicas entre la ciudad y el campo, el capital y el trabajo, la vereda y el pueblo.

Las organizaciones populares comunitarias y de usuarios rompen los marcos del vecindario rural. Las nuevas organizaciones se convierten en elementos asociativos y de poder social a una escala más nacional y regional que veredal y local. Al mismo tiempo, los desplazamientos de población y la migración rural-urbana liberan a la población del control tradicional de la comunidad vecinal o local.

Las organizaciones de base crean nuevos grupos de referencia para proyectar y difundir la nueva dinámica social y se multiplican los contactos entre lo comunitario y lo estatal, entre la organización de base y la prestación de servicios, entre la demanda social y el presupuesto de gastos, entre el líder y el agente del servicio.

La creación de esta conciencia comunitaria y de su dinámica establece una situación histórica nueva, en donde el sector popular constituye un elemento social con cohesión cultural y con dinamismo frente a las posibilidades de cambio social.

Los procesos de cambio ocurridos en la zona rural han establecido nuevas relaciones entre la población y las entidades nacionales y grupos económicos. Por un lado, el proceso de cooperación está eliminando o disminuyendo la dependencia de las instituciones tradicionales, políticas, eclesiásticas y patronales. Por otro, estrecha los vínculos horizontales entre las veredas y grupos de base, da lugar a nuevos elementos asociativos y de poder social, que aglutinan la solidaridad colectiva, y fortalecen la capacidad de acción ante las entidades formales. El surgimiento de una identidad colectiva ha creado un nuevo tipo de solidaridad y de presencia organizada de la comunidad ante el Estado y sus instituciones.

El proceso histórico ha permitido, además, una modificación del liderato campesino y comunitario, que viene a desplazar la concentración tradicional del poder social de los jefes burocráticos tradicionales. Esta democratización del poder social ha volcado la acción popular hacia nuevas organizaciones y hacia su mayor influencia en las organizaciones locales y nacionales.

De otro lado la apertura de la estructura y las aspiraciones de la población rural viene a repercutir en el proceso de urbanización, ya que la población rural emigrante a las ciudades puede tener mayor capacidad de aculturación para crear una dinámica propia de acción y organización social, esencial para el desarrollo de la política urbana.

El proceso migratorio multiplica los vínculos entre la vida urbana y la rural, crea los contactos necesarios para despertar la conciencia de la población respecto de sus necesidades y demandas y simultáneamente introduce instrumentos para definir acciones alternas con las establecidas dentro de los programas del Estado, que por su limitación no llegan a beneficiar el sector popular. Esta conciencia de integración de aspiraciones y la limitada capacidad del Estado para satisfacerla crean una dinámica social que acelera el

proceso de organización comunitaria y de acción colectiva para presionar al Estado en la satisfacción de las aspiraciones de la comunidad.

1.2 *El Movimiento de Acción Comunal*

La Acción Comunal constituye uno de los movimientos sociales de base más importantes con que cuenta el país.

La organización de este movimiento se encuentra desde sus orígenes vinculada al Estado, como agente promotor, especialmente a raíz de la Ley 19 de 1958, que incorpora su acción en la promoción y organización comunal dentro de sus programas y políticas.

Al hecho de ser un movimiento organizado por el Estado se agrega otra característica fundamental, su organización misma, a nivel de vereda en el medio rural, o de barrio en el medio urbano.

La vinculación creciente del Estado, desde el año de 1960 hasta la fecha, a la promoción y organización de Juntas de Acción Comunal puede apreciarse en el cuadro siguiente, en el cual aparece el aumento cuantitativo de este movimiento e igualmente el dato aproximado de la población participante.

Año	Nº de Juntas	Población Participante
1960	83	
1961	1.539	126.322
1962	3.133	1.247.768
1963	5.117	1.338.523
1964	6.970	1.512.006
1965	7.623	1.569.693
1966	8.812	1.622.794
1967	11.426	1.635.446
1968	13.521	1.854.536
1969	15.070	2.015.158
1970	16.108	2.500.000

FUENTE: Ministerio de Gobierno.

Es importante destacar también algunos aspectos de la participación comunitaria desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. De acuerdo con la evaluación de la acción comunal realizada por Mathew Edel, 1966 y 1967, se desprende lo siguiente:

- Tan solo una tercera parte de los miembros de las Juntas Directivas de la Acción Comunal son campesinos o trabajadores. Es decir, que la mayor parte de los miembros están vinculados a la estructura del poder tradicional²⁶.
- El costo de construcciones por la comunidad misma, aún incluyendo el trabajo a costo nominal dado por la tasa de salarios, parece ser de 40 a 50% menos que el equivalente al costo de construcción por el Gobierno mismo, o mediante contratistas que trabajan para el Gobierno²⁷.
- Además, entre 1962 y 1968 de un total de inversión de \$531.631.000, el 41% correspondía al aporte comunitario, el 54% a los gobiernos nacional, departamental y local, y el 5% al sector privado²⁸.

²⁶ Edel, Mathew, The Colombian Community Action PROGR.AM: An Economic Evaluation: Unpublished Doctoral Dissertation Yale University. 1967.

²⁷ El autor al analizar la participación de los grupos rurales, en la dirección de las Juntas de Acción Comunal, encuentra que en Boyacá en 1965 el 65% de los líderes eran comerciantes, autoridades eclesiásticas, profesores y terratenientes. p. 3-27.

²⁸ Estadísticas del Ministerio de Gobierno.

1.3 *El Movimiento de Organización Campesina*

Este movimiento social tiene como origen el Decreto No. 755 de 1967 por el cual se establece un registro de usuarios de servicios públicos y del sector agropecuario y se promueve su asociación.

A semejanza del movimiento de Acción Comunal, la organización campesina se origina como programa y política del Estado, llevada a cabo directamente por el Ministerio de Agricultura.

La organización campesina, a escala nacional, se caracteriza esencialmente por ser el movimiento social de base más nuevo en Colombia, y constituye una experiencia por parte del Estado de promover una organización de base directamente vinculada a la profesión o al trabajo ocupacional, como es la organización del campesino en su calidad de productor de bienes agropecuarios.

La promoción de organizaciones sociales en el medio rural y la consolidación de una organización social campesina son hechos fundamentales de la política del Estado y uno de los aspectos más importantes del medio rural colombiano en los últimos años.

El cuadro siguiente presenta una imagen del movimiento de Organización Campesina:

SITUACION DEL MOVIMIENTO CAMPESINO

Asociaciones Departamentales constituidas	24
Asociaciones Municipales con Personería Jurídica	508
Asociaciones Municipales (total)	603
Comités Veredales constituidos aproximadamente	10.500
Número de campesinos organizados	2.000.000

FUENTE: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (julio de 1971).

De acuerdo a los datos registrados en el Ministerio de Agricultura, la distribución de los Usuarios Campesinos inscritos en 1970 por departamentos y municipios comprendidos era la siguiente:

DESARROLLO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ORGANIZACION CAMPESINA 1966 - 1970

DEPARTAMENTOS	Usuarios inscritos	Municipios comprendidos
Antioquia	63.725	51
Atlántico	21.984	22
Bolívar	46.722	28
Boyacá	78.643	61
Caldas	26.525	24
Cauca	84.340	30
Cesar	20.414	12
Córdoba	43.833	22
Cundinamarca	73.674	62
Chocó	18.061	15
Hulla	47.655	34
Guajira	16.469	7
Magdalena	37.324	18
Meta	36.947	14
Nariño	51.907	42
Norte de Santander	40.673	31
Quindío	20.317	12
Risaralda	23.386	13
Santander	78.530	45
Sucre	25.867	19
Tolima	67.388	39
Valle	53.731	42
Territorios Nacionales	23.180	35
TOTALES	1.001.295	679

FUENTE: Ministerio de Agricultura.

1.4 *El Movimiento Cooperativo*

El movimiento cooperativo tiene ya largos años de existencia en el país, pero con el Decreto No. 1598 de 1963 "Por el cual se actualiza la legislación cooperativa" el Estado facilitó su evolución, limitando los requisitos legales para el funcionamiento de las empresas cooperativas.

De acuerdo con los registros de la Superintendencia Nacional de Cooperativas en 1971 (junio) el movimiento cooperativo se presentaba del modo siguiente:

Número de Cooperativas	1.520
Número de Socios	982.299
Capitales Pagados (pesos)	706.699.704
Operaciones Comerciales	8.638.485.650

Uno de los aspectos más importantes del desarrollo del movimiento cooperativo es su integración en asociación de cooperativas. En el país existen más de 20 organismos cooperativos de segundo grado, algunos de los cuales se identifican a continuación:

1. Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP).

Cuenta con 100 cooperativas, con un total de 101.347 socios, y un capital pagado de 342 millones de pesos.

Unión Cooperativa Nacional de Crédito (UCONAL).

2. De acuerdo a las cifras del Banco de la República y a las estadísticas propias de la cooperativa (que relacionan 295 cooperativas de las 325 afiliadas), de los depósitos de ahorro en Bancos y Cajas de todo el país, correspondía a UCONAL el 3.25% en abril de 1971; UCONAL asocia alrededor de 97.317 miembros.

3. Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo Social (COOPDESARROLLO).

Durante el año de 1970 realizó préstamos por valor de \$5.733.483, aumentando el valor de préstamos otorgados con relación a 1969, a casi el doble.

4. Central de Cooperativas Ferroviarias Limitada.

Reagrupa 7.529 socios, un capital de \$19.727.000; federa cinco grandes cooperativas y se dedica esencialmente a actividades de consumo.

5. Federación Nacional de Cooperativas de Transporte (FEDECONSUMO).

Une 80 cooperativas (de un total de 154) que poseen el 30% del parque automotor de servicio público existente en el país.

6. Federación Nacional de Cooperativas de Consumo (FEDECONSUMO).

Con un capital activo de \$7.000.000; actualmente cuenta con un total de 80.000 afiliados, lo cual representa alrededor de 400.000 beneficiados.

7. Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (CECORA).

Directamente promovida por el INCORA, en diciembre de 1970 poseía un total de 29 cooperativas, 139 agencias, 22.972 socios y un capital pagado de \$23.709.000.

8. Cooperativas de Cultivadores de Café.

Patrocinadas por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en junio de 1971 comprendía un total de 38 cooperativas con 73.166 socios y un capital pagado de \$ 50.076.262.

Con relación al crédito otorgado por las cooperativas, el número de obligaciones ascendió a 19.587 por un valor de \$ 40.700.952 en 1970.

9. Federación Colombiana de Cooperativas de Educación.

Con el fin de aglutinar los colegios cooperativos y de ofrecer capacitación y asesoría, así como de establecer los parámetros dentro de los cuales deben operar

estas experiencias educativas, se organizó la Federación Colombiana de Cooperativas de Educación.

En 1970 existían 89 colegios cooperativos, con 26 afiliados a la Federación y con un total de 13.000 niños beneficiados. Los departamentos con mayor número de colegios cooperativos son:

Cundinamarca (11); Bolívar (14); Hulla (8); Meta y Boyacá (3); Bogotá, D. E. (27). En los restantes el número es limitado.

10. Promotora de Vivienda Cooperativa (PROVICOOP).

PROVICOOP es una institución sin fines de lucro, auxiliar de la Vivienda Cooperativa, organizada por acuerdo del ICT y la Federación de Cooperativas de Habitaciones de Colombia (FEDECOOP), para atender los aspectos específicamente relacionados con la preparación, organización, desarrollo y administración de proyectos de vivienda cooperativa en el país. Los programas de PROVICOOP atienden preferencialmente los estratos socio-económicos de la clase media (entre \$2.000 y \$6.000 de ingreso). Ha realizado programas habitacionales en Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga; proyecta ampliar sus trabajos en Cúcuta, Valledupar, Girardot, Buenaventura, Pasto y Popayán.

11. Otros organismos de segundo grado en el país son los siguientes: Federación de Habitaciones de Colombia; Asociación de Cooperativas de Antioquia para la Educación; Federación de Cooperativas del Cauca; Federación de Cooperativas Agrarias del Valle de Tenza; Unión Cooperativa Agraria Nacional (UCOPAN); Central de Promoción Social; Central de Cooperativas Agropecuarias del Valle. Asimismo el Estado promovió el desarrollo de una entidad financiera de las Cooperativas, "FINANCIACOOP", en 1969, de gran importancia para garantizarles el crédito. Sobre su alcance y operaciones se hablará en el Capítulo de Crédito Asociativo.

La lista de los anteriores organismos federativos y asociativos del cooperativismo nacional y la identificación de algunos de ellos reflejan la importancia del movimiento cooperativo en el país, cuyo fortalecimiento podría obtenerse tanto a través del aumento de la solidaridad del mismo sistema cooperativista frente a la competencia de otros tipos de empresas con mayores disponibilidades de capital y de personal, como del apoyo técnico y financiero del Estado.

A semejanza del movimiento campesino, el movimiento cooperativo, de acuerdo con el Artículo 83 del Decreto Ley 1598 de 1963, estableció la representación del cooperativismo en los organismos oficiales estatales. La Superintendencia tiene actualmente la representación en INCORA, ICT e EDEMA, pero no el movimiento cooperativo como tal.

1.5 *El Movimiento Sindical*

El sindicalismo constituye una organización de base compleja y elaborada. Surgió en el país como resultado de un proceso histórico universal: la institucionalización del derecho de asociación como única forma de defensa del obrerismo frente al poder del capital, que había destruido las estructuras artesanales de producción.

Pero además, el sindicalismo ha tenido un desarrollo nacional característico, debido a las condiciones socio-políticas y económicas del país en el presente siglo. Las más significativas han sido:

1. Un alta oferta de mano de obra debido a dos factores principales:
 - El proceso de migración rural-urbana.

- El crecimiento acelerado de la población.
- 2. La baja calificación de la mano de obra explicada por:
 - Incapacidad institucional para absorber el número total de niños que están en edad de educarse.
 - Sistema educativo disfuncional en términos de necesidades de formación práctica.
 - Insuficientes recursos de capacitación técnica.
- 3. Altos índices de desempleo y sub-empleo motivados por lo anteriormente descrito.

Estas características han debilitado el movimiento sindical como puede apreciarse por su evolución de 1963 a 1971²⁹. En 1965 la fuerza sindicalizada tenía aproximadamente 638.315 afiliados, lo cual representaba 12% del total de la fuerza laboral. En 1971 su crecimiento no había sido significativo.

De la fuerza laboral de aproximadamente 7.000.000, los sindicalizados oscilaban entre 800.000 y 1.400.000, o sea de 11% a 20% del total de esa fuerza laboral.

NUMERO DE AFILIADOS POR CENTRALES OBRERAS

Centrales Obreras	1965		1971		1971	
	Número ¹	%	Número ²	%	Número ³	%
UTC	270.000	41	956.200	68.3	550.000	43.7
CTC	223.890	34	100.800	7.2	100.000	12.5
CSTC	85.605	13	212.800	15.2	250.000	31.3
IND	65.850	10	71.400	51.0		
Otros	13.170	2	58.800	4.2	100.000 ⁴	12.5
TOTALES	658.515	100	1.400.000	100	800.000	100

¹ Urrutia, M. *Historia del Sindicalismo en Colombia.*

² UTC

³ CSTC

⁴ Datos estimados por DBOS - DNP.

De otra parte, vale anotar que el mayor número de sindicalizados para ambos períodos estaba dado por afiliados a la UTC con un 41% de sindicalizados en 1965 y entre 43.7% y 68.3% en 1971 de acuerdo con las alternativas presentadas.

Asimismo se observa que de 3.781 personerías jurídicas otorgadas en 1965, en 1971 las centrales obreras reconocen la existencia de 1.773 sindicatos³⁰, lo cual implica una reducción notoria no obstante el crecimiento de la afiliación.

De acuerdo con los primeros datos obtenidos en el Banco de Datos del DANE, se reconoce la existencia en 1971 de 115 Federaciones de las cuales 28 están afiliadas a la UTC, 30 a la CTC, 14 a la CSTC y 38 independientes. Existen 28 sindicatos nacionales³¹ afiliados a la UTC.

De acuerdo con los datos disponibles de las centrales obreras UTC, CTC, CSTC, FANAL y FETRASCOL, se observa que los departamentos con mayor número de sindicatos son: Cundinamarca —incluido el Distrito Especial de Bogotá— (266), Antioquia (106), Atlántico (94), Tolima (70), Valle (128) y Santander (67)³². Los demás departamentos

²⁹ Es de anotar que hasta ahora no existe un censo sindical en el país que ofrezca datos fiables y completos, en particular relacionados con número de afiliados. Actualmente el Banco de Datos del DANE está tratando de recolectar la mayor información posible para realizar un muestrario sindical.

³⁰ De acuerdo con un Inventario de la CSTC (Confederación Sindical de Trabajadores Colombianos) no todos los sindicatos existentes en el país participan activa mente en el movimiento sindical. Del total de sindicatos 501 son activos.

³¹ Datos obtenidos del Banco de Datos del DANE. Agosto de 1971.

³² Se consideran Sindicatos Nacionales los afiliados al personal de una entidad o empresa, a nivel nacional.

arrojan cifras que oscilan entre 16 y 51, con excepción de Sucre y Guajira que aparecen con 3. Es de anotar la relación ante el desarrollo de algunas zonas y el número de sindicatos.

En relación con la población sindicalizada de la UTC por sectores, se observa cómo el mayor volumen de afiliados se presenta en el sector industrial (42.6%), en el sector oficial (30%) y en el sector comercio y servicios (17.0%), lo cual demuestra la orientación y desarrollo típicamente urbano de los sindicatos.

En contraste con este hecho se observa el bajo número de sindicatos agrarios (10%)³³. Esto es explicable por la dispersión de la población rural, los sistemas tradicionales de explotación y tenencia de la tierra, la poca concentración de trabajadores a nivel de unidad de explotación, el carácter flotante de esta población y su movilidad especialmente en época de cosechas, lo cual impide en muchos casos la cohesión necesaria y la formación de una conciencia sindical. No obstante esto, el campesino responde a tipos de organización como el movimiento de organización campesina, el cual ofrece formas de reclutamiento más amplias sin las restricciones legales de los sindicatos.

El desarrollo del movimiento sindical se sustenta en una mano de obra altamente especializada y de difícil sustitución, condición propia de las industrias del sector moderno de producción (manufacturera, transporte y algunas de extracción: petróleo), que por el subdesarrollo económico del país, no solo ha tenido un desarrollo bajo³⁴ sino que emplea una proporción baja del total de fuerza laboral; y es precisamente el que utiliza recursos intensivos en capital y no en mano de obra. Además de las características descritas, la estructura monopolística y oligopolística del mercado ha determinado que en ese sector haya empresas o muy grandes o muy pequeñas. En cualquier sector, las empresas pequeñas (que existen en gran número en el país), hacen muy difícil la organización sindical.

Estos hechos implican por qué, a pesar del crecimiento vegetativo de la población sindicalizada, el porcentaje frente al total de fuerza laboral sigue siendo bajo.

Otro aspecto que incide en el debilitamiento de los sindicatos ha sido el enfoque limitado, sin perspectivas de alcance mayor, frente a los problemas sociales.

Esto ha mantenido las exigen sindicales a nivel de reivindicaciones salariales parciales.

2.0 *POLITICAS*

2.1 *Criterios Generales*

Los cuatro movimientos mencionados no se presentan como un sistema de acción social coherente en la búsqueda de soluciones, ni menos aún, en la definición de las metas de las políticas y programas de desarrollo económico y social. Su dinámica, resultado de los cambios ocurridos en el país en el último decenio, presenta serios interrogantes, no en lo que respecta a su capacidad de manifestación social, definitiva en la vida del país, sino

³³ Los sindicatos agrarios de FETRASCOL (Federación de Trabajadores Agrarios Colombianos), afiliados a la CTC, suman 125 sindicatos y los FANAL (Federación Agraria Nacional) 325. Hasta 1971 el Ministerio de Trabajo había otorgado 590 Personerías Jurídicas Agrarias.

³⁴ El empleo generado por la Industria manufacturera de mayo 1962 a enero 1970 arroja apenas una tasa de 8.9%. DANE. Boletín mensual, sept. 1971.

en lo que se refiere al compromiso del Estado, de adaptarse a las nuevas circunstancias, que están cambiando el juego de relaciones entre los grupos organizados de la sociedad.

En la acción del Estado y sus actividades en relación con los movimientos sociales de base resaltan los intentos de asignar algunos recursos para programas con las comunidades organizadas. También se hace evidente que estos programas no obedecen a un plan coherente en materia de política económica y social.

Generalmente se acepta, por parte de los organismos del Estado, la importancia de las organizaciones de base, sean estos usuarios campesinos, Juntas de Acción Comunal, cooperativas o sindicatos. Pero las actividades parciales de cada organismo comprometido con las distintas asociaciones, tomado en forma individual, no trascienden al nivel de los planes y políticas del desarrollo nacional.

Lo anterior ha conducido, en la práctica, a mantener una situación de marginalización del desarrollo comunitario y asociativo con respecto a las políticas de desarrollo, dándoles un tratamiento residual a través de algunas dependencias administrativas y con limitada capacidad de acción.

Dentro de la dinámica actual del desarrollo nacional, los movimientos sociales de base, se ubican en un contexto de relaciones con otras fuerzas que se originan en los medios económicos y financieros, así como en otros de contenido político o religioso. El hecho nuevo en la evolución social del país en los últimos años es que complementariamente al poder de las fuerzas tradicionales existentes, organizadas con base en las actividades económico-financieras, religiosas o políticas, se está haciendo presente una nueva fuerza social: los movimientos sociales de base. La presencia de estos movimientos tiene como consecuencia un doble camino en lo que se refiere no solamente a las relaciones entre los sectores organizados de la sociedad, sino a las relaciones entre el Estado y los grupos organizados.

Los objetivos de esos movimientos, como respuesta a necesidades populares, coinciden con las metas de desarrollo, lo cual re presenta un punto importante en la configuración de la acción estatal y en el respaldo por parte de los grupos u organizaciones de base.

En razón de lo anterior, la política social debe integrar estos aspectos dentro de un conjunto coherente de medidas que permitan el logro de mayor bienestar, entendido no solo como prestación de servicios básicos, sino también como acceso de los grupos populares a la estructura de poder y a la estructura económica a través de su participación en el ingreso nacional.

La configuración de estos elementos muestra una clara interrelación y dependencia entre ellos. La estructura de poder condiciona y limita el acceso al ingreso y a los servicios, y a su participación en la dirección del poder público.

La política social así concebida permite definir con mayor claridad los objetivos del bienestar social a partir de los movimientos sociales o de los grupos populares organizados. Tales objetivos son:

1. Redistribución del ingreso y generación del empleo a través de los cuales se logra la participación de la población en la estructura económica.
2. Modificación de la estructura del poder político, dando cabida dentro de la estructura político-administrativa a los movimientos sociales, mediante la participación de los grupos populares organizados.
3. Prestación adecuada y oportuna de los servicios que requieren los grupos sociales.

Estas medidas podrían expresarse en los siguientes postulados:

1. Consolidación de los movimientos sociales en unidades de acción nacional, estableciendo los mecanismos necesarios de coordinación e integración a distintos niveles.
2. Representación equilibrada en los niveles decisorios, a los movimientos sociales a través de sus organizaciones.
3. Ampliación de los instrumentos y medidas del Estado para que actúen en función de los grupos sociales y se conviertan en respuesta eficaz a las necesidades y aspiraciones populares.
4. Coordinación de los instrumentos estatales, hoy dispersos, para que ejerzan una acción más efectiva en las comunidades rurales y urbanas, y al mismo tiempo, faciliten la acción coordinada de estos.
5. Creación a nivel de ciudades de instrumentos dinámicos de participación popular como condición necesaria a una política de planeación y desarrollo urbano.

3.0 INVERSIONES

3.1 Acción Comunal

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Gobierno, ha ce grandes esfuerzos por apoyar las Juntas de Acción Comunal que actualmente funcionan en el país. Sin embargo, es de anotar que sus recursos son todavía insuficientes para atender las inmensas necesidades de las comunidades de base. Tal hecho se corrobora a través del análisis de los presupuestos, que muestran la baja pro porción de los recursos del Ministerio con relación al presupuesto nacional (1% sobre el total) y el bajo gasto por junta (\$12.560), por población participante (\$67), y por población beneficiada (\$22).

El aporte del movimiento de Acción Comunal en el desarrollo del país se puede apreciar en el cuadro siguiente que registra los diez años de labores de la Acción Comunal con un total de 54.613 microproyectos a nivel local y que suman un aporte total de \$1.154.872.770.

PERIODOS ANUALES	NUMERO DE PROYECTOS	APORTE
1962/63	2.803	83.378.000.00
1963/64	3.399	77.649.000.00
1964/65	5.311	111.884.000.00
1965/66	2.702	48.703.000.00
1966/67	2.587	93.435.000.00
1967/68	8.121	116.538.000.00
1968/69	9.000	163.000.000.00
1969/70	10.000	200.000.000.00
1970/71	11.320	260.240.770.00
	<u>55.243</u>	<u>1.154.827.770.00</u>

3.2 Organización Campesina

Las actividades regulares de Organización Campesina, se aprecian en el siguiente cuadro:

	Agosto 7/70	Junio 15/71
—Usuarios Inscritos	380.502	968.490
—Carnés Distribuidos	819.147	913.384
—Asociaciones Registradas	518	619
—Asociaciones con Personería Jurídica	288	496
—Asociaciones Departamentales Registradas	21	22
—Asociaciones Departamentales con Personería Jurídica	11	22
—Comités Veredales	2.540	6.192
—Cursos de Líderes	334	535
—Seminarios	52	122
—Líderes Capacitados	8.472	13.002

A las funciones regulares de la División de Organización Campesina se suman actividades de inversión que, aunque en pequeña cuantía, se sitúan dentro del proceso de procurar medios de producción a los campesinos organizados; estas inversiones totalizan alrededor de \$750.000, desde agosto 7/70 a junio 15/71.

Otras inversiones, llevadas a cabo dentro del mismo período, son los auxilios distribuidos a 30 asociaciones para la construcción de sus sedes, por un total de \$1.394.000.

3.3 *Extensión Rural*

En 1970 el servicio de extensión rural ejecutado por el ICA, contó con 659 funcionarios distribuidos así: nivel nacional: 12, nivel regional: 38, nivel local: 609. Su presupuesto para el mismo año fue de \$48.188.000. Para el año de 1971 cuenta con \$65.000.000, lo cual permite el aumento en las agencias de extensión en el país.

3.4 *Desarrollo Social*

A partir de 1969 el INCORA ha destinado importantes recursos financieros para las actividades de fomento cooperativo, desarrollo social y asistencia técnica, lo cual plantea una nueva modalidad en la concepción de los proyectos de Reforma Agraria respecto del énfasis en el desarrollo social.

La política del INCORA a partir de 1968 ha sido la de propiciar el desarrollo de empresas comunitarias, tanto en los proyectos nuevos (adjudicando terrenos para ese fin), como en las adjudicaciones ya realizadas³⁵.

Para instrumentarla el INCORA ha orientado su crédito supervisado primordialmente hacia este tipo de programas. Hasta el presente han beneficiado 7.534 familias, en 216 empresas existentes, en 17 departamentos del país; además existen 219 empresas comunitarias en proceso de organización, en lugares aledaños a aquellos en los que ya existe esta modalidad³⁶.

Además de las empresas promovidas por el INCORA, están surgiendo otras espontáneamente. Este hecho es interesante pues estos experimentos exigen grupos de

³⁵ Actualmente más de la mitad de la producción de arroz en el Huila es cosechada a través de empresas comunitarias.

³⁶ Estos datos suministrados por el INCORA, se refieren a las empresas promovidas o ratificadas por esta entidad.

campesinos dotados de una dinámica propia, capaces de organizarse en formas que demandan un alto grado de solidaridad y estímulo.

INCORA (Partidas Presupuestales) Fomento Cooperativo y Desarrollo Rural:

PROGRAMAS	1969	1970	1971	1972
Fomento Cooperativo	16.950.000	3.970.000		
Desarrollo Social Campesino ¹	12.908.300	15.170.000	20.460.200	29.246.800
Asesoría Regional ²	5.140.100	7.170.000	3.117.800	1.200.000
TOTAL	34.998.400	28.310.000	23.578.000	30.446.800

FUENTE: Presupuesto del INCORA.

1 Incluye Fomento Cooperativo.

2 Comprende fundamentalmente asistencia técnica.

3.5. Superintendencia de Cooperativas

Una de las actividades más importantes de la Superintendencia Nacional de Cooperativas en el ejercicio de sus funciones es el control del movimiento cooperativo, mencionado anteriormente. La tendencia actual se orienta hacia la depuración y mejoramiento cualitativo del movimiento. A raíz de esto, se ha logrado que en el curso del año de 1970 de 225 solicitudes de personería jurídica, solo 92 hayan recibido su aprobación. Igualmente en 1971 la Superintendencia sancionó 1.773 cooperativas y clausuró 200 por irregularidades de funcionamiento.

Las actividades de la Superintendencia de Cooperativas deben analizarse tomando en consideración el hecho de las limitaciones de presupuesto que han afectado a esta entidad. Su presupuesto en 1967 no llegaba a los dos y medio millones de pesos; para el año de 1971 cuenta con un total de \$ 13.725.096.

3.6 Servicio Nacional de Aprendizaje

El SENA, por Ley adscrito al Ministerio de Trabajo, es el encargado de cumplir la política social del Gobierno en el ámbito de la promoción y de la formación técnica de los recursos humanos del país. Fue creado por el Decreto 118 de 1957. Cubre con sus regionales 17 departamentos, y en 1970 poseía 67 Centros de Formación Profesional y 1.512 instructores.

Sin embargo, por el hecho de generar sus recursos con el 2% de la nómina mensual de las empresas con capital superior a \$ 50.000 o más de 10 trabajadores, gran parte de su acción se limita al desarrollo de programas con aquellos a través del contrato de aprendizaje, sin irradiar mayor influencia directa presupuestal y técnica sobre los trabajadores independientes o sobre las actividades económicas de los pequeños grupos sociales organizados, creados por las comunidades.

