

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1998-2002

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

TOMO 1

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. EL CONTEXTO DEL CAMBIO	17
I. VISIÓN DEL CAMBIO PARA EL SIGLO XXI	18
A. Los problemas	18
1. <i>El conflicto social</i>	18
2. <i>El desempeño económico</i>	19
B. La insostenibilidad del modelo actual	20
C. Un nuevo modelo para la paz	23
D. Las exportaciones y la sostenibilidad económica del crecimiento	28
E. La ciencia y la tecnología como eje de una política de desarrollo	30
F. El conflicto, la inequidad y la escasez de capital social	32
II. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS	37
A. Objetivos para la paz	37
B. Primera estrategia. Hacia un Estado participativo	39
C. Segunda estrategia. Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstitución del tejido social	43
1. Fortalecimiento del capital humano: oportunidades y capacidades	43
2. Fortalecimiento del capital social: confianza y participación	45
D. Tercera estrategia	48
Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades	48
E. Cuarta estrategia. Las exportaciones como motor del crecimiento	51
III. MACROECONOMÍA, CRECIMIENTO Y EMPLEO	58
A. Determinantes del crecimiento	58
B. Los desequilibrios macroeconómicos y la necesidad del ajuste	65
1. Escenarios macroeconómicos en 1994 y en 1998	65
2. Ajuste macroeconómico para el desarrollo	68
3. Inversión privada y pública	69
4. El ajuste macroeconómico en cifras	71
Anexo	81
Modelos de proyección utilizados para la elaboración de la estrategia macroeconómica del plan de desarrollo	81
1. <i>Modelo de equilibrio general computable</i>	81
2. <i>Modelo de consistencia RMSM-X</i>	88

	3.	<i>Modelo macroeconómico para la economía colombiana</i>	91
C.		Crecimiento y empleo	94
	1.	<i>Diagnóstico</i>	96
	2.	<i>Políticas para aumentar la absorción de empleo</i>	96
IV.		CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA FINANCIACIÓN DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA	102
	A.	Objetivos	102
	B.	Estrategias generales	103
	C.	Estrategias sectoriales	106
		1. <i>Transporte</i>	107
		2. <i>Minas y energía</i>	109
		3. <i>Telecomunicaciones</i>	110
		4. <i>Agua potable y saneamiento básico</i>	111
	D.	Metas financieras	112
V.		DIPLOMACIA POR LA PAZ	114
	A.	Política internacional	114
	B.	Principios	115
	C.	Agenda por la paz	115
	D.	Estrategia de inserción en el contexto internacional	117
	E.	Integración y concertación latinoamericanas	117
		1. <i>Comunidad Andina</i>	118
		2. <i>Grupo de los Tres</i>	119
		3. <i>Grupo de Río</i>	120
		4. <i>Cumbre Iberoamericana</i>	120
		5. <i>Cumbre de las Américas</i>	120
		6. <i>Comunidad Latinoamericana de Naciones</i>	121
	E	Estados Unidos	121
	G.	América Latina y el Caribe	123
	H.	Venezuela	123
	I.	Política de fronteras	124
	J.	Europa	125
	K.	Cuenca del Pacífico	126
	L.	Asia occidental (Oriente Medio)	126
	M.	África	127
	N.	Política exterior de derechos humanos y derecho internacional humanitario	127
	Ñ.	Problema mundial de la droga	128
	O.	Control internacional de armas	130
	P.	Medio ambiente	131
	Q.	La agenda multilateral	132
	R.	Fortalecimiento del multilateralismo	134

S.	Modernización de la OEA y renovación del sistema Interamericano	135
T.	Reforma de la Organización de las Naciones Unidas	135
U.	Reforma del Consejo de Seguridad	136
V.	Colombia y el movimiento de países no alineados	136
X.	Asistencia a connacionales en el exterior	137
Y.	La cancillería del siglo XXI	137
VI.	UNA CULTURA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y MITIGACIÓN DE RIESGOS	139
A.	Plan nacional para la prevención y atención de desastres	139
1.	Objetivo	140
2.	Medidas	140
3.	<i>Coordinación y seguimiento</i>	143
B.	Plan de mitigación de riesgos frente al problema del 2000	143
1.	Estrategia	144
2.	HACIA UN ESTADO PARTICIPATIVO	148
I.	LAS REFORMAS POLÍTICAS Y DEL ESTADO	149
A.	Gobernabilidad para el desarrollo: objetivo fundamental de la reforma política	149
1.	<i>La calidad de la democracia y el desarrollo económico</i>	149
2.	<i>Hacia una nueva política</i>	152
B.	Análisis político estratégico	157
C.	Reforma del Estado	160
D.	Líneas de acción	159
1.	<i>Reforma estructural</i>	160
2.	<i>Búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones públicas</i>	160
3.	<i>Competitividad del servicio civil</i>	161
E.	Evaluación y control social: un modelo de gestión por Resultados	162
1.	<i>Evaluación de resultados y asignación de recursos</i>	163
2.	<i>Proceso de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo</i>	164
3.	<i>Acuerdos de eficiencia</i>	165
4.	<i>La evaluación de resultados como incentivo a la participación ciudadana en la gestión pública</i>	166
II.	EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	167
A.	La estrategia de profundización	168
1.	Objetivo	168

B.	Líneas de política	168
1.	<i>Ordenamiento territorial</i>	168
2.	<i>Fortalecimiento fiscal territorial</i>	170
3.	<i>Fortalecimiento a la gestión territorial</i>	178
4.	<i>Seguimiento y evaluación al proceso de descentralización</i>	184
5.	<i>Participación de la sociedad civil en la gestión pública</i>	185
3.	LOS COMPROMISOS FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD: RECONSTITUCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL	189
	INTRODUCCIÓN	190
I.	UN PLAN EDUCATIVO PARA LA PAZ	195
A.	La educación proyectada hacia el siglo XXI	195
1.	Antecedentes	195
2.	<i>La educación: raíz del árbol de la paz</i>	196
B.	Diagnóstico	196
1.	<i>La estructura y situación del sistema educativo</i>	196
2.	<i>Tendencias y problemática del sector educativo</i>	209
C.	Políticas y horizonte del Plan	221
1.	Políticas	221
2.	<i>El horizonte del Plan</i>	227
D.	Estrategias y programas motores	228
1.	<i>Estrategias del Plan educativo</i>	228
2.	<i>Programas motores</i>	241
II.	CULTURA	255
A.	Diagnóstico	255
1.	Logros	255
2.	Debilidades	256
B.	Propuestas de política	257
1.	<i>La organización del sector</i>	257
2.	<i>Patrimonio cultural de la nación</i>	258
3.	<i>Formación artística y cultural</i>	259
4.	<i>Fomento a la creación y a la investigación artística y cultural</i>	259
5.	<i>Cultura y medios de comunicación</i>	260
6.	<i>Industrias culturales</i>	261
7.	<i>Apoyo financiero</i>	261
III.	SALUD	262
A.	Diagnóstico	262
B.	Plan de acción y propuestas de política	265
1.	<i>Acceso a los servicios de salud con equidad</i>	265
2.	<i>Las entidades aseguradoras y prestadoras</i>	

	<i>de servicios de salud</i>	269
3.	<i>Estabilidad financiera y eficiencia en las ESE</i>	271
4.	Descentralización	271
5.	<i>La salud pública y las acciones de prevención y promoción</i>	271
6.	Calidad	273
7.	<i>Recursos humanos</i>	274
8.	<i>Sistemas de información</i>	274
9.	<i>Sistema de vigilancia y control</i>	274
10.	<i>Investigación de ciencia y tecnología en salud</i>	274
IV.	PENSIONES	276
A.	Diagnóstico	276
B.	Propuestas de política	278
V.	FAMILIA Y NIÑEZ	281
A.	Diagnóstico	282
1.	<i>La familia: aspectos sociodemográficos</i>	282
2.	<i>Situaciones particulares al interior de la familia</i>	284
3.	Institucional	289
B.	Políticas y estrategias	290
1.	<i>De familia</i>	291
2.	Protección	295
3.	Institucionales	297
4.	DESARROLLO Y PAZ: INSTRUMENTOS Y PRIORIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ	299
	INTRODUCCIÓN	300
	I. ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO	303
	A. Plan Colombia	304
	1. <i>Campos de acción</i>	307
	B. Política para la promoción de la convivencia y la disminución de la violencia en las zonas urbanas	319
	C. Instrumentos financieros	321
	II. SECTOR AGROPECUARIO	324
	A. Diagnóstico: estancamiento relativo y recomposición	325
	1. <i>Composición regional</i>	330
	2. Empleo	330
	3. <i>Comercio exterior</i>	331
	4. <i>Instituciones: recursos gastados de manera ineficiente</i>	331
	5. <i>Sostenibilidad productiva</i>	332

B.	Políticas	333
	1. <i>Políticas para las cadenas productivas</i>	334
	2. <i>Políticas para el desarrollo rural</i>	342
	3. <i>Políticas de cambio institucional</i>	348
III.	MEDIO AMBIENTE	350
A.	Contexto	350
	1. <i>El agua: articulador de la política</i>	351
	2. <i>Educación y concientización ambiental</i>	354
	3. <i>Medio ambiente e inserción de Colombia en el campo internacional</i>	354
B.	Objetivos	355
C.	Programas nacionales	357
	1. Agua	357
	2. <i>Biodiversidad</i>	358
	3. Bosques	360
	4. <i>Sostenibilidad de los procesos productivos endógenos</i>	360
	5. <i>Calidad de vida urbana</i>	361
	6. <i>Producción más limpia</i>	361
	7. <i>Mercados verdes</i>	362
D.	Estrategia: apropiación social de la información para la participación	363
	1. <i>Instrumentos prioritarios</i>	363
	2. <i>Otros instrumentos</i>	364
	3. Seguimiento	367
E.	Consideraciones ambientales regionales	368
	1. <i>Región Caribe, continental e insular</i>	368
	2. <i>Región Andina</i>	368
	3. <i>Región del Pacífico</i>	369
	4. <i>Región de la Orinoquia</i>	370
	5. <i>Región de la Amazonia</i>	370
IV.	DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	373
A.	Estrategias	373
V.	JUSTICIA	375
A.	Servicio de Justicia	375
	1. <i>Justicia Formal</i>	376
	2. <i>Justicia no Formal</i>	376
B.	Sistema Penitenciario y Carcelario	381
VI.	ESTRATEGIA CONTRA LA CORRUPCIÓN: PRIORIDAD EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN AMBIENTE PACÍFICO	358

A. Corrupción en el sector público	385
1. <i>Elementos políticos que favorecen la corrupción</i>	386
2. <i>Corrupción y narcotráfico, guerrilla e impunidad</i>	387
3. <i>Otros factores que favorecen la corrupción</i>	388
B. Estrategias	389
VII. DEFENSA Y SEGURIDAD	394
A. Lineamientos básicos	395
1. <i>Sector defensa</i>	396
2. <i>Seguridad pública</i>	397
B. Sector descentralizado	399
VIII. GRUPOS ÉTNICOS	400
A. La población afrocolombiana	400
1. <i>Situación actual</i>	401
2. <i>Estrategias</i>	404
B. Pueblos indígenas	408
C. Pueblos ROM	411
IX. INFRAESTRUCTURA PARA LA PAZ	412
A. Transporte	412
1. <i>Vías para la paz</i>	412
2. <i>Descentralización</i>	414
B. Minería y energía	418
1. <i>Electricidad</i>	418
2. <i>Minería</i>	419
3. <i>Hidrocarburos</i>	420
C. Telecomunicaciones	421
1. <i>Contribución de las telecomunicaciones a la paz</i>	421
2. <i>Descentralización</i>	421

TOMO 2

5. LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR DE CRECIMIENTO	424
INTRODUCCIÓN	425
I. INDUSTRIA Y COMERCIO	427
A. Consolidación del modelo de apertura e internacionalización del sector industrial	427
B. Objetivos	428
1. <i>Producto industrial y servicios</i>	428
2. <i>Pequeñas y medianas empresas exportadoras</i>	429
3. <i>Inversión extranjera hacia el sector exportador</i>	430

4.	<i>Recurso humano</i>	430
5.	<i>Estrategia exportadora en las regiones</i>	431
6.	<i>Fortalecimiento de la política de promoción a la competencia</i>	432
C.	Estrategia para el incremento y la diversificación de la oferta exportable	432
1.	<i>Apoyo a la competitividad y productividad empresarial</i>	432
2.	<i>Apoyo al desarrollo científico y a la innovación tecnológica</i>	437
3.	<i>Financiamiento de las actividades productivas</i>	440
4.	<i>Diseño de una estrategia de promoción de la oferta exportable</i>	441
5.	<i>Aplicación de los instrumentos de fomento a las exportaciones</i>	443
6.	<i>Procesos de integración</i>	444
7.	<i>Política arancelaria, de competencia desleal y contrabando</i>	445
8.	<i>Simplificación y agilización de trámites de comercio exterior</i>	445
9.	<i>Promoción de la inversión extranjera</i>	446
10.	<i>Regionalización de los instrumentos de apoyo a la actividad productiva</i>	447
11.	<i>Promoción a la competencia</i>	448
II.	EL CARIBE COLOMBIANO	449
A.	El potencial de la región	450
B.	Oportunidades para Colombia	451
C.	Urabá	452
III.	EL PACÍFICO COLOMBIANO	454
A.	El potencial de la región	455
B.	Oportunidades para Colombia	455
V.	INFRAESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD REGIONAL	458
A.	Transporte	458
1.	<i>Carreteras-red primaria</i>	459
2.	<i>Aeronáutico y aeroportuario</i>	464
3.	<i>Transporte férreo</i>	467
4.	<i>Puertos</i>	469
5.	<i>Fluvial</i>	474
6.	<i>Transporte multimodal</i>	474
7.	<i>Transporte urbano</i>	474

B. Minas y energía	477
1. Minería	478
2. Electricidad	480
3. Gas	481
4. Petróleo	483
C. Telecomunicaciones	487
VI. TURISMO	493
A. Diagnóstico	493
B. Objetivos	494
C. Estrategias	497
D. Políticas	500
1. Organización y coordinación institucional	563
2. Fomento y desarrollo	505
3. Promoción turística y mercadeo	507
4. Desarrollo del recurso humano	508
5. Competitividad y modernización	510
6. Nuevos productos	512
6. FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL	513
INTRODUCCIÓN	514
I. POLÍTICA DE VIVIENDA	515
A. Diagnóstico	516
1. Avances y situación actual	516
2. Los problemas del sector	518
B. Objetivos y estrategia de la política	523
C. Medidas	523
1. Fortalecimiento del sistema de financiación	523
2. Alivio a deudores	527
3. Redefinición y acciones directas para la vivienda de interés social y los subsidios	528
D. Metas físicas y financieras	539
II. POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	540
A. Objetivos	543
B. Estrategias y medidas	544
1. Regulación y control	544
2. Fortalecimiento de los programas de asistencia técnica	548
3. Política de apoyo financiero	551
4. Ajuste y coordinación institucional	553
III. DESARROLLO URBANO	558

A.	Estrategias para la caracterización y el fortalecimiento de las condiciones del sistema de ciudades	559
1.	<i>Apoyo al proceso de ordenamiento territorial regional</i>	559
2.	<i>Promoción de la integración y complementación regional</i>	559
B.	Estrategias para la promoción del mejoramiento de la calidad de vida de los centros urbanos	559
1.	<i>Apoyo a la formulación de los planes de ordenamiento territorial municipal</i>	559
2.	<i>Promoción de los macroproyectos urbanos</i>	559
3.	<i>Definición de una política de transporte urbano</i>	560
4.	<i>Conformación de los observatorios del suelo y del mercado inmobiliario</i>	560
5.	<i>Regulación masiva de la propiedad</i>	560
7.	PLAN DE REESTRUCTURACIÓN DEL EJE CAFETERO	561
	INTRODUCCIÓN	562
I.	DIAGNÓSTICO	564
II.	MEDIDA	567
A.	Infraestructura física	567
1.	<i>Vivienda y edificación</i>	567
2.	<i>Servicios públicos</i>	568
3.	<i>Desarrollo urbano</i>	569
B.	Reconstrucción social	570
C.	Reconstrucción económica	571
D.	Actividades de apoyo	572
	III. ESQUEMA INSTITUCIONAL DE GESTIÓN	574
	IV. FINANCIAMIENTO	576
ANEXO I		
ASPECTOS MACROECONÓMICOS DEL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL		
	INTRODUCCIÓN	557
	INTRODUCCIÓN	578
I.	ANTECEDENTES	579
II.	EL ACUERDO CON EL FMI Y LAS NUEVAS PROYECCIONES MACROECONÓMICAS	580
A.	Supuestos generales y proyecciones de las principales variables macroeconómicas	584
B.	Ahorro e inversión	586
C.	El Sector externo y la política cambiaria	587
1.	<i>Sector externo</i>	587
2.	<i>Política cambiaria</i>	589

D. Panorama general de las finanzas públicas	590
1. Sector público no financiero	590
2. Gobierno nacional central	593
III. REFORMAS ESTRUCTURALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	596
1. Programa de racionalización tributaria	596
2. Modificaciones al régimen tributario territorial	597
3. Racionalización de las finanzas territoriales	597
4. Modificación del régimen de loterías y juegos de suerte y azar	597
5. Reforma de la ley 100 de 1993	598
6. Racionalización del gasto público	598
7. Modificación de la ley 30 de 1992	598
8. Creación y reglamentación del Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales	598
9. Reglamentación de la creación de patrimonios autónomos para constitución de los fondos de pensiones de las empresas del Estado	599
10. Reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política (acto legislativo)	599
ANEXO II	601
LEY 508 DE 1999	602
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	761

INTRODUCCIÓN*

Desde los tiempos de la Alianza por el cambio se viene trabajando en la realización de este proyecto bautizado Cambio para construir la paz. Durante todo este período el proyecto ha contado con la participación de amplios y diversos sectores de la sociedad. Este ejemplo de democracia participativa impregna cada una de las páginas que componen un trabajo que entra en su tercera y definitiva etapa. Un proyecto que se ha visto enriquecido con las críticas y aportes de todas las instancias por donde ha peregrinado, desde la opinión pública, pasando por la colaboración de todos y cada uno de los ministerios y, finalmente, por el Consejo Nacional de Planeación, como lo estipulan las normas constitucionales.

El presente trabajo se ha mantenido fiel a las propuestas que hiciera el presidente en su calidad de candidato de la Alianza por el cambio. Propuestas que lo llevaron a ser elegido con la más alta votación en la historia de nuestro país y cuyo espíritu aspira a hacer realidad los cometidos de aquel entonces:

Convertir a Colombia en un país donde impere la alegría y la confianza entre sus gentes, en donde el diálogo y la reconciliación sean los principios que animen a los colombianos, en donde la capacidad productiva de su población sea plenamente aprovechada y en donde cada persona sea la propietaria de esta gran nación (...) Una nación con justicia social, propósitos comunes y valores sólidos. Una patria en la que el mérito y no los privilegios sea el que determine la prosperidad de los ciudadanos; un país que consolide la clase media más boyante y poderosa de América Latina, capaz de traspasar con confianza y orgullo las puertas del siglo XXI; y lo más importante, (...) que Colombia viva en paz.

La Paz, con mayúsculas, es el meollo del asunto. La paz es el hilo conductor de todo el proyecto, es la estructura fundamental que posibilitará la realización de todos los demás sueños. La construcción de la paz es asunto de todos los colombianos y es el empeño mayor del gobierno, así como el alma del Plan de Desarrollo. Son varios los pasos que se han dado en aras de crear las condiciones para la construcción de la paz y muchos más los que se tendrán que dar.

El conocimiento y, por consiguiente, el desarrollo científico y tecnológico son el factor más importante del crecimiento. Y la educación el elemento crítico para asegurar el desarrollo de una sociedad con capacidad para responder a sus retos del presente y del futuro.