3.7 Saneamiento Básico Rural

El Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud (INPES), tiene a su cargo la ejecución del Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural, a través de la División que lleva el mismo nombre. El plan comprende esencialmente el abastecimiento de sistemas de agua potable y de eliminación de excretas en las comunidades rurales hasta de 2.500 habitantes.

Dentro de los objetivos de este plan figuran la promoción de la comunidad, su participación activa en la ejecución de las obras y su mantenimiento, conservación, mejoramiento y ampliación mediante la asesoría técnica estatal.

Desde el punto de vista de la financiación de las obras, el INPES, de modo general, ha determinado las siguientes condiciones: la comunidad aporta el 20% del costo total del proyecto en su etapa inicial, representado en mano de obra y materiales de la región; finalizada la obra, la comunidad paga el 40% del costo del proyecto en cuotas que amortizan el capital e intereses del 6% en un plazo que oscila entre 10 y 15 años. Terminada la obra, se nombra una junta administrativa formada generalmente por las Juntas de Acción Comunal, en la cual hay un representante del INPES.

Los resultados de este plan nacional durante el período 1962- 1968, fueron los siguientes: se terminaron 4.023 proyectos; el Ministerio de Salud contribuyó con \$38.477.000 y la comunidad con \$24.957.000 para un total de \$63.434.000; la cobertura de población fue del orden de 642.288 habitantes.

Durante el año de 1970 la inversión ascendió a la suma de \$73.225.000; de este total las comunidades aportaron alrededor de un 20%. En 1971 de una inversión de \$ 100.195.000, el aporte comunitario fue de 15%.

3.8 *Programas Alimentarios*

El Programa Integrado de Nutrición Aplicada (PINA) agrupa los Ministerios de Salud, Educación y Agricultura y tiende a mejorar el nivel nutricional de la población, con la participación de las comunidades y la contribución alimentarla del Programa Mundial de Alimentos, CARE, CARITAS, CRS. En el período comprendido entre 1960 y 1971 la cobertura del programa PINA en el ámbito departamental alcanzó un millón de beneficiarios, aproximadamente.

En el área de complementación alimentaria es importante mencionar la actividad que se desarrolla a través del Programa de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria (PRONENCA), que contribuye a la disminución de los índices de mortalidad, morbilidad de niños, pre-escolares, madres embarazadas, lactantes y niños escolares, mediante programas de educación y suministro de suplementos alimentarios.

Durante el período comprendido entre junio de 1969 y junio de 1971, PRONENCA ha desarrollado las siguientes actividades:

Grupos de Población	P.M.A.		AID - CARE - CARITAS	
	Total Beneficiarios 1969/70	Total Beneficiarios 1970/71	Total Beneficiarios 1969/70	Total Beneficiarios 1970/71
Lactantes, pre-escolares, escolares, madres, familias, adultos, damnificados	752.891	964.579	741.077	951.334

FUENTE: I.C.B.F. Dirección de Nutrición, 1971.

Para la ejecución de sus programas FINA y PRONENCA, la Dirección de Nutrición cuenta con importante recursos, los cuales se incrementan sustancialmente a partir de 1969 con nuevos ingresos provenientes del aumento a \$0.05 por venta de libra de sal yodada.

Programas	Presupuesto 1970	Presupuesto 1971	Proyecto Presupuesto 1972
Programas de Nutrición Aplicada - PINA	22.914.840	23.720.642	27.141.942
Complementación Alimentaria y Servicios de Alimentos (Re- cursos alimentarios del P.M.A.).	142.954.480	179.595.320	259.187.845
TOTAL	165.869.324	203.315.962	286.329.787

FUENTE: I.C.B.F. Dirección de Nutrición, 1971.

3.9 *Otros Programas*

3.9.1 Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL)

Este Instituto, entre otras funciones, atiende el suministro de agua potable y la disposición adecuada de excretas y aguas servidas en las poblaciones del país de más de 2.500 habitantes. Según cálculos del Instituto, las necesidades de las poblaciones a su cargo, valen, a precios de 1970, 500 millones de pesos, para los próximos cinco años, a lo cual se suman 3.400 millones que requieren las empresas públicas a nivel local. Para el desarrollo de sus programas de acueducto y alcantarillado, el INSFOPAL tiene en 1972 \$200.000.000, suma inadecuada para responder a las necesidades existentes.

En 1970 el Instituto creó la Oficina de Educación Sanitaria y de Promoción de la Comunidad, dependiente directamente de la Dirección General, con el fin de reforzar la participación de las comunidades organizadas en la ejecución de las obras de acueducto y alcantarillado.

Las cifras siguientes reflejan la participación de las comunidades organizadas en las obras programadas y realizadas por el INSFOPAL en 1971.

Número de acueductos	93
Número de alcantarillados	90
Aportes de la comunidad	10.927.692
Valor total de las obras	22.419.959
Población servida	140.502

Además de las actividades anteriores, el Ministerio de Salud en el curso de 1971 inició un programa nacional de boticas comunales. Este programa comprende un total de 2.000 para un período de 4 años. En la fase inicial, a desarrollar en 1971, se proyecta poner en funcionamiento 185.

3.9.2 *Artesanías de Colombia*

Artesanías de Colombia es un organismo oficial adscrito al Ministerio de Desarrollo, que dentro de sus labores ha venido fomentando la producción artesanal en el país y comercializando la artesanía nacional en los mercados interno y externo. En el año de 1970, Artesanías de Colombia compró a los artesanos cerca de \$7.000.000 en productos, y en el año de 1971 aspira a comercializar hasta \$12.000.000. Durante estos últimos años, esta entidad ha comprado productos de artesanías a las cooperativas antes mencionadas en un 45% para 1970, y en 1971 aspira a incrementar este porcentaje al 71%.

3.9.3 Instituto de Crédito Territorial

El I.C.T. financia proyectos de vivienda popular. No son dirigidos a organizaciones de usuarios constituidos. Sin embargo, la organización de programas, particularmente los de autoconstrucción³⁷, implica el desarrollo de un alto grado de cohesión, que puede ser el punto de partida para promover formas de organización social más estructuradas por parte de las instituciones de bienestar social, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DIGIDEC, etc. Es interesante observar que dentro de los préstamos del Instituto de Crédito Territorial se han incluido rubros que responden a las presiones de un creciente sector marginal; como tales, pueden considerarse las otorgadas a "Tugurios" y "Soluciones Mínimas". (Ver cuadro de Inversiones según sistema de operaciones del I.C.T.).

3.9.4 Crédito Asociativo

En los capítulos anteriores se ha observado un importante y significativo desarrollo en las diferentes formas de organización popular. Es ahora necesario estudiar el papel del Estado como "instrumentador", analizando sus políticas de crédito en beneficio de las clases populares. Sobre todo tomando en cuenta el crédito orientado a través de organizaciones (Usuarios Campesinos, Cooperativas, Sindicatos, Juntas de Acción Comunal, etc.), para distribuir el ahorro en forma socialmente significativa.

NUMERO DE VIVIENDAS INICIADAS E INVERSIONES SEGUN SISTEMAS DE OPERACION DE 1968 AL PRIMER SEMESTRE DE 1971 (MILES DE PESOS)

SISTEMAS	1968		1969		1970		1971 ¹	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
Directos	2.036	63.810.6	2.963	147.933.0	4.186	282.903.8	2.236	155.277.4
Autoconstrucción	4.456	87.980.5	3.910	119.173.3	4.762	118.695.0	—	—
Préstamos a propietarios de lotes	1.208	27.378.2	1.512	33.374.8	904	30.687.5	—	—
Terceras partes	2.146	158.993.3	1.241	56.886.9	3.016	120.099.9	1.020	32.387.6
Plan trabajadores	154	11.887.4	—	—	—	—	—	—
Tugurios	930	9.672.0	893	26.990.6	—	—	—	—
Soluciones Mínimas	—	—	—	—	—	—	4.972	33.064.3
Otros	1.218	26.274.7	—	14.971.1	289	95.325.1	2.032	62.045.3
TOTALES	12.148	395.996.7	10.519	399.329.7	13.157	648.311.3	10.260	282.774.6

FUENTE: I.C.T. 1971.

¹ Según estudios realizados por Jaime Valenzuela y George Vernez las viviendas por autoconstrucción no institucional en barrios de invasión se estimaba en 4.129 viviendas, que beneficiaban 4.935 familias (30.830) personas, para 1970.

³⁷ Modalidad que consiste en un sistema en el cual participan en forma organizada las familias adjudicatarias, aportando mano de obra colectiva. El I.C.T. aporta terrenos semiurbanizados, materiales de construcción, planos, asistencia técnica y de organización social, así como adiestramiento en tareas de construcción. El valor del trabajo de los adjudicatarios se calcula en 3Q del valor total. Para avanzar más rápidamente la construcción, los adjudicatarios pueden con tratar obreros.

a) INCORA³⁸

El crédito supervisado es un sistema de financiación del campesino de escasos recursos y/o adjudicatarios de tierras de la Reforma Agraria, en el cual se combina la planeación de la explotación, asistencia técnica y social, con el suministro y supervisión del crédito, en forma individual o en grupos.

Desde 1964, cuando se atendían 2.500 familias con 16 oficinas de crédito supervisado se ha convertido en acción de alcance nacional. Actualmente operan en 455 municipios a través de 253 oficinas. Se han beneficiado 50.000 familias campesinas cuyas fincas suman una superficie total que asciende a un millón doscientas mil hectáreas y han recibido asistencia y préstamos acumulados por \$ 1.500.000.000.00.

b) Caja Agraria

El crédito asociativo se inició en diciembre de 1969, con el propósito de "propiciar el acceso al crédito institucional a los campesinos que por sus escasos recursos y aislamiento socio-cultural no han tenido oportunidades de recibir ayuda financiera, ni para mejorar sus explotaciones ni para emprender obras de beneficio colectivo". El crédito asociativo sirve de estímulo a la comunidad para formar núcleos de campesinos que cohesionados en grupos o asociaciones con objetivos comunes, puedan disfrutar de asistencia técnica, adquieran mejores niveles de productividad y adelanten colectivamente obras de infraestructura que por su naturaleza y volumen no pueden ser realizadas individualmente.

Se otorga a grupos de agricultores u organizaciones, en su fase pre-cooperativa o pre-asociativa; también se dirige a los grupos ya estructurados, con personería jurídica.

Como condición, se exige, además de ser agricultor, que el activo bruto por usuario no pase de \$300.000 (sean préstamos con juntos o individuales).

De diciembre de 1969 a mayo de 1971 se habían otorgado \$12.996 (miles de pesos) en crédito, entre 48 proyectos de los cuales sobresalen los préstamos a cooperativas y Juntas de Acción Comunal.

De otro lado la cartera vigente en abril de 1971, en la modalidad de crédito asociativo y de crédito a pequeños propietarios, en coordinación con las Asociaciones de Usuarios, era de \$41.115.946 distribuida así: 11.138 créditos a pequeños propietarios por valor de \$38.484.182 y 515 proyectos de crédito asociativo por valor de \$2.631.762.

Es de anotar que del total de préstamos nuevos de la Caja Agraria durante 1970 y el primer semestre de 1971, de \$ 4.047.542 únicamente el 0.32 se orientó a crédito asociativo. Es decir, la participación del crédito asociativo dentro del total de préstamos nuevos es sumamente bajo.

c) Entidades Bancarias

El Banco Popular y el Banco Cafetero son las dos entidades bancarias que tienen renglones amplios de crédito asociativo, de los cuales el mayor es el otorgado a cooperativas.

El Banco Cafetero otorga al rubro "Cooperativas" el 1% de su crédito total. El Banco Popular otorga a través de su gerencia de Crédito Popular un porcentaje relativamente alto de su crédito total: (alrededor del 20%); pero en el total general, el

³⁸ INCORA: El Crédito Supervisado en la reforma agraria colombiana. Julio/71.

rubro de "Crédito a Organizaciones Populares" representa apenas el 2.6% en 1970; este mismo rubro, comparado con el Crédito Popular global otorgado, representa para 1970 el 21%.

d) Financiamiento Cooperativo

El *Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo (FINÁNCIÁCOOP)*, es una institución de segundo grado que aglutina capital cooperativo, aportado por sus cooperativas afiliadas (417 según balance de 1970) a través de cuotas de afiliación y el 25% de sus reservas legales, como también por el 25% de las mis mas reservas de las cooperativas que no se afilian, las cuales reciben a cambio certificados de inversión.

En enero de 1968 el Gobierno dio vida legal al Instituto y aportó para el inicio de sus operaciones la suma de \$5.000.0000.00. Oficialmente comenzó a trabajar en junio de 1969.

El capital de las cooperativas afiliadas es de \$ 389.046.100; con una reserva legal de \$17.586.262 y 586.604 socios.

Préstamos	Nº	Monto
1969	67	19.116.000
1970	231	51.612.373
1971 (1er. semestre)	67 m	\$ 29.665.010

Se anota que el cupo de préstamos no se utiliza totalmente por parte de las cooperativas: en 1970 quedó más del 30% sin utilizar.

VI
EDUCACIÓN

1.0. DESCRIPCION

La educación básica, tanto en las zonas urbanas como rurales, enfrenta problema de escasez de aulas, escuelas incompletas, maestros sin preparación, ausentismo y deserción. Sin embargo estos problemas son más agudos en el área rural. Si se toman algunas cifras es fácil comprobar esta afirmación. Del total de población escolar matriculada en primaria el 64% corresponde a la zona urbana, mientras que el 36% corresponde a la zona rural. El 48% de la población urbana queda en tercer año de enseñanza primaria, en tanto que en el área rural solo queda el 10%. En las escuelas urbanas termina el quinto año el 38%, pero de las escuelas rurales solo lo hace el 3%³⁹.

La población estudiantil es un ejemplo clásico de un recurso abundante y desperdiciado por el bajo rendimiento y la falta de complementación de los recursos tradicionales asignados al sistema. La capacidad potencial del estudiante que se desarrolla en el proceso educativo es tan baja, que en muchos casos tiene una productividad marginal cercana a cero. Los estudios realizados por la Misión Alemana demuestran que el potencial de inteligencia de los niños colombianos no solo no se desarrolla, sino que en muchos casos muestra un fenómeno de deterioro⁴⁰.

1.1. *Etapas Históricas de la Planeación Educativa*

Las diferentes etapas recorridas por la planeación educativa han hecho posible plantear actualmente la problemática educativa con visión integral, haciendo énfasis en los aspectos estructurales y precisando los mecanismos mediante los cuales se pueden acelerar los cambios dentro del sistema.

Estas etapas se pueden clasificar así:

a) La etapa de la "transformación del concepto y significación" de la planeación, cuya primera fase se caracteriza por las recomendaciones elaboradas por grupos de Trabajo y Misiones de Estudio durante el primer quinquenio del periodo de 1950-60, quienes aconsejaron la creación de un servicio de asesoría al Ministerio en materia de programación y política educacional para definir objetivos y programas educativos a largo plazo y así evitar la discontinuidad y la deficiencia de las medidas adoptadas para reformar los sistemas de enseñanza, y formular una política adaptada a las necesidades del país, en donde se pudieran prever las perspectivas de una reforma profunda de la educación colombiana.

La segunda fase se caracteriza por el surgimiento de la idea de planeación integral y la creación de una oficina permanente dentro de la estructura del Ministerio de Educación para llevar a término la elaboración del 1er Plan Quinquenal, con la colaboración de un equipo polivalente de expertos nacionales y extranjeros de diversos organismos.

Los grandes objetivos de este Plan Quinquenal se concretaron en las reformas básicas generales de tipo cualitativo que eran necesarias, la planeación de cada una de las Divisiones o Servicios Educativos y Culturales, las medidas para lograr la participación activa de la administración nacional en la ejecución del plan, y las posibilidades de financiación.

³⁹ Departamento Nacional de Planeación. "Plan de Desarrollo Económico y Social. Sector Educación". Documento TJRH-DNP-654-D.E, octubre 20 de 1970.

⁴⁰ WALTER KAESSEMAN - Investigaciones realizadas por la Misión Alemana con muestra de 70.000 niños de primaria, Ministerio de Educación. Sin publicar.

b) La etapa de "ampliación del contenido" en la que se incorpora la idea de los recursos humanos como esquema referencial del sistema educativo y se integra al Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970. Se le da en esta etapa un alto valor a los estudios sobre la mano de obra según su composición socio- económica y ocupacional y según las tasas específicas de participación, con el propósito de medir el desempleo en el país. Se elaboran planes parciales sobre construcciones escolares para responder al objetivo fijado en la Carta de Punta del Este de eliminar el analfabetismo en los adultos y asegurar el acceso a cinco años de educación primaria a todos los niños en edad escolar. Se ponen en marcha, asimismo, "Planes de Emergencia" no solo para el déficit acumulado hasta 1959 de aulas en enseñanza primaria, sino también para capacitar aceleradamente maestros, supervisores, directores de escuela y de núcleos rurales en el período 1960-64.

En esta etapa surgen planes para el desarrollo de la educación superior y para la educación media y diferentes Universidades empiezan por establecer planes de reestructuración académica física y docente.

c) La tercera etapa es la de la "aceleración del desarrollo", en donde se revisa a fondo el sistema educativo y aparece claramente la necesidad de darle un tratamiento estructural a largo plazo, que no solamente tenga en cuenta su finalidad dentro del marco socio-cultural, económico y político, sino que dándole coherencia asegure el máximo rendimiento interno y pueda por lo tanto asegurar mayor productividad del sistema.

1.2. *Distorsiones del Sistema*

Estas situaciones se plantean como falta de continuidad vertical o enlace entre los diferentes niveles, debido a que el flujo educativo no es progresivo a través de ellos, porque los diferentes niveles no han tenido un crecimiento armónico con la demanda resultante de los incrementos de la escolaridad. Se plantea también como una distorsión horizontal, caracterizada por una desigual distribución de la población escolar en algunos tipos de educación clásica que conducen a la Universidad, y la, limitada preferencia de la población por otros tipos de educación técnica o vocacional. Todo esto, y el tratamiento de los fenómenos propios del sector rural, ha ocasionado una distorsión espacial, ya que las inversiones y servicios educativos puestos a disposición del área rural difieren considerablemente de los que se han realizado en el área urbana.

Esto es válido también para los departamentos que han alcanzado cierto grado de urbanización e industrialización, respecto de los que aún tienen características rurales y agrícolas.

1.3. *Desequilibrios*

Los desequilibrios que se han precisado se refieren a:

a) Desequilibrio en la formación de recursos humanos, resultante de las diferencias entre la producción de personal calificado (técnicos y profesionales) y las necesidades del desarrollo regionales y nacional, que puede haberse ocasionado por insuficiencia Institucional, por falta de previsión acerca de las gamas de especialización ofrecidas, o por un desacuerdo entre las políticas de docencia e investigación y las necesidades reales y futuras de la región o del país.

b) Desequilibrio entre el contenido de la educación y las necesidades del hombre, resultante de la insuficiencia cualitativa del proceso de enseñanza y las exigencias

reales del medio ambiente que imponen al individuo una adaptación concreta con conocimientos apropiados para desenvolverse y superarse en ese medio.

c) Desequilibrio entre las necesidades educativas y los recursos financieros disponibles, resultante de la confrontación de las magnitudes y comportamientos del presupuesto sectorial con las políticas de asignación de recursos a las diferentes necesidades. Los planes de desarrollo han sido limitados en sus realizaciones, y la expansión del sistema ha sido lenta, porque no ha habido una modificación de la estructura fiscal y presupuestal de las entidades responsables de la financiación de los servicios.

d) Desequilibrio regional en el desarrollo científico y tecnológico, por las enormes diferencias que existen entre las regiones privilegiadas y las periféricas en su relativa capacidad decisoria y de incorporación al proceso de Innovaciones y cambio social con nuevas herramientas científicas y tecnológicas. La política de regionalización del proceso decisorio aparece como un Instrumento de la descentralización administrativa y de la política de desarrollo regional y urbano.

1.4. *Diagnóstico*

Las inadecuaciones planteadas en los diagnósticos hasta ahora realizados, y especialmente en algunos planes de desarrollo resultan del análisis de las variables que tienen relación con el acceso y capacidad del sistema y los modelos de comportamiento de los diferentes niveles educativos. Mediante el análisis de los índices de cobertura de democratización, de sobrecarga y recuperación, de repetición e incorporación, ha sido posible revelar fenómenos, como la marginalidad, con gran significado en el análisis de la productividad del sistema.

Todo lo anterior explica y fundamenta la necesidad de pasar de la teoría a la acción poniendo en marcha un tratamiento estructural integral que permita mejor coordinación y utilización de los recursos disponibles, dentro de la perspectiva de una reforma que abarque todo el sistema y responda a los nuevos requerimientos de la sociedad y la economía colombianas.

2.0. *POLITICAS*

2.1. *Sistema de Integración*

Dentro de ese tratamiento se han esbozado unos lineamientos conceptuales que orientan una nueva política y que se concretan en un sistema de integración de los niveles escolares, de los sectores oficial y privado, de los servicios complementarios prestados por estos sectores a la comunidad y de los diferentes programas y proyectos de las instituciones.

2.2. *Integración por niveles*

La idea central de la nueva estructuración propuesta, gira alrededor de la integración de los niveles escolares en dos grandes módulos, establecidos en el esquema estudiado conjuntamente con el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE) para la definición de bloques de currículo. Estos niveles pueden sintetizarse así:

I. Un nivel de *educación básica* con nueve años de escolaridad, en donde se puedan impartir los conocimientos mínimos necesarios para que el Individuo responda adecuadamente a las exigencias de la vida en comunidad y a las exigencias de cambio de su marco socio-cultural tradicional.

II. Un nivel de *educación profesional* que abarca los ciclos de enseñanza ocupacional, tecnológica, académica o universitaria.

El ciclo de *enseñanza ocupacional* prepara para el desempeño de oficios y tiene una duración variable entre 4 y 6 semestres. El ciclo de enseñanza *tecnológica* prepara para el desempeño de profesiones auxiliares según orientación vocacional muy clara, tiene una duración de 4 a 6 semestres y se cursa a partir de una escolaridad mínima de 11 años. El ciclo de enseñanza académica corresponde al período de universidad propiamente dicho y permite preparar los profesionales que van a dirigirse a las diferentes ramas de la ciencia y la tecnología.

Estos ciclos, así integrados, con objetivos terminales concretos son niveles académicos progresivos que permiten tener acceso al mercado de trabajo o a niveles superiores de conocimiento, incluyendo cursos de post-grado, de maestría y doctorado.

2.3. *Instrumentos Administrativos*

Instrumentos para lograr esta integración: las concentraciones escolares urbanas y rurales, los institutos de enseñanza media conectados con los programas de aprendizaje y capacitación del SENA, los Colegios Satélites, los Institutos Técnicos Agropecuarios, los Colegios Mayores e Institutos Tecnológicos existentes, la integración universitaria complementarla y la integración de las Facultades de Educación.

Esto es posible gracias a la Reforma Constitucional de 1968, que ha organizado la Administración Pública sobre modelos racionales, técnicos y dinámicos, con miras a hacer posible y operacional un plan de desarrollo económico y social.

Los nuevos mecanismos institucionales y administrativos:

A partir del año de 1969 se ha realizado la reforma administrativa del sector para centralizar la política educativa, y descentralizar la administración educativa. De esta manera, el Ministerio de Educación Nacional formula las políticas y los establecimientos públicos descentralizados los ejecutan.

Especializados por funciones, han quedado adscritos al Ministerio los siguientes institutos:

a) Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), encargado de la ejecución de los planes de construcciones escolares que determine el Gobierno y de la dotación de muebles, equipos y materiales de los establecimientos de educación pública.

b) Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que aunque adscrito al Ministerio de Trabajo hace parte del sistema educativo, y tiene como misión capacitar a los trabajadores colombianos p desempeñar oficios calificados y técnicos.

e) Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), que además de ser el organismo encargado de prestar asistencia técnica, económica y administrativa a las universidades, es el organismo auxiliar del Ministerio para la inspección y vigilancia de la educación superior.

d) El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), cuyo objetivo es financiar los estudios a estudiantes en universidades colombianas y extranjeras. A partir de 1972 manejará todo el programa de becas

nacionales de educación media, de conformidad con el Decreto No. 185 del 12 de febrero de 1971.

e) Consejo Nacional e Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES), encargado de ser órgano consultivo del Gobierno en materia política de bienestar y recreación de la comunidad, y además encargado de estimular y fomentar todas las actividades recreativas de la juventud, la educación física y los deportes.

f) Consejo Nacional de Cultura e Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA) para el fomento de las artes y de las letras, el cultivo del folclor nacional, el estímulo de biblioteca, museos y centros culturales y la divulgación de la cultura nacional.

g) Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" (COLCIENCIAS), con las funciones de promover, coordinar, financiar, difundir y divulgar todos los planes, programas y proyectos de desarrollo científico y tecnológico en el país.

h) Las Universidades Nacionales, y en general la Universidad Pedagógica Nacional en donde actualmente toma figura legal el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE) como organismo de investigación educativa, asesoría pedagógica y producción de materiales educativos. Dentro del Proyecto de Ley se prevé darle autonomía administrativa y patrimonial.

i) El Instituto de Cultura Hispánica y el Instituto Caro y Cuervo.

j) Para acelerar y asegurar la ejecución de la política educativa del Gobierno, especialmente en lo que respecta a la extensión básica en los departamentos se crearon los Fondos Educativos Regionales (FER) constituidos por los aportes presupuestales nacionales y departamentales, que se destinan a atender los gastos de funcionamiento de la educación elemental. Este prestará todo el asesoramiento técnico administrativo y financiero requerido por la reestructuración propuesta y contará con la participación directa del personal docente en su dirección y gestión.

k) Como instrumentos adicionales se dispondrá del Estatuto Docente y del Instituto Colombiano de Administración Escolar (INCAES). El Estatuto Docente contiene los incentivos necesarios para atraer un mayor número de maestros, estimular al personal calificado que presta actualmente sus servicios y establecer un sistema funcional de vinculación y ascenso. El INCAES administrará y supervisará el sistema en los niveles básico y diversificado.

La organización del sector educativo descrito anteriormente, y la creación de instrumentos complementarios hacen posible la integración de los esfuerzos que se realizan en los próximos años, enmarcados dentro de los objetivos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-73.

2.4. *Estrategia de Desarrollo*

La característica central del proceso innovador en la política educacional, es la distinción que se establece entre dos tipos de insumos o de recursos que utiliza el sector. Los primeros son aquellos conocidos tradicionalmente por los educadores (escuelas, niños, maestros). Los segundos son menos conocidos pero juegan un papel decisivo, ya que su característica fundamental es cumplir una función complementaria y multiplicadora dentro del proceso educativo. Complementaria, porque promueve la interacción y la dinámica de los recursos tradicionales. Multiplicadora, porque esa interacción permite incrementar el rendimiento de los recursos existentes. La presencia de estos insumos distingue un

proceso pedagógico tradicional (rígido y memorizante) del proceso activo y creador de un sistema moderno.

El análisis histórico de la evolución del sistema educativo colombiano permite demostrar que aunque fueran notorios los esfuerzos realizados en la construcción de aulas, incorporación de niños a las escuelas y mejoramiento de la calidad del magisterio, el rendimiento de estas inversiones ha sido muy bajo, por la falta de insumos complementarios que aseguren un rendimiento más alto de las inversiones tradicionales⁴¹.

Lo anterior Implica que la sola asignación de inversiones para construcción de aulas y nombramiento de maestros no asegura obtener un mejoramiento significativo de la productividad y calidad del sistema. La productividad marginal de estos recursos tradicionales será baja si no se crean los efectos multiplicadores.

De la misma manera, la expansión cuantitativa del sistema, permanecerá limitada mientras sea escasa la disponibilidad de los recursos complementarios que requiere la modernización del proceso educativo. En estas circunstancias, la estrategia del sector concentra su atención en el fortalecimiento de todos los programas que signifiquen crear y distribuir los recursos que genera el proceso multiplicador.

La eficacia de esta política y la cuantificación de los beneficios que resulten de la aplicación selectiva de los recursos complementarios, depende a su vez de la naturaleza y de la cantidad disponible de estos insumos en cada uno de los programas en marcha. La estrategia de desarrollo contemplada comprende el fortalecimiento de un programa de administración y manejo Institucional, y de planeación y asistencia técnica, que tiene como función principal identificar para cada programa en marcha o nuevo, la proporción requerida de insumos tradicionales y complementarios para lograr las metas previstas 1972 y 1973.

3.0. METAS

3.1 *Metas para 1972*

a) Se iniciará el programa de concentraciones como experiencia piloto y el ICOLPE llevará a cabo su evaluación.

b) El ICOLPE continuará el diseño del currículo y la elaboración de los programas específicos para los niveles progresivos del ciclo básico.

c) Ampliar la capacitación de profesores según los requerimientos de las concentraciones que se establezcan.

d) Se realizarán los estudios que permitan establecer programas masivos de capacitación de profesores en servicio.

e) Se Iniciará la reforma de la administración educativa a través del Instituto Colombiano de Administración Escolar (INCAES) y de los fondos educativos regionales (FER).

f) Se pondrá en marcha el plan de coordinación de servicios en las comunidades en donde se establezcan concentraciones.

g) El ICCE construirá nuevas concentraciones piloto, atendiendo a los criterios de localización y las especificaciones educativas, establecidas en aquellas comunidades que se hayan estudiado en 1971 y reúnan condiciones favorables para la integración de ser vicios.

⁴¹ Esta situación de ausencia general o de dispersión en la oferta de insumos complementarios es especialmente crítica en la educación rural y particularmente en las regiones periféricas.

h) El Gobierno establecerá la promoción automática del primer grado al segundo, a partir de 1972.