Fundamentalmente se han considerado cuatro estrategias básicas en la arquitectura del edificio de la paz. La primera de ellas consiste en adecuar nuestras estructuras políticas y de gobierno con el propósito de cohesionar y

* El Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 508 del 29 de julio de 1999 de tal forma que su texto se mantiene fiel a dicha disposición.

consolidar la democracia. Se ha hecho necesario también recuperar la gobernabilidad y procurar que la sociedad oriente su accionar hacia las metas comunes de paz y desarrollo. Se trata, en pocas palabras, de hacer viable y real aquello de la democracia y el Estado participativos.

Las mencionadas metas se irán aproximando en la medida en que se avance en el proceso de descentralización, de la mano de la participación ciudadana y de la reorganización del Estado. Por medio de la descentralización efectiva el Estado y los ciudadanos activos, participantes y comprometidos se logrará dar poder real a la base social para que ella sea la propia gestora de su desarrollo. La descentralización es también sinónimo de modernización del Estado. Un Estado abrumado por responsabilidades que no puede ni tiene por qué asumir, y que le cede, en beneficio de todos, la responsabilidad a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de sus asuntos.

En segunda instancia, el Cambio para construir la paz requiere como estrategia definitiva del fortalecimiento del tejido social. Todos los colombianos y colombianas somos socios en este compromiso. Debemos tender y apuntar al trabajo en equipo, a la solidaridad y al estrechamiento de los vínculos colectivos. Para ello son pilares indiscutibles la educación, la salud y la nutrición, a lo que sólo llegaremos prestando una adecuada atención a nuestra niñez y a la juventud sin distinción de ninguna clase. La igualdad y la paz que tanto anhela el pueblo colombiano serán posibles siempre y cuando logremos el compromiso del cubrimiento total en las áreas mencionadas y en un plazo no mayor de seis años.

Como tercera estrategia, el Plan busca consolidar el desarrollo, el cual sólo será posible acompañado de la paz. La paz es una política de Estado y un compromiso de la sociedad. Se buscarán los mecanismos propicios, los instrumentos adecuados para un proceso de negociación que conduzca al fin del conflicto armado y a la vez se propenderá por resolver aquellos factores que propician y dinamizan la violencia. En este campo son básicas la reforma política y la toma de medidas que apoyen a los sectores, grupos y regiones más duramente golpeados por la violencia, tales como la agricultura, el medio ambiente, las minorías étnicas y los campos olvidados del país. La estrategia significa igualmente la promoción de una institucionalidad propicia para la paz, anclada en la lucha contra la corrupción y hermana del fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad.

Cuarta y última de las estrategias centrales del Plan es la reactivación de la producción, teniendo como horizonte las exportaciones y la competitividad regional. Los mercados externos son el camino más viable para garantizar la prosperidad sostenida, y el Plan abarca acciones concretas en los sectores de infraestructura, minas y energía, industria y comercio, turismo y otros que nos abran perspectivas y reorienten el aparato productivo doméstico hacia dichos mercados. En este esfuerzo lograremos generar los empleos que necesitamos.

Desde cualquier punto de vista el Plan contempla como esencial el concepto, desarrollo y realización de la descentralización. Ya no es una mera figura o instrumento de asignación de recursos por parte del Estado entre sectores y regiones, sino que ha pasado a convertirse en un marco institucional de referencia para la acción de la sociedad en tomo a unos compromisos básicos. El Plan es, así pues, un programa y una propuesta de compartir responsabilidades entre los diversos actores de la sociedad y de asumir cada cual su compromiso en la gestión del desarrollo. El Plan lo lleva a cabo no solamente el Estado, es también una tarea de la sociedad civil en su conjunto.

El Cambio para construir la paz es un primer intento, legítimo y audaz, por hacer realidad en el país el principio de la planeación participativa. Como ya se ha señalado, pero no sobra repetirlo, en la preparación tanto de las bases como en su ulterior desarrollo se recibieron aportes de distintas y muy variadas organizaciones entre las cuales cabe mencionar el Consejo Nacional de Planeación, la Asamblea permanente por la paz, la Cumbre social contra la pobreza, por la equidad y la paz, organizaciones no gubernamentales, grupos de mujeres, grupos étnicos y muchos otros.

La participación de diversos estamentos e instancias no se ha agotado. Proseguirá con las discusiones y críticas propias de su proceso de desarrollo. Confiamos en que la participación aumente día tras día, incluso después de que haya pasado por el Congreso de la República, que continúe generando compromisos, planes, reformas y proyectos de ley.

Es de anotar cómo el Plan, a pesar de tener en cuenta y resolver apremiantes problemas coyunturales a corto plazo, no se queda allí sino que contiene una clara visión del futuro y de lo que se requiere para construirlo armónica y progresivamente. Hay una conciencia nítida de las urgencias, hay claridad con respecto a la necesidad de cohesionar la sociedad y de generar un crecimiento económico sostenible en su sentido más amplio, sin olvidar las consideraciones ambientales, la necesidad de justicia y los aspectos políticos y económicos. El Plan hace posible que los sueños devengan en realidades.

La construcción de la paz y la justicia social nos imponen, además, una nueva tarea: trabajar conjuntamente para reconstruir la región del eje cafetero, seriamente afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

1 EL CONTEXTO
DEL CAMBIO

A. LOS PROBLEMAS

Tal como hace cien años, aunque naturalmente, en circunstancias diferentes, Colombia se apresta a adentrarse en un nuevo siglo en medio de profundos y complejos problemas sociales. Si bien toda categorización al respecto es difícil, puede argumentarse que los dos problemas actuales más graves del país son el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio.

1. El conflicto social

Quizás la mejor expresión de la dificultad de los tiempos está dada por el alto grado de conflicto social que se vive en el país. El conflicto social, ampliamente definido, se manifiesta de muy diversas maneras y es difícil de medir, pero una de sus expresiones más concretas se halla en los altísimos niveles de violencia que golpean a Colombia. El país tiene una de las tasas anuales de homicidios y de secuestros por cada cien mil habitantes más altas del mundo.

Junto a las formas de violencia cuantificable conviven otras formas de violencia que no por menos medibles son menos ciertas o brutales. La violencia callejera, la violencia rural, la violencia familiar y otros tipos de violencia son comunes en el país. De hecho, aunque en Colombia opera un número asombroso de grupos organizados de desestabilización social, dentro de los cuales se cuentan los grupos guerrilleros y paramilitares, las mafias del narcotráfico y las bandas del crimen organizado, sólo una baja fracción de los homicidios es cometida por esos grupos.

Otra manifestación importante de conflicto social se halla en las condiciones de vida de vastos segmentos de la población colombiana. En 1997 un 26.9% de la población vivía con necesidades básicas insatisfechas, y 9% en condiciones de miseria¹. En ese mismo año, 55% de los hogares colombianos tenía unas posibilidades de gasto que los colocaba por de bajo de la línea de pobreza y dos de cada diez colombianos tenían ingresos inferiores a la línea de indigencia, es

¹ Se presentan marcadas diferencias entre regiones y departamentos. La región más pobre del país es la Costa Atlántica, mientras que los departamentos con mayor incidencia de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, NBI, son el Chocó, Córdoba, Sucre, Nariño y Boyacá, con valores que superan el 50%.

decir, casi 8.3 millones de personas no lograban obtener el ingreso necesario para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos.

La violencia y la pobreza son dos de las muchas formas en que se expresa el conflicto social en Colombia. Es natural que toda sociedad presente tensiones, pero en el caso colombiano es palpable la incapacidad social para resolverlas armónicamente. Por el contrario, muchas veces las tensiones son resueltas a través de un conflicto violento y destructivo, que no puede servir de base para el desarrollo. La sociedad colombiana cuenta con una población notablemente ingeniosa, recursiva y trabajadora que, sin embargo, no ha podido armonizarse de modo tal que los esfuerzos individuales, en vez de producir una sociedad fragmentada y atomizada, produzcan beneficios sociales. Hace algunos años, Gabriel García Márquez en su proclama que daba presentación al trabajo de la Misión de ciencia, educación y desarrollo anotaba que “hemos terminado por ser incrédulos, abstencionistas e ingobernables, y de un individualismo solitario por el que cada uno de nosotros piensa que sólo depende de sí mismo”.

De esta manera, la sociedad colombiana resulta ser un excelente caso de estudio para la moderna economía política, un matrimonio de la economía y la ciencia política que trata de entender, entre otras cosas, las circunstancias que conducen a que un grupo de individuos racionales termine conformando una sociedad irracional. El inagotable ingenio popular ha dado para caracterizar esta situación de manera sencilla: “un país de vivos termina siendo un país de bobos”. Sea cual sea la presentación que se prefiera, el caso es que Colombia exhibe un bajísimo grado de cohesión social.

Buena parte de la irracionalidad de la sociedad colombiana se debe a la falta de adecuados mecanismos de resolución de la tensión entre la racionalidad privada y la pública, que terminan por permitir que la primera prevalezca sobre la segunda. El resultado es una sociedad caracterizada por la precariedad de “lo público”, entendido más en el sentido de sociedad que de Estado.

2. El desempeño económico

Otra de las dificultades que enfrenta Colombia tiene que ver con su economía. El país es uno de ingreso medio bajo y, por tanto, plagado por las múltiples necesidades insatisfechas que acompañan a la pobreza. Que Colombia es una nación relativamente pobre es un hecho que no se puede olvidar en ninguna discusión sobre su progreso social pero, hasta hace no muchos años, la proverbial estabilidad macroeconómica del país, comparada con los modestos términos latinoamericanos, parecía una razón suficiente para pensar que si Colombia enfrentaba múltiples problemas sociales, al menos el económico no era uno de ellos.

Sin embargo, en los últimos años el país ha visto cómo ha ido perdiendo su reputación de ser un ejemplo de estabilidad macroeconómica en el contexto latinoamericano por dos razones: la primera es que al país empezó a costarle cada vez más trabajo mantener la estabilidad macro, y la segunda es que varios países vecinos han llevado a cabo procesos de ajuste exitosos y sostenibles, y los han complementado con reformas estructurales más profundas.

Para comenzar, la década de los años noventa ha estado signada en Colombia por una tendencia al aumento del gasto público y del déficit fiscal. Esta tendencia ha estado acompañada por presiones difíciles de resistir, que han tendido a revaluar en términos reales la moneda nacional. En consecuencia, durante toda la década ha habido una tendencia al deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que en 1997 alcanzó un déficit superior al 6% del PIB.

La segunda razón por la cual Colombia empezó a perder su reputación de ser un ejemplo de estabilidad macroeconómica en el contexto latinoamericano es que, en general, nuestros vecinos continentales, después de las duras experiencias de la década de los años ochenta han aprendido bien la lección de la estabilidad. Por ejemplo, Colombia, que a principios de la década ostentaba una de las tasas de inflación más bajas del continente, se ha venido convirtiendo en un país de alta inflación en el contexto latinoamericano, a pesar de haber logrado reducirla durante lo corrido de los años noventa.

Pero no es sólo en términos de estabilidad macroeconómica que la economía no está respondiendo adecuadamente. Una de las evoluciones más preocupantes tiene que ver con la caída secular de la tasa de crecimiento de la economía. En efecto, la economía colombiana ha sido incapaz de sostener los pocos episodios de crecimiento realmente satisfactorios que ha vivido, generalmente asociados con bonanzas de precios en sus productos de exportación. De manera más grave, como las bonanzas se han vuelto fenómenos raros y relativamente modestos en las últimas décadas, desde hace ya unos veinte años la economía colombiana no crece a tasas sobresalientes, al menos por encima del 6% en términos reales. El resultado es que el crecimiento estructural de las últimas dos décadas no ha sido suficiente para atender las múltiples necesidades de los colombianos.

A lo anterior se añade que, desde 1995, ha habido una pérdida de dinámica asociada con el ciclo económico. En efecto, en los últimos cuatro años la tasa de crecimiento no ha superado el 3%, y algo similar se espera para 1999. Esto ha llevado la tasa de desempleo a niveles insoportablemente altos, lo cual, sin duda, agudiza los conflictos sociales.

B. LA INSOSTENIBILIDAD DEL MODELO ACTUAL

Los problemas descritos atrás no son nuevos, ni la sociedad ha permanecido indiferente frente a ellos. Por el contrario, el principio de la década de los años noventa vio cómo se aplicaba una serie de reformas, primero para desarrollar un esquema político más incluyente y participativo; segundo, buscar nuevas fuentes de dinamismo económico; y tercero, atacar las causas de la gran inequidad existente dentro de la sociedad colombiana. Los hitos de esas reformas fueron, desde el punto de vista político y administrativo, la Constitución de 1991 y la profundización de la descentralización; desde el punto de vista económico la apertura de la economía; y desde el punto de vista social la reforma al régimen de seguridad social en salud y pensiones. Posteriormente, los últimos años vieron cómo se trató de reorientar la acción del Estado para, en vez de homogeneizar y profundizar esas reformas tratar de enfatizar su contenido social, dándoles un sentido más asistencialista. Este esfuerzo de reorientación se concentró sobre la acción del Estado, más que sobre su organización y procedimientos. En consecuencia, los vicios de las prácticas del Estado, en particular de las prácticas políticas, en vez de ser atacados se vieron exacerbados.

El resultado ha sido un modelo de desarrollo pobremente definido, parcialmente realizado e insostenible. La insostenibilidad del modelo actual se refleja en el agravamiento, a lo largo de todo lo corrido de la década de los años noventa, de los dos problemas atrás identificados como cruciales. Para comenzar con la falta de cohesión, el conflicto social se ha agudizado: el número de muertes violentas ha venido creciendo a lo largo de toda la década y la actividad guerrillera y paramilitar ha venido ganando presencia y audacia en todo el territorio nacional. Aunque se han obtenido éxitos importantes en la lucha contra los capos del narcotráfico, el cultivo, la producción y la exportación de sustancias ilícitas continúa en aumento. A la persistencia del conflicto contribuyó el hecho de que el modo de desarrollo social adoptado por el Estado en los últimos años, el asistencialista, terminó por demostrar su incapacidad para promover la equidad y la cohesión social.

Desde el punto de vista político, la sociedad colombiana aparece dividida como nunca antes desde la instauración del Frente Nacional, y las fuerzas atomizadoras han llegado a manifestarse en expresiones alarmantes, pero afortunadamente sin mayor importancia aún, de tendencias separatistas y fragmentadoras de la unidad nacional. A menos de una década de la reforma constitucional de 1991 resulta claro que la representatividad y la separación de poderes dentro del sistema político sigue siendo inadecuada. El Estado continúa percibido como ineficiente, voraz y sometido a las presiones del clientelismo y de grupos de influencia con suficiente poder de cabildeo. Por tanto, la asignación de recursos por parte del Estado no es vista como la respuesta racional de una sociedad para enfrentar sus problemas colectivos, sino como una recompensa a agentes oportunistas, a quienes se les paga favores políticos, se les reconoce de manera poco

representativa “derechos adquiridos” sobre los recursos públicos, o simplemente se apropian en forma ilegal de ellos a través de una corrupción abierta. Así, el presupuesto, que debiera ser la máxima expresión de la asignación pública de recursos, es capturado por intereses particulares ávidos de rentas, es decir, termina siendo al menos parcialmente privatizado.

En lo que se refiere a la falta de un crecimiento económico sostenido, tanto el crecimiento estructural como el cíclico se han reducido, de modo que el país no ve salidas de corto plazo a sus problemas de pobreza y percibe con alarma que el problema del desempleo se agrava. Además, se observa cómo la política macroeconómica sobre la cual está basado ese magro crecimiento es insostenible, porque no ha producido otra cosa que altas tasas de interés; revaluación real de la moneda doméstica y pérdida de competitividad internacional; alto gasto público, con el consecuente déficit fiscal excesivo; y déficit en la cuenta corriente del sector externo.

La experiencia reciente muestra que, en las acciones de los últimos años para promover el desarrollo, ha habido una serie de errores históricos, tales como:

- El esfuerzo por buscar un mayor crecimiento económico con base en una mayor cantidad de insumos, especialmente de trabajo, sin atender a su calidad y productividad. En particular, ha habido una gran equivocación en mantener una actitud de indiferencia con respecto a la educación, la acumulación de capital humano y la investigación y el desarrollo tecnológico aplicados a la producción.
- La creencia de que el incremento en el gasto público, sin prestar atención a sus efectos sobre el déficit fiscal ni a la eficiencia con que se ejecuta, es una condición suficiente para promover el desarrollo. En particular, el error está en creer que los problemas de pobreza pueden ser solucionados con un mayor gasto público, distribuido de manera asistencialista y administrado a través de los canales políticos tradicionales.
- La indecisión institucional para inducir, dar continuidad y profundizar procesos de reforma política, económica y social que son indispensables para el desarrollo. Algunos ejemplos de esto son:
 - La adopción de una Carta política fundamental que, aunque participativa en su letra, no revisa los mecanismos excluyentes de representación popular de la política tradicional.
 - La puesta en marcha de un proceso de descentralización política y administrativa que no transfiere adecuadamente competencias y responsabilidades a los entes subnacionales de gobierno.

- La puesta en marcha de una política de apertura económica en un entorno macroeconómico, tecnológico y de infraestructura inadecuado, con revaluación real de la moneda, sin capacitación y sin vías y puertos para el comercio exterior.
- La falta de voluntad para desarrollar a plenitud la reforma del sistema de seguridad social en lo atinente a salud y pensiones, y para poner efectivamente en marcha medidas que universalicen y mejoren la calidad de la educación y que presten la debida atención a la niñez y a la juventud.

C. UN NUEVO MODELO PARA LA PAZ

Frente a la experiencia diaria de una sociedad en conflicto, excluyente y con una economía poco dinámica se impone la tarea de proponer un nuevo tipo de sociedad para Colombia, y de convocar los esfuerzos de todos para lograrla. La que se quiere es una sociedad en paz, participativa, con oportunidades de empleo; una sociedad sin corrupción y sin miedo, en la que se vuelva a percibir que el trabajo honesto paga, en la que se pueda volver a tener fe en el futuro.

Una sociedad así no es el fruto de la ejecución de un plan de gobierno. Es, más bien, el resultado del compromiso social de trabajar en la construcción de una sociedad propicia para la paz. Se trata de un acuerdo y de un compromiso entre el gobierno y la sociedad civil para identificar y ejecutar las acciones básicas que llevarán al país por el camino de una sociedad con más y mejores oportunidades para el desarrollo y para la realización del potencial de cada persona, grupo social y región, dentro de un marco de participación y justicia social. Se trata, en pocas palabras, de trabajar conjunta y coordinadamente entre todas las fuerzas sociales para identificar y remover los obstáculos que impiden que el país avance por una senda de prosperidad, equidad y paz.

Este trabajo conjunto debe estar orientado entonces hacia la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, que asegure un crecimiento sostenible fundamentado en la cohesión de la sociedad. Para el logro de estos objetivos se cuenta ya con un soporte conceptual adecuado. En efecto, la concepción moderna del desarrollo es una concepción global que toma como punto de partida la idea de que toda sociedad cuenta con un capital inicial, representado por toda la riqueza de sus recursos naturales y ambientales. El acervo de este capital natural, por así llamarlo, no es constante sino que depende del uso que se le dé a través del tiempo. Una explotación racional del mismo, que puede incluso aumentarlo, es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Sobre la base del capital natural se construye la idea introducida por la economía neoclásica de los años cincuenta y caracterizada por el modelo de Solow (1956),

de que la acumulación de un segundo tipo de capital, el capital físico, entendido como todos los instrumentos producidos por la mano del hombre que multiplican su capacidad productiva, es crucial para el crecimiento económico. El crecimiento producido por la acumulación de capital físico es, sin embargo, insostenible a largo plazo: continuas adiciones al acervo de capital físico de una economía, sin mejorar la eficiencia en su uso, termina por agotar su productividad marginal y, por tanto, el crecimiento.