3.2 *Metas para 1973*

a) Se continuará el plan de construcción y de adecuación de instalaciones para incrementar el número de concentraciones.

b) Se continuarán los programas de capacitación masiva de los profesores para las concentraciones y para las escuelas rurales incompletas.

c) Se impulsará la institucionalización de los programas académicos establecidos por las Facultades de Educación, para formación de profesores para la educación básica.

d) El ICOLPE continuará el desarrollo del currículo y la producción de prototipos de materiales de enseñanza y mantendrá su programa de evaluación del desarrollo de la educación básica.

e) Se buscará que la inversión de otros sectores en nuevos programas se haga con un criterio unificado y encaminado a la integración de servicios.

3.3 *Programa de Extensión de la Escolaridad*

Paralelo al programa de concentraciones de desarrollo rural, se llevará a cabo el programa de extensión de la escolaridad tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Consiste en ir ampliando progresivamente el servicio educativo en las escuelas incompletas para que la población escolar pueda cursar a corto plazo un mínimo de cinco grados.

Este programa enfatiza el aspecto de expansión cuantitativa del sistema sin que deba dejarse de lado el aspecto cualitativo que lo debe caracterizar, para inscribirlo en una perspectiva de desarrollo. La expansión esperada tiene dos sentidos: horizontal, que permita el ingreso de un número cada vez mayor de niños, al sistema escolar; vertical que permita progresivamente la culminación del ciclo primario a un mayor número de escolares.

El programa tiene dos aspectos fundamentales: el establecimiento de la promoción automática del 1 al 2º grado a partir de 1972 y la nucleación de escuelas.

La necesidad de establecer la promoción automática está dada por el estrangulamiento de la pirámide educativa a partir del 2º grado con lo cual los niños que logran terminar el ciclo primario son muy pocos. Esta situación es especialmente crítica en las zonas rurales. Se puede argüir que ya se tendría suficiente si se lograra dar los dos primeros grados de educación básica a los niños en edad escolar. Pero esta escolaridad mínima lleva fácilmente a un analfabetismo funcional. Menos de cuatro años de educación primaria no permiten sacar a un individuo del estado de analfabetismo.

El establecimiento de la promoción automática aumentaría notablemente la demanda escolar en los grados restantes del ciclo. Si se tiene en cuenta que la tasa de repetición del curso 1ºQ en 1968 fue de 24.2% y que una tasa de deserción del 22.4% incluye gran cantidad de niños que desertan por problemas inherentes al funcionamiento del sistema, es fácil advertir las implicaciones de este programa. No sobra advertir que estos porcentajes encubren una tremenda desigualdad entre las zonas rural y urbana, por lo cual el beneficio de la promoción automática será mucho mayor para la primera.

En lo referente a la nucleación escolar es necesario acentuar que en cierta forma se convierte en instrumento del programa de ampliación de la escolaridad, ya que hace

viable la consecución de ciclos completos de educación básica para determinada localidad evitando la proliferación de escuelas de 1º y 2º grados. La escuela-núcleo se convierte en el centro de difusión de las innovaciones pedagógicas, contribuyendo a la capacitación y super visión permanente de los maestros de las escuelas satélites y aun de las escuelas aisladas, en las cuales la metodología de escuela unitaria debería asegurar la terminación del ciclo primario para sus alumnos.

La consecuencia inmediata de este programa concierne a la necesidad de aumentar progresivamente el número de aulas y maestros. La creación de estas necesidades unida al déficit ya existente Indica que es necesario desarrollar un vasto plan que atienda a las necesidades existentes como a las creadas.

4.0. INVERSIONES

SECTOR EDUCACION

1966 - 1972

Años	INVERSION PUBLICA NACIONAL				INVERSION NACIONAL EN EDUCACION						
	Apropiación Inicial	Apropiación Adicional	Total	% Destinado a Educación	Apropiación Inicial	%	Apropiación Adicional	%	Total	%	Tasa de Crec. Anual
1966	1.478.300	736.000	2.214.300		66.373	59.6	44.956	40.4	111.329	100.0	
				5.032							15.2
1967	1.532.700	1.267.800	2.800.500		128.000	99.7	.310	0.3	128.310	100.0	
				4.59							78.6
1968	2.808.628	1.556.672	4.365.300		189.933	82.9	39.237	17.1	229.170	100.0	
				5.25							98.5
1969	3.839.000	1.969.100	5.808.100		261.728	57.5	193.100	42.5	454.828	100.0	
				7.83							17.6
1970	5.707.400	1.401.400	7.108.800		430.328	80.4	104.798	19.6	535.126	100.0	
				7.52							67.3
1971	6.862.600	1.329.400	8.192.000		611.100	68.2	284.300	31.8	895.400	100.0	
				10.4							29.4
1972	7.906.031	1.395.969	9.302.000		919.104	79.3	239.368	20.7	1.158.472	100.0	

FUENTES: Informes financieros de la Contraloría General de la República 1966-1971.
Presupuesto de Colombia. Ley General de Presupuesto 1972.

4.0. INVERSIONES

SECTOR EDUCACION

1966 - 1972

Años	INVERSION PUBLICA NACIONAL				INVERSION NACIONAL EN EDUCACION						
	Apropiación Inicial	Apropiación Adicional	Total	% Destinado a Educación	Apropiación Inicial	%	Apropiación Adicional	%	Total	%	Tasa de Crec. Anual
1966	1.478.300	736.000	2.214.300		66.373	59.6	44.956	40.4	111.329	100.0	
				5.032							15.2
1967	1.532.700	1.267.800	2.800.500		128.000	99.7	.310	0.3	128.310	100.0	
				4.59							78.6
1968	2.808.628	1.556.672	4.365.300		189.933	82.9	39.237	17.1	229.170	100.0	
				5.25							98.5
1969	3.839.000	1.969.100	5.808.100		261.728	57.5	193.100	42.5	454.828	100.0	
				7.83							17.6
1970	5.707.400	1.401.400	7.108.800		430.328	80.4	104.798	19.6	535.126	100.0	
				7.52							67.3
1971	6.862.600	1.329.400	8.192.000		611.100	68.2	284.300	31.8	895.400	100.0	
				10.4							29.4
1972	7.906.031	1.395.969	9.302.000		919.104	79.3	239.368	20.7	1.158.472	100.0	

FUENTES: Informes financieros de la Contraloría General de la República 1966-1971.
Presupuesto de Colombia. Ley General de Presupuesto 1972.

Viena

PROGRAMAS	1972	1973	1974	1975	1976
5. Formación Docente	38.643	102.970	130.204	155.876	187.535
5.1 Desarrollo e Integración Facultades de Educación	22.643	42.920	54.282	66.194	79.638
5.2 Desarrollo programa con Normales	—	30.000	37.961	44.841	53.948
5.3 Formación, Capacitación y Perfeccionamiento de Docentes personal en servicio	16.000	30.000	37.961	44.841	53.948
6. Investigación Educativa	13.635	23.500	29.801	27.758	33.396
6.1 Investigaciones Socio-educativas y Pedagógicas	13.635	23.500	23.500	27.758	33.396
7. Administración Educativa	7.526	15.324	19.513	23.490	28.259
7.1 Mejoramiento de la administración educativa a nivel nacional, regional y local	7.526	15.324	19.513	23.490	28.259
8. Crédito Educativo	14.270	88.700	112.110	128.117	154.139
8.1 Para formación de personal docente en el país	7.270	19.550	24.835	29.633	37.650
8.2 Para formación de profesionales en el país	7.000	17.000	21.865	25.870	31.489
8.3 Fondo Nacional de Becas para Profesionalización del Magisterio	—	50.000	63.260	20.464	82.858
8.4 Recursos para el Manejo del Programa de Becas financiado por los Préstamos de Desarrollo Sectorial	—	2.150	2.150	2.150	2.150
9. Desarrollo Deportivo y Recreación Social	40.453	51.080	64.569	72.600	87.345
9.1 Fomento deportivo y recreación social en las áreas urbana y rural	40.453	51.080	64.569	72.600	87.345
10. Fomento cultural	19.316	37.392	47.363	49.112	59.087
10.1 Fomento y Divulgación Cultural	19.316	37.392	47.363	49.112	59.087
11.0 Asistencia Técnica Universal	—	33.110	33.110	33.110	33.110
11.1 Contrapartida Plan Nacional de Asist. Técn. con el PNUD	—	33.110	33.110	33.110	33.110
TOTALES	919.104¹	1.435.135	1.807.000²	2.168.400²	2.602.080²

1 Incluye \$ 280.000 de gastos de Funcionamiento de la Universidad Nacional.

2 No incluye Gastos de Funcionamiento para la Universidad Nacional en aportes para el Desarrollo Regional de la educación y la cultura.

NECESIDADES DE DOCENTES DE EDUCACION MEDIA

1970 - 1974

Años	Matrícula	Docentes necesarios para atender la matrícula	Aumento adicional anual más el porcentaje de retiros	Egresados Facultades de Educación	Necesidades adicionales	Razón espera-da alum./prof.
1969	664.736	26.589				25
1970	733.257	29.328	2.795	1.337	1.458	25
1971	832.309	33.291	4.041	1.492	2.549	25
1972	932.400	37.395	4.048	1.648	2.436	25
1973	1.037.423	41.493	4.186	1.742	2.444	25
1974	1.138.537	45.538	4.126	1.891	2.235	25
			<u>19.232</u>	<u>8.110</u>	<u>11.122</u>	

Necesidad adicional total, 1970-1974: 11.122.

FUENTE: Oficina de Planeación. Datos estimados.

NOTA: Se estiman en un 2% anual los retiros.

CREDITO PARA ESTUDIANTES DE EDUCACION

Años	Total Créditos ICETEX	Nº de Estudiantes	Valor ¹
1971	11.970	1.197	9.576.000
1972	13.990	1.400	11.200.000
1973	16.343	1.634	12.472.000
1974	19.090	1.910	15.280.000
	61.393	6.141 ²	48.528.000

¹ \$ 8.000.00 anuales en promedio por estudiante.

² Esta alternativa significa que un 10% del total del Crédito Educativo irá a estudiantes de educación

PROGRAMA DEL PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA TECNICA

Programas	Aporte solicitado (Miles de dólares)
1. Educación Básica	725.0
2. Planeación y Administración Educativa	590.0
3. Investigaciones Socio-Educativas	477.5
4. Formación, Capacitación y Perfeccionamiento de Personal	1.010.0
5. Educación Ocupacional y Tecnológica	575.0
6. Ciencias y Tecnología	398.0
7. Recreación y Fomento Deportivo	346.0
8. Desarrollo Cultural	346.0
	4.467.5
9. Desarrollo Científico y Tecnológico. Programa de las Universidades con la asesoría de COLCIENCIAS	4.809.5
TOTAL	9.277.0

VII
SALUD

1.0. DESCRIPCION

La mortalidad y la morbilidad constituyen dos indicadores de las condiciones de salud de la población. Por consiguiente, las cifras y porcentajes que se presentan a continuación, relacionadas con los índices de enfermedad y muerte que experimentaba la población del país en años pasados, deben interpretarse como signo evidente del nivel de salud imperante. A pesar de que el dato aislado de mortalidad no refleja la totalidad del problema de salud, constituye actualmente uno de los índices disponibles más fidedignos para apreciar el estado de salud y medir las modificaciones ocurridas. Sin embargo, es necesario tomarlo con reservas en razón de un sub-registro de las defunciones, pues básicamente estas estadísticas se fundamentan en el certificado médico de defunción, exigido para solicitar la licencia de inhumación, y como dato importante según la Investigación Nacional de Morbilidad, el 12% de las defunciones en menores de 5 años carecían de esta licencia.

En la investigación de mortalidad en menores de 5 años, realizada por la OPS entre 1968 y 1969 con las Facultades de Medicina de las Universidades de Cartagena, Cali y Medellín, se encontraron datos que revelan que en Cartagena el 20.5% de las muertes en el grupo de edad referido carecen de registro de defunción.

Al analizar la tasa de mortalidad general, durante el período 1963 a 1967 se aprecia una notable disminución, pues de un 13.2 por mil que presentaba el primer año descendió a 9.3 por mil en el último, lo cual implica una reducción del 30 por ciento en el período. Si esta tendencia ha persistido, se puede concluir que para 1970 fue de un 8.5 por mil y si se mantiene para 1975 será de un 7.0 por mil, aproximadamente.

1.1. *Mortalidad*

La mortalidad infantil y de menores de 5 años es bastante alta en el país. El 47 por ciento del total de las muertes ocurridas en 1967 corresponden al grupo de menores de 5 años y el 29 por ciento al de menores de un año, grupo este último que solo representa el 3.6 por ciento de la población colombiana. En este aspecto, el país experimentó una disminución significativa al pasar de 114.4 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos en 1951 a 86.0 en 1965, un decremento de alrededor de un 25% en tal período. Para 1965, las defunciones de menores de un año fueron el 31% del total de los fallecimientos, y en 1967, esta participación fue de un 29% del total. Es importante anotar que dentro de las causas de mortalidad en menores de 5 años, se encuentra presente en más de un 45% la desnutrición como causa básica o asociada. Este Índice de mortalidad en menores de 5 años representa un grave problema de salud, si se tiene en cuenta que en cifras absolutas, unos 40.000 niños mueren anualmente dentro de este grupo.

La mortalidad materna fue para 1965 de 2.5 por cada mil nacidos vivos, un descenso en relación con 1953 de 30 por ciento aproximado. Este porcentaje de disminución es similar al presentado por la mortalidad general durante el mismo periodo.

1.2 *Morbilidad*

Mediante la reconstrucción de las consultas realizadas por las instituciones de salud en 1965 (12.000.000), se encuentra que por causas y magnitud, el orden para los primeros 10 daños de enfermedades reducibles es el siguiente:

1. Enfermedades infecciosas intestinales

2. Anquilostomiasis y otras helmintiasis
3. Tuberculosis
4. Sífilis e infección gonocócica
5. Sarampión
6. Paludismo
7. Aborto
8. Tos ferina
9. Lepra
10. Difteria

La frecuencia de enfermedad revelada por el estudio de Re cursos Humanos es considerable ya que el número de casos existentes en el momento de la encuesta indica que 387 personas por cada mil sufren algún padecimiento en el período de dos semanas.

El análisis de la prevalencia de enfermedad por grupos etáreos señala para el de edad avanzada cifras de 655 por mil, mientras en el de lactantes es de 433 por mil y en el de escolares de 195 por mil. En cuanto a sexo es mayor en las mujeres, especialmente a partir de los 15 años de edad. La frecuencia de la enfermedad es apenas ligeramente mayor en la zona rural (398 por mil) que en la urbana (377 por mil) y muestra tendencia a disminuir a medida que aumentan el ingreso y los niveles de instrucción.

La Investigación Nacional de Morbilidad realizada en 1965 pudo determinar en representativa de la población que del total de días perdidos por incapacidad, 48.000.000 corresponden a la población de 6 a 14 años con un promedio de 10.1 días por persona-año, que en buena parte representa días de escolaridad perdida. En la población de 15 a 64 años, que en términos generales puede tomarse como la fuerza activa de trabajo, la pérdida fue de 166.000.000 de días con un promedio de 24.2 días por persona-año, dos veces mayor que la de Estados Unidos, uno de los efectos económicos directos de la enfermedad en Colombia. Las incapacidades son dos veces mayores en la población de bajos ingresos, lo que indica que las condiciones socio-económicas determinan el mayor o menor grado de enfermedad.

En cuanto a accidentes, en Colombia ocurren aproximadamente 7.5 millones de casos en el año, 416 por cada mil habitantes. De un total de 1.000 personas de 6 y más años accidentadas, 95 permanecen un mínimo de 4 días en cama y 480 reciben lesiones incapacitantes.

En relación con la población trabajadora se registraron 2.874.000 accidentes, una tasa de 562 por cada mil trabajadores en un año. De estos 1.900.000 accidentes ocurren con ocasión del trabajo, de los cuales 57% son incapacitantes.

Los problemas dentales afectaron a 7.912.000 personas, una tasa de 435 por cada mil habitantes. La frecuencia de los problemas dentales comienza a presentarse a partir de las primeras edades (176.5 por mil) y hasta los 24 años (557 por mil), para luego iniciar el descenso que llega al mínimo en el grupo de 65 y más años (205 por mil).

Según los diagnósticos clínicos de presunción realizados por la Investigación Nacional de Morbilidad de la lista de 50 grupos de enfermedades que aparecen en la clasificación internacional, las infecciones intestinales y parasitosis son las que predominan, con una tasa de 320 por cada mil habitantes; de esta, el 94% es originado por parasitismo intestinal.

1.3 *Alimentación y Nutrición*

Al describir las condiciones de salud se destaca el grave problema de la desnutrición que directa o indirectamente constituye causa determinante de la alta proporción de la mortalidad dentro del grupo de menores de cinco años. En encuesta realizada por la División de Nutrición del ICBF en 2.562 niños menores de cinco años se encontró un 56% de ellos con deficiencias nutricionales; de estos el 28.3% con desnutrición de primer grado, el 15.8% de segundo grado y el 1.9% de tercer grado.

El colombiano tiene un consumo promedio diario de 1.812 calorías y 46.2 gramos de proteínas, ante una disponibilidad de 2.344 y 52.39 respectivamente.

En la búsqueda de soluciones a este grave problema de la desnutrición, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha venido adelantando programas dirigidos a proteger a las embarazadas y a los niños entre 0 y 14 años, con especial énfasis en los de primeras edades, que constituyen los grupos más vulnerables a la desnutrición.

Los programas se realizan a través de dos modalidades: la primera, mediante la ayuda alimentaria proporcionada por el Programa Mundial de Alimentos aunada a los recursos propios del Instituto. La modalidad logró durante 1970 proporcionar suplementos alimentarios y educación nutricional a 1.143.900 personas, de las cuales 758.900 fueron escolares, 295.000 lactantes y pre escolares y 90.000 madres.

La segunda modalidad en los programas se realiza mediante la ayuda proporcionada por AID, Care, Cáritas y CRS. A pesar de que el Instituto tiene hasta cierto punto ingerencia en este programa, la responsabilidad directa de su desarrollo corresponde a diferentes organizaciones, entre las cuales una de las más importantes es la Iglesia. Sin embargo, el contrato vigente prevé una mayor ingerencia y control del I.C.B.F. en los años venideros. La realización de este programa durante el año pasado, favoreció a 1.174.000 personas de las cuales 779.000 fueron escolares, 303.000 lactantes y preescolares y 92.000 madres.

1.4 *Saneamiento del Ambiente*

Los factores hostiles del ambiente que inciden sobre la salud de la comunidad colombiana y que fundamentalmente hacen vulnerable al niño requieren de esfuerzos permanentes no solo del sector salud sino de otros cuya actividad se hace indispensable para lograr el objetivo de transformar favorablemente el medio.

Agua potable: Más de la mitad de la población, el 56%, aparece protegida en 1970 contra las enfermedades de origen hídrico. Existe, no obstante, una diferencia marcada entre la población urbana servida, 76%, y la rural, que solo alcanza el 21.9%. Por otra parte, la población rural que se beneficia es solo de 28%, o sea que dos de cada tres personas que viven en el medio rural carecen de protección.

Excretas: Los progresos en este aspecto han sido menores ya que solo el 41% de la población está cubierta y existe una desigualdad entre las áreas urbanas servidas con conexión de alcantarillado que beneficia el 64% de la población y las rurales en donde solo es del 10%. En total, únicamente el 35% del área rural dispone de algún servicio de eliminación de excretas.

Basuras: Solamente las grandes ciudades y algunas intermedias, tienen algún sistema de disposición final de basuras. El Estado ha venido desarrollando acciones en programas de Saneamiento Básico Rural, fundamentalmente a través del INPES, lo que está teniendo repercusiones favorables. Sin embargo, es necesario reforzar las inversiones, para lograr una disminución notable en los actuales índices de morbilidad y mortalidad ocasionados por la falta de agua y adecuada eliminación de excretas.

1.5 *Vacunación*

Dentro de las acciones preventivas que realiza el Ministerio de Salud merecen destacarse las que viene adelantando contra las enfermedades prevenibles mediante la aplicación de vacunas. A partir de 1967 se inició la campaña masiva contra la viruela y para proteger contra tuberculosis, difteria, tos ferina, tétanos, campaña que continúa en forma sistemática. El resultado logrado en viruela fue de 'alrededor de 15.992.286 personas vacunadas hasta 1970, un 78.2% de realización.

La vacunación contra difteria, tos ferina y tétanos ha alcanzado 46.3% en su nivel. En relación con tuberculosis, se ha conseguido un nivel de 69.2% en los niños menores de 15 años. En tétanos el nivel logrado fue de 10.2% de las mujeres entre 15 y 44 años. A partir de 1971 la campaña se orienta a aumentar los niveles de inmunización alcanzados.

A partir de 1972, se iniciará en todo el país la campaña de vacunación contra poliomielitis y sarampión, dirigida especialmente a prevenir estas enfermedades en la población joven, el grupo más afectado por estas enfermedades.

1.6 *Control de Paludismo, Fiebre Amarilla y Plan*

Las acciones en este aspecto se han dirigido a controlar, principalmente el paludismo en zonas con características de altitud y de temperatura aptas para la propagación de la enfermedad. En esta zona, conformada por el 85% del territorio nacional, estaban ubicados en 1969 alrededor de 12.5 millones de habitantes, hacia las cuales confluían las acciones de ataque, consolidación y vigilancia de la campaña. En la actualidad, las actividades de la campaña cubren el territorio malarico, con lo cual se garantiza la protección del hombre en zonas que constituyen el mayor potencial económico del país. Las campañas dirigidas a la erradicación del plan y de la fiebre amarilla prácticamente son de conservación y vigilancia de las áreas susceptibles a estas enfermedades, con lo cual se garantiza su estabilidad sanitaria a la vez que impide cualquier brote de reinfección.

1.7 *Atención Ambulatoria*

En 1970 las tres más importantes instituciones de Salud (Ministerio, Seccionales e ICSS), proveyeron más de 12.000.000 de consultas médicas. En la totalidad del país y teniendo en cuenta todo el recurso institucional la cifra seguramente supera a los 20.000.000 de consultas, a los cuales debe agregarse aproximadamente el 50%, constituido por los servicios de consulta provistos por la atención privada, lo cual significa que cada persona recibía un poco más de dos consultas médicas al año⁴².

Según la Investigación Nacional de Morbilidad en las dos se manas anteriores a la entrevista, 89 personas por cada 1.000 consultaron por alguna enfermedad y por otras razones relacionadas con su estado de salud. Por cada 387 personas enfermas, 88 consultaron y de estas solamente 63 recurrieron a la consulta médica. El resto fue atendido por personal no médico (farmacéutico, legua, enfermera y comadrona).

1.8 *Atención Hospitalaria*

⁴² Ministerio de Salud Pública —OMS— Proyecciones cuadrianales, Bogotá, octubre de 1971, páginas 2.2 y 2.3.

Para 1970, se hospitalizaron 1.049.098 personas, lo cual representa 49.7 hospitalizaciones por cada 1.000 habitantes, y un crecimiento acumulado del 11.7% en el período de 1965 a 1970.

1.9 *Atención del embarazo y del parto*

La investigación realizada por el Estudio de Recursos Humanos, fue recolectada entre el grupo de mujeres en edad fértil (15 a 54 años) y se refirió a un período retrospectivo de un año. En este período terminaron 867.000 embarazos, de los cuales el 48% recibió atención por parte del médico. Esta proporción fue similar para los embarazos que terminaron en nacido vivo, nacido muerto o aborto. Del número de embarazos ya anotados resultaron 745.000 partos que representan el 86% de los embarazos terminados⁴³, de los cuales el 34% recibió atención por parte del médico, el 55% por la comadrona y la enfermera y el 11% por otro tipo de personal⁴⁴. De los 117.000 abortos ocurridos en un año, que equivalen al 14% de los embarazos terminados, el 56% recibió atención del médico. El porcentaje restante fue objeto de otros medios de atención.

2.0. *RECURSOS*

2.1. *Recursos Institucionales*

Para 1969 existían en Colombia 735 instituciones hospitalarias con un total de 47.175 camas y 1.532 instituciones de atención médica ambulatoria. El número de hospitales incluye 51 centros de salud con camas. Las instituciones hospitalarias han sido clasificadas de acuerdo con fuente de financiación, nivel general de regionalización y tamaño. De acuerdo con la clasificación por fuente de financiación (oficial y mixta, descentralizada y privada), existe mayor número de instituciones oficiales y mixtas (65.0%) y mayor el número de camas con que cuentan, 76.2% del total.

Para las instituciones de tipo descentralizado, las cifras se registran divididas en "Instituto Colombiano de Seguros Sociales" y "Otras", grupo este último que comprende a la Caja Nacional de Previsión, Ferrocarriles Nacionales, Policía Nacional, etc. Al I.C.S.S. pertenecen al 3.0 de las instituciones y el 7.2% del total de camas. Se observa que para el grupo "Otras" el número de instituciones es similar al del Seguro, pero el número de camas es inferior, ya que solo alcanza al 3.8%

El sector privado tiene el 21.9% de las instituciones y el 12.1% de las camas.

2.2 *Recursos Humanos*

Según el Estudio de Recursos Humanos y tomando como base 8.650 médicos para 1968 y aplicando una tasa de mortalidad de 6.4 por mil, se calculan 8.920 médicos para el año de 1969, 9.213 para 1970, 9.531 para 1971, 10.085 para 1972, 10.625 para 1973, 11.143 para 1974, 11.744 para 1975, 12.269 para 1976, 12.791 para 1977, 13.309 para 1978, 13.824 para 1979 y 14.336 para 1980.

Para el año de la investigación, 1966, existía una concentración de médicos de 74.2% en todas las ciudades capitales de las diferentes secciones del país, donde vive el 31.1% de la población. Esta concentración se eleva al 90.8% en las capitales y ciudades

⁴³ No se considera parto la terminación del embarazo que ocurre por operación cesárea u otras similares.

⁴⁴ Estudio de Recursos Humanos. Métodos y Resultados, páginas 98 y 99.

mayores de 20.000 habitantes donde vive el 36.4% de la población. En los municipios menores de 20.000 habitantes que constituyen el 63.6% de la población, la concentración de médicos es solo del 9.2%. En las capitales hay un promedio de un médico por cada mil habitantes y en el resto del país uno por 6.384.

De acuerdo con el estudio de Recursos Humanos y para diciembre de 1966 existía un total de 1.986 enfermeras. La producción de enfermeras está limitada por la escasa demanda de estudios en este campo. El recurso limitado de enfermería se concentra fundamentalmente en las capitales, donde se encuentra el 87.4% del total. De acuerdo con el Estudio de Recursos Odontológicos, en 1969 residían en Colombia 2.740 odontólogos, de los cuales el 80.8% se encontraban ubicados en las capitales de los departamentos, intendencias y comisarías, y el 19.2% en el resto del país. La tendencia a localizarse en capitales es más acentuada hacia Bogotá, Medellín y Cali, ciudades que en conjunto albergan el 57.3% del total de odontólogos en el país.

2.3 *Recursos Financieros*

Las principales fuentes de ingreso para el Sector Salud están constituidas por el Presupuesto Nacional, los aportes de las beneficencias departamentales, el 8% del impuesto a la cerveza, la venta de servicios y, en los sistemas de seguridad social, por cotizaciones patronales y de afiliados y el aporte del Estado. En cuanto se refiere al Ministerio de Salud, el presupuesto de funcionamiento financiado con recursos originados en el Presupuesto Nacional se ha elevado de \$223 millones apropiados en 1967 a 459 millones en 1972. Los recursos para adelantar los programas de inversión del ministerio provienen fundamentalmente del Presupuesto Nacional. Con la creación, a partir de 1967, del Fondo Nacional Hospitalario, cuyos recursos se originan en el 10% de los bonos de valor constante del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, el presupuesto de inversión y, específicamente, los fondos destinados al Programa de Construcciones y Dotaciones Hospitalarias se incrementaron, aunque no en la proporción requerida para cubrir las amplísimas necesidades del sector.

Las limitaciones en las apropiaciones con respecto a las metas establecidas han significado la necesidad de ampliar el plazo previsto para el cumplimiento del Plan Hospitalario Nacional hasta 1974. Por otra parte es importante ratificar que el Incremento de las inversiones en este campo no daría resultados benéficos en los niveles de salud si no se hace un esfuerzo sustancial para elevar los aportes que garanticen el pleno funcionamiento de las entidades en servicio, y especialmente de las que van terminando.

3.0. *POLITICÁS*

3.1 *Criterios Generales*

La importancia de la salud dentro de la política de salud depende del grado de integración de las políticas sectoriales, así como de la consistencia interna del plan sectorial de la salud. El análisis del contexto estructural indica que el aumento de la salud depende de las acciones que se tomen en otros sectores, como la agricultura, educación, vivienda, desarrollo industrial, etc., así como de una acción integral que cobije medidas orientadas al fomento de la salud, a la protección y finalmente a la recuperación de la salud. El equilibrio entre estas acciones depende en última instancia de los recursos financieros que se asignen a unos y otros sectores. Tal decisión se toma en función de

una política, la cual a su vez depende de la estrategia misma del plan de desarrollo. Por esta razón, dentro de una estrategia que tiene como finalidad el bienestar, tanto la acción técnica como la decisión sobre la política de salud dependen en una primera instancia del éxito mismo de la política de desarrollo, ya que no puede esperarse un desarrollo de salud independiente de los demás sectores económicos y sociales. Desde el punto de vista estrictamente del sector salud, la acción técnica y la decisión política debe tener como fines: propiciar la organización de un servicio que permita una atención médica integral, eficiente, oportuna, igualitaria, continua y suficiente; y una coordinación adecuada para el manejo de las actividades extra-sectoriales que inciden en las acciones de salud. Tal es el caso de la política industrial en los sectores de la química, farmacéutica y de Instrumental y equipo hospitalario, como de lo relacionado con los programas de formación del personal de salud. La participación de la comunidad y del profesional de salud es una meta que ayudará a garantizar la utilización adecuada de los recursos, evitará las tendencias de burocratización de las organizaciones de salud, haciéndolas más abiertas y sensibles a satisfacer las necesidades de salud de la población.