Si el crecimiento económico ha de ser sostenido, fuera de respetar el capital natural se requiere que una segunda fuente de crecimiento, distinta de la acumulación de capital físico, esté en operación. Tradicionalmente se ha considerado que esa segunda fuente es el progreso tecnológico, una noción que apunta a que para determinar el desempeño económico de largo plazo de un país no basta con estudiar cuáles son sus acervos de capital natural y físico, sino también qué tan bueno o eficiente es el capital físico. La importancia de la revolución teórica surgida en la segunda mitad de la década de los años ochenta, a partir de los trabajos de Romer (1986) y Lucas (1988), es precisamente dar una explicación endógena del comportamiento de la tecnología a través del tiempo, y de ahí la designación de las teorías de crecimiento endógeno.

Estas teorías se centran en la importancia de la acumulación de un tercer tipo de capital, el capital humano, para explicar el proceso continuo de progreso tecnológico y, por tanto, de crecimiento económico. El capital humano puede ser entendido de manera amplia como la apropiación de conocimiento que hacen los individuos a lo largo de sus vidas, y las condiciones del entorno personal que permiten aprovechar ese conocimiento, como la cultura, la nutrición y la salud. En esta concepción se destacan el componente educativo de la población, sus habilidades y conocimientos, en diversos grados. El conocimiento es lo que define la supervivencia y la competitividad de las sociedades de hoy.

El fortalecimiento del capital humano cobra especial importancia en la situación actual del país por tres razones adicionales. En primer lugar, en un mundo globalizado la mejor forma de adquirir ventajas comparativas es sustituir la producción de bienes intensivos en trabajo poco calificado por la producción de bienes intensivos en capital humano (Robbins, 1995). En segundo lugar, la alta tasa de desempleo actual está sustancialmente explicada por una divergencia estructural entre los requerimientos de educación y capacitación laboral de la demanda de trabajo, por una parte, y las condiciones de educación y capacitación que efectivamente exhibe la oferta, por la otra (DNP-UDS-DRHE, 1998, y López, 1996)².

² Países desarrollados como Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo, han enfatizado la importancia de la educación y de la mayor calificación del recurso humano. El presidente Clinton (1992) sugería, por ejemplo, que las condiciones de la educación, el uso de las computadoras y las

Pero quizás la razón más importante es la que tiene que ver con la equidad. La desigualdad en el ingreso en América Latina no disminuyó durante los últimos veinte años debido a la lenta expansión de las oportunidades educativas (Londoño, 1996). De acuerdo con el BID (Birdsall et al., 1998), la inequidad en la distribución del ingreso es perpetuada a través de la desigualdad en el acceso a la educación. Tal y como lo sugiere la evidencia empírica disponible (Londoño, 1995 y 1996; y Lora y Londoño, 1998), sólo mediante un decidido fortalecimiento del capital humano es posible contribuir a mejorar las condiciones de inequidad y pobreza imperantes en el país. Lo anterior es especialmente válido si se tiene en cuenta que la distribución de capital humano es quizás más importante que su nivel para reducir la pobreza e incrementar el bienestar.

Todo lo anterior significa que la inversión en capital humano constituye una herramienta poderosa para incrementar la productividad y la competitividad de la economía y, especialmente, para mejorar las condiciones actuales de desigualdad y de desempleo. De ahí que el fortalecimiento del capital humano, entendido en un sentido amplio, y la mejora de las oportunidades de los más pobres para el acceso a activos esenciales para su desarrollo, tales como la nutrición y la salud, la educación y la adecuada atención a la niñez, juventud y mujeres, con especial atención a aquellos que están en situación de vulnerabilidad sean una prioridad del Plan de Desarrollo.

El sistema nacional de ciencia y tecnología deberá dirigir sus acciones en una doble dirección: por una parte, orientando los esfuerzos de generación de conocimiento hacia los problemas centrales en que está inmersa la sociedad colombiana y, por otra, promoviendo condiciones favorables para la apropiación y la utilización del conocimiento. La responsabilidad es doble e interactiva: de un lado están los encargados de la generación de conocimiento, responsables de establecer prioridades en términos de calidad y pertinencia, y de otro están quienes deben apropiarse del conocimiento, para hacer innovaciones en los procesos productivos y mejorar así su productividad. La articulación institucional y de agentes en este proceso es fundamental. Sólo las sociedades que han convertido temas como los anteriores en sus compromisos fundamentales han alcanzado un desarrollo más dinámico e igualitario.

Sin embargo, fuera de los capitales natural, físico y humano, más recientemente se ha enfatizado que el desempeño económico y social puede estar relacionado

telecomunicaciones en el mundo actual significan que los ingresos laborales dependerán cada vez más de lo que se aprenda y de cómo se aplique ese conocimiento en los puestos de trabajo. El primer ministro Blair (1997) ha enfatizado, por su parte, la capacitación laboral como instrumento idóneo para reducir el desempleo.

con una cuarta forma de capital, conocida como capital social. Desagrupa (1997, p. 1) lo define así:

El capital social es una amalgama de ciertas características de la organización social, tales como la confianza, las normas, las redes de contactos y, con mayor generalidad, las relaciones de largo plazo que pueden mejorar la eficiencia colectiva de una comunidad, no sólo facilitando la acción coordinada, sino también permitiéndole a la gente llevar a cabo acciones cooperativas para el beneficio mutuo.

Hay dos puntos claves en esta definición. El primero es que el capital social abre oportunidades para llevar a cabo acciones cooperativas de beneficio mutuo. La importancia de estas cooperativas se entiende rápidamente cuando se considera su antípoda, las acciones conflictivas en las cuales algunas de las partes, o todas, obtienen, no beneficios sino perjuicios. Diversos estudios empíricos confirman algo que no sorprende al sentido común: que el desempeño económico y social es mejor en las sociedades en las cuales prevalece la cooperación sobre el conflicto (ver, por ejemplo, Knack y Keefer, 1997).

El segundo punto clave de la definición de capital social es que éste permite la acción coordinada de la sociedad. Es decir, el capital social permite que los diversos esfuerzos individuales resulten en la consecución de propósitos comunes, superando la fragmentación y la falta de dirección, de sentido y de propósito. El capital social alude, pues, a dos conceptos claves del desarrollo social: la cooperación y la coordinación. Para que una sociedad sea exitosa se requiere que sus miembros cooperen y que sus esfuerzos cooperativos estén adecuadamente coordinados.

El concepto de capital social es sumamente interesante al menos por cuatro razones: la primera es que aunado a los conceptos de capital natural, físico y humano expresa la globalidad del concepto de desarrollo. La segunda es que la idea de que la carencia de capital social está limitando las posibilidades de desarrollo de nuestra sociedad, es una que debe sonar familiar para todos los colombianos. La tercera es hacer notar que la mejor forma de construir capital social no es a través de más Estado, sino mediante la descentralización y el fortalecimiento de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil. Y la cuarta es el vínculo que existe entre los conceptos de “capital social” y “cultura”.

Para desarrollar la primera razón la globalidad de un concepto de desarrollo que se preocupa por tratar conjuntamente la acumulación de los capitales natural, físico, humano y social contribuye a eliminar la dicotomía entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente o el desarrollo social. Así mismo, se ha eliminado la dicotomía entre el desarrollo social y el desarrollo humano

individual. Se ha comprobado que el proceso de crecimiento económico no necesariamente tiene que ser un proceso depredador del medio ambiente. La antigua discusión entre la primacía del “crecimiento económico” o del “desarrollo social” se ha integrado en un nuevo concepto. También se ha integrado en términos de desarrollo la antigua oposición entre lo individual y lo social. Esas dicotomías permitían plantear falsos dilemas entre “crecimiento”, “equidad” y “medio ambiente” o entre “desarrollo humano” y “desarrollo social”.

La segunda razón de la importancia del concepto de capital social es que hay un amplio consenso de que la carencia de capital social está limitando las posibilidades de desarrollo de nuestra sociedad. La urgencia de buscar elementos que hagan converger las acciones individuales (individualistas) de los colombianos alrededor de unos propósitos comunes es ampliamente sentida. Elementos como la falta de solidaridad, la falta de identidad, la indiferencia, la apatía, el desentendimiento individual frente a problemas comunes como el conflicto armado interno y otros muestran la necesidad de buscar más cohesión.

La tercera razón de la importancia del concepto de capital social es que hace notar que éste se concibe como las redes o estructuras sociales que vinculan a los partícipes de la sociedad civil y facilitan ciertas acciones a sus actores. Por tanto, el fortalecimiento de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil es crucial para la creación de capital social. En este contexto la descentralización no es un mero recurso administrativo: es una estrategia que debe atravesar a todas las otras estrategias del Estado, no sólo como un instrumento de su propia reorganización, sino también como un mecanismo de devolución de poder real a la base social, y de convocatoria de la participación comunitaria para establecer compromisos conjuntos de gestión del desarrollo entre el Estado y la sociedad civil.

Así la inclusión social y el acceso universal a mayores oportunidades y bienes públicos, a la justicia, la seguridad, la educación, la cultura, la salud y la vivienda no pueden seguir pensándose como el fruto de políticas de redistribución económica centradas en un mayor gasto público. Deben entenderse como una devolución real del poder de toma de decisiones hacia el ámbito local, donde se puede hacer efectiva la participación de las comunidades en la definición de las estrategias de su propio desarrollo. En este contexto el reto del Estado es convertirse en un agente capaz de convocar el compromiso, no solamente gubernamental sino social, con el desarrollo de la nación, en particular con la salud y nutrición, la educación y la atención a la niñez y a la juventud.