3.2 *Políticas Específicas*

3.2.1. Ampliación de los actuales niveles de cobertura, hasta llenar escalonadamente a cubrir la totalidad de la población. La programación y expansión de los servicios estará entonces sustentada por la cuantificación y análisis de la demanda, y el establecimiento de metas definidas, de acuerdo con prioridades para satisfacerlas. Entre las prioridades actuales, de acuerdo con el estudio de la situación de salud del país, se hace evidente la necesidad de expansión de los servicios materno-infantiles en el área rural, sin deterioro de los programas que se desarrollan en la zona urbana.

3.2.1.1. Regionalización de Servicios. Constituye el instrumento de aplicación indispensable para la ampliación de la cobertura en la prestación de los servicios.

La regionalización de servicios permite que el personal profesional delegue en personal auxiliar y técnico responsabilidades y funciones bajo supervisión adecuada, lo cual facilita la mejor utilización del recurso humano con ampliación de la cobertura y sin deterioro en la calidad de la atención médica. Permite además la regionalización, el desarrollo armónico de los servicios, tanto en el área rural como en las concentraciones urbanas intermedias; en esta forma los servicios de estas últimas se convierten entonces en verdaderos elementos de apoyo a los programas de atención rural, facilitando la instauración de un mecanismo de referencia de pacientes entre las dos áreas. Además, los servicios en zonas rurales se fortalecerían con la efectiva posibilidad de utilizar recursos técnicos ubicados en concentraciones mayores de población, cuya instalación aislada no sería posible ni rentable en la zona rural. La regionalización de servicios de salud implica una organización en donde opera un sistema de servicios escalonados con diferentes niveles para la prestación de la atención médica y requiere la participación de todas las agencias de salud que operan en el área, y la utilización del hospital como organismo base del sistema.

3.3 *Formación y Capacitación*

Planificación en la formación y capacitación del recurso humano, de acuerdo con los siguientes aspectos:

- Necesidad del país y capacidad de absorción de los servicios.

- Adecuación de los programas en Ciencias de la Salud, para lo cual se deberá tomar en cuenta requerimientos y necesidades contemplados en el Plan Nacional de Salud.
- Establecimiento de incentivos para lograr una racional distribución del Recurso Humano y obtener mayor estímulo hacia las profesiones del sector salud;
- Delegación de funciones en personal auxiliar.

3.4 *Investigación*

Fortalecimiento prioritario de la investigación aplicada bio-social y de tipo operacional, con el fin de mantener actualizado el conocimiento de la situación de salud del país; lograr bases reales para el análisis de los sistemas actuales y favorecer el diseño de nuevos mecanismos para la prestación de los servicios. Este planteamiento de política es complementario del anterior, pero es importante reafirmarlo separadamente porque en el resto de este siglo se desarrollará un período de cambios en la financiación y organización de servicios de salud, cuyo punto básico de apoyo serán las investigaciones que se realicen. Para la aplicación de esta política es indispensable que la universidad y las unidades docentes en general estimulen la investigación aplicada bio-social y de tipo operacional, no solo a nivel de personal docente sino de los estudiantes, con el fin de que el proceso de organización y desarrollo de los servicios de salud puedan beneficiarse con los cambios de actitud y comportamiento del personal que ingrese a ellos. Concomitantemente y para obtener beneficios inmediatos, es indispensable auspiciar mediante la creación de incentivos adecuados el desarrollo de este tipo de programas por parte del personal actualmente vinculado, sin que ello interfiera con la responsabilidad del profesional en la prestación de servicios desde el punto de vista administrativo, técnico y operacional.

3.5 *Construcciones*

Incremento y revisión de inversiones en construcciones y dotaciones hospitalarias para adecuarlas a los niveles de regionalización, tomando en consideración los requerimientos de la demanda unificada en las instituciones que conforman el sector Salud. El establecimiento de un Sistema Único de programación de nuevas construcciones es una necesidad imperativa. Los proyectos de construcción, por otra parte, deben estructurarse sobre la base de un análisis global y regional de las necesidades de la comunidad. La resultante lógica es la canalización de todos los fondos o recursos de construcción a través de un solo organismo, responsable de las obras de infraestructura para todo el sector salud.

3.6 *Desarrollos Hospitalarios como parte del Programa Regional*

Dentro de la política de desarrollo del sector Salud se hace especial énfasis en la puesta en marcha del proceso de regionalización de servicios como elemento básico de una política y estrategia que busca "una mayor participación y un reparto más equitativo de las oportunidades, el ingreso y la riqueza, logrando así que los frutos del desarrollo lleguen a todas las ciudades"⁴⁵.

⁴⁵ Plan de Desarrollo: Política Regional.

Los objetivos generales de esta política consisten en lograr la Integración física, económica y socio-política, como un medio para disminuir las disparidades regionales en los campos sanitario, de salud, educativo y recreativo, procurando que los equipos urbanos que se instalen en cada centro sean suficientes para atender la población concentrada y la de su zona de influencia⁴⁶.

Esta política define para las ciudades intermedias un papel importante en el desarrollo urbano, por lo cual el equipamiento urbano y dentro de este, el equipamiento de salud, deberá tener en cuenta los déficits actuales a fin de subsanarlos y corregir las disparidades existentes entre centros de una misma categoría, tratando de que estos servicios lleguen a todos los estratos de la comunidad en forma aceptable⁴⁷.

3.7 *Insumos Complementarios*

La consideración de los "insumos complementarios" es de trascendencia para el proceso de prestación de servicios por su función no solo complementaria sino multiplicadora. La característica central de la innovación aquí contemplada se relaciona con la política de asignación de recursos, y consiste en la destinación y utilización racional que se establecería entre dos tipos de recursos que emplea un servicio de salud. Los primeros son aquellos que tradicionalmente han venido contemplándose en los planes anteriores: recursos financieros, recursos humanos, recursos físicos o de infraestructura. Los segundos, insumos suplementarios, han merecido menor atención, dentro de los planes de inversión, y su característica fundamental es cumplir una función complementaria y multiplicadora dentro del proceso de prestación de los servicios; complementaria, porque estimula una mayor interacción y multiplicadora porque genera una dinámica que permite incrementar el rendimiento de los recursos tradicionales.

La consideración de estos recursos o insumos distingue entre servicio tradicional y servicio integral.

Conceptualmente podrían, en principio, identificarse cinco tipos de insumos complementarios, cada uno de los cuales agrupa actividades afines, ubicados como bienes intermedios, que se utilizan para la prestación de los servicios finales:

- 1) *Insumos Biomédicos:* Comprendería medicamentos y material de curación, vacunas y sueros, drogas y productos farmacéuticos, instrumental médico y odontológico, para los institutos asistenciales.
- 2) *Insumos Ambientales:* Serían insumos dirigidos hacia el medio ambiente para la protección, conservación de beneficios naturales, para el tratamiento y disposición de basuras, para el control de los alimentos, la inspección de las viviendas y los proyectos de agua y desagüe.
- 3) *Insumos Nutricionales:* Cubrirían las necesidades nutricionales y de dietas de la población. Se orientan preferencialmente a dos grupos humanos: la madre y el niño a través del programa materno-infantil y de restauración alimenticia. Sería un elemento de proceso educativo integral a nivel de la familia y de la escuela.
- 4) *Insumos Técnicos y Científicos:* Cubrirían los aspectos relacionados con asistencia técnica, investigaciones, planeaciones y programación, etc.
- 5) *Insumos de Control y Evaluación:* Estarían constituidos por laboratorios de control y de referencia, laboratorios clínicos y de investigación. Serían igualmente insumos indispensables dentro de una política integral de salud.

⁴⁶ Plan de Desarrollo: Política Regional.

⁴⁷ Plan de Desarrollo: Política Regional pág. 15.

3.8 *Acción Intersectorial*

Es necesaria la coordinación de las acciones de salud, con programas de vivienda, educación, agricultura y servicios públicos, con el fin de lograr que contribuyan efectivamente al fomento de la salud y a la prevención de la enfermedad. Para conseguir esta participación es indispensable realizar investigaciones completas y continuas que permitan cuantificar dentro de límites razonables todos los factores socio-económicos y biológicos incluidos en dichos problemas.

3.9 *Política Nutricional*

Para que la acción intersectorial se lleve a cabo en el campo de la nutrición, se hace necesario definir responsabilidades en los tres niveles: nacional, regional y local, y poner a operar mecanismos concretos.

a) El nivel nacional debe definir la política nutricional y formular el correspondiente plan y normas para que sirva de marco de referencia a los niveles regional y local. Debe asimismo asesorar, supervisar y evaluar los niveles regionales en relación con la ejecución del plan y cumplimiento de las normas. La coordinación intersectorial a este nivel es indispensable para que los otros dos niveles puedan contar con orientación y normas técnicas y administrativas. Cuando las funciones administrativas de coordinación a nivel nacional se logran realizar, contribuyen a la configuración de un verdadero plan nacional de nutrición y alimentación, con la participación racional de todos los organismos relacionados con el problema.

b) En el nivel regional, el hospital como organismo básico del sistema de regionalización de servicios, debe desarrollar los programas de nutrición a través de las acciones Integradas de fomento, prevención y recuperación de la salud. Pero las actividades de nutrición no deben considerarse como acciones especiales o adicionales sino como parte integral de los servicios básicos de salud que debe prestar el hospital y sus organismos. El hospital y sus organismos deben cumplir actividades de proyección hacia la comunidad, y en esta tarea la coordinación intersectorial debe establecerse con los organismos de los otros sectores en desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. En el nivel regional existen instituciones encargadas de responsabilidades en relación con la reforma agraria, capacitación laboral, crédito y fomento agrícola y ganadero, abastecimiento y mercadeo, investigación científica y tecnológica en los campos de agricultura y producción laboral.

c) El nivel local, desde el punto de vista del sector salud, tiene su comando en el hospital base y su función primordial es ejecutar los programas en la localidad. En este nivel se encuentra, en menor jerarquía, una réplica de instituciones de diferentes sectores, en relación con las descritas en el nivel regional. La coordinación intersectorial presenta aquí menos complejidades y sus consecuencias son de gran beneficio por la responsabilidad ejecutiva más directa en lo que se refiere a los programas.

4.0. *EL PROCESO DE INTEGRACION*

La creación y organización de un Servicio Único Nacional de Salud, debe constituir una meta claramente definida. Una primera etapa sería el establecimiento de un "Sistema de Salud", o sea el ordenamiento de los distintos elementos e instituciones que componen

el sector, que deben coordinarse en objetivos y metas claramente definidos, determinadas y realizadas en conjunto.

Como acciones concretas se consideran:

a) Creación de un sistema nacional y regional de información básica unificada, que integre las actividades hoy dispersas del ministerio, ICSS y Cajas de Previsión.

b) Formulación y ejecución de un plan único de inversiones. El diseño de programas conjuntos de inversión requiere una permanente combinación interinstitucional que solo será posible si se crea un mecanismo Planificador Único para el sector a través de una oficina sectorial de planeación.

c) Manejo de las actividades intermedias.

El tercer instrumento que se recomienda es la unificación de las políticas y normas sobre adquisición y distribución de drogas, productos farmacéuticos e instrumental y equipo médico-quirúrgico, insumos complementarios cuyo papel estratégico dentro de la política del sector se considera prioritario.

La unificación de políticas y normas, por lo demás, favorecería el desarrollo de una industria nacional que liberaría al país de la dependencia económica mediante la creación de un solo mercado nacional, en vez, como sucede en el presente, de la fragmentación en tres reducidos mercados en competencia.

d) Revisión de la legislación y unificación de normas administrativas y de control fiscal.

Para favorecer la estructuración del sistema de salud y llegar a la organización de un servicio único se requieren instrumentos legales. En la actualidad existen disposiciones rígidas que hacen imposible la integración y dificultan la coordinación.

PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS DEL MINISTERIO DE SALUD¹ (Millones de pesos)

Programas	1972		Crédito Externo ²	Total	1973	1974	Total		Total
	Presupuesto Básico	Nal. Adicional			Presup. Nacional	Presup. Nacional	Presupuesto Nacional	Crédito Externo	
I. Ministerio de Salud	280.6	109.5	630.0	1.020.1	514.7	518.5	1.423.3	630.0	2.053.3
1. Plan Nacional Hospitalario ³	78.4	107.5	630.0 ⁴	815.9	255.9	241.1	662.9	630.0	1.312.9
2. Renovación Equipos Odontológicos y T.B.C.	6.0	—	—	6.0	6.0	7.5	19.5	—	19.5
3. Edificio Sede del Ministerio	—	—	—	—	6.0	—	6.0	—	6.0
4. Atención Materno-Infantil	25.0	—	—	25.0	30.0	35.0	90.0	—	90.0
5. Control Venéreas	10.0	—	—	10.0	10.0	10.0	30.0	—	30.0
6. Control y Erradicación de Malaria, Fiebre Amarilla y Plan	80.5	—	—	80.5	94.6	96.9	272.0	—	272.0
7. Control de Rabia	4.0	—	—	4.0	4.0	6.0	14.0	—	14.0
8. Vacunaciones	30.0 ⁵	—	—	30.0	54.9	54.9	139.8	—	139.8
9. Mejoramiento de las aguas de consumo y control de alimentos	7.3	—	—	7.3	7.3	12.7	27.3	—	27.3
10. Mejoramiento de sistemas estadísticos	6.0	—	—	6.0	6.0	6.0	18.0	—	18.0
11. Adiestramiento y Capacitación de Personal	33.4	2.0	—	35.4	40.0	48.4	123.8	—	123.8
II. Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud (INPES)	23.2	16.0	16.8	56.0	46.0	84.7	169.9	16.8	186.7
1. Mantenimiento de equipo	0.7	—	—	0.7	1.5	1.9	4.1	—	4.1
2. Programas preventivos en Salud	8.7	9.4	—	18.1	18.4	34.7	71.2	—	71.2
3. Investigación y Capacitación	13.8	6.6	—	20.4	26.1	48.1	94.6	—	94.6
4. Dotación para el Laboratorio Nacional de Salud	—	—	16.8	—	—	—	—	16.8	16.8
Total	303.8	125.5	646.8	1.076.1	560.7	603.2	1.593.2	646.8	2.240.0

1 No incluye INSFOPAL y el Programa de Saneamiento Básico Rural de INPES, los cuales son considerados en el Sector de Acueductos y Alcantarillados. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se incluye en el Sector de Bienestar y Organización Social.

2 Tipo de Cambio US\$ 1.00 por Col. \$ 21.00.

3 Incluye la construcción y dotación del Instituto Nacional de Cancerología en Bogotá.

4 No se consideran US\$ 17.0 millones autorizados durante este año que en la actualidad se están utilizando.

5 No incluye \$ 24.9 millones que inicialmente se programaron para vacunación contra polio y sarampión y, posteriormente, fueron trasladados al programa de Saneamiento Básico Rural del INPES.

FUENTE: DAP (Unidad de Coordinación Presupuestal y División de Crédito Externo)

VIII
JUSTICIA

1.0. *DESCRIPCION*

El Sector Justicia está organizado en tres entidades: el Ministerio Público, la Rama Jurisdiccional y el Ministerio de Justicia.

El Ministerio Público tiene como funciones, defender los intereses de la Nación, promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, súper vigilar la conducta oficial de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.

La Rama Jurisdiccional se encarga de la administración de la justicia a través de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los Juzgados Superiores, los Juzgados de Circuito, los Juzgados Municipales y Territoriales y los Juzgados de Menores.

También administran justicia en casos especiales el Senado de la República, el Consejo de Estado, los Tribunales Militares y otras autoridades administrativas.

El Ministerio de Justicia, de conformidad con el Decreto 3172 de 1968, tiene a su cargo el régimen carcelario, la rehabilitación de los reclusos, la prevención del delito, la vigilancia y el control de administración de la justicia, la vigilancia sobre instituciones de utilidad común, la investigación social del derecho y la actualización de los códigos, el registro de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público, de los notarios, registradores, abogados y auxiliares y colaboradores de la justicia y finalmente la dirección y vigilancia de la Superintendencia de Notariado y Registro.

A través de los Decretos 2267 de 1969 y 250 de 1970, fueron creados el Consejo Nacional de Instrucción Criminal y el Consejo Superior de Administración de Justicia. El primero tiene como funciones trazar la política de investigación criminal, elaborar programas de capacitación para las funciones de instrucción criminal, coordinación de la actividad represiva de la criminalidad y nombramiento del director nacional y directores seccionales de Instrucción Criminal. El segundo se encarga de la administración de la carrera judicial y la capacitación de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público. Finalmente, en 1971 se creó el Consejo Nacional de Prevención del Delito por medio del Decreto 1531, con el fin de recomendar las investigaciones socio jurídicas y criminológicas necesarias para conocer las causas de la delincuencia; proponer las medidas a seguir para prevenir el delito; coordinar la acción estatal en la ejecución de programas preventivos y preparar los proyectos de ley, decretos, normas e instrucciones necesarias al respecto.

2.0. *ACTIVIDAD JUDICIAL*

Las estadísticas sobre actividad judicial son un indicador importante de la eficacia de la administración de la justicia.

Se puede observar la rápida acumulación de negocios penales y civiles en las cifras siguientes: en 1958 existían 618.187 negocios y en 1970 esta cifra llega a 1.643.816. Al establecer la relación entre negocios acumulados y población (mayor de 18 años) para 1958 se observa que en ese año existían 8.46 negocios por cada 100 personas, mientras que en 1970 se aumenta a 16.4 negocios. Además, el número de negocios civiles se duplica durante el mismo período mientras que los procesos penales llegan a quintuplicarse. Por otra parte, al analizar los nuevos sumarios y nuevos sumaria dos durante el mismo período se observa una tendencia creciente de los sumarios y también de las personas sumariadas, aunque el crecimiento en este último caso es bastante

irregular. Para unos años se presenta un incremento importante en las personas sumariadas (1963, 1965, 1967), para otros no hay incremento o es muy pequeño (1959, 1969, 1970).

En 1958 las proporciones entre el número de sumarios y personas sumariadas y la población mayor de 18 años es de 1.63 y 2.10 respectivamente. Sin embargo, en 1970 la proporción para el primer caso se aumenta levemente (1.69) y para el segundo (personas sumariadas) se reduce (1.96).

De los datos anteriores se desprenden algunas conclusiones de importancia. En primer término hay una acumulación progresiva de negocios civiles y penales lo que indica claramente la deficiente administración de la justicia en el país. Los procesos aumentan en una proporción mucho mayor que la capacidad de la justicia penales, sin resolverlos (entre 1958 y 1964 se resolvieron única mente 298.790 negocios penales, sin resolver 608.424). De otro lado, dado el crecimiento de los sumarios y personas sumariadas, se puede inferir un aumento en la criminalidad, en términos absolutos⁴⁸. Sin embargo, al compararlo con el crecimiento de la población parece permanecer estable. Pero estas estadísticas no permiten hacer afirmaciones categóricas respecto al aumento o la disminución de la criminalidad en el país. Es posible presumir, dada la deficiencia en la administración de la justicia, subregistros apreciables ya que quizás muchos delitos no son denunciados. De otra parte, al comparar registros de distintas fuentes parece ser que el número de negocios acumulados es mucho mayor.

2.1 *Reforma Judicial*

Para la reorganización del sistema judicial, y el logro de una pronta y justa administración de justicia, se elaboró la Reforma Judicial en cumplimiento de las normas de la Ley 16 de 1968. Se hizo una nueva división territorial teniendo en cuenta el volumen de negocios, población, vecindad geográfica de los municipios, facilidades de comunicación, etc. Entre las modificaciones de la reforma con respecto a esta redistribución judicial vale mencionar: el aumento del número de despachos judiciales y de funcionarios administradores de la justicia, la creación de los juzgados de circuito (70), la redistribución de los negocios y la supresión de los juzgados municipales de trabajo. Además, la reforma ha traído también modificaciones importantes en la preparación académica de los jueces. Así, durante 1964 y 1965 el 38% de los jueces eran abogados titulados, y con la reforma de 1968 este porcentaje aumenta a 64%.

Empero, la nueva división territorial judicial no parece obedecer a criterios exclusivamente técnicos, dados los desequilibrios regionales que se observan. Por ejemplo, Antioquia dispone de un juez por cada 685 negocios; Guajira 223; Norte de Santander 491; Córdoba 5.703; y Cundinamarca 391. Si se relaciona el número de jueces con la población, se establece que Antioquia dispone de un juez por cada 10.115 habitantes; Córdoba 16.543; Guajira 13.384; Huila 5.230 y Cauca 8.867. Es decir, no parece haber una relación definida entre el número de negocios, la población, y el número de jueces para la administración de la justicia.

2.2 *Rehabilitación Social*

⁴⁸ Es de advertir que los datos no muestran tendencias específicas.

La situación de las cárceles del país presenta dos campos de análisis: uno de situación física y otro de orden social, resultante en gran medida del sistema de vida generado por dicha situación.

a) Situación Física

Los establecimientos carcelarios y penitenciarios, localizados en diferentes zonas del país, presentan enormes diferencias en cuanto a su construcción y funcionamiento; algunos han sido construidos durante el último decenio, y aunque debido a la falta de experiencia en arquitectura carcelaria han exigido posteriores modificaciones en su construcción, gozan de relativo ambiente de comodidad, higiene y funcionalidad. Otros han sido terminados y dados al servicio, teniendo siempre en cuenta la exigencia de introducir mejoras a los planes originales en la medida que avanzaba la construcción debido a la disfuncionalidad que presentan en razón de las necesidades reales.

De otra parte, muchas de las cárceles son antiguas edificaciones o casas adaptadas para tal fin, que han venido siendo modificadas según las necesidades, pero que siguen presentando un lamentable estado de incomodidad.

En estas continuas reparaciones y modificaciones el Ministerio de Justicia ha invertido una parte considerable de su presupuesto, generalmente insuficiente para tales propósitos.

Si se toma la población total de las cárceles y la capacidad total de las mismas en los departamentos, aparece una capacidad de albergue suficiente. Sin embargo, es conveniente anotar la insuficiencia de cupos que se presentan especialmente en las grandes ciudades y en pequeños municipios exceso de espacio. El número de reclusos a septiembre de 1971 era de 27.060.

b) Situación Social

El tiempo de permanencia en un establecimiento carcelario con las características anotadas será factor definitivo en el proceso de readaptación y reubicación social y en la conducta futura del recluso. El resentimiento social, la actitud negativa con respecto a las normas legales, la imagen desfigurada de la autoridad y en consecuencia el rechazo a la misma, son resultados apenas lógicos de quienes se ven sometidos a tal situación. La justicia tomará ante tales individuos caracteres represivos y la sanción jamás podrá ser aceptada, salvo excepciones, como mecanismo de regeneración.

Es esta una de las explicaciones a la afirmación común de que la cárcel, lejos de rehabilitar y preparar al Individuo para el desempeño en sociedad, se convierte en una escuela del delito.

Es conocido el caso de personas, que tras una corta permanencia en una cárcel, lugar al que ingresan por una u otra razón mínima, regresan a ella sindicadas ya de delitos cometidos con base en las enseñanzas recibidas de sus antiguos compañeros.

Otros aspectos importantes que tienen implicaciones de fondo sobre la vida del recluso están constituidos por las actuaciones y comportamientos del personal de administración y vigilancia carcelaria.

Estas realidades han llamado la atención de los organismos administrativos de justicia, y como respuesta se han iniciado acciones a través de las Divisiones Técnica de Prisiones y de Fomento Industrial y Agropecuario del Ministerio. Dichas oficinas elaboran programas de bienestar social y rehabilitación con base en el fomento de la industria y la

generación del empleo, programas orientados por el principio de que el trabajo es el más eficaz mecanismo de rehabilitación. Es así como se ha diseñado una serie de proyectos conducentes a la represión del ocio y creación de fuentes de trabajo carcelarias. Entre estos proyectos pueden mencionarse la dotación de talleres y granjas penales, y la formación profesional de reclusos.

Es indiscutible la importancia de estos programas, en términos de rehabilitación y mejoramiento social de la población reclusa. No obstante, no existe mecanismo alguno que permita evaluar más exactamente su efectividad como mecanismos de rehabilitación real para el cabal desempeño en sociedad.

Existen datos sobre inversiones en maquinaria industrial sub utilizada o no utilizada, y que termina por dañarse (por ejemplo, el Barne en Tunja). De ahí que considerables sumas en el presupuesto se canalicen a la reparación de maquinaria dañada por falta de uso, o inadecuada utilización.

En este punto la situación se agrava aún más. Si se parte del hecho de que la población reclusa es un potencial de trabajo y las inversiones se hacen en maquinaria que por sus funciones o tipo de trabajo solo favorecen a un reducido número de personas, no se estará fomentando el trabajo, sino por el contrario, se estará continuando el desempleo carcelario.

Pero, aun suponiendo que se generara trabajo masivo, no existen estudios que permitan destacar el mercado potencial de este tipo de productos. No obstante, el Ministerio ha promovido la creación de almacenes de artesanías carcelarias en Bogotá y Neiva, como medio de distribución y promoción de los productos de la industria carcelaria.

En cuanto a los programas asistenciales y de bienestar social del recluso existe el siguiente problema: del total de cárceles de pendientes del Ministerio de Justicia, solo 70 cuentan con trabajadores sociales o auxiliares de bienestar social muchas veces con una formación muy deficiente. Además, de los 19 cargos previstos para trabajadores sociales y que corresponden a las Penitenciarías, Cárcel de Distrito y Reclusión de Mujeres, solo 2 están ocupados por profesionales.

2.3 *Prevención del Delito*

La prevención del delito puede entenderse a partir de dos puntos de vista: Primero, identificando la prevención como la acción a través de la cual se impide la comisión del delito. Segundo, como las medidas tomadas por la sociedad con miras a superar las condiciones dentro de las cuales surge el delito como resultante de una situación concreta.

A partir de la primera concepción deberán entonces considerarse aquellas actuaciones ofrecidas por diferentes organismos en cargados de mantener el orden social, mediante la vigilancia y control de la interacción social en condiciones establecidas.

En Colombia existen varios organismos encargados de llevar a cabo dicha función y que por lo mismo se constituyen en organismos auxiliares y colaboradores de justicia. Son ellos: el Departamento Administrativo de Seguridad, el Ejército, la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro y la Policía Nacional.

Esta última, a partir de la Reforma Judicial, ha sido definida como cuerpo auxiliar de la rama jurisdiccional. Sin embargo, la dirección, coordinación y vigilancia en sus labores está a cargo de la Procuraduría General de la Nación (Decreto 1345 de 1970).

Desde este punto de vista, particularmente la labor de la Policía adquiere caracteres importantes, dada la acción represiva frente a la delincuencia, equivalente a una forma de preservación del orden público. La existencia de un cuerpo de este género

será en gran medida un freno a actos delictivos. En este punto debe considerarse el número de acciones directas ejercidas por la Policía y que, dadas las características, pudieran aparecer como posibles delitos frustrados, en 1969.

DELITOS FRUSTRADOS POR LA POLICIA—1969

Servicio de la Policía	Delitos frustrados 1969
Servicio de vigilancia urbana	87.750
Policía de vigilancia rural	14.231
Policía de circulación y tránsito	6.144
Policía de protección juvenil	1.778
Policía vial	140
Policía de Ferrocarriles	23
TOTAL	110.066

3.0. POLITICAS

La política de justicia puede plantearse en los siguientes aspectos.

1. *En materia judicial* debe vigilarse estrechamente la ejecución de los decretos previstos en la reforma a fin de garantizar su cumplimiento. Asimismo, por el hecho de existir normas suficientemente elaboradas, se debe lograr una gestión promocional y educativa, para que las leyes encuentren un campo propicio para su ejecución y realización.
2. En el *campo penitenciario* se establecerán las siguientes líneas de acción:
 - Terminación de las edificaciones que actualmente se están construyendo e iniciación de otras de acuerdo con las necesidades existentes.
 - a) Cumplimiento de las normas sobre régimen carcelario y penitenciario en lo relacionado con la separación de condenados y detenidos, ya que como exige el Código Penal, las penas de presidio se deben cumplir en las penitenciarías donde existe cupo suficiente.
 - b) Mejoramiento y agilización de los programas de asistencia médica, saneamiento ambiental, asistencia social y educativa, en los establecimientos carcelarios, partiendo del principio de que cuando ingresa una persona detenida legalmente, debe establecerse por conducto del personal socio penal (médicos, trabajadores sociales, profesores, capellanes, etc.) sus condiciones psicosociales con el objeto de proporcionarles el tratamiento adecuado para su rehabilitación.
 - c) Capacitación de personal en todos los niveles sobre la base de un reclutamiento selectivo.
 - d) Agilización de los procesos penales ante los jueces por conducto de los abogados y trabajadores sociales de las cárceles, especialmente para aquellos sindicados que carecen de medios económicos para pagar los servicios profesionales, y que constituyen una considerable mayoría.
 - e) Terminación del Hospital Mental para dar tratamiento adecuado al personal enfermo que ingresa a las cárceles o a aquellos en quienes se presenta neurosis carcelaria.

- f) Ampliación de las perspectivas laborales en trabajos de obras públicas a nivel municipal, departamental y nacional.
 - g) Clasificación del personal de reclusos de acuerdo a sus condiciones psicosociales, antecedentes y cuantía de pena.
 - h) Agilización de los trámites de los elementos de dotación y f a- ciudades que requieren las cárceles para la prestación oportuna de los servicios (cuadernos, libros, drogas, vestuario, etc.).
3. La política de *fomento industrial y agropecuario* se fundamenta en el incremento de los equipos de producción y en la eficiencia de los mismos. Para tal efecto se continuará con la elaboración de planes industriales y agropecuarios a nivel de cada establecimiento carcelario que contemplen: educación, adiestramiento profesional, trabajo remunerado y mejoramiento de las condiciones de vida, buscando la incorporación del detenido a la vida normal en sociedad.

En el aspecto industrial carcelario se buscará primordialmente atender a los aspectos de distribución de los productos median te el aumento de la demanda, tratando de aprovechar las distintas líneas de producción por la empresa privada o el gobierno, asegurando así mercado permanente para las cárceles. Además de esto, se continuará con la creación de almacenes de artesanía carcelaria en las diferentes ciudades del país.

En el aspecto agropecuario la actividad se orientará hacia los siguientes objetivos:

- a) *Producción:* Esta se encamina al mejor aprovechamiento de los terrenos, seleccionando las explotaciones agrícolas, pecuarias y de industria menor, experimentadas en la región con los mayores rendimientos.
- b) *Educación:* Mediante la aplicación de planes sistemáticos se mira la capacitación al penado para que una vez cumplida su condena pueda emprender una ocupación remunerativa.
- c) *Readaptación:* Se procurará evaluar la responsabilidad y capacitación de los recursos en las distintas ocupaciones técnicas para las cuales han sido adiestrados y coordinar con otras agencias la búsqueda de oportunidades de empleo una vez cumplida la condena.

En tal sentido se promoverá la adquisición de terrenos para organizar granjas en aquellos establecimientos que no disponen de ellas; se incrementará el presupuesto para obras de infraestructura tales como establos, porquerizas, galpones para gallineros, galpones para maquinaria agrícola, etc., y se dotarán los establecimientos de personal técnico necesario que permita garantizar una asistencia técnica eficaz.

4.0. *INVERSIONES*

El Plan de Inversiones Públicas considera aumentos importantes para el Sector Justicia con miras a continuar y extender algunos programas como la construcción de cárceles o despachos judiciales y a continuar proyectos tales como la capacitación de funcionarios, de reclusos, fomento industrial y agropecuario, etc.

A través de estas inversiones se ha buscado la solución a muchos de los problemas que tradicionalmente han afectado a la justicia en Colombia. Debe anotarse que muchos no pueden resolverse a través del incremento y programación adecuada de las inversiones, sino mediante algunas medidas ya planteadas, o mediante el presupuesto de

funcionamiento. Es decir, las inversiones cubren apenas una parte de la totalidad del sector y los problemas superan el radio de acción o los alcances de las mismas.

En primer término, el Plan de Inversiones busca, por una parte, el mejoramiento de la situación física de muchas cárceles y por otra ampliar los cupos a fin de terminar con el hacinamiento que se presenta en e El plan prevé inversiones para la mayor parte de las cárceles a cargo de la Nación, atendiendo principalmente los problemas que se presentan en las grandes ciudades (penitenciarías y cárceles de distrito) pero también buscando soluciones a las cárceles de menor tamaño.

De este modo se han considerado cuantiosos recursos para la terminación de cárceles en Medellín, Bogotá, Cúcuta, Ibagué, así como para la continuación y terminación de obras en la mayor parte de los departamentos del país.

De otra parte se han hecho las apropiaciones necesarias para la construcción de despachos judiciales en Cali, Montería, Cartagena y Bogotá; el Hospital Mental Criminológico para recluir elementos dementes de gran peligrosidad, a quienes no puede dejarse en libertad y que, de acuerdo a la ley, solo pueden ser reclusos en un establecimiento especializado; y las casas fiscales para guardianes a fin de facilitar el desplazamiento de dicho personal sin causar traumatismos sociales o económicos a sus familias.

MINISTERIO DE JUSTICIA
PRESUPUESTO DE INVERSIONES 1971-1972
(Miles de pesos)

NOMBRE DEL PROGRAMA	Años	
	1971	1972
1 Construcciones carcelarias y de Justicia	35.857	54.929
2 Adecuación Institucional y Social del Sector Justicia	15.674	7.170
TOTAL	51.531¹	62.099

FUENTE: Presupuesto Nacional y DNP.

¹ Incluye adicional por \$ 831.000, de los cuales \$ 500.000 para construcciones y \$ 351.000 para adecuación institucional y social del Sector Justicia.

IX
COOPERACION TÉCNICA
INTERNACIONAL

1.0. DESCRIPCION

El desarrollo científico y tecnológico tiene importancia fundamental para la ejecución de los planes de desarrollo del país. Para lograr sus metas en esta materia, existe la conciencia en Colombia como en otros países en desarrollo de que un esfuerzo exclusiva mente interno es insuficiente. Con el fin de acortar su paso hacia la dinámica del mundo actual, los países en desarrollo tienen necesidad de acudir a los organismos internacionales, países o fundaciones internacionales privadas que prestan cooperación técnica. Esta cooperación está enfocada principalmente como un proceso de transferencia de ciencia y tecnología desde los centros más desarrollados a los de menor desarrollo relativo.

Sin embargo, la transferencia de ciencia y tecnología no se efectúa únicamente a través de la cooperación técnica internacional, o sea la transmisión y divulgación de experiencias y conocimientos por parte de los expertos o por medio de becas en el exterior o con la instalación de plantas pilotos, sino que se realiza también a través de acuerdos sobre patentes, marcas, equipos, herramientas, plantas completas, fórmulas y procesos, entre otros. En este capítulo solo se analiza la cooperación técnica internacional ya que los demás aspectos de la transferencia de ciencia y tecnología se contemplan en otros capítulos del plan de desarrollo.

La cooperación técnica internacional representa un cuantioso recurso externo dentro de los recursos financieros con que cuenta el país. Su utilización supone aportes apreciables del presupuesto nacional, es indispensable para solucionar el gravísimo problema de la falta de entrenamiento del personal local y desempeña un apreciable papel dentro de la investigación científica y tecnológica requerida para el desarrollo económico y social.

1.1. Marco Legal

La legislación referente a la cooperación técnica internacional está consignada en varios textos legales, principalmente en la Ley 24 del 22 de mayo de 1959 y el Decreto-Ley 2996 del 10 de diciembre de 1968. En este último se asigna al Departamento Nacional de Planeación la función de tramitar, aprobar y supervisar la asistencia técnica externa.

En cuanto a la transferencia de tecnología, a través de convenios comerciales, las responsabilidades a nivel gubernamental son compartidas por el Mini de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación, IFI, INCOMEX, Superintendencia de Control de Cambios y la Oficina de Cambios del Banco de la República.

1.2. Actividades Desarrolladas

En desarrollo del Decreto 2996, el Gobierno Nacional organizó en el Departamento Nacional de Planeación la División de Asistencia Técnica Externa a través de la cual se han adelantado, principalmente, las siguientes labores: fijación de políticas y procedimientos para la cooperación técnica internacional; coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las oficinas de planeación de los diferentes ministerios y con las demás entidades del sector público; coordinación con los organismos internacionales y embajadas de los países otorgantes de la cooperación técnica; estudio de los convenios existentes, recomendaciones para la firma de nuevos convenios y evaluación de las posibilidades existentes con las diferentes fuentes de cooperación técnica, en coordinación con el

Ministerio de Relaciones Exteriores; recopilación de información sobre los principales programas de cooperación técnica ya terminados o en ejecución; evaluación, coordinación y control de los más importantes programas de cooperación técnica en desarrollo; estudio de las necesidades, coordinación, elaboración y tramitación de los nuevos programas presentados a consideración de los organismos o países; fijación de políticas, coordinación y control de los programas de becas en el exterior, conjuntamente con el Ministerio de Educación e ICETEX.

Como actividad fundamental se ha elaborado el Plan Nacional de Cooperación Técnica Internacional, en el cual están contenidos todos los programas del sector público que requieren dicha cooperación durante el período 1972-1976. Este Plan fue elaborado en plena coordinación con los diferentes ministerios, con cada uno de los cuales se preparó el plan de las entidades correspondientes del sector; posteriormente estos pasaron a estudio del Departamento Nacional de Planeación, donde se conformó el Plan que finalmente obtuvo aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social el 17 de septiembre de 1971. Este Plan fue presentado a consideración de los diferentes países u organismos internacionales de cooperación técnica con el fin de obtener financiación de los proyectos allí contenidos.

Se ha logrado en esa forma, por primera vez, integrar las necesidades prioritarias de cooperación técnica internacional del sector público, ajustando los diferentes proyectos, en una programación a largo plazo, a los planes de desarrollo del gobierno.

Igualmente se logra así una cabal coordinación de las actividades de las entidades nacionales e internacionales que trabajan en programas de cooperación técnica, dando así una óptima utilización a los recursos internos y externos dedicados a estas actividades.

En el campo multilateral, Colombia tiene programas de cooperación técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el bilateral, ha suscrito convenios de cooperación técnica con Alemania, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Chile, Checoslovaquia, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Hungría, Israel, Italia, Polonia, Rumania, República Dominicana y Suiza. Actualmente está en vía de suscribir convenios con Canadá, Ecuador, Japón y Yugoslavia.

Además, y a pesar de no existir convenios, Colombia ha recibido colaboración técnica de países como Canadá, Finlandia, Japón y Suecia.

En cuanto a proyectos de alimentos, el país está recibiendo cooperación del Programa Mundial de Alimentos, PMA, CARE y CRS-CARITAS.

2.0. *PROBLEMAS EXISTENTES Y SOLUCIONES PLANTEADAS*

A pesar del gran avance logrado en la coordinación, evaluación y control de los programas de cooperación técnica internacional, subsisten numerosos problemas. Los principales problemas y las políticas desarrolladas por el gobierno con miras a solucionarlos son los siguientes:

2.1 *Aspectos Generales*

Existe el concepto generalizado de que la cooperación técnica internacional es completamente una donación y por tanto no requiere evaluación detallada y crítica antes de su aceptación. Ha sido política del gobierno destacar ante las entidades receptoras de cooperación técnica las implicaciones de orden técnico que impone, y aún más, las

inversiones presupuestales directas e indirectas que se requieren o se derivan de ella. Hay desconocimiento a nivel nacional de los intereses comerciales, políticos y aún culturales que originan un gran volumen de la cooperación técnica. Mediante un estudio cuidadoso de cada uno de los programas se ha tratado de contrarrestar estas implicaciones.

Algunas universidades o centros de Investigación extranjeros proponen estudios de su interés particular, por encontrar en el país no solo elementos requeridos para ella sino también financiación parcial en el presupuesto nacional. Además, no debe desconocerse que numerosos proyectos son impulsados por la presión causada por el exceso de técnicos en la materia correspondiente en los países desarrollados. A este respecto, el gobierno ha determinado que una base fundamental de la cooperación técnica externa es que dentro del marco del Plan Nacional de Cooperación Técnica la iniciativa para cada programa debe partir de la entidad nacional, que conoce mejor sus necesidades.

Ante la notoria escasez de personal colombiano calificado a nivel técnico y administrativo es necesario tomar las medidas que garanticen el éxito de los programas. Por esto, un requisito previo establecido por el gobierno para la aprobación de cualquier programa de cooperación técnica, es la comprobación de que la entidad nacional cuente con personal que cumpla las condiciones adecuadas para garantizar el desarrollo normal de los programas.

Se observa frecuentemente la escasez de presupuesto nacional necesario como contrapartida para el desarrollo de numerosos programas urgentes, necesarios y con posibilidades de cooperación externa. Esto ha hecho necesario exigir la elaboración de planes a más largo plazo y la definición de prioridades de los diferentes programas, para ser incluidos dentro del Plan Nacional de Cooperación Técnica.

Es creciente la escasez de expertos extranjeros con el nivel técnico requerido para los programas, problema que se agrava por un deficiente sistema de contratación internacional. Ante esta situación se ha promovido una participación más activa de la entidad nacional receptora en la selección de los expertos. Se ha encontrado que la traída innecesaria de numerosos técnicos o la entrada indiscriminada e incontrolada de voluntarios e inmigrantes se ha convertido en competencia al personal técnico nacional. Son muchas las entidades que contratan personal extranjero para ocupar cargos que perfectamente podrían ser desempeñados por colombianos. Sobre este problema que tiene sus raíces en el concepto de donación asignado a la asistencia técnica externa, se ha puesto especial cuidado, particularmente durante el proceso de aprobación de cada programa.

Se debe impedir la propensión a recibir en forma pasiva y casi indiscriminada los programas de becas y su asignación con criterio de interés personal y no institucional. Esta es otra de las causas que podrían tenerse en cuenta en el análisis del éxodo de técnicos nacionales al exterior. Ante esto, el gobierno ha establecido como principio que las necesidades de entrenamiento en el exterior deben ser determinadas por las entidades nacionales, fundamentalmente a través de programas sectoriales para estudios en el exterior. Se espera en esta forma, al regreso de los becarios, evitar los problemas referentes a las posibilidades de trabajo y satisfacer así las necesidades reales del país. Estas políticas y este marco de trabajo se han establecido en plena coordinación con el ICETEX.

Debido a la política de algunas fuentes externas de sustituir la cooperación técnica bajo donación con programas por préstamo, las entidades nacionales deberán elaborar, para cada caso, un cuidadoso estudio de las posibilidades existentes para buscar fuentes alternativas a costos menores. Tan solo en el caso comprobado de que no haya

posibilidades alternativas debe aceptarse la cooperación técnica externa bajo préstamos, que por ningún motivo deberán ir atados a otros con fines distintos. En la situación extrema de aceptar asistencia técnica mediante préstamos deberá eliminarse la limitante en cuanto a su contratación en países diferentes de aquel que la otorga. Puesto que los dineros prestados al país son fondos del gobierno, los técnicos extranjeros contratados bajo este sistema no deben gozar de las prerrogativas estipuladas en los convenios o contratos de donación.

2.2 *Aspectos Particulares*

Generalmente la tecnología se transfiere incorporada a otros factores de producción, a pesar de lo cual es un aspecto que no se estudia con suficiente cuidado. Por esta razón en los proyectos de cooperación técnica externa se hará una cuidadosa selección de la tecnología que se adopte así como del país de donde esta proviene.

2.3 *Otros Aspectos*

Considerando que la cooperación técnica internacional cumple tan solo un papel menor en el proceso de transferencia de tecnología de países desarrollados a los de menor desarrollo, son los convenios de carácter comercial los que tienen mayor incidencia en el desarrollo nacional por la transferencia de tecnología que en ellos va implícita. Al respecto vale la pena destacar los principales problemas que se presentan:

Por la falta de información se desconocen casi completamente las implicaciones tecnológicas y económicas de estos convenios, con gran desventaja en cuanto al poder negociador de las entidades o personas nacionales frente al vendedor de la tecnología. Por la misma razón, se introducen de los países desarrollados tecnologías inadecuadas al medio nuestro, especialmente por ser anticuadas o intensivas en capital. Esto es explicable si se tiene en cuenta que las economías de escala que necesitaríamos no son propiamente las desarrolladas en la mayoría de los países avanzados, aspectos que poco se tienen en cuenta en los convenios comerciales, aunque ya estén empezando a encontrar solución a nivel del Grupo Andino.

Lo anterior conduce indefectiblemente al país a aumentar progresivamente nuestra dependencia de las naciones más desarrolladas. Por las necesidades crecientes que exige esta tecnología, con la cooperación técnica internacional se corre el riesgo de consolidar esa dependencia de los países desarrollados. Ante este grave problema se plantea como indispensable incrementar los estudios sobre procesos de transferencia de tecnología, el apoyo a centros de investigación, mejor asistencia al sector privado en las negociaciones comerciales, mejor coordinación y fortalecimiento de las oficinas gubernamentales vinculadas al proceso de tramitación de convenios comerciales internacionales. Para ello es vital hacer compatibles los criterios para transferencia de tecnología por cooperación técnica, consultoría extranjera y convenios comerciales internacionales. Adicionalmente y como solución a este problema, se espera que el Grupo Andino al suministrar poder de negociación conjunto permita a Colombia, como miembro del mismo ejercer mayor autonomía sobre la ciencia y la tecnología que adopte.

3.0. *BASES DE POLITICA*

3.1. *Introducción*

La cooperación técnica internacional se considera como una de las herramientas necesarias para la ejecución del Plan de Desarrollo del gobierno y por lo tanto estará enmarcada dentro de sus políticas. Con este concepto se definen los programas de expertos extranjeros, becas en el exterior, voluntarios internacionales y todas las donaciones o suministros de países o entidades internacionales con miras al adelanto de programas en el país.

Para ello se diversificarán al máximo las fuentes de cooperación para los diferentes sectores económicos, dando mayor atención a los organismos multinacionales e incrementando el número de programas bilaterales.

Para ser consistente con sus nuevas políticas, el gobierno emprenderá una revisión de los convenios actuales de cooperación técnica.

3.2 *Coordinación*

Se dará prioridad al desarrollo de investigaciones a fondo sobre mecanismos de transferencia de tecnología y su aplicación práctica en concordancia con los planes de desarrollo, buscando identificación entre los criterios fijados para la cooperación técnica internacional y para los convenios comerciales o de asistencia financiera, mediante mejor coordinación entre las diferentes entidades relacionadas con la materia.

Dentro del marco del Plan de Cooperación Técnica Internacional, se continuarán los esfuerzos para la coordinación, evaluación y control de los programas de cooperación técnica, buscando participación mayor de las entidades nacionales, en especial de las oficinas de planeación de los ministerios y departamentos administrativos.

Con miras a buscar mejor coordinación de sus programas de desarrollo, el gobierno buscará incrementar la asistencia al sector privado, facilitándole un mayor acceso a la tecnología externa y mejorando su posición negociadora frente al vendedor de tecnología.

3.3 *Recursos Humanos e Investigación*

Se dará máximo apoyo a los estudios sobre recursos humanos que permitan identificar la clase de programas de formación de personal técnico y administrativo, a todos los niveles, que deben desarrollarse en el país o en el exterior y la clase de expertos extranjeros que se requieren en la ejecución del plan de Desarrollo del gobierno.

En este sentido se hará uso selectivo de la cooperación externa para adelantar programas de preparación en masa dentro del país.

Se dará Impulso suficiente a los centros de investigación tecnológica que permitan la estructuración de una capacidad técnica científica propia y su incorporación dinámica en el proceso global de desarrollo. Además, se darán estímulos para que dichos centros estudien la mejor adaptación de la tecnología externa a las condiciones propias del país, dentro de las políticas tendientes a la mayor utilización de la mano de obra y uso eficiente del capital.

Atendiendo a lo acordado en la reunión de Jefes de las Oficinas de Planeación de los países del Grupo Andino, en octubre de 1969, se continuará el apoyo a los programas con estos países con el fin de impulsar estudios e investigaciones conjuntos, fijar políticas y criterios coordinados sobre transferencia de tecnología, ampliar el método de información sobre sistemas similares, introducir mecanismos conjuntos y mejorar colectivamente el poder de negociación ante los países desarrollados.

3.4 *Nuevos Mecanismos*

Se propondrá a cada uno de los países y organismos internacionales que, en contraposición a los sistemas presupuestales actuales, sigan cooperando bajo la modalidad "Programación por País", es decir que fijen sumas adecuadas para períodos determinados que permitan hacer una programación eficaz de las actividades y de cuyo manejo se responsabilizaría el país. El gobierno estudiará la conveniencia de la creación de un Fondo de Cooperación Técnica, al cual aportaría cada una de las fuentes externas para ser manejado en forma autónoma por parte del Gobierno Nacional.

Para utilizar al máximo el sistema de financiación del Plan Nacional de Cooperación Técnica Internacional, el gobierno buscará negociar prioritariamente sus programas con aquellos países u organismos que acepten la modalidad de "Programación por País", dejando en segunda instancia aquellos que no la acepten, ya que los primeros dan mejor garantía y mayor agilidad para la aprobación y ejecución de los programas.

Se establecerán sistemas y criterios adecuados que orienten el ingreso del personal voluntario o inmigrante hacia los diferentes sectores de desarrollo del país, así como mejor control de las donaciones de equipos, suministros, dineros y becas del exterior tanto al sector público como al privado. Se considera que el gran volumen de los programas de alimentos constituye temporalmente un buen apoyo para el desarrollo económico y social del país, ya que van directamente orientados a las clases menos favorecidas de la población. No obstante, se pondrá especial cuidado en sus posibles incidencias sobre el desarrollo agrícola y en particular a la posible dependencia que estos programas pueden generar con respecto a los hábitos de consumo de alimentos escasos en el territorio nacional.

X

ENERGIA ELECTRICA

1.0. DESCRIPCION

De acuerdo con la reforma administrativa de 1968, corresponde al Departamento Nacional de Planeación la coordinación e incorporación del plan de desarrollo eléctrico dentro del plan general de desarrollo. Al Ministerio de Obras Públicas le corresponde coordinar y definir los proyectos que forman el plan de electrificación que se presenta a Planeación Nacional.

A los institutos descentralizados y a las empresas industriales y comerciales adscritas al Ministerio de Obras Públicas, les corresponde según el espíritu de la reforma, elaborar los proyectos y programarlos y posteriormente ejecutarlos una vez aprobado el plan.

Este esquema institucional no se ha puesto en práctica totalmente, ya que el Ministerio solo tiene adscrito un instituto descentralizado, el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) que revestido de una amplia gama de facultades como entidad normativa y canalizadora de los recursos presupuestales en forma de créditos a otras entidades de electrificación ha realizado una importante labor de coordinación y fomento de la electrificación en el territorio de sus empresas filiales y ha ejecutado diversos proyectos de transmisión y plantas medianas de generación que representan aproximadamente la tercera parte de las instalaciones que actualmente atienden la demanda de energía eléctrica en el país.

1.1. *Electrificación*

Adicionalmente, el ICEL posee la gran mayoría de las acciones en 17 sociedades filiales, responsables del servicio en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander y Tolima.

Tales sociedades operan sus respectivos sistemas y planean y ejecutan proyectos de distribución. Las inversiones en generación y transmisión las lleva a cabo directamente el ICEL. Una vez terminadas, las entregas a las respectivas sociedades a título de aportes de capital.

Aproximadamente la mitad de la demanda del país está ser vida por dos empresas autónomas de nivel municipal: la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá y las Empresas Públicas de Medellín, cuyo servicio va más allá de sus zonas municipales y aún metropolitanas.

El sistema eléctrico del Valle del Cauca presenta una compleja organización institucional. El mayor mercado regional, Cali, está atendido por una empresa autónoma municipal, las Empresas de Cali, que compran energía en bloque a una sociedad limitada, CHIDRAL, la cual tiene a su cargo la operación de las plantas generadoras del sistema. A su vez EMCALI posee participación en dicha sociedad, pero el mayor socio de CHIDRAL es la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), entidad de carácter nacional adscrita al Ministerio de Agricultura. Entre sus múltiples funciones tiene las de planeación y construcción de obras en generación y transmisión y la distribución en el departamento con excepción de la ciudad de Cali, directamente o a través de pequeñas empresas distribuidoras.

La Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), es la entidad encargada de la planeación y ejecución de las obras en generación y transmisión en esta zona del país. Su primera responsabilidad ha sido la ejecución de Termo norte de Barranquilla y las

líneas de interconexión Cartagena-Barranquilla-Santa Marta. Debe destacarse la activa participación del ICEL en este proyecto y en la organización de la Corporación, de cuyo consejo directivo es miembro el gerente del ICEL. De otro lado el ICEL le ha traspasado a CORELCA acciones de las electrificadoras del Atlántico y Magdalena.

Finalmente debe mencionarse la creación de la sociedad de Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) con participación de Bogotá, Medellín, Valle, ICEL y CHEC, cuyo objetivo fundamental ha sido la interconexión de este sistema así como llevar a cabo los planes de generación en estas zonas y la operación del sistema interconectado. No sobra decir que la creación de ISA constituyó la materialización de una serie de iniciativas tendientes a racionalizar el gasto público en el sector eléctrico que el país necesita con urgencia.

1.2. *Descripción del Sistema*

a. Estado Actual

La producción de energía eléctrica en el país, se hace en un 71.2% mediante generación hidroeléctrica y el 28.8% restante con generación térmica, distribuida en un 15.8% por generación a vapor, un 11.1% por generación con unidades turbogas y un 1.8% por generación diesel. Las plantas de mayor capacidad son hidroeléctricas y se hallan concentradas en los mercados de Bogotá, Medellín, Cali y CHEC. La mayor parte de generación térmica está con centrada en la Costa Atlántica y la zona del Nordeste; en la primera solo existe generación térmica debido a que las condiciones topográficas no han permitido el desarrollo de proyectos hidroeléctricos económicos, y en la segunda no se han construido hidroeléctricas importantes en razón al tamaño de los mercados individuales hasta el presente aislados.

En general las líneas de transmisión construidas y en operación están energizadas a voltajes de 115 y 66 kv, las líneas de subtransmisión a 44 y 34.5 kv, los circuitos primarios de distribución a 13.2/11.4 kv y los circuitos secundarios de distribución a 208/120 V y 240/120 V. Las líneas de Interconexión a 220 kv entre los mercados de Bogotá, Medellín, Manizales y Cali, con una longitud total de 539 km, fueron inauguradas recientemente y constituyen el primer paso en la unificación de los sistemas eléctricos del país. En la actualidad se construyen líneas de interconexión entre el Nordeste y el Sistema Central y entre Cartagena y Barranquilla a 220 kv, y entre Barraquilla y Santa Marta a 115 kv.

En Colombia existen 4.917 poblaciones de las cuales 4.405 son rurales y las 512 restantes cuentan con una población superior a los 2.000 habitantes. En las zonas rurales vive el 43% de la población, de la cual 2.684.000 habitantes gozan del servicio de energía eléctrica. El 59% de la población del país está localizado en las poblaciones de más de 2.000 habitantes, en su mayoría electrificadas. En la actualidad cerca de 13 millones de habitantes (61%) tienen servicio eléctrico, pero solamente 10 millones (47%) en forma continua.

El nivel de consumo de energía varía entre las diferentes regiones y es aún mayor la variación entre áreas urbanas y rurales. El promedio de consumo per capita de los departamentos que tienen los mercados más grandes es del orden de 500 kvh año, mientras que en otros no llega a los 100 kvh año.

En las 30 ciudades de más de 30.000 habitantes el promedio de consumo per capita es de 600 kvh año. La capacidad por habitante, en el país, es del orden de los 105 vatios.

b. *Crecimiento Histórico*

La generación tuvo crecimientos anuales del orden del 8% hasta 1 año en el cual se inició un crecimiento sostenido cercano al 11% anual. La característica de producción predominantemente hidroeléctrica en los sistemas se ha mantenido en todo este período y solo a partir de 1955 los sistemas térmicos han tenido un desarrollo mayor, que se ha sostenido en los últimos años.

La capacidad instalada en el agregado de los mercados aislados se ha mantenido por encima de la demanda máxima con márgenes de reserva promedio del 20%, lo cual muestra que el ritmo de las inversiones ha sido suficiente en forma global, aunque quizás mal distribuido considerando los sistemas individualmente. Por esto han ocurrido racionamientos aislados en algunos mercados lo cual se resolverá mediante un sistema de transmisión e interconexión adecuado. Por otra parte, se observa el alto grado de desarrollo alcanzado en el decenio 1960-1970 especialmente en lo que respecta a la instalación de plantas generadoras.

2.0. *POLITICAS*

2.1. *Asuntos Institucionales*

Teniendo en cuenta los problemas institucionales del sector y la necesidad de buscar lo antes posible soluciones a dichos problemas, que permitan no solo la definición de la nueva estructura sino también la definición del orden en el cual debe realizarse el proceso de reorganización, el gobierno nacional está realizando al nivel más alto un estudio institucional que basado en estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, contemple los siguientes aspectos fundamentales:

- a) Identificación de los problemas de las entidades del sector y las causas que originan tales problemas. En esta primera fase se hará para ISA, ICEL y sus filiales, CORELCA, el Sistema CVC-CHIDRAL-EMCALI y las Empresas de Bogotá y Medellín, un análisis de los decretos o leyes que rigen su funcionamiento y se definirán las funciones estatutarias.

Se analizarán las funciones que realiza actualmente cada entidad en forma comparativa con las previstas por los estatutos, y su jurisdicción.

Se identificarán los problemas que se derivan por no realizar todas las funciones encomendadas. Finalmente se analizarán los problemas debidos a los estatutos mismos. Esta primera fase permitirá separar los problemas meramente administrativos y operativos de aquellos que se originan por deficiencia estatutaria.

- b) Análisis de los problemas de las entidades considerando las interrelaciones de tipo legal y operacional que existen entre ellas. Esta segunda fase del estudio contempla el análisis de los problemas que se derivan al actuar en forma conjunta las entidades descritas en el punto anterior. Asimismo se analizarán las relaciones entre el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Obras Públicas y el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica y se identificarán los problemas que se derivan de tales relaciones.

- c) Formulación de soluciones a los problemas. Esta etapa constituye el núcleo del estudio y consiste fundamentalmente en la formulación de alternativas que permitan solucionar los problemas identificados en las etapas anteriores, el análisis jurídico de tales alternativas y la selección de la alternativa más adecuada para la prestación del servicio eléctrico en el país.

Hay además una serie de medidas que deben adoptarse a corto plazo. En su orden son:

- Reafirmación por parte del gobierno de que la entidad encargada del planeamiento, construcción y operación de las centrales generadoras y líneas de interconexión que se construyan en el futuro es Interconexión Eléctrica SA. Esta medida tiene por objeto fortalecer el estatuto de interconexión y evitar la duplicidad de funciones de las entidades en materia de generación e interconexión.
- Impulsar la interconexión de los sistemas del centro del país con el de la Costa Atlántica. Esta medida además de beneficiar económicamente a los sistemas de la Costa y el centro del país, acelerará el ingreso de CORELCA al sistema de Interconexión Eléctrica Nacional.
- Unificación del servicio eléctrico en el Valle del Cauca en una entidad que resulte de la fusión de la CVC-CHIDRAL y EMCALI. El primer paso hacia este objetivo consiste en la compra de acciones del Municipio de Cali y de las empresas municipales en CHIDRAL por parte de la CVC.
- Definir la situación institucional de los sistemas eléctricos de San Andrés y Putumayo, y además territorios nacionales.