Por último, la cuarta razón es el vínculo que existe entre los conceptos de capital social y cultura. Esta última puede definirse como el marco de creencias, valores y formas de existencia que establece las formas de convivencia y de participación

colectiva en las creaciones de la sociedad. Es una necesidad muy sentida que para poder alcanzar la nueva nación que se está construyendo a partir de la Constitución de 1991 se debe desarrollar una nueva aproximación cultural hacia lo público, que permita entender a la sociedad civil lo que significa el proceso de descentralización y una cultura amplia de la participación, la solidaridad, la tolerancia y el respeto a la diferencia. Sin estos elementos no podremos hacer realidad un país pluriétnico y multicultural con democracia participativa, tal y como se define en la Carta, ni una sociedad donde hombres y mujeres tienen las mismas oportunidades.

En resumen, la visión moderna del desarrollo que resalta la importancia de la acumulación de cuatro tipos de capital distintos: el natural, el físico, el humano y el social enmarca adecuadamente el tipo de políticas requeridas para la promoción del desarrollo. En términos muy generales se debe explotar de manera sostenible el capital natural; se debe promover la generación de ahorro para permitir la acumulación de capital físico; se debe promover la atención de los niños, los jóvenes y las mujeres, la salud, la nutrición, la educación, la capacitación, la generación, desarrollo y dominio del conocimiento y el bienestar individual para permitir la acumulación de capital humano; y, por último, se debe impedir la polarización social y promover la equidad de género, la participación comunitaria y la adopción de reglas institucionales para evitar la arbitrariedad de las acciones gubernamentales y particulares, lo que permite la acumulación de confianza y, en general, de capital social, que es la base del comportamiento individual cooperativo.

D. LAS EXPORTACIONES Y LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DEL CRECIMIENTO

Se anotaba atrás que la sostenibilidad económica del crecimiento depende de que la acumulación de capital físico se complemente adecuadamente con acumulación de capital humano. Una pregunta relevante es qué tipo de entorno económico es más favorable para la acumulación de esos dos tipos de capital. La experiencia de diversos países en las últimas décadas, tal como la de los llamados milagros económicos del sudeste asiático, ayuda a responder con bastante claridad esa pregunta.

En general, los países en vías de desarrollo que han obtenido un crecimiento más acelerado y sostenido a través del tiempo en las últimas décadas han sido los que han orientado su producción hacia los mercados externos. Igualmente, han sido estos países los que han logrado producir empleo más dinámicamente haciendo que los beneficios del crecimiento se distribuyan más equitativamente entre toda la población. Las razones son simples: en primer lugar, cuando se produce para los mercados externos es más factible cosechar los beneficios derivados, por una

parte, de la especialización del trabajo, y, por otra, de la producción a gran escala. En segundo lugar, la reorientación de ésta hacia los mercados externos requiere esfuerzos conscientes para incorporar en los procesos productivos la innovación tecnológica, que es crucial como fuente de crecimiento sostenido.

La incorporación de conocimiento e investigación en ciencias básicas, ciencias sociales e ingenierías constituyen un eje fundamental para el desarrollo productivo exportador. La competitividad del sector productivo del país depende crucialmente de la competitividad, productividad, cobertura y calidad del sistema de educación y de ciencia y tecnología.

Colombia hasta ahora sólo ha dado tímidos pasos para recorrer la ruta de la reorientación del aparato productivo hacia la exportación. La apertura es, hasta el momento, una reforma incompleta que ha hecho más énfasis en someter la producción nacional a la competencia de las importaciones que en promover verdaderamente las exportaciones.

Como se anotó brevemente, contra este propósito han atentado diversos fenómenos en los últimos años. En primer lugar, está el entorno macroeconómico, que en los últimos años ha sido de revaluación real de la moneda doméstica. El aparato productivo difícilmente puede reorientar su producción hacia los mercados externos si la tasa de cambio real le resta competitividad. En segundo lugar, Colombia nunca se preparó adecuadamente para sostener una producción orientada a la exportación. Así, de una parte, en el país no se ha efectuado una reconversión tecnológica y una capacitación del recurso humano que lo prepare para enfrentar la competencia en los mercados externos. De otra parte, el país hizo la apertura sin contar con la infraestructura física necesaria para que los productos colombianos lleguen al exterior.

La globalización y el acelerado cambio tecnológico, base de la competitividad y crecimiento exportador, hacen necesario contar con un recurso humano cuyas características sean la flexibilidad y la capacidad de aprendizaje continuo y de adaptación a los permanentes cambios de orden tecnológico y organizacional. El tipo de recurso humano requerido para la innovación, la competitividad y el desarrollo tecnológico supone que las empresas sean también concebidas como espacios pedagógicos. Allí, fuera de inducir el aprendizaje permanente de los procesos de producción se debe apoyar la reflexión prospectiva sobre el futuro tecnológico de las organizaciones y la transferencia horizontal de tecnología entre directivos, profesionales, trabajadores, instituciones de educación superior y grupos de investigación y de desarrollo tecnológico.

Ha llegado la hora de que en Colombia se deje de entender la internacionalización de la economía simplemente como un proceso de abarata miento de las

importaciones, por medio de la reducción de las cargas fiscales que usualmente se fijan sobre ellas. La internacionalización de la economía ahora tiene que significar la reorientación del aparato productivo hacia la exportación en dos dimensiones: la primera es lograr que los mercados externos ganen participación dentro del destino global de la producción doméstica, y la segunda es que una mayor proporción de los recursos productivos domésticos, en especial el laboral, se centre en la producción para la exportación.

Hay varias estrategias para hacer efectiva la reorientación del aparato productivo hacia la exportación. En primer lugar, la reorientación será dirigida por el mercado, es decir, no se trata de escoger unos sectores en los que se crea que hay potencial exportador para promoverlos, sino de proveer las condiciones para que los sectores con vocación exportadora puedan realizarla. Especial énfasis se pondrá en la infraestructura requerida para exportar y en la disponibilidad de recursos, en particular provenientes de la inversión extranjera directa, para financiar la inversión de capital físico y humano para la producción dirigida a la exportación. En segundo lugar, se desarrollarán los acuerdos de integración regional que proveen medios expeditos de acceso a mercados extranjeros. Por último, sin perjuicio de lo anterior, se desarrollarán las relaciones internacionales y los vínculos con el mundo exterior bajo una óptica comercial definida, que permita afianzar la presencia colombiana en mercados ya conquistados, y establecerla en nuevos mercados.

La reorientación del aparato productivo hacia la exportación es una reforma necesaria que el país ha pospuesto por muchos años. El costo ha sido privar a la economía de una fuente de crecimiento especialmente dinámica para una economía pequeña como la colombiana, lo que ha hecho que nuestra tasa estructural de desempleo sea excesivamente alta. Ahora que otros países nos muestran la diferencia que, en términos de desarrollo, pueden causar treinta años de crecimiento basado en la exportación Colombia tiene un compromiso inaplazable. Al país ya no le bastan tasas de crecimiento del 4% o 5% anual, en el pasado consideradas como “satisfactorias”, pero consistentes sólo con tasas de desempleo estructural de dos dígitos. Ahora hay que producir las condiciones para que nuestras tasas de crecimiento sean verdaderamente sobresalientes y nuestros niveles de desempleo estructural menores del 5%.

E. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA COMO EJE DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO

El futuro de Colombia está ligado al progreso científico y tecnológico. El mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población, una mayor equidad en la distribución del ingreso, la inserción creativa y competitiva del sector productivo colombiano en el mundo global del siglo XXI dentro de un marco de

preservación del medio ambiente son propósitos que requieren de una Política de ciencia y tecnología explícita. El logro de la paz, la tolerancia y la confianza entre los ciudadanos dependerá de que la sociedad colombiana integre en su cultura la ciencia y la tecnología. La política de ciencia y tecnología requerirá del concurso simultáneo del sector productivo, las universidades, institutos y centros de investigación y entidades del Estado de los diferentes entes territoriales.

Colombia ha hecho importantes avances en materia de política de ciencia y tecnología, particularmente con la creación del Sistema nacional de ciencia y tecnología, SNCT, al comenzar la presente década. No obstante, la integración de sus componentes y actores es aún insuficiente. La dispersión de los esfuerzos presupuestales dista de una asignación óptima de los recursos destinados a ciencia y tecnología.

Para ello se modernizará y se crearán mecanismos permanentes de evaluación del SNCT, de manera que se articulen todos sus componentes y actores, se haga más eficiente la aplicación de los recursos públicos de los diferentes entes territoriales y así maximizar la participación del sector privado nacional y de la cooperación técnica internacional.

La Política de ciencia y tecnología tendrá carácter transversal en la medida en que forma parte integral de las distintas estrategias del Plan de Desarrollo en las políticas de educación, del sector productivo, del medio ambiente y del sector social. El SNCT orientará sus esfuerzos de generación de conocimiento hacia los problemas centrales de la sociedad colombiana en la actualidad y creará condiciones adecuadas para la apropiación y la aplicación del conocimiento en la solución de dichos problemas.

El Plan se compromete con emprender las mejoras institucionales que requiere el SNCT para lograr una articulación efectiva de los diversos componentes y actores institucionales públicos y privados y de los diferentes órdenes regionales comprometidos en el desarrollo científico y tecnológico. Los niveles del sistema involucran el diseño de políticas, de estrategias de financiamiento y de ejecución de actividades científicas y tecnológicas coordinadas. Se robustecerán los Consejos nacionales de programa y se desarrollará una verdadera política regional en la que las regiones y departamentos participen del SNCT y de los programas nacionales desarrollados por Colciencias.

El SNCT desarrollará un sistema de información que permita la rendición de cuentas a la sociedad de las inversiones en ciencia y tecnología, de manera que se fortalezca la confianza en el mismo y se atraiga la participación del sector privado.

Particular atención se prestará a la consolidación de partidas presupuestales de las diferentes entidades del sector público dedicadas a ciencia y tecnología bajo la coordinación de Colciencias, dando cumplimiento a distintas disposiciones legales (Art. 4 de ley 29/1990) que tienen el propósito de potenciar la inversión en ciencia y tecnología.

Igualmente se le dará prioridad al proceso de integración del Sena al SNCT. Para ello, y dentro de la política de innovación, se invertirán recursos de ley 344 a la red de Centros de desarrollo tecnológico, a proyectos de innovación y desarrollo en las empresas, al mismo tiempo que se reformarán algunos centros del Sena con el único propósito de dar servicios tecnológicos a las empresas.