2.2. *Satisfacción de la Demanda*

Los objetivos sectoriales relativos a la satisfacción de la demanda son los siguientes:

- a. Remodelar y ampliar las redes de distribución urbana a fin de mejorar y expandir el servicio a la totalidad de los habitantes en poblaciones que actualmente gozan del servicio eléctrico en forma continua y de disminuir las pérdidas en dichos sistemas de distribución.
- b. Establecer un sistema de líneas de subtransmisión que unan los sistemas principales con todas aquellas poblaciones que se encuentran a distancia razonable, en forma tal que estas líneas de subtransmisión constituyan la base para la electrificación rural.
- c. Construcción de redes de distribución e instalación de plantas generadoras pequeñas en todas las poblaciones de más de 2.000 habitantes que no puedan aún ser atendidas desde sistemas principales, en tal forma que el servicio pueda suministrarse en forma continua.

2.3. *Financiación*

Se debe procurar porque el suministro de energía eléctrica constituya, en el conjunto del país, una actividad autofinanciada. En otras palabras, los ingresos brutos de explotación de los sistemas eléctricos deben permitir:

- Cubrir los gastos de administración, operación y mantenimiento.
- Generar los fondos necesarios para atender el servicio de las deudas contraídas para la ejecución de los proyectos.

- Generar los recursos adicionales a los obtenidos por créditos, que requiera cada una de las entidades para financiar sus programas de expansión.
- a. Tarifas

Se debe propender hacia una política tarifaria que sufra que en todos los casos los gastos de funcionamiento y ser vicio de deuda de las empresas de energía eléctrica y que cuando lo permita la capacidad de pago de los usuarios y la naturaleza del servicio facilite la financiación de los gastos de expansión de los sistemas. Un nivel de tarifas inadecuado, que no permita el financiamiento, implica subsidios considerables de los contribuyentes a los usuarios del servicio. Las medidas tarifadas que se tomen deberán ser coherentes y coordinadas con las demás medidas económicas.
 - b. Crédito

La política de crédito de las entidades debe constituirse en parte integral de la política tarifada. Las entidades deben acudir al crédito para repartir en el tiempo los gastos de capital muy concentrados y lograr movimientos graduales en los niveles tarifarios.
 - c. Asignaciones Presupuestales

El gobierno gradualmente limitará las asignaciones presupuestales en el sector de energía eléctrica a la realización o al estímulo de inversiones no rentables que se justifiquen por su impacto social, o al fomento eléctrico en zonas de menos desarrollo. En cualquier caso, el monto de las asignaciones será el mínimo necesario y su carácter generalmente transitorio. El gobierno considera que destinar el producto de impuesto o partidas presupuestales al financiamiento permanente del sector de energía eléctrica se convierte en una transferencia a un servicio que tiene la posibilidad de financiarse a sí mismo.

2.4. *Asuntos Tecnológicos*

Muchos de los problemas del sector se hallan localizados en los sistemas de distribución de las empresas. El programa de subtransmisión y distribución que está iniciando el ICEL con financiación del BID solucionará una parte sustancial de los problemas aludidos ya que contempla no solo la construcción y adecuación de redes de distribución sino también la normalización de diseños, procedimientos de construcción y equipos, que permitirán la unificación de métodos y procedimientos en distribución a nivel nacional, con lo cual se facilitarán los intercambios de equipos entre las empresas y se orientará a la industria eléctrica nacional en forma efectiva.

Las empresas eléctricas pueden introducir varias mejoras en las funciones y responsabilidades relacionadas con la operación y mantenimiento de sus instalaciones. Las áreas importantes susceptibles de trabajo son las siguientes:

- Elaboración de programas de operación de las plantas generadoras orientados al despacho económico de las mismas.
- Elaboración de programas de reparación y mantenimiento preventivo, para tomar medidas adecuadas y efectuar estos programas oportuna y económicamente.
- Realización de programas periódicos de revisión y mantenimiento de los elementos de protección y control del sistema.

- Conducción de investigaciones cuidadosas de las fallas ocurridas en instalaciones o equipos y preparación de Informes para divulgación entre las demás empresas.
- Estudio cuidadoso de la utilización alterna de equipo retirado u obsoleto, incluyendo la posibilidad de reacondicionamiento.
- Preparación de programas de racionamiento y de restauración de servicio de suerte que en caso de presentarse cualquier eventualidad haya procedimientos definidos que reduzcan los efectos de la emergencia.

2.5. *Recursos Humanos*

Los problemas de recursos humanos de las entidades del sector ponen de presente la urgente necesidad de emprender un plan de desarrollo de tales recursos con los siguientes lineamientos generales.

- a. La coordinación de los programas de estudio y adiestramiento de las universidades y centros de capacitación con los de las empresas de servicio eléctrico a fin de vincular a los nuevos profesionales, técnicos y demás personal a las disciplinas de las empresas eléctricas. En particular conviene destacar la importancia del programa de capacitación que está realizándose entre ICEL y el SENA.
- b. Acelerar el proceso de integración institucional discutido anteriormente, para utilizar en forma más eficiente los escasos recursos humanos de que disponen las empresas y para que las entidades pequeñas aprovechen las experiencias de aquellas entidades que en largo tiempo han logrado adquirirla.

3.0. *INVERSIONES*

3.1. *Inversiones Totales*

Las inversiones totales en los diferentes programas han tenido un crecimiento elevado en el período, de cerca de \$200 millones en 1965 a \$2.527 millones en 1971 y a \$2.471 millones en 1972.

Las inversiones en generación en el período 1965-1972 se han incrementado de \$134 millones en 1965 a cerca de \$1.540 millones en 1972 con una tasa de crecimiento anual que oscila entre el 46% y el 86%. Sin embargo, en 1965 las inversiones en generación representaban el 67% de las inversiones totales realizadas, en 1971 disminuyeron a cerca del 54.1% y en 1972 aumentaron al 62.3%.

En lo que respecta a programas de interconexión y transmisión, las inversiones han pasado de \$46 millones en 1965 a \$606 millones en 1971 y llegarán a \$294 millones en 1972.

El aumento de inversiones en los últimos años se debe a las obras de interconexión en la Costa y en el centro del país a 220 kv principalmente, aunque en transmisión se han registrado descensos en inversiones como consecuencia de las grandes inversiones en generación e interconexión.

3.2. *Financiación de Inversión*

Históricamente el presupuesto nacional ha representado desde el 14% al 52% de las inversiones. El crédito externo ha oscilado entre 35% y el 63%, el crédito interno entre el 2% y el 7% y los recursos propios han oscilado entre el 4% y el 28%.

El crecimiento anual de las fuentes de financiamiento muestran también que hubo un aumento considerable en la utilización del crédito externo e interno en 1968 y una disminución en la necesidad del presupuesto nacional, situación que se repite en 1970 y en 1972 con mayor utilización del crédito externo y aumento en la utilización de los recursos propios de las empresas que en 1968 representaron tan solo el 3.5% de la inversión en el año. En 1971 se observa la mayor utilización del crédito externo en las inversiones, debido a la gran magnitud de los proyectos que se están ejecutando, como son las Centrales de Alto Anchicayá, Chivor, Termo- norte de Barranquilla y las líneas de interconexión del Sistema Central de la Costa.

La baja utilización de los recursos propios en las inversiones y el alto porcentaje representado por el presupuesto nacional indican la baja capacidad financiera de la mayoría de las empresas de energía eléctrica del país, aún no autosuficientes en la prestación del servicio. El ICEL, que canaliza casi totalmente el aporte presupuestal para el sector eléctrico, es, después del INCORA, el Instituto descentralizado que recibe mayor aporte considerando las asignaciones presupuestales para transferencia CVC, CORELCA, etc. Su Inversión se ha venido financiando con partidas crecientes del presupuesto, y la deuda contraída por empréstitos internos o externos se ha venido sirviendo en gran parte como deuda pública.

Los porcentajes de inversión total del ICEL financiados por el presupuesto nacional fueron del 35.2% y el 24.8% para 1967 y 1968 respectivamente. Los porcentajes correspondientes para estos mismos años, del financiamiento mediante créditos externos para el ICEL fueron del 46.2% y 63.0%. La financiación de un porcentaje tan alto mediante créditos externos sería adecuada si las inversiones fueran recuperables y la deuda se sirviera mediante ingresos por venta de energía. Las partidas para servicios de la deuda del ICEL en 1967, 1968, 1969, 1970 y 1971 fueron respectivamente de \$20.2, \$45.5, \$84.7, \$114.8 y \$184.0 millones para 1972 se ha previsto cerca de \$239.0 millones. Estas cantidades representan respectivamente los siguientes porcentajes sobre la asignación presupuestal al Instituto y en los correspondientes años: 13.5%, 22.3%, 37.1%, 36.4%, 26.4% y para 1972 se calcula en 45.9%.

3.3. *Programas Principales*

a) *Proyectos de Generación*

Los proyectos de generación contemplan la construcción de centrales generadoras de gran tamaño con la participación financiera de varias entidades. En lo referente a satisfacción de demanda estos proyectos permitirán aumentar la capacidad instalada del país en aproximadamente 2.400 MW (de los cuales 400 MW están por definir) que garantizarán el suministro de energía hasta 1980.

Las economías de escala que se obtendrán con la construcción de estas centrales permitirán disponer de grandes volúmenes de energía con costos de generación inferiores a los actuales. A continuación se describen los principales proyectos en ejecución:

I. *Central Hidroeléctrica de Guatapé (Primera Etapa)*

Consiste en el primer desarrollo hidroeléctrico del río Nare, consta de un embalse útil de 19 millones de metros cúbicos, la capacidad instalada es de 280 MW (4 unidades de 70 MW cada una) actualmente ya entraron dos unidades y la entrada de las otras está prevista para febrero de 1972. Su costo es de US\$ 5.4.6 millones de los cuales US\$ 45 millones son financiados por el Banco Mundial y el resto por presupuesto nacional y recursos propios de las Empresas Públicas de Medellín (EPM), que es la entidad ejecutora. Esta central complementará al sistema de generación de EPM y contribuirá a atender los mercados del sistema interconectado a través de la red de interconexión de 220 kv.

II) *Unidades de Emergencia de Barranquilla.* El proyecto consiste en la instalación de dos unidades de 19.1 MW en Barranquilla, su costo total es de \$88.3 millones con financiación de EXIMBANK y First National City Bank por \$77.7 millones y \$10.6 millones por crédito interno; la entidad ejecutora es CORELCA y deberán entrar en servicio en enero de 1972. Su objetivo es atender la demanda de Barranquilla.

III) *Turbogas de Zulia.* Este proyecto consiste en la instalación de una turbina de 15 MW que emplea crudo en Zulia y está a cargo de Centrales Eléctricas de Norte de Santander. Su costo es de \$36.2 millones de los cuales serán financiados \$28.1 millones por crédito externo y \$8.1 millones por crédito interno. Atenderá la demanda del sistema de centrales y entrará en servicio en el segundo semestre de 1972.

IV) *Turbogas de Bucaramanga.* Este proyecto contempla la instalación de una segunda unidad turbogas de 15 MW en Bucaramanga, la entidad ejecutora es HILEBRIJA y su costo es de \$32 millones financiados por crédito externo en \$27 millones y \$5 millones recursos propios. Atenderá la demanda del sistema de HILEBRIJA y entrará en servicio en el primer semestre de 1972.

V) *Central Hidroeléctrica del Río Prado.* Este proyecto de uso múltiple, consiste en la construcción de un embalse regulador con una capacidad útil de 425 millones de m³ que servirá también para irrigar 8.000 hectáreas a cargo del INCORA. La entidad ejecutora es el ICEL, el costo total de la obra es de \$553 millones de los cuales el BID ha financiado US\$ 8 millones y el resto ha sido financiado por proveedores a través de bancos extranjeros y el pre supuesto nacional. La central de Prado, con capacidad instalada de 51 MW, abastecerá de energía las zonas del Tolima, Huila y el pie del monte de Caquetá a través de la línea Flandes-Prado-Neiva. Formará parte del sistema interconectado y entrará en operación a mediados de 1972.

VI) *Termonorte de Barranquilla.* Será el primer desarrollo de generación de CORELCA y atenderá los mercados de Atlántico, Bolívar y Magdalena por medio de las líneas de interconexión que actualmente construye la Corporación. Tendrá una capacidad de 132 MW con dos unidades termoeléctricas de 66 MW cada una.

La financiación de este proyecto estará a cargo del gobierno y Bancos de Desarrollo Alemanes (\$ 300 millones) y del presupuesto nacional (\$ 70 millones), para un costo total de \$ 370 millones. La entrada en operación de esta central está prevista para el segundo semestre de 1972.

VII) *Central Hidroeléctrica de Río Negro.* Esta Central está situada al noroeste de Cundinamarca, tendrá una potencia de 10 MW y su ejecución está a cargo de la Electrificadora de Cundinamarca. El costo total de la obra es de \$67.2 millones, financiados por proveedores, bancos locales y aportes de presupuesto nacional. Este proyecto deberá suministrar energía a la zona de influencia de la hoya del río Negro con un total de 50 poblaciones en los departamentos de Cundinamarca, Caldas, Tolima y Boyacá. Entrará en operación a fines de 1973.

VIII) *Central Hidroeléctrica de Florida II*: La entidad ejecutora de este proyecto es Centrales Eléctricas de Cauca (CEDELCA) con recursos del empréstito francés del ICEL, empréstitos locales, presupuesto nacional y recursos propios de CEDELCA. El costo total de la obra es de \$ 95 millones, tendrá una capacidad instalada de 24 MW, utilizará las aguas del río Cauca y dispondrá de un embalse de regulación diaria. La Central atenderá los mercados eléctricos del Cauca y Nariño, operará en forma coordinada con la Hidroeléctrica del río Mayo y quedará interconectada al sistema de la CVC y al sistema Central por medio de la línea Popayán-Cali que actualmente construye el ICEL.

IX) *Termozipaquirá III*. Consiste en la adición de una nueva unidad de 66 MW a la planta de Zipaquirá de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. El costo total será de \$3 18.1 millones de los cuales se financiarán \$159.9 millones con crédito externo y el resto serán recursos propios de la Empresa. Entrará en servicio en 1973.

X) *Central Hidroeléctrica de Alto Anchicayá*. La construcción de esta central está a cargo de la CVC y su ejecución se adelanta con recursos del presupuesto nacional, recursos propios de la CVC y un empréstito del BID por \$58.8 millones de dólares. El costo total del proyecto se calcula en \$1.562 millones. La Central servirá para solucionar el problema de suministro de energía a la zona sur occidental del país y de apoyo al sistema interconectado haciendo que el sistema de la CVC se convierta en sistema exportador de energía en los primeros años de operación de la Central. La programación y estudio de este proyecto se ha realizado conjunta mente con el proyecto de Chivor.

La Central tendrá una capacidad de 340 MW y deberá entrar en funcionamiento a fines de 1974. Ya se terminaron las vías de acceso, campamentos y se trabaja en cinco frentes: túnel de desviación, rebosadero, túnel de carga, casa de máquinas y túnel de fuga.

XI) *Central Hidroeléctrica de Chivor (Primera Etapa)*. Este es el primer proyecto de generación que construye la Sociedad de Interconexión Eléctrica SA. Consiste en el aprovechamiento hidroeléctrico del río Batá, tendrá en su primera etapa una capacidad instalada de 500 MW y un embalse útil de 765 millones de metros cúbicos.

El costo total del proyecto asciende a US\$ 146.2 millones financiados con empréstitos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por US\$ 86.4 millones y los aportes de los socios de ISA. En particular los aportes de ICEL serán recursos del presupuesto nacional al igual que parte de los aportes de la CVC.

Tales aportes de presupuesto están previstos en el plan de inversiones públicas. Los estudios y diseño de la Central están completamente terminados, lo mismo que los campamentos y las vías de acceso principales, el río fue desviado y las obras civiles de la presa se están iniciando.

La Central está prevista para entrar en operación en 1975. La energía generada en la Central de Chivor beneficiará prácticamente a todos los sistemas eléctricos interconectados del país.

A continuación se describen los principales proyectos para ejecución inmediata:

I) *Termobarranca III*: Esta nueva unidad de 66 MW servirá al mercado del Nordeste. Su costo total será de \$260.8 millones de los cuales \$210.8 corresponden a créditos externos y el resto será financiado con aportes del presupuesto. Se espera que esta Central entre en operación a mediados de 1974.

II) *Termopaipa II*: Consiste en la adición de una nueva unidad con capacidad mínima de 33 MW a la planta existente.

El costo total de la obra será \$144 millones. Por créditos ex ternos se obtendrán \$104 millones y el resto serán recursos propios de la Electrificadora de Boyacá. Se espera que entre en servicio a principios de 1974.

III) *Termonorte de Cartagena.* Será el segundo desarrollo de CORELCA para atender el sistema interconectado de la Costa. La capacidad instalada será de 100 MW. El costo total será de \$332 millones de los cuales \$252 millones serán financiados con créditos internos y recursos propios de CORELCA.

b) Proyectos de Transmisión e Interconexión

El efecto de las nuevas líneas de interconexión y transmisión que actualmente se construyen o están previstas para construcción en el período 1970-1980 permitirán un mejor aprovechamiento de las nuevas centrales generadoras. Con ellas podrán transportarse grandes volúmenes de energía entre los principales mercados eléctricos del país, que cubrirán el déficit que se presenta en algunos mercados. Además, las líneas de transmisión permitirán atender mercados aislados desde los sistemas grandes con lo cual tales mercados podrán disfrutar de la energía barata que generan las centrales de gran tamaño. Igualmente, se podrá realizar la operación coordinada de los embalses existentes y proyectados con el objeto de aprovechar los regímenes hidrológicos y de lluvias que se presentan en las distintas regiones. De otro lado, las nuevas líneas serán los elementos de integración física de los sistemas eléctricos, factor indispensable para la integración institucional de las empresas.

A continuación se describen las características de los proyectos.

I) *Flandes-Prado-Neiva.* Doble circuito entre Flandes y Prado y circuito sencillo entre Prado y Neiva a 115 kv, con una longitud de 180 km y con una capacidad de transporte de 45 MW, su costo es de \$46.5 millones, con financiación del BID y presupuesto nacional. Su entrada será a fines de 1971. Estas líneas permitirán el suministro de energía al Tolima y Huila desde el sistema central mientras entra HIDROPRADO. Además adicionará la capacidad de HIDROPRADO al sistema central interconectado. La entidad ejecutora es el ICEL.

II) *Línea Medellín-Bolombolo.* 45 Km de longitud, circuito sencillo a 115 kv y capacidad de transporte hasta 35 MW. La entidad ejecutora es el ICEL, el costo total es de \$8.9 millones con financiación externa del crédito francés por \$2.1 millones y presupuesto nacional. Su fecha de entrada prevista para finales de 1971 beneficiará a los circuitos de Suroeste y Támesis de Antioquia.

III) *Línea Popayán-Cali.* Tiene una longitud de 120 km, doble circuito a 115 kv, capacidad de transporte de 50 MW la entidad ejecutora es el ICEL y su costo total es de \$38.5 millones financiados con crédito de proveedores y presupuesto nacional. Esta línea permitirá la integración de los sistemas del Cauca y Nariño al Valle y por lo tanto al sistema de interconexión nacional. La fecha de entrada en servicio está prevista para el año de 1972.

IV) *Línea Medellín-Santa Fe.* 44 km de longitud, circuito sencillo a 115 kv y capacidad de transporte del orden de 35 MW. La entidad ejecutora de este proyecto es el ICEL y su costo total es de \$8.9 millones de los cuales \$2.1 millones están financiados con el empréstito francés del ICEL y el resto con partidas del presupuesto nacional y créditos

internos. La línea abastecerá de energía al circuito de occidente en Antioquia y entrará en servicio a fines de 1971.

V) *Magangue-Mompós*. Línea de circuito sencillo a 66 kv, longitud de 45 1cm. La entidad ejecutora es el ICEL y su costo es de \$5.7 millones con financiación del crédito francés y presupuesto nacional. Esta línea abastecerá a Mompós y la región aledaña. La fecha de entrada está fijada para los primeros meses de 1972.

VI) *Bucaramanga-Barrancabermeja*. Tiene una longitud de 95 km, está diseñada para 220 kv con un circuito sencillo y una capacidad de transporte aproximada de 150 MW, su costo total es de \$43 millones financiados con crédito externo en \$29.3 millones y el resto por créditos internos y aportes de presupuesto. Su entrada está prevista para el segundo semestre de 1974. La entidad ejecutora es HILEBRIJA.

VII) *Paipa-Bucaramanga-Cúcuta*. Las características de la línea Paipa-Bucaramanga son: circuito sencillo, diseñado para operar a 220 kv aunque originalmente se energizará a 115 kv; su capacidad de transporte es de unos 150 MW.

La línea Bucaramanga-Cúcuta tiene una longitud de 155 km, está diseñada para 220 kv pero inicialmente estará energizada a 115 kv con circuito sencillo y capacidad de transporte de 100 MW. El costo total de esta obra es de \$123 millones de los cuales \$70 millones son financiados por el crédito francés y proveedores y el resto por aportes del presupuesto nacional. El ICEL es la entidad ejecutora y su entrada en servicio está prevista para junio de 1973.

VIII) *Neiva-Altamira-Florencia*. La línea tiene una longitud total de 185 km, está diseñada para 115 kv, el tramo Altamira-Florencia será energizado inicialmente a 33 kv. El costo total de la obra incluidas las subestaciones, es de 19.4 millones. El ICEL está a cargo de esta obra y se prevé su entrada en servicio para fines de 1973.

IX) *Bolombolo-Quibdo*. La línea tiene una longitud de 150 km con circuito sencillo y una capacidad aproximada de 20 MW. El costo total es de \$27.2 millones, financiados \$14.7 millones por el crédito francés y el resto aportes del presupuesto nacional. La entidad ejecutora es el ICEL y se prevé su entrada para el segundo semestre de 1973.

X) *Cartagena-Barranquilla-Santa Marta*. Línea Cartagena-Barranquilla: energizada a 220 kv con longitud de 120 1cm doble circuito y con capacidad de transporte de 200 MW. Línea Barranquilla-Santa Marta: 100 km de longitud, energizada a 115 kv con circuito sencillo para 50 MW de capacidad de transporte; estas líneas constituyen la red inicial de interconexión de la Costa Atlántica que adelanta CORELCA y que deberá entrar a mediados de 1972, su costo total es de 300 millones de pesos financiados por crédito de proveedores, recursos propios y el presupuesto nacional.

XI) *Guatapé-Barrancabermeja*. Esta línea consta de un circuito sencillo a 220 kv con una longitud de 195 km, fue licitada y está próxima a ser adjudicada, su costo total será de \$ 102 millones incluyendo subestaciones, de los cuales el financiamiento de la moneda local estará a cargo de ICEL. Esta línea será ejecutada por ISA y cierra el anillo de interconexión a 220 kv asegurando la continuidad del servicio al Nordeste. Su fecha de entrada está prevista para el segundo semestre de 1974.

XII) *Guadalupe-Cerromatoso*. Tendrá una longitud de 142 km, a 220 kv y una capacidad de transporte del orden de 140 MW con doble circuito. Su costo total será de \$135.7 millones con financiación por crédito externo de \$98.4 millones. Esta línea suplirá la demanda de la planta de Níquel de Cerromatoso y podrá servir para una primera interconexión del Sistema Central con el sistema de CORELCA.

XIII) *Línea Chivor-Paipa*. Servirá para interconectar el sistema del Nordeste con la planta de Chivor. Tiene una longitud de 100 km, a 220 kv y doble circuito. El costo total de la línea es de \$98.2 millones y se financiarán \$80.6 millones con crédito externo. La entidad ejecutora es ISA. La línea está programada para entrar en operación a mediados de 1974.

Proyectos de Distribución

- c. Estos proyectos, complemento indispensable de generación y transmisión, inciden directamente en el mejoramiento del servicio y en la satisfacción de la demanda. Con la remodelación de las redes de distribución podrán reducirse considerablemente las pérdidas. Las empresas eléctricas obtendrán beneficios adicionales y los usuarios dispondrán de mejor servicio. La ampliación de las redes permitirá atender nuevos clientes y beneficiar zonas marginadas que carecen de servicio.

El paso más importante que se ha dado en distribución ha sido el programa nacional de subtransmisión y distribución urbana que lleva a cabo el ICEL. Su costo total asciende a US\$ 43.2 millones. Se está estudiando la capacidad de aporte de las entidades beneficiadas directamente con el programa y la contrapartida del gobierno nacional y se ha iniciado la adquisición de materiales. Este programa va a beneficiar a catorce departamentos y en principio a 130 municipios por medio de redes de distribución y 2.056 km de líneas de subtransmisión.

Dentro del mismo programa se llevó a cabo la elaboración de un manual de normas de diseño y construcción aplicable a todos los sistemas eléctricos del país. Siguiendo las políticas definidas para el sector, se están comenzando a destinar recursos del presupuesto nacional a programas de baja rentabilidad y elevado impacto social; tal es el caso de la electrificación rural para el cual se ha asignado una partida de \$6 millones para el próximo año y hay una reserva de \$8 millones de 1970.

XI

TRANSPORTE

1.0. DESCRIPCION

Se entiende por problemas del sector transporte los relacionados con la planeación, construcción, explotación y regulación de los servicios de movilización de carga y pasajeros. Estos servicios se prestan a través de los siguientes medios: automotor, férreo, aéreo, marítimo, fluvial y de tubería; este último, íntimamente relacionado con la industria petrolera, será tratado en otra sección.

La planeación de los programas de inversión en el sector corresponde al Ministerio de Obras Públicas en lo referente a carreteras, ferrocarriles y puertos marítimos y fluviales, en coordinación con sus entidades adscritas: Fondo Vial Nacional, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Instituto Nacional del Transporte, Ferrocarriles Nacionales, Empresa Puertos de Colombia, Asociación Nacional de Navieros⁴⁹; al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil en lo referente a construcción, mantenimiento y ampliación de aeropuertos, operación de las comunicaciones, y reglamentación y control del comercio aéreo y la aviación civil; al Ministerio de Desarrollo Económico, en coordinación con la Corporación Financiera del Transporte, en lo relacionado con la adquisición y reposición de equipo automotor, construcción de terminales y promoción de empresas de transporte; al Ministerio de Defensa, Armada Nacional, Dirección General Marítima y Portuaria, en lo relacionado con la marina mercante, la investigación marítima internacional y de cabotaje, así como también de los puertos del país; y a las Secretarías de Obras Públicas Departamentales y Municipales, en lo relacionado con caminos construidos con fondos regionales. El Departamento Nacional de Planeación, a través de su División de Transporte, coordina los planes y programas de estas entidades, orientándolas hacia la consecución de metas comunes.

1.1 *Inventario Físico*

1 *Transporte Automotor*

La red vial existente actualmente en el país, clasificada por especificaciones y jurisdicción, se detalla a continuación: (en el cuadro siguiente faltan por incluir unos 4.000 kilómetros de vías, principalmente municipales y privadas).

	Nacionales	Departamentales	Total	%
Pavimento	4.819	433	5.252	13.16
Grava	14.419	14.286	28.705	71.94
Tierra	205	5.737	5.942	14.90
Total	19.443	20.456	39.899	100.00
%	48.73	51.27	100.00	

En cuanto al equipo existente actualmente en el país, los datos disponibles son precarios y poco fidedignos. La información que se presenta a continuación debe tomarse simplemente como orden de magnitud:

⁴⁹ La Asociación Nacional de Navieros, ADENAVI, es un organismo privado. Opera con el Ministerio de Obras Públicas bajo contrato.

			Vehículos
Pasajeros:	1.	Automóviles y Camperos	130.000
	2.	Camionetas	10.300
	3.	Buses	21.400
Carga:	1.	Camiones y Volquetas	48.400
	2.	Panelos y Pick-ups	46.800
	3.	Otros	9.000
Total:			265.900

2 Transporte Férreo

Los Ferrocarriles Nacionales cuentan con 3.436 kilómetros de vías sencillas, de 91 cm. de ancho. Aproximadamente la mitad de la línea corre por terrenos planos y ondulados y el resto por zonas montañosas con pendientes hasta del 4% y curvaturas igualmente restrictivas.

El equipo de tracción y material rodante puede discriminarse así:

Locomotoras Diesel	146
Vagones, góndolas y plataformas	4.420
Rejas	372
Carros-tanques	452
Carros-neveros	10
Coches pasajeros y restaurantes	348
Carros fruteros	440
Furgones	29
Autoferros	32

Con respecto a la utilización del sistema, las líneas con mayor tráfico son:

Línea	Toneladas diarias (Ambos sentidos)
Gamarra-Puerto Salgar	2.300
Bogotá-Facatativá	1.700
Facatativá-Puerto Salgar	1.650
Medellín-Puerto Berrío	1.650
Gamarra-Santa Marta	1.500
Buenaventura-Cali	1.450

Actualmente la Empresa Puertos de Colombia tiene a su cargo los puertos marítimos más importantes. El puerto de Buenaventura moviliza alrededor del 50% de la carga de importación y exportación del país.

El movimiento portuario de importación y exportación en los últimos años, expresado en miles de toneladas, se detalla a continuación:

Año	Barranquilla	Santa Marta	Cartagena	Buenaventura	Total Puertos Mayores
1966	446	501	324	1.174	2.445
1967	309	361	191	940	1.801
1968	418	470	284	1.183	2.355
1969	424	415	253	1.230	2.421
1970	470	526	283	1.294	2.573

3 Transporte Marítimo

La operación marítima internacional ha estado a cargo de empresas privadas. El gobierno ha fomentado el desarrollo de la Flota Mercante Grancolombiana, la cual posee una posición destacada en el ámbito internacional. La Flota, además de los servicios de transporte marítimo, desarrolla algunas actividades de cabotaje mayor. La Compañía Nacional de Navegación (NAVENAL), ha estado operando barcos en los últimos años, prestando servicio marítimo en el Caribe y movimiento costero entre puertos mayores y menores.

4 Transporte Fluvial

Son navegables en Colombia el río Magdalena y la mayoría de los ríos afluentes del Orinoco y del Amazonas, en el oriente y sur del país. Igualmente son navegables algunos tramos de los ríos Cauca, Atrato, San Juan, Patía, y otros de menor importancia en la vertiente del Pacífico. Sobre un total operado o semioperado de más de 6.600 kilómetros, 900 kilómetros corresponden al sistema del río Magdalena (Dorada-Barranquilla), el cual es navegable durante los doce meses del año entre Barrancabermeja y la costa. Los puertos fluviales del río Magdalena aparentemente poseen capacidad suficiente para la demanda actual.

5 Transporte Aéreo

Aeropuertos

El país cuenta en la actualidad con 609 aeródromos: 71 pertenecen al Fondo Aeronáutico Nacional, 77 a otras entidades y organismos del sector público. El resto a entidades privadas.

La gran mayoría de los aeropuertos son prácticamente pistas de aterrizaje formadas por una faja de terreno natural nivelado, con superficie en hierba y sin terminal de pasajeros. Los siguientes aeropuertos comerciales tienen su zona de aterrizaje pavimentada: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga⁵⁰, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Santa Marta, Barrancabermeja, Pasto, Manizales, Neiva, Arauca, Ocaña, Corozal, Ibagué y Cartago. Actualmente se adelanta la pavimentación del aeropuerto de San Andrés.

Todos los aeropuertos anteriormente anotados, excepto Neiva, Arauca, Ocaña, Corozal, Ibagué y Cartago, están acondicionados para recibir aviones tipo Jet. Además, actualmente se acondicionan para tal efecto los aeropuertos de Armenia y Riohacha y se pro grama el acondicionamiento de la pista del aeropuerto de Leticia. En el resto de los aeropuertos se efectúa la operación con a de capacidad media e inclusive, en la mayoría de los casos, con avionetas.

Ayudas de Navegación

El país cuenta con una red de 45 radiofaros duplicadores con potencias que oscilan entre 200 y 3.000 vatios. Además se han instalado y se encuentran en servicio 11 radiofaros sistema VOR y en proceso de instalación 5 más.

⁵⁰ Gómez Niño y próximamente Palonegro. Este último permitirá la Operación con aviones tipo Jet.

Igualmente, se dispone en el aeropuerto de Bogotá de un equipo medidor de distancia (DME), y de un sistema de aterrizaje por instrumentos (ILS). En proceso de instalación y como complemento del anterior, un sistema visual de luces de aproximación (ALS). Por otra parte se adquirió un radar de vigilancia de largo alcance para el centro de control de Bogotá, que se dará al servicio en el transcurso del presente año.

Sistemas Eléctricos

Se tienen iluminadas las pistas de los siguientes aeropuertos: Bogotá, Barranquilla, Cali, San Andrés, Cartagena, Santa Marta) Barrancabermeja, Pereira, Girardot San Marcos y Tulúa.

Por otra parte se dispone de sistemas de indicación visual (luces VASI) en los siguientes aeropuertos: Bogotá, Barranquilla, Cali, San Andrés, Cartagena, Santa Marta, Pereira y Pasto. En proceso de instalación Barrancabermeja y Cúcuta.

Equipo Aéreo

Operan en Colombia 840 aeronaves civiles clasificadas así⁵¹:

Tipo de Aeronave	Número
Comerciales	225
De trabajos especiales	282
De aviación civil	33
De turismo y enseñanza	245
De aviación ejecutiva	37
Otros	18
Total	840

Empresas de Aviación

El transporte comercial interno de pasajeros y carga, se lleva a cabo por medio de 28 empresas. AVIANCA, 8AM y AEROCODOR movilizan el 90% de los pasajeros nacionales. En cuanto al transporte internacional, en la actualidad 14 empresas prestan el servicio con el exterior; AVIANCA, 8AM y AEROCODOR son las únicas nacionales que operan vuelos internacionales. Registran el 50% del movimiento de pasajeros en esa operación.

Efectividad del Sistema Aeroportuario

Del total de los aeropuertos colombianos, 49 registran cerca del 96% de la actividad aérea. Igualmente, de estos 49 aeropuertos, los 10 primeros movilizan un 81% del total y El dorado solo representa el 28%.

Los aeropuertos de Barranquilla, Cali, Medellín, San Andrés y Bogotá, movilizan cerca del 100% de los pasajeros Internacionales. Este último registra el 70%.

Con el mejoramiento de otros medios de transporte, especialmente carreteras, el transporte aéreo de carga ha venido perdiendo importancia en los últimos diez años y se supone no van a cambiar la tendencia en el futuro.

1.2. *Inversiones*

⁵¹ Registradas en el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (diciembre de 1971).

El cuadro siguiente resume el monto de las inversiones durante el período 1963-1969 en los diferentes medios de transporte.

**VALOR DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA
POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL**

(Millones de pesos)

Años	Automotor *	Férreo	Marítimo	Fluvial	Aéreo	Total
1963	558	94	39	N. D.	28	719
1964	616	145	17	N. D.	57	835
1965	711	106	89	N. D.	28	934
1966	760	90	157	17	39	1.187
1967	887	355	182	26	51	1.501
1968	1.174	169	113	24	111	1.591
1969	1.367	531	170	33	95	2.196

* No incluye la inversión de los departamentos, municipios, corporaciones regionales, ejército y particulares.

FUENTE: Informes Contraloría, DNP-Unidad de Coordinación Presupuestal e informes de entidades.

Durante los últimos 20 años, el sector ha contado con 21 empréstitos⁵² por valor de US\$ 338.6 millones, de los cuales 13 por US\$ 227.0 millones, han correspondido a carreteras, 5 por US\$ 94.6 millones a los ferrocarriles y 3 por US\$ 17.0 millones a puertos marítimos.

La distribución de los empréstitos por organismos y medios, es la siguiente: (Millones de dólares).

	Carreteras	Ferrocarriles	Puertos
BIRF	135.6	94.6	—
BID	71.4	—	15.0
Bolsa & Eximbank ¹	20.0	—	—
Banco de Holanda	—	—	2.0
Total ²	227.0	94.6	17.0

¹ Bank of London and South America: 3.2 millones libras Eximbank Continental & Schroeder: US\$ 10.0 millones.

² No están contabilizados los créditos de proveedores.

Hasta el presente solo se ha utilizado cerca del 75% de tales empréstitos. 4 de ellos se firmaron en 1970 por US\$ 83.0 millones así: BIRF US\$ 32.0 millones (Puente de Barranquilla, Pailón-Buenaventura y plan de pavimentación), y bolsa US\$ 31.0 millones (Pasto Popayán y Santuario-Puerto Triunfo) y Bolsa Eximbank US\$ 20.0 millones para la adquisición de equipos de conservación.

Además de los créditos externos anteriormente citados y de los créditos de proveedores, la inversión en carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y transporte fluvial, se ha hecho principalmente con aportes del presupuesto nacional y en menor escala con recursos propios y créditos internos.

La Empresa Puertos de Colombia ha atendido sus inversiones básicamente con recursos propios y créditos. Sin embargo, en algunas ocasiones ha recibido aportes del presupuesto nacional.

⁵² No están contabilizados los créditos de proveedores.

2.0 *POLITICA*

2.1. *Criterios Generales*

El transporte, en todas sus modalidades, es un sector de servicios de importancia crucial para el desarrollo social y económico del país. Una mayor o menor capacidad y agilidad en el servicio tiene repercusiones inmediatas y directas en el bienestar, en el costo de la vida, en la disponibilidad de insumos para los demás sectores y en la movilidad de personas y de bienes. En consecuencia, el transporte es un determinante directo de los patrones de desarrollo de las ciudades, de las corrientes migratorias, de la rentabilidad de ciertas empresas, etc.

Esta característica especial del transporte le otorga un lugar de primera importancia en la estrategia de desarrollo de la nación. Los objetivos que aquí se identifican ofrecen la doble función de ser parte fundamental en la ofensiva del desarrollo, y soporte básico de las políticas y objetivos de los otros sectores.

Una *restricción fundamental* en este propósito la constituye la escasa disponibilidad de información adecuada, confiable y oportuna; por ello en muchos casos los objetivos no pueden llevarse al grado de detalle que sería deseable. En consecuencia, uno de los objetivos inmediatos y de mayor importancia en el sector lo constituye la revisión y corrección de los sistemas de recolección estadística existente, la identificación de los principales vacíos de información, el diseño de sistemas eficientes y permanentes de recolección de datos, y el procesamiento y análisis sistemático de esa información, que permita conocer con suficiente aproximación la situación existente, sus tendencias y la efectividad de las medidas adoptadas en cuanto a la consecución de metas y objetivos.

Políticas Generales

- Se deberá dar tratamiento prioritario a las soluciones de carácter colectivo.
- Las inversiones en transporte urbano deberán ser analizadas con un criterio de prioridades en base a la disponibilidad de recursos para la solución global de los problemas de desarrollo urbano.
- En cuanto a nuevas inversiones en infraestructura vial urbana deberá hacerse previamente un estudio sobre el óptimo uso de las facilidades existentes.
- Con el objeto de mantener los costos a niveles razonables deberán adoptarse medidas conducentes a la eficiente utilización del equipo, a la unificación de normas y especificaciones de equipos y a un eficiente proceso de mantenimiento.
- En materia tarifaria deberán establecerse metodologías que permitan revisión periódica de los costos, para evitar alzas exageradas.
- Deberá propenderse por una mayor participación del Estado en la prestación del servicio de transporte urbano para garantizar este en cualquier situación anómala.
- En cuanto a organización de empresas se deberá estimular la implantación de mecanismos administrativos dentro de las empresas que permitan un funcionamiento eficiente, a la vez que se debe impulsar el robustecimiento de las empresas con el fin de mejorar la calidad del servicio.
- Las autoridades de tránsito de cada ciudad deberán establecer medidas conducentes al mejoramiento de la administración del tráfico urbano así como estudiar alternativas de reestructuración de las rutas urbanas y reglamentación del uso de las vías.

2.2. *Importación y Ensamblaje de Vehículos*

Como se desprende de las consideraciones anteriores, es necesario adaptar las políticas con respecto a importación y ensamblaje de vehículos, con el objeto de proveer una conformación del parque automotor más acorde con las políticas propuestas en lo referente al transporte automotor, tanto urbano como intermunicipal. Dentro de las restricciones existentes por la capacidad actualmente instalada y las industrias complementarias, se debe propender a lo siguiente:

- Otorgar máxima importancia al ensamblaje de buses para el servicio urbano e intermunicipal de pasajeros.
- Adelantar con alta prioridad programas de ensamblaje de vehículos de carga.
- Definir políticas que tiendan a la unificación y especialización del parque automotor.
- Desarrollar industrias complementarias que garanticen la oportuna disponibilidad de insumos y partes, tanto para el ensamblaje como para el mantenimiento del parque.

Dadas las limitaciones de producción de la industria de ensamblaje, será necesario complementarla con una política de importación de vehículos acorde con los planteamientos anteriores. Por lo tanto, esta política debe estimular la importación de vehículos de carga y pasajeros de características similares a los ensamblados, y únicamente en la cantidad necesaria para suministrar los requerimientos de equipo no suplidos por la industria de ensamblaje. Al efecto, se debe establecer un régimen de aranceles y licencias que estimule esta política y desestime la importación de vehículos pequeños o suntuarios.

2.3. *La Política Urbana y el Transporte*

El desarrollo acelerado de las ciudades plantea una serie de interrogantes y problemas específicos en lo concerniente a la prestación de servicios adecuados y oportunos a la población creciente. Estos servicios se traducen en requerimientos inmediatos de obras de infraestructura física que no solamente resuelvan las graves deficiencias hoy existentes, sino que determinen e impulsen a su vez aquellos patrones de desarrollo urbano más adecuados para el caso particular de cada ciudad. De los servicios indispensables en la vida de la ciudad, el más influyente en las pautas finales del desarrollo lo constituye el transporte.

La existencia de un servicio barato, oportuno y eficiente es decisiva en el desarrollo más acelerado de unas zonas con respecto a otras, así como de los patrones generales que tal desarrollo implica. A su vez, cada solución comprende una serie de características y costos que deben ser analizados con detenimiento. En general, los requerimientos globales de transporte podrían considerarse como función de la demanda existente, es decir, del número de pasajeros-kilómetros en un determinado período.

Estos, a su vez, podrían considerarse como función directa de la población y su crecimiento (que determina el número de pasajeros y su tasa de aumento) y del patrón general de desarrollo urbano (que determina las distancias medias de los viajes demandados).

La prestación del servicio a esta demanda a su vez implica una decisión respecto a la característica del sistema (o sistemas): sistemas de transporte individual (automóviles, taxis, vehículos pequeños en general); transporte colectivo en pequeña escala, por zonas

(busetas, microbuses, etc.); transporte colectivo a mediana y grande escala (buses convencionales, buses metropolitanos, troles, etc.); transporte masivo (sistemas de carriles exclusivos para buses; transporte masivo sobre rieles: subway, monorriel, tren metropolitano, etc.); o alguna combinación de estos y otros sistemas posibles.

Esta decisión implica de inmediato los requerimientos de Infraestructura física (calles, avenidas, intersecciones, terminales, rutas exclusivas y derechos de vía, etc.), así como las características y cantidad del equipo necesario. Esta decisión implica, además de los costos de inversión ya mencionados, ciertos costos de operación del sistema en general y determinado nivel de servicio ofrecido (tiempos de espera y de viaje, comodidad, seguridad, etc.), así como una serie de costos sociales (ruido, congestión, contaminación del aire, destrucción de paisajes, etc.). Dentro de las múltiples consideraciones provenientes de otros sectores y que deben ser debidamente sopesadas en la determinación de políticas específicas en el desarrollo urbano, las consideraciones del sector de transporte tienden en general a buscar la máxima reducción en los costos para una distribución eficiente de los escasos recursos. En este contexto general, se pueden identificar una serie de objetivos globales:

Propender por patrones de desarrollo urbano que tiendan a reducir la longitud de los viajes hogar-trabajo, trabajo-hogar, que son los que tienen mayor carga e influencia sobre la demanda total por transporte. Estos patrones, según la ciudad, pueden ser de intensificación o crecimiento vertical, de establecimiento de centros o pequeñas ciudades agrupadas en un área metropolitana, etc. Tal reducción en distancias medias de viaje, atribuible a estos patrones, tiene como efecto secundario menor necesidad de calles y avenidas, y de infraestructura física en general. Al respecto, vale la pena citar algunas cifras del estudio del CID para Bogotá⁵³ para dar una idea de los costos asociados a la construcción de calles y avenidas, por hectárea nueva urbanizada:

Densidad de Urbanización	% Cesión para vías		Costo por hectáreas (\$)		Total
	Calles	Plan Vial	Calles	Plan Vial	
Baja	14.93	11.00	85.000	104.000	189.000
Media	16.23	11.67	93.000	110.000	203.000
Alta	17.10	14.50	97.500	136.000	233.500

O sea que al promover patrones de intensificación se obtienen ahorros adicionales, de esta magnitud, en requerimientos de vías por cada hectárea adicional, urbanizada bajo otros posibles patrones de desarrollo.

⁵³ CID, Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá, D. E., Universidad Nacional, Bogotá 1969.

3.0 METAS E INVERSIONES

Tabla No. 1

PRESUPUESTO NACIONAL PARA 1972 POR ENTIDADES Y PROGRAMAS

(Miles de pesos)

Fondo Aeronáutico Nacional	64.440
Construcción y Rehabilitación de Aeropuertos	64.440
Corporación Financiera del Transporte	50.000
Fomento del Transporte automotor	50.000
Fondo Vial Nacional	1.833.257
1—Estudios construcción y reconstrucción de puentes	92.280
2—Construcción y reconstrucción de carreteras troncales	679.550
3—Pavimentación de carreteras nacionales	400.000
4—Estudios y servicios técnicos	30.000
5—Conservación de carreteras nacionales	434.504
6—Construcción y reconstrucción de otras carreteras	121.600
7—Obras hidráulicas	41.503
8—Construcción y reconstrucción de accesos a ciudades y obras civiles	33.820
Fondo Nacional de Caminos Vecinales	194.753
Estudios construcción, reconstrucción y conservación de Caminos Vecinales	194.753
Instituto Nacional del Transporte	14.720
Fomento y control del transporte automotor	14.720
Ferrocarriles Nacionales	50.907
Rehabilitación general de los Ferrocarriles	50.907
Fondo Rotatorio de Valorización	32.000
TOTAL	2.240.077

Tabla No. 2

PRESUPUESTO NACIONAL PARA 1972 POR MEDIOS DE TRANSPORTE

(Miles de pesos)

Automotor	2.083.227
Férreo	50.907
Aéreo	64.440
Fluvial	41.503
Marítimo	*
TOTAL	2.240.077

* La empresa Puertos de Colombia, no recibe aportes de Presupuesto Nacional.

XII
COMUNICACIONES

1.0. *DESCRIPCION*

El sector de comunicaciones comprende principalmente los servicios de telefonía, telegrafía, telex, radiodifusión, televisión, y correos nacionales e internacionales, así como los servicios aeronáuticos y meteorológicos.

La entidad rectora del sector es el Ministerio de Comunicaciones, que señala y dirige la política gubernamental respectiva, reglamenta las correspondientes normas legales y controla su cumplimiento. Debe igualmente planear y evaluar las actividades del sector, en coordinación con cada una de las entidades públicas que lo conforman.

Cumplen tareas de planeación dentro del sector la Oficina de Planeación del Ministerio de Comunicaciones y las de cada una de las entidades ejecutoras a él adscritas. Los planes del sector son revisados e integrados a los programas nacionales de desarrollo, por el Departamento Nacional de Planeación.

1.1. *Medio de Comunicación*

El servicio de telefonía se presta en dos modalidades: local o urbano y de larga distancia o interurbano. Prestan el servicio local principalmente las empresas municipales, departamentales y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

El servicio de larga distancia nacional en la mayoría de los casos está a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones con excepción de los departamentos de Boyacá, Antioquia, Bolívar y Sucre donde se presta en su mayor parte por empresas departamentales.

La telegrafía y el telex, así como todos los servicios internacionales de comunicaciones son monopolio de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

Los servicios postales nacionales e internacionales están a cargo de la Administración Postal Nacional el llamado nacional y mediante contrato con la misma por la Empresa AVIANCA el denominado correo aéreo.

Los servicios de televisión tanto comercial como educativa, son prestados por el Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISION. Para las transmisiones educativas, el Instituto debe actuar en coordinación con el Ministerio de Educación siguiendo los delineamientos señalados por tal Ministerio. También corresponde a INRAVISION el servicio de radiodifusión estatal que opera con fines culturales, docentes e informativos.

Además le corresponde al Ministerio de Comunicaciones, a través de su División de Radio, la administración y control del espectro electromagnético, tanto en el aspecto técnico como en el del contenido de los mensajes.

A la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, CAPRECOM, le corresponde prestar los servicios médicos y administrar los fondos de seguridad social del personal de las entidades adscritas al Ministerio de Comunicaciones.

1.2. *Telefonía Local*

Este servicio se presta por medio de sistemas automáticos con un total de 603.000 líneas y de sistemas manuales con aproximadamente 17.300 líneas.

Este servicio es de carácter esencialmente urbano y con mayor concentración en las grandes ciudades, lo cual se hace evidente en el hecho que Bogotá, D. E., Medellín, Cali y Barranquilla cuentan con más del 70% del total de líneas telefónicas instaladas en el país.

El servicio de telefonía local está tendiendo hacia la automatización total como se deduce del creciente número de líneas automáticas y el relativo estancamiento del número de líneas manuales. La telefonía local automática representa ya algo más del 97% del total de la telefonía local.

La densidad telefónica del país, o sea el número de teléfonos por cada 100 habitantes, se compara favorablemente con la generalidad de los países latinoamericanos. Sin embargo, la diferencia con los países de mayor desarrollo telefónico equivale a varias décadas.

En el cuadro No 1, se puede ver la densidad telefónica total del país, comparada con la de otros países americanos, para el año de 1969.

Cuadro No. 1

País	No. de teléfonos por cada 100 habitantes
Estados Unidos	54.09
Canadá	42.13
Uruguay	7.23
Argentina	6.72
Colombia	2.64
México	2.48
Paraguay	0.85

La telefonía local se inició en Colombia en mayo de 1885 cuando se instalaron en Bogotá dos conmutadores manuales con capacidad total de 200 abonados de los cuales 47 entraron en servicio ese mismo año. Cuarenta y tres años más tarde, en 1928, se inicia en Colombia la era de la telefonía automática con la inauguración de la planta local de Pereira con una capacidad de 500 abonados.

1.3. *Larga Distancia*

La telefonía de larga distancia existe en Colombia desde 1921. Este servicio se prestó únicamente en forma manual hasta el año de 1961, cuando se introdujo el servicio semiautomático entre algunas localidades. La experiencia obtenida con estas instalaciones demostró las ventajas de utilizar la misma operadora para recibir la solicitud de comunicación y para establecerla, ahorrándose en costos de operación, disminuyendo el tiempo de interconexión y aumentando la utilización de los equipos.

La telefonía nacional de larga distancia se presta actualmente por medio de sistemas manuales, semiautomáticos y automáticos.

El servicio automático o discado directo se presta en 40 ciudades.

En el servicio semiautomático, una sola operadora interviene para establecer la comunicación. Este servicio se presta en las 40 ciudades que cuentan con discado directo y en algunas otras poblaciones que por razón de su tráfico tienen circuitos de acceso directo a la red nacional de larga distancia automática. El inicio manual (cuando interviene más de una operadora en el establecimiento de una comunicación) atiende los circuitos de las poblaciones menores y áreas rurales.

La telefonía internacional es prestada exclusivamente por TELECOM en forma manual a través de la estación terrestre de comunicaciones por satélite y de otros sistemas de radio.

1.4. *Telegrafía y Te*

La telegrafía se inició en Colombia en 1865 con un circuito entre Bogotá y Cuatro Esquinas. Se realizó generalmente con empresas privadas pero luego se nacionalizó y finalmente en 1964, estos servicios entonces prestados por el Ministerio de Correos y Telégrafos (hoy Ministerio de Comunicaciones) fueron integrados a TELECOM.

Los servicios de telegrafía y telex son prestados en Colombia exclusivamente por TELECOM.

Los servicios de telegrafía los presta TELECOM en 1.125 oficinas, de las cuales 240 cuentan con el servicio Gentex (telegrafía automática sobre la red conmuta telex) y las demás con sistemas manuales.

El telex es utilizado principalmente por el comercio, la industria y la prensa. Por esta razón su desarrollo está íntimamente ligado con el crecimiento económico del país. Actualmente este servicio se presta a cerca de 3.300 abonados particulares a través de 39 centrales.

El estado de estos servicios se compara favorablemente en relación a los mismos de los demás países americanos especialmente el servicio Telex. En 1968 la densidad o número de aparatos telex por cada 100.000 habitantes para varios países americanos fue la siguiente:

País	Abonado Telex por cada 1.000 habitantes
Canadá	8.97
Argentina	7.67
Uruguay	7.47
Estados Unidos	4.51
Colombia	4.48
México	4.35
Brasil	3.58
Paraguay	2.81

1.5. *Servicios Postales*

Los servicios postales a cargo de la Administración Postal Nacional comprenden: administración del correo tanto nacional como internacional, emisión, custodia y venta de las especies postales, intervención en la programación filatélica, alquiler de apartados y servicios postales financieros.

La organización nacional e internacional de los servicios postales en Colombia se ajusta a delineamientos generales de los convenios internacionales de la Unión Postal Universal y de la Unión Postal de las Américas y España, de las cuales es signataria Colombia.

La Administración Postal Nacional para cumplir sus funciones cuenta con siete seccionales o gerencias regionales con sede en Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Cali, Medellín e Ibagué. Sus 1.600 oficinas cubren prácticamente la totalidad del territorio nacional, más concretamente el 95% de los municipios y el 20% de los corregimientos cuenta actualmente con el servicio. Algunas de estas oficinas son operadas conjuntamente con TELECOM y se les denomina Tele postales.

Un aspecto importante del servicio es el hecho de que Bogotá concentra un volumen considerable de la correspondencia. Ella sola origina el 60% y distribuye en su territorio el 40% del total del correo nacional transportado por ADPOSTAL.

Los correos son el servicio de telecomunicaciones más antiguo en el territorio nacional. Sus orígenes se remontan a la época de la Colonia. En un principio fueron prestados por personas privadas, hasta su nacionalización en 1913. Colombia fue de los

primeros países del mundo en contar con el servicio de Correo Aéreo. Lo inició en 1920 la empresa aérea colombo alemana SCADTA, hoy AVIANCA.

1.6. *Radio y Televisión*

La radiodifusión colombiana comprende unas 340 emisoras entre las cuales solo la Radio Nacional es de carácter estatal. De ellas, unas 250 emisoras se encuentran organizadas (afiliadas, aso ciadas, etc.) en unas 10 cadenas, circuitos o sistemas cuyas principales emisiones se originan desde sus emisoras más importantes.

La televisión irradia actualmente con cubrimiento nacional a través de la red de INRAVISION y localmente en el centro del país por medio de dos canales. Uno opera con programación comercial y el otro con programación educativa para adultos. Además por la Red Nacional se difunden actualmente durante la mañana programas educativos y en la tarde comerciales.

Con excepción de la Radio Nacional y de unas pocas emisoras privadas, las demás radiodifusoras operan dejando dominar la actividad publicitaria y el ánimo de lucro sobre la calidad de sus programas.

Mientras que la producción de los espacios educativos es organizada y asumida íntegramente por INRAVISION, la de la programación comercial ha venido dejándose en manos de unas pocas empresas privadas. Esta situación presenta problemas equivalentes a los que tiene la mayoría de la actividad privada en la radiodifusión.

1.7 *Administración y control*

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley le corresponde al Ministerio de Comunicaciones la administración y el control del espectro electromagnético. Para efectos del control de emisiones operan actualmente cuatro estaciones monitoras localizadas en Bogotá, Cali, Barranquilla y Cúcuta. Próximamente pondrá en servicio otra en Medellín y se están adelantando los estudios para la construcción de una sexta monitora en Pasto.

Cada monitora posee los equipos necesarios para realizar las mediciones de frecuencia, intensidad de campo, ancho de banda, índice de modulación, etc., de las diferentes emisiones de acuerdo con disposiciones internacionales contenidas en el Reglamento de Radiocomunicaciones, emanado de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de la cual Colombia es miembro. Además en cada estación cuenta con los equipos necesarios para control del contenido de la información que es realizado con el fin de hacer cumplir lo dispuesto por el gobierno respecto a la utilización de los servicios de radio.

2.0. *POLITICAS*

2.1. *Criterios Generales*

Como es natural la política general del sector comunicaciones debe enmarcarse dentro de los objetivos generales de desarrollo del país. Para adecuarse a tales objetivos es importante identificar el impacto que una mejora en este sector tiene como clave para promover el desarrollo económico y social del país, y lograr su mejor unificación política y administrativa.

Este sector colaborará al máximo con el fin de facilitar a través de los diferentes medios de comunicación la implantación del Plan de Desarrollo a fin de que su política sea comprendida y apoyada por la gran mayoría de los colombianos y a la vez promover una amplia discusión con él fin de obtener el convencimiento de que lo resultante es lo más adecuado para el país y que existe una dirección con propósitos muy definidos.

Este es el sector mediante el cual se puede lograr con inversiones menores de las requeridas en otros sectores, la integración física del país, utilizando al máximo la capacidad instalada ya, como en el caso de las telecomunicaciones, y generando empleo como en el caso de los correos.

Dentro de la integración social se logrará una divulgación de los esfuerzos que se están realizando y se realizarán con el fin de obtener más igualdad de oportunidades de niveles de vida y en general de bienestar para así lograr constituir una organización colectiva justa y eficiente.

Dentro de la política de eliminar al máximo las diferencias en los niveles de educación se estudiará la utilización de un medio que tiene a la vez imagen y sonido y además es muy flexible como es la televisión y en general lograr una coordinación de los diferentes medios, radio, televisión, prensa, cine e industria editorial con el fin de participar en la consecución de este objetivo básico.

A través de la comunicación social se colaborará para establecer los sistemas con el objeto de que no sigan prosperando sino se reduzcan las diferencias en los niveles de consumo, estableciendo restricciones a los efectos de demostración causados por consumos suntuarios, conspicuos, copiados de países económicamente más avanzados.

La telefonía, la telegrafía, el telex y el correo resultan de especial importancia como infraestructura para estimular la producción y los servicios; fomentar la creación de nuevos negocios tanto en el país como en el exterior e inducir la industrialización. Por lo tanto se orientarán con el fin de que no constituyan un cuello de botella de la programación racional de estos sectores.

Con el fin de colaborar en la eliminación de las desigualdades, los servicios de este sector tratarán de no ser discriminatorios llevándolos en las ciudades al máximo número de zonas y ampliando al máximo la red de cubrimiento en el área rural. Dentro de estos planes vale la pena mencionarse el proyecto de llevar el servicio de correos a lo largo y ancho del país y los programas de telefonía rural.

La radio, la televisión y otros medios se utilizarán no solo para la información noticiosa, la publicidad, la educación, sino también en la recreación con el fin de estimular la actividad cultural por la responsabilidad del Estado en la programación de un auditorio que generalmente no tiene otra alternativa.

Las comunicaciones a la vez colaborarán para promover al máximo la mejora de los niveles de seguridad tanto en la urbe como en el campo.

El ensanche de las plantas solo se permitirá cuando realmente sea necesario, tratando así de lograr el mayor rendimiento de los equipos. Se propenderá por la normalización de los sistemas y su compatibilidad dentro de una planificación adecuada.

Las empresas, incluyendo las del Estado, deberán sostenerse y progresar, por lo menos a mediano plazo por sus propios medios y que se implantará una política de tarifas que conlleve una redistribución del ingreso.

Como se ve los servicios que programa el sector tienen una gran importancia como instrumento orientador del país, de su desarrollo y de las actividades que se hayan definido como estratégicas.

2.2. *Políticas Institucionales*

El Ministerio de Comunicaciones actuará más efectivamente como entidad rectora de la política del sector, orientando sus actividades dentro de los objetivos generales de desarrollo del país. A fin de lograr tales propósitos se revisará la legislación existente para adecuarla a la política establecida, al estado de los servicios y a los nuevos desarrollos tecnológicos.

Se fortalecerá y organizará la actividad planificadora dentro del sector, de manera que la Oficina de Planeación del Ministerio de Comunicaciones pueda coordinar efectivamente la programación de las inversiones, la asistencia técnica, las estadísticas básicas, los costos y los sistemas de tarifas, la evaluación de las actividades del sector y los programas de las entidades correspondientes. Con idéntico propósito se fortalecerá y orientará el funcionamiento de las oficinas de planeación de todas y cada una de las correspondientes entidades.

El Ministerio de Comunicaciones estructurará y promoverá un programa de capacitación del personal del sector, en forma unificada, que contemple los diferentes niveles técnicos. Este programa se llevará a cabo en forma descentralizada mediante una planeación adecuada utilizando en lo posible los distintos centros técnicos existentes.

2.3. *Políticas de Telefonía, Telex y Telegrafía*

Se realizarán estudios para desarrollar la telefonía de una forma más integral y equilibrada, estableciendo los nexos y coordinaciones necesarias entre los diferentes niveles del gobierno nacional, departamental y municipal. Se impulsará el crecimiento autónomo de las empresas locales que ya sean autosuficientes.

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM, propiciará la financiación de plantas telefónicas menores y efectuará las transferencias financieras conocidas como "participaciones" de los ingresos por larga distancia a las empresas locales, de acuerdo con estudios técnico-económicos que se realizarán.

Las empresas locales mayores constituirán áreas metropolitanas y se favorecerán las asociaciones nacionales o regionales de las telefónicas.

El crecimiento del sistema telex y telegráfico se incrementará de tal forma que guarde una relación más acorde con el desarrollo del país.

TELECOM asumirá la responsabilidad financiera y operacional de las plantas telefónicas de menos de 500 líneas de abonados y llevará a cabo los planes pilotos en telefonía rural que señale el Ministerio de Comunicaciones.

Se perseguirá una densidad que varíe entre los 5 y los 10 abonados para cada 100 habitantes para la telefonía local, de acuerdo con el tamaño y la actividad económica de cada ciudad.

2.4. *Correos*

A corto y mediano plazo la Administración Postal Nacional desarrollará el correo urbano como motor que permita el desarrollo del correo nacional y rural y además pondrá en marcha un plan destinado a lograr nuevos mercados en las ciudades, tales como los de publicaciones, el correo comercial y otros.

Perseguirá ampliar los servicios postales que impliquen menores costos, hará una revisión de las franquicias que en la actualidad representan una merma injustificada de sus ingresos y cuidará de las violaciones al monopolio postal.

A través de la expansión de sus servicios propenderá por el aumento en la tasa de crecimiento del tráfico postal y se constituirá en una importante fuente de empleo.

Se creará la oficina de planeación de la entidad a fin de que la misma pueda adelantar las funciones correspondientes.

2.5. *Televisión y Radio*

El Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISION continuará desarrollando su programa de instalación de emisores para llevar la señal al máximo número posible de localidades. Se facilitará la adquisición de receptores de televisión, a fin de que los actuales televidentes potenciales por el cubrimiento de la señal, puedan convertirse en efectivos. La descentralización de los servicios de televisión en canales locales se orientará al fortalecimiento regional.

Se buscará mejorar la situación de cartera del Instituto.

INRAVISION pondrá en práctica programas de adiestramiento acordes con sus necesidades de capacitación de personal, y revisará sus sistemas de enganche y promoción de personal, a fin de lograr una mayor especialización de las funciones, y una escala de remuneración más acorde con las características de los cargos respectivos, en comparación con otros equivalentes en el sector.

Respecto de las políticas de radio, se reorganizará la administración y el control del espectro electromagnético, adecuando las monitoras en equipamiento físico y humano con el fin de intensificar el control del contenido de las emisiones de radio, se reasignarán las frecuencias con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento del espectro electromagnético, se hará una revisión de los derechos que pagan los usuarios de las diversas frecuencias y se racionalizarán los servicios de radiocomunicaciones privadas tanto oficiales como particulares.

3.0. *METAS E INVERSIONES*

3.1. *Telefonía Local*

El servicio de telefonía contempla un vasto plan de inversiones. Estos planes serán ejecutados por las entidades encargadas de prestar el servicio y su financiación se llevará a cabo en su mayor parte con crédito de proveedores. Este aspecto de financiación de ampliación de los servicios será objeto de un cuidadoso estudio con el fin de fijar políticas claras al respecto. Sintéticamente los planes de inversión más importantes son los siguientes:

- Las Empresas Públicas de Medellín aumentará su capacidad en 64.500 nuevas líneas.
- La Empresa de Teléfonos de Bogotá ensanchará su planta en 70.000 líneas e instalará equipos buscapersonas, radioteléfonos móviles y equipos de modulación por impulsos codificados. Este último equipo permite la transmisión de 24 conversaciones simultáneas sobre un solo par, lo cual permite grandes ahorros en el ensanche de los enlaces troncales especialmente los largos. Además terminará

los programas actualmente en marcha de presurización a gas de sus redes y de ampliación de 92.700 líneas.

- Las Empresas Municipales de Cali ensanchará en 21.950 líneas además de las 20.000 que actualmente instala.
- La Empresa Nacional de Telecomunicaciones está adelantando un plan de adquisición, instalación y ensanche de plantas telefónicas en los departamentos de Tolima, Valle, Córdoba, Santanderes, Costa Atlántica y Territorios Nacionales.
- La CAR dotará de servicio telefónico local a 39 municipios de la región a su cargo, mediante la instalación o ampliación de plantas telefónicas locales de diferentes tamaños.
- Las Empresas Departamentales de Antioquia (EDA) instalará plantas telefónicas automáticas o automatizará las existentes en todos los municipios a su cargo.
- Varias otras empresas de servicio telefónico local contemplan también ensanches sustanciales de sus servicios, dentro del objetivo de lograr la ampliación y fortalecimiento de la telefonía local. El monto total de estas inversiones es de aproximadamente Col. \$ 2.200 millones.

3.2. *La Empresa Nacional de Telecomunicaciones con financiación del Banco Mundial y con recursos propios ejecutara entre otras las siguientes obras:*

- Terminación de la red troncal de microondas mediante la instalación de los circuitos a la Costa y Cúcuta.
- Interconexión por microondas con los sistemas de larga distancia de Ecuador y Venezuela.
- Instalación de nuevas centrales de tránsito interurbano y ensanche de varias existentes.
- Redistribución de los equipos de radio VHF. ampliando y mejorando las rutas de alto tráfico no servidas por micro ondas.
- Para mejorar el servicio telefónico automático, instalará equipos de facturación automática (toll-ticketing) en las ciudades de mayor tráfico interurbano y que ya cuentan con servicios de discado directo.

Además, la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR) dará ser vicio telefónico automático de larga distancia a los 39 municipios del área a su cargo y las Empresas Departamentales de Antioquia (EDA) terminarán la automatización de los servicios telefónicos interurbanos en ese departamento; el Ministerio de Comunicaciones a través de TELECOM realizará proyectos pilotos de telefonía rural, que sirvan de base al futuro y urgente desarrollo de este servicio en el país.

El monto aproximado de estos programas es de \$ 350 millones de pesos.

3.3. *Telex y Telegrafía*

Los planes a implantarse en Telex comprenden la ampliación del sistema en algo más de 1.000 nuevos abonados y en el número de canales en las rutas de mayor tráfico.

Este ensanche a efectuarse en 1973 y los posteriores contemplan el comienzo de la prestación de transmisión de datos en el país.

Los programas en telegrafía comprenden un ensanche y mejoramiento del servicio marítimo, hasta ahora deficiente y el establecimiento de unos 70 nuevos puestos de servicio en diferentes regiones del país.

El costo aproximado de estas inversiones es de \$100 millones.

3.4 *Servicios Postales*

Los programas de inversión de ADPOSTAL en el período 1971-1974 son: la construcción de edificios para las centrales de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla y la compra de equipo para la dotación de los mismos. Con estas inversiones la entidad contará con los medios físicos suficientes para la adecuada prestación del servicio. En las otras ciudades se tratará de adoptar los centros de operaciones sin hacer cuantiosas inversiones ya que estas no tienen gran incidencia sobre el servicio postal.

También a partir de 1971, la Administración Postal Nacional, con asistencia de la Unión Postal Universal, adelanta su programa de capacitación profesional a todos los niveles, tanto para su personal como para el del correo aéreo. El monto de la asistencia técnica de este programa es de US\$ 315.000.

En el cuadro siguiente se presenta el monto aproximado de las inversiones necesarias para concluir el plan de desarrollo de los servicios postales iniciados en 1968.

PLAN DE INVERSIONES 1971-1974
(Millones de pesos)

	1971	1972	1973	1974
Construcción y Remodelación de Edificios	26.1	20.1	11.4	5.1
Equipos Centrales	4.9	19.0	34.4	5.0
Asistencia Técnica	1.0	.4	.7	.7
TOTAL	31.0	39.5	46.5	10.8

FUENTE: Archivo DNP.

Dentro de su plan de obtener mayor área de cubrimiento y especialmente en zonas marginadas, se tiene un plan inicial de dar al servicio 500 nuevas oficinas.

3.5 *Radio y Televisión*

Dentro de una política de descentralización, para el fortalecimiento regional, la entidad se propone edificar en Barranquilla en un lote donado por la ciudad, a fin de dotarla de un canal local.

Con propósitos semejantes se gestionará adquirir terrenos en Cali y Medellín para el programa de canales locales, una inversión de 40 millones de pesos.

INRAVISION construirá un edificio para su sede en el lote que adquirió en Bogotá, por 9 millones de pesos.

El enlace de microondas "Bogotá-Manjuí-El Ruiz El Carmen de Bolívar", entrará en fase de operación definitiva después de la actual de experimentación. La Costa Atlántica tendrá así una señal de excelente calidad.

Un enlace, también de microondas con el Valle del Cauca y el Quindío ofrecerá similares posibilidades para esa región gracias a la construcción y dotación de la estación repetidora de Pan de Azúcar. Los equipos adquiridos para los Juegos Panamericanos de

Cali, hacen que la entidad disponga ahora de una red móvil, que permitirá transmitir prácticamente desde cualquier lugar del país. Su valor fue de 22.0 millones de pesos.

Entrará en operación la estación de Zambrano para la Radio Nacional. Se adelantará la construcción de nuevas estaciones en Medellín y posteriormente en Cali y Manizales para la misma emisora. Todo ello por un valor de 20.2 millones.

Seguirá en marcha el proyecto que llevará la señal de televisión a los Llanos Orientales, con un costo de 13.2 millones. Actualmente se dispone de la gran mayoría de los equipos necesarios para dotar al Archipiélago de San Andrés y Providencia con emisoras de radio y televisión, pero aún hacen falta los elementos restantes para lo cual el Instituto gestionará la obtención de los fondos necesarios.

Dentro de una política de integración del país y a fin de tener la mayor área de cubrimiento nacional, INRAVISION llevará la señal de televisión a algunas poblaciones que por su ubicación geográfica aún no pueden recibirla adecuadamente, continuando el programa de instalación de emisores en las siguientes localidades: Belén de Cerinza, Nuevo Colón, Santa María, Ráquira, Villa de Leiva, Boavita y la Uvita en Boyacá; Tibitó, la Vega y la Calera en Cundinamarca; Bolívar y Jardín en Antioquia; Ibagué, en el Tolima; Sandoná en Nariño; Tesalia y San Agustín en el Huila; Contratación en Santander y Argelia en el Valle, durante 1971.

En 1972 el programa se extenderá a otras poblaciones entre las cuales se ha previsto ya a Turania, Gramalote, Cárcota, Chitagá, Chiscas, Toledo, Labateca, Salazar y Sardinata en Santander, Páez en el Cauca y Sonsón en Antioquia.

En los años siguientes proseguirá avanzando este programa para llevar la señal de televisión a las restantes poblaciones que aún no la reciban adecuadamente.

Además se continuarán los estudios de radio de la presidencia de la República.

Se iniciarán las actividades para dar cubrimiento nacional a los programas del Fondo de Capacitación Popular, que son de carácter educativo para adultos. Entrarán en operación definitiva los equipos de Radio Nacional para transmitir en frecuencia modulada estereofónica que ya se encuentran funcionando en periodo de prueba. Su valor es de 1.2 millones.

INRAVISION proyecta el desarrollo de sus actuales laboratorios de cinematografía, que incluirá equipos para proceso completo sonoro, en color y en blanco y negro por un valor de 5 millones.

La inversión total del cuatrenio 1971-1974 se estima en 140 millones de pesos.

3.6. *Administración y Control del Espectro*

Para alcanzar su objetivo de modernizar la administración del espectro, el Ministerio de Comunicaciones en cooperación de la UIT adelanta actualmente un estudio de frecuencias para redistribución y mejor utilización.

El Ministerio de Comunicaciones concluirá el plan de inversiones de su programa de control de emisiones, con la construcción de la monitora en Pasto, la dotación del conjunto con los equipos necesarios y su reorganización operacional con el fin de establecer un control adecuado. A la vez se adelantarán los estudios que permitan una mejor organización de este recurso en el país.

El monto de las inversiones programadas en el período de 1971- 1974 es aproximadamente de \$ 24 millones.

XIII

INGENIERIA SANITARIA

1.0. DESCRIPCION

El Ministerio de Salud Pública tiene a su cargo la planeación del Estado en el sector de saneamiento ambiental en el país.

La ejecución de los programas de inversión y la operación de los sistemas se hace a través de tres entidades principales: El Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), con jurisdicción sobre 751 localidades; El Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud (INPES), que atiende a la población rural dispersa (núcleos con menos de 100 habitantes) y a todas las localidades con menos de 2.500 habitantes; y un grupo de 21 empresas públicas municipales que operan en las principales ciudades del país.

El INSFOPAL opera a nivel departamental y local a través de diez sociedades anónimas llamadas ACUAS, catorce Direcciones Seccionales y seis oficinas o agencias locales. El INPES ejecuta sus programas a nivel departamental a través de las Seccionales de Saneamiento Básico Rural.

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.

Existen además, entidades que operan en el sector como el INCORA, la CVC, la CAR, la Federación Nacional de Cafeteros y algunos municipios independientes.

Como organismo promotor de investigación técnica y de coordinación entre las entidades del sector opera la Asociación Colombiana de Acueductos y Alcantarillados (ACODAL).

En el cuadro No 1 se indican aproximadamente los habitantes que deben ser atendidos por las entidades. Las cifras dan solo un orden de magnitud.

1.2. Descripción del Sistema

1.2.1. Estado Actual

El 44% de la población actual no tiene servicios organizados de acueducto, o sea un total de 9.5 millones de personas. Un 50%, 10.8 millones, no cuenta con servicio de alcantarillado. En el cuadro No 2 se indican, por entidades y por servicios, los porcentajes y totales aproximados de las personas no atendidas.

Cuadro No. 1

POBLACION A CARGO DE LAS ENTIDADES

1971

Entidad	Población (millones)	Porcentaje %
Empresas Públicas	7.3	34
INSFOPAL	5.3	25
INPES	8.9	41
TOTALES	21.5	100

Cuadro No. 2
POBLACION SIN SERVICIOS
1971

Entidad	Acueducto		Alcantarillado	
	Porcentaje	Personas (millones)	Porcentaje	Personas (millones)
Empresas	23	1.7	30	2.2
INSFOPAL	30	1.5	51	2.7
INPES	70	6.3	66	5.9
TOTALES	44	9.5	50	10.8

1.2.2 *Crecimiento Histórico*

A continuación, se dan datos comparativos para los años 1965- 1971, sobre población servida con acueducto, agrupada según entidades del servicio.

Cuadro No. 3
CRECIMIENTO DEL SERVICIO

Entidades	Población bajo Jurisdicción (millones)		Población Estimada con Acueducto (millones)	
	1965	1971	1965	1971
Empresas	5.8	7.3	4.0	5.6
INSFOPAL	4.6	5.3	2.0	3.8
INPES	8.0	8.9	1.5	2.6
TOTALES	18.4	21.5	7.5	12.0

En el cuadro No. 4 se indica la población servida como porcentaje del total en cada año.

Cuadro No. 4
PORCENTAJE ESTIMADO DE POBLACION SERVIDA CON ACUEDUCTO

Entidad	1965	1971
Empresas	69	77
INSFOPAL	43	70
INPES	18	30

Colombia aceptó oficialmente, en 1961, las metas de la reunión de Punta del Este de alcanzar en 10 años una cobertura del servicio de un 70% para la población urbana y de un 50% para la población rural.

Estos valores han sido alcanzados en solo algunas ciudades principales. El déficit mayor subsiste en el sector rural. (Ver cuadro No 4).

1.2.3 *Valor de las Inversiones y su Crecimiento*

En el cuadro 1 5 se muestran las inversiones realizadas desde 1965 en el sector y la contribución del Estado a las mismas, en millones de pesos y en porcentaje del total.

Se deduce del cuadro siguiente que las empresas han aumentado sus inversiones considerablemente en los últimos tres años. La mayor parte de ellas se han ejecutado en las ciudades mayores, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, en las cuales los servicios son relativamente adecuados.

El ritmo de inversiones del INSFOPAL ha aumentado paulatinamente y se ha logrado en el período (ver cuadro No 4), un aumento del 27% en la población servida. En el caso del INPES las inversiones han aumentado en forma considerable, sin embargo, no son suficientes para alcanzar las metas fijadas por la entidad en su Plan Decenal 1968-1978.

Cuadro No. 5
INVERSIONES EN EL SECTOR
1965 - 1971
(Millones de pesos corrientes)

Entidad	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971 *
Empresas	204.0	265.0	325.0	460.0	563.0	666.0	700.0
INSFOPAL	83.3	82.8	73.0	101.6	139.0	200.5	140.0
INPES	3.3	6.3	15.7	30.7	24.1	60.9	86.0
Totales	290.6	354.1	413.7	592.3	726.1	927.4	926.0
Gobierno ¹	66.4	82.9	81.2	172.4	347.1	384.4	370.4
% del total	22.9	23.4	19.7	29.2	47.8	41.4	40.0

1 Aportes del Presupuesto Nacional.

2 Cifras aproximadas de ejecución.

1.2.4 *El Estado Tarifario Actual*

La estructura tarifaria urbana tiene características similares en las distintas ciudades. Existe un cupo mínimo mensual por cuenta que se cobra muy frecuentemente por debajo de su costo de producción; adicionalmente, el exceso sobre el cupo se paga a un precio que solo en algunos casos cubre los costos totales de prestación del servicio.

La clasificación de los consumidores, en cuanto a capacidad de pago, se hace con base en el avalúo catastral de la propiedad.

Se distinguen consumos industriales, comerciales y residenciales para fijar las tarifas. El valor promedio del metro cúbico oscila hacia \$1.30 en las grandes ciudades. \$1.00 en las medianas y \$ 0.50 en las pequeñas. Donde no existen medidores se cobra un cargo fijo por instalación, cuyo valor es muy variable.

El servicio de alcantarillado suele cobrarse como un porcentaje de la cuenta de acueducto y varía entre el 10% y el 60% de la misma.

En el sector rural de bajos ingresos, se recupera como máximo el 40% de la inversión a través de tarifas. El cobro se hace en forma de cuotas familiares mensuales, fijadas antes de la construcción de los sistemas.

2.0. *POLITICAS*

2.1 *Políticas Institucionales*

Para cumplir con los objetivos institucionales establecidos se llevarán a cabo las siguientes políticas del sector.

2.1.1 Convertir las ACUAS y Direcciones Seccionales en empresas comerciales del Estado con jurisdicción departamental, regional o municipal. Se encargarán de la explotación y administración de los sistemas, así como de la preparación y ejecución de los programas de ensanches.

2.1.2 Fijar claramente los requisitos para la creación de empresas municipales y promover su creación cuando los mismos existan.

2.1.3 Transformar al Instituto de Fomento Municipal en la entidad coordinadora de las empresas departamentales y locales. Al mismo tiempo darle carácter de organismo financiero, normativo y de vigilancia dentro del sector. A través del INSFOPAL se canalizarán todos los recursos financieros del sector, una vez sea adaptada su estructura para tal fin.

2.1.4 Integrar con el sector urbano los acueductos y alcantarilla dos rurales actualmente a cargo del INPES. A corto plazo esta medida parece inconveniente puesto que las metodologías actuales son muy diferentes y la estructura operativa del INSFOPAL no se ha adecuado para tal fin. El programa de Saneamiento Básico Rural, ejecutado por el INPES, ha funcionado satisfactoriamente. Las conclusiones del estudio que realiza para el INSFOPAL la OPS/OMS, darán las pautas a seguir.

2.2 *Políticas Financieras*

El usuario debe contribuir a financiar sus servicios de acueducto y alcantarillado a través de tarifas que cubran los costos de prestación del servicio como mínimo y provean rentabilidad en donde las características de la comunidad lo permitan. De acuerdo con las distintas fuentes financieras las políticas concretas serán:

2.2.1 Tarifas

- a. Para el caso de las empresas municipales y de algunos sistemas actualmente a cargo del INSFOPAL, deberá seguirse la política de la Junta Nacional de Tarifas, o sea asegurar la protección de los activos y fomento del ahorro nacional mediante niveles de tarifas que además de cubrir los costos de prestación del servicio provean determinada rentabilidad sobre el valor de dichos activos con el objeto de facilitar la financiación de ensanches futuros.
- b. En el caso de municipios de economía precaria o regresiva, en los cuales los usuarios no puedan contribuir a través de altas tarifas, se deberán asegurar niveles de costeabilidad en los servicios.
- c. Para los casos anteriores, la estructura tarifaria será diferencial dentro de una misma localidad de acuerdo con la capacidad económica de sus habitantes. Esta política se ejecuta actualmente por la Junta Nacional de Tarifas.
Cabe añadir que en comunidades rurales muy pobres cuyos programas se reducen a la construcción de unidades primarias, el Estado deberá tomar a su cargo la inversión buscando la colaboración de la comunidad.

2.2.2 *Asignaciones Presupuestales*

- a. La contribución del Estado deberá ser en la mayoría de los casos un complemento de otras fuentes de recursos para poner en marcha el servicio. Una vez logrado lo anterior, la adecuada comercialización del servicio deberá garantizar un nivel de ingresos suficientes para atender las mejoras futuras y el servicio de deuda.

- b. Para el caso de empresas públicas y de localidades cuyos servicios pueden producir rentabilidad en la inversión, las asignaciones presupuestales que sean necesarias como contrapartida de otras fuentes de financiación deberán ser en calidad de empréstitos oficiales.
- c. Los aportes o auxilios presupuestales del Estado para financiar obras deberán limitarse a aquellas localidades de capacidad económica baja para poder recuperar la inversión a través de tarifas y en aquellas localidades donde por política de desarrollo del gobierno sea necesaria una inversión inmediata en Infraestructura y que aseguren en un futuro niveles de costeabilidad y rentabilidad del sistema.

2.2.3 *Emisión de Bonos*

La canalización del ahorro nacional mediante el sistema de bonos es una fuente importante de recursos que debe estimularse mediante el saneamiento financiero y administrativo de las empresas, para que este tipo de inversión sea competitiva con la inversión en otros valores. Se recurrirá a esta fuente de recursos siempre que las condiciones del mercado de capitales lo permitan.

2.2.4 *Créditos Externos*

La utilización del crédito externo tendrá prioridad para aquellos casos donde se asegure la recuperación de la inversión y cuya componente importada sea mínima con el objeto de liberar para otros sectores los recursos futuros en divisas que implican las nuevas tecnologías.

2.2.5 *Valorización*

De acuerdo a la capacidad de pago de los residentes se impulsará la construcción de obras sanitarias en zonas de las localidades donde sea posible la recuperación de la inversión a través de los mecanismos de valorización.

2.3. *Satisfacción de la Demanda*

Se promoverá la ejecución de proyectos que contemplen una realización por etapas ajustadas a las condiciones financieras locales.

En cuanto a niveles de dotación per capita, los diseños se harán en base a las características reales de demanda locales.

Será política del sector el énfasis en soluciones que contemplen tratamientos de desinfección o primarios si las condiciones locales lo permiten y tratamientos más elaborados en caso de ciudades mayores que ya poseen ese tipo de tratamiento o que pueden costearlo.

2.4. *Conservación y Saneamiento Ambiental*

El Ministerio de Salud es la entidad encargada del control de contaminación del ambiente y de fijar normas al respecto. En vista de la estructura misma del Ministerio y de la índole intersectorial de un problema que tomará cada día proporciones más serias debido al desarrollo mismo del país, se proponen las siguientes políticas:

- a. Delegar las funciones de investigación y control en los organismos operativos que tienen relación directa con el problema.
- b. Realización de diagnósticos de los problemas de contaminación actual mediante investigaciones que el gobierno promoverá.
- c. Las medidas correctivas a tomarse para controlar la contaminación deberán consultar los objetivos y usos que darán a los recursos afectados.

3.0 METAS

De acuerdo con el Plan Nacional de Acueductos y Alcantarillados, este pretende alcanzar para un período de 10 años una cobertura de servicio de un 85% de la población urbana del país, para el abastecimiento de agua y disposición de las aguas servidas, teniendo en cuenta niveles de dotación per capita aceptables que varían según el tamaño de la población. Un 85% de cobertura de servicio es una meta ambiciosa pero realista si se tiene en cuenta la situación actual de las ciudades más populosas del país y los planes futuros de las empresas públicas en etapa de financiación.

Para el sector rural se fija como meta obtener una cobertura del servicio de agua y disposición de excretas de un 70% de la población, con niveles de consumo de agua per capita entre 80 y 115 litros por día. Esta meta es igualmente ambiciosa dada la situación actual del sector rural pero implica un esfuerzo grande para lograr los objetivos de desarrollo del país.

De acuerdo con lo anterior, las cifras previstas para el período del plan 1971-1974 por entidades, están de acuerdo con las metas anteriores asumidas.

4.0 INVERSIONES

- 4.1. *Las inversiones en el sector para el período 1971-1974 se discriminan por entidades en el cuadro adjunto*

PLAN DE INVERSIONES 1971-1974

(Millones de pesos)

Entidad	1971 ¹	1972	1973	1974
Empresas	769	1.189	1.337	1.279
INSFOPAL	240	200	440	630
INPES	58	72	120	200
TOTALES	1.067	1.462	1.897	2.109
Inversión Estatal	434	383	783	993

1 Cifras presupuestadas.

La financiación del plan, por fuentes de recursos se indica en el cuadro siguiente:

PLAN DE INVERSIONES - FUENTES DE FONDOS

(Porcentajes del total)

Fuentes	1971	1972	1973	1974
Presupuesto Nacional	40.6	26.1	41.0	47.0
Crédito Externo	21.7	32.3	30.0	28.0
Recursos propios y otros	37.7	41.6	29.0	25.0

4.2. *Programas y Obras en Ejecución*

a. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

La empresa ejecuta el proyecto denominado Tibitó II que se inició en 1968 y cuya primera etapa se terminó en 1971. El programa consiste en la ampliación de las instalaciones de bombeo y tratamiento de agua del río Bogotá en la planta de Tibitó; la conducción de las mismas hasta la ciudad y las obras de almacenamiento y distribución requeridas. Con esta primera etapa se aumentó la capacidad de suministro de Tibitó, a 10 m³/s y se puede abastecer la demanda total de la ciudad.

La segunda etapa de la obra está constituida por una presa sobre el río Teusacá y la conducción de 2 m³/s adicionales desde este embalse hasta la planta. Con esta obra se cubrirá la demanda hasta 1975 y su terminación se espera para mediados de 1972.

El costo total de las dos etapas es del orden de \$720 millones, de los cuales se financiaron \$ 300 millones con crédito externo, \$200 millones con fondos del presupuesto nacional y el resto, \$220 millones, con créditos internos y recursos de la empresa.

Se terminó, además la segunda etapa del Plan Maestro de Alcantarillado, iniciado en 1969. El Plan Incluyó la construcción de colectores troncales de aguas negras y canales para evacuación de aguas lluvias hasta los sitios de descarga.

El costo de este programa es de \$220 millones financiados en el 90% con recursos de valorización y de la Empresa.

La Empresa inició el proyecto Chingaza, primera etapa, a finales de 1971 y lo concluirá en 1977. Se ampliará en 7.5 m³/s la capacidad actual del acueducto, con lo cual se abastecerá la demanda hasta 1982.

El proyecto consiste en un embalse sobre el río Chuza, con capacidad de 200 millones de metros cúbicos, conducción hasta Bogotá por medio de 33 kilómetros de túneles y 6 kilómetros de conducciones superficiales, planta de tratamiento para 7.5 m³/s y obras complementarias de almacenamiento y distribución en la ciudad. Tiene un costo de \$ 2.393 millones, financiados así: US\$ 88 millones con créditos del Banco Mundial y el resto con recursos de la Empresa, transferencias de la Empresa de Energía de Bogotá, Bonos y Créditos Internos.

También se iniciarán en 1972 la III y IV etapa del Plan Maestro de Alcantarillado con un costo de \$650 millones y cuya terminación está prevista para 1980. Comprende la construcción de emisarios finales del Plan II y el sistema de tratamiento de aguas negras.

La financiación del programa está prevista mediante mecanismos de valorización.

b. Empresas Públicas de Medellín