En el contexto de las fuertes restricciones fiscales que vive el país el SNCT redefinirá sus metas y hará públicos los objetivos de la política de ciencia y tecnología. El Sistema deberá garantizar el acopio de recursos que permitan financiar programas estratégicos tales como los doctorados, el apoyo a institutos, centros y grupos de excelencia y el estímulo a la interacción entre la universidad y la industria.

En apoyo al SNCT se propondrán al Congreso paquetes legislativos que desarrollen los artículos constitucionales sobre ciencia y tecnología y una ley complementaria a la ley 29 de 1990 con provisiones sobre propiedad intelectual, incentivos reales para investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico industrial y para asegurar, mediante un fondo especial autosostenido, las inversiones en ciencia y tecnología.

F. EL CONFLICTO, LA INEQUIDAD Y LA ESCASEZ DE CAPITAL SOCIAL

La producción de capital social depende de que exista un marco sociopolítico y económico incluyente y participativo, que provea los incentivos necesarios para que los individuos se sientan motivados para cooperar, así como los mecanismos adecuados para la coordinación de la acción colectiva. Sin lo anterior el resultado es la falta de cohesión y el resquebrajamiento del tejido social. En Colombia, sin embargo, existen poderosas circunstancias que atentan contra la producción de capital social. Las dos principales, sin lugar a dudas, son el conflicto interno y la inequidad. Es imposible que una sociedad acumule capital social si en ella predomina el conflicto sobre la cohesión, o si existe la percepción generalizada de que las principales decisiones sociales son tomadas por unos pocos y para el beneficio económico de unos pocos.

En ninguno de los dos sentidos Colombia ostenta un desempeño satisfactorio. Como se mencionó, el país exhibe un alto grado de conflicto que se expresa de muchas maneras. No hay que repetir aquí cómo nos golpea el conflicto armado, el

conflicto político, el conflicto familiar, etcétera. Pero no hay que olvidar tampoco que una muy grave consecuencia de esas múltiples formas de conflicto es la destrucción del capital social. Un serio problema de Colombia es que carece de árbitros capaces de dirimir conflictos que sean percibidos como justos e imparciales por todas las partes. Lo particular de Colombia no es tanto el nivel de conflicto que tiene, ya que al fin y al cabo en todas las sociedades se presentan tensiones, sino su incapacidad para resolverlo de manera racional. Aquí la falla del Estado, que es el principal responsable de proveer una justicia eficaz, ha sido protuberante. Pero la sociedad civil en su conjunto también ha fallado en desarrollar mecanismos particulares de resolución de conflictos para evitar su judicialización. Por el contrario, en Colombia es común ver cómo conflictos menores van escalando hasta producir incluso manifestaciones inaceptables de violencia. Ante la ausencia de árbitros creíbles la respuesta individual es la desconfianza frente a todo. Lo lamentable de esto es que la confianza es el pilar alrededor del cual se construye el capital social.

En términos de equidad, aunque a primera vista podría pensarse lo contrario, Colombia tampoco ostenta un desempeño satisfactorio. Es cierto que el comportamiento de las variables que afectan la esperanza de vida fue mejor que la perspectiva más optimista de las proyecciones de 1970 y aun que las de mediados de los años ochenta³. Es cierto también que el país logró disminuir la tasa de mortalidad infantil de 90 a 28 defunciones por cien mil habitantes en los últimos treinta años, cerca de la mitad de la proyección más optimista, y que algo similar ocurrió con otros indicadores.

Todas ellas son, en efecto, evoluciones positivas. Así el país tiene mucho que mostrar en materia de desarrollo social. Sin embargo, si uno se pregunta quiénes han sido los favorecidos las cosas buenas que han dejado de pasar empiezan a ser muy importantes.

Como se discutió atrás, el país todavía exhibe niveles de pobreza y mi sería alarmantes, lo cual conduce a la conclusión inescapable de que si se ha avanzado tanto en unos frentes sociales y se mantienen semejantes niveles de pobreza entonces el progreso ha sido desequilibrado.

³ Los análisis de Pérez (1970) estimaban para 1985, en el mejor escenario, una esperanza de vida menor en dos años para los hombres y en cinco años para las mujeres de lo que realmente resultó según los datos de los censos y estadísticas vitales. Rueda (1986) previó para 1993 una esperanza de vida un año menor para los hombres y cinco años menor para las mujeres con respecto a las derivadas del censo respectivo.

Y, efectivamente, hay suficientes evidencias que así lo comprueban. La más simple, el coeficiente Gini, con 0.47, uno de los más altos de América Latina, muestra una gran desigualdad en la distribución del ingreso. Otras más profundas indican que detrás de la desigualdad puede haber un serio problema de inequidad. En educación, por ejemplo, el acceso a la universidad no sólo es bajo sino que se concentra en el 20% más rico de la población, debido a que el sistema filtra desde la primaria a los estudiantes provenientes de los hogares más pobres (Vélez, 1995). El 10% más rico tiene seis años más de educación en promedio que el 10% más pobre. Los más pobres no sólo tienen menores niveles educativos, sino que la educación está más desigualmente distribuida en su medio. Los más pobres entre los pobres carecen por completo de este bien. En salud, 43% de los colombianos no se encuentran afiliados a régimen alguno y sólo cerca de 1.2 millones de niños de los estratos uno y dos alcanzan a ser atendidos por el ICBF.

Todo indica que Colombia ha venido, como dicen en algunos países, “empapelando sobre las grietas”, que ha venido creciendo sólo en la superficie y que es un país en vías de desarrollo aparente. ¿Por qué sólo hasta ahora sale eso a la vista? Tal vez por dos razones. En primer lugar, como resultado de todos los esfuerzos recientes que han hecho diversos grupos de investigadores. En segundo lugar, porque se han comenzado a oír las voces de los pobres, de los que no tienen educación, de quienes carecen de atención en salud. Voces que durante mucho tiempo habían permanecido acalladas y que unos pocos años de apertura democrática han sacado a la luz pública.

Ahora bien, los mismos investigadores que han trabajado en la medición del desarrollo humano han avanzado también en la comprensión de la dinámica de la desigualdad. El resultado es patético: en Colombia existen claros mecanismos de exclusión, derivados de unas políticas sociales mal diseñadas, preocupadas por el qué y no por el quién, sin criterios para la distribución de los recursos entre los potenciales beneficiarios. Se ha descubierto, luego de mucho tiempo, que la falta de democracia que caracterizó durante años a nuestro régimen político logró penetrar las fronteras mismas de las políticas públicas. Por ejemplo, los estudios de Vélez (1995) y de la Misión Social (1998) señalan la imperiosa necesidad de mejorar considerablemente la equidad del gasto público, en especial el social, que tiene profundos componentes regresivos.

Como otro ejemplo, Berry y Tenjo (1997) muestran que la distribución del ingreso para las tres más grandes ciudades del país empeoró entre 1990 y 1993, al pasar el coeficiente Gini de 0.41 a 0.47, es decir, retornando a los niveles prevalecientes al comienzo de los años ochenta. Los autores sugieren que el empeoramiento en la distribución del ingreso coincidió con la apertura económica. Otros autores han señalado que la inequidad aumentó durante los años noventa para trabajadores asalariados urbanos como consecuencia de un incremento relativo de los salarios

para trabajadores con más educación (Núñez y Sánchez, 1998)⁴. De acuerdo con lo anterior se ha inferido que la inequidad aumentó en los años noventa a través de la mayor demanda relativa por trabajo calificado, la cual, a su vez, habría sido inducida por la apertura económica.

Evidencia empírica reciente matiza lo anterior. Perfetti (1998) señala, en primer lugar, que los cambios ocurridos en la dispersión salarial durante los años noventa no se distribuyeron similarmente entre diferentes grupos poblacionales. En segundo lugar, señala que aunque los cambios en la rentabilidad privada de la educación y de otras habilidades similares efectivamente explican gran proporción de los cambios ocurridos en la dispersión salarial de comienzos de los años noventa, y que efectivamente esos cambios habrían ocurrido como consecuencia de una mayor demanda relativa por trabajo calificado, no es claro que esa mayor demanda haya sido el resultado de la apertura económica, pues diferentes factores intervinieron en el período.

Sin embargo, si a pesar de los matices de Perfetti (1998) efectivamente el deterioro reciente en los indicadores de desigualdad está asociado con la apertura no sería difícil entender por qué. Sin unas políticas sociales complementarias adecuadamente diseñadas que repriman los mecanismos de exclusión el nuevo modelo basado en la apertura, aun que amplió las oportunidades económicas, no cambió la forma como ellas se distribuyen entre la población. Ya el BID (Birdsall et al., 1998) ha enfatizado que las economías abiertas sólo pueden favorecer una mejor distribución del ingreso si se desarrollan políticas sociales exitosas que favorezcan el desarrollo humano.

Los anteriores son sólo ejemplos de un escenario general que ahora está claro: Colombia ha sido un país sin capacidad de respuesta racional frente al conflicto, y de oportunidades para unos pocos. Y en un país donde predomina el conflicto y una inadecuada distribución de las oportunidades no puede abundar el material con el que se construye el capital social.

A las puertas de un nuevo milenio se puede comprobar cómo Colombia ha cambiado, a la vez, mucho y muy poco en los últimos cien años. Indudablemente ahora Colombia es un país mucho más urbano, más industrializado, más moderno, si se quiere, en muchos sentidos. Pero igual nos siguen acompañando penosos vicios del pasado, tales como la violencia o la pobreza. Esto, para cualquier ciudadano con amor de patria, es una profunda fuente de preocupación. Pero los colombianos y colombianas ya están acostumbrados a levantarse cada

⁴ De otra parte, Robbins (1998) y Cárdenas y Gutiérrez (1997) mostraron que la demanda laboral por trabajo calificado aumentó en relación con el trabajo no calificado en los años noventa.

día y hacer cada uno lo suyo, a pesar de las dificultades. Los objetivos y las estrategias del Cambio para construir la paz, que se desarrollan en las páginas siguientes, son el producto de una clara visión sobre el futuro del país y de lo que se requiere para construirlo. Son una invitación para convocar todo el talento nacional en el propósito de la construcción de una sociedad mejor para todos, y son un desafío al futuro para que quienes escriban la historia dentro de cien años puedan reconocer en la Colombia de sus días la patria que sus ancestros soñaron.



OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

La concepción que guía los objetivos del Plan de Desarrollo Cambio para construir la paz parte de una mirada, desde el país de hoy, con sus problemas y sus fortalezas, de la Colombia que sus habitantes aspiran a construir durante el siglo XXI. Esa visión del futuro, esas expectativas del mañana fueron traídas al presente y convertidas en estrategias.

Dentro de dicha visión se destaca la aspiración de una nación en paz. Se entiende que la paz no es un fin en sí mismo, sino un medio o condición para darle forma, en libertad, a una existencia plena. El gobierno considera crucial que la búsqueda de la paz comience precisamente por la construcción de esa libertad para moldear nuestras vidas en las generaciones presentes y futuras de colombianos y colombianas.

La única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo y la falta de éste impide la superación de aquélla es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia. Éste es el elemento básico que orienta las estrategias del *Cambio para construir la paz*.

A. OBJETIVOS PARA LA PAZ

Los problemas de Colombia en materia económica, social y política hacen necesario el diseño de una acción inmediata y ambiciosa que ubique de nuevo al país sobre una senda de *crecimiento sostenible con cohesión social*. Este es, de hecho, el principal objetivo del *Cambio para construir la paz*.

Con este objetivo se busca:

- Promover la producción de riqueza y la reducción significativa de las tasas de desempleo, especialmente dentro de los grupos más afectados, como las mujeres y los jóvenes, para asegurar su distribución equitativa, la eliminación de la pobreza y la protección y el adecuado aprovechamiento del medio ambiente.
- Ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población e igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales y de las capacidades que la población necesita para aprovecharlas libremente. Esto en particular para la que se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad, por sus características socioeconómicas, culturales, étnicas, territoriales, religiosas o de género.
- Contribuir a la generación de una cultura de paz que nos haga aptos para el ejercicio cotidiano de la convivencia en solidaridad, tolerancia y respeto a los derechos humanos como base para la reconciliación nacional.
- Mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos, teniendo en cuenta criterios de ingreso y de distribución regional y de género.

En pocas palabras, el objetivo del Cambio para construir la paz está estrechamente relacionado con las mayores aspiraciones y las necesidades más sentidas de la población colombiana, como el empleo, la superación de la pobreza y la justicia social. Al recoger estas válidas aspiraciones el gobierno ha considerado que es esencial abordarlas, tanto con una perspectiva de corto plazo que permita superar rápidamente la crítica situación coyuntural que vive el país, como también asegurar que los logros que se alcancen en su satisfacción sean permanentes y crecientes a mediano y largo plazos.

Esto significa que las ideas de sostenibilidad y de cohesión social en el objetivo principal del Plan son tan o más importantes que la idea de crecimiento que acompañan. De hecho, el crecimiento, por una parte, y la sostenibilidad y la cohesión, de otra, se complementan mutuamente si se adopta una visión según la cual sostenibilidad implica:

- Desde el punto de vista económico, que el crecimiento se fundamente en incrementos de productividad.
- Desde el punto de vista ambiental, que el crecimiento sea compatible con la preservación y el manejo adecuado de los recursos naturales.
- Desde el punto de vista social, que el crecimiento sea generador de empleo, de capacidades y de oportunidades también para los más pobres.

- Desde el punto de vista político, que el proceso de crecimiento sea, fundamentalmente, equitativo y participativo.
- Estos principios fueron la brújula para definir y diseñar las siguientes estrategias con las cuales el gobierno trabajará por el logro de los objetivos arriba enunciados.

B. PRIMERA ESTRATEGIA. HACIA UN ESTADO PARTICIPATIVO

Las restricciones impuestas fundamentalmente por el entorno económico, que han obligado a redimensionar y redirigir la gestión del Estado, orientándola más hacia la promoción, coordinación y regulación que hacia la administración y la ejecución directa, inducen una reforma del Estado.

Pero la reforma del Estado no es sólo una respuesta a restricciones más o menos coyunturales. El desarrollo socioeconómico es, en buena medida, función de la calidad de la democracia. Para el *Cambio para construir la paz* fortalecer la democracia participativa es una estrategia central en la tarea del gobierno y la sociedad de llevar a Colombia por una senda de prosperidad, equidad y paz. El fortalecimiento de la democracia participativa es, además, una forma idónea de reforma del Estado en la que su transformación no significa el abandono de la atención de las demandas sociales de mayor participación, equidad y garantía de los derechos sociales, políticos y culturales de la nación. Esto se logra si el país cuenta con un proceso político estable y de amplia representación y con unas instituciones sólidas y eficientes.

En primer lugar, esto se logrará con una reforma política que asegure el retorno de la gobernabilidad, con unas instituciones democráticas propicias para la paz, un sistema político y electoral que se convierta en la columna vertebral de la democracia, y una labor más técnica y transparente del Congreso. Esta reforma debe entenderse en un sentido amplio, que busca no sólo modificaciones de carácter institucional, sino la ampliación del espacio para grupos minoritarios y el desarrollo de la democracia participativa que redefina de esa manera las relaciones entre ciudadanía y sociedad.

Un segundo espacio de reformas tiene que ver con la modernización de la administración pública y la profundización de la descentralización.

En cuanto a la administración pública sus problemas marcan claramente la dirección de las acciones por seguir: falta de racionalidad en su organización, ineficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones y, en general, en la satisfacción de las necesidades de la población; inadecuado uso de

los recursos públicos; creciente déficit fiscal; altos índices de corrupción, falta de compromiso de los servidores públicos; carencia de efectivos sistemas de evaluación y control. Todos estos factores han propiciado una crisis de credibilidad en la administración pública y su distanciamiento creciente de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordena observar la Constitución de 1991.

Con los instrumentos legales establecidos en la ley 489 de 1998 el gobierno impulsará una reorganización del sector público para acercar al ciudadano al servicio del Estado, aumentar la eficiencia de la acción estatal y combatir la corrupción.

La reforma de la administración pública será una política de Estado, una actividad permanente de ajuste y rápida adaptación, un proceso unificado, coordinado y evaluable que vaya más allá de los programas o proyectos puntuales, las reformas legislativas, los recortes presupuestales y los esfuerzos aislados.

Como parte de las estrategias del Cambio para construir la paz el gobierno trabajará en el diseño y puesta en marcha de un esquema de reforma de la administración pública bajo los siguientes criterios básicos: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; y adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones.

La profundización de la descentralización, por su parte, es uno de los pilares fundamentales del Plan de Desarrollo.

El déficit fiscal ha generado una gran tensión sobre el modelo de Estado descentralizado adoptado por Colombia a partir de la Constitución de 1991. Se oyen las más variadas voces. Algunas expresan la necesidad de restringir o poner un "tope" al situado fiscal y a las transferencias municipales; otras reclaman un mejor control del gasto en los medios subnacionales, pues parece que, en muchos casos, está siendo dominado por la corrupción y el despilfarro. Por su parte, el ente departamental todavía se debate en ese limbo en que lo dejara la nueva Constitución política: por una parte están quienes quieren su fortalecimiento y por otra aquellos que piden su eliminación definitiva. Entre tanto, los municipios han asumido su nuevo mandato de diversas, y a veces antagónicas, maneras: unos han progresado a la luz de su recobrada autonomía y otros preferirían estar aún cobijados por la sombra del gobierno central.

La descentralización del gobierno y el consiguiente fortalecimiento de los entes subnacionales han sido un objetivo de la política nacional por espacio de más de dos décadas. En la segunda mitad de los años ochenta Colombia inició, con algo de timidez, un proceso de descentralización política y administrativa que logró un

nuevo impulso gracias a la elección popular de alcaldes en 1988. La Constitución de 1991 aceleró el hasta entonces lento proceso descentralizador y adoptó, de un solo golpe, una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina. Factores fundamentales de ello fueron el rápido y obligado traslado de cerca del 45% de los ingresos corrientes de la nación a municipios y departamentos, así como la protección constitucional y la ampliación de la tributación de los municipios.

El renovado ímpetu descentralizador en Colombia durante las dos últimas décadas, alimentado por la crisis del sistema político-administrativo centralista y excluyente, encontró apoyo en nuevas teorías económicas y políticas. Los economistas consideran mejor y más eficiente para las comunidades locales que sean éstas las que escojan su canasta de servicios tal y como la prefieren y están dispuestos a pagar. No sobra agregar que el control local puede también reducir los problemas de gestión y monitoreo (Tiebout, 1956; Oates, 1972; Bahl y Linn, 1992; y Shah, 1994). Desde una perspectiva política la descentralización está en capacidad de incrementar la participación democrática local, moderar y eliminar las tendencias separatistas, así como reducir las tendencias dictatoriales o excluyentes del sector central de gobierno (Inman y Rubinfeld, 1997; Tanzi, 1996 y Weingast, 1997).

Sin embargo, a medida que avanzan los procesos descentralizadores en muchos países aparecen igualmente muchos problemas sobre los cuales ya existe documentación y análisis. En algunos casos, como el nuestro, la descentralización separó las decisiones sobre el gasto de aquéllas que atañen a los impuestos. Tanto más, en la medida en que los municipios incrementaron sus ingresos por participaciones en los ingresos centrales sin haberse visto en la necesidad de aumentar sus impuestos locales.

Los entes subnacionales, en estos casos, tienden a sobregirarse, confiando en obtener siempre más recursos del gobierno central. El fortalecimiento de los intereses regionales lleva también por esta vía a que sus representantes en el central estén siempre al acecho cada vez de más recursos comunes (Alesina y Perotti, 1994). Basta ver lo que ha ocurrido en Colombia con la adopción, por parte del Congreso, de nuevos impuestos tales como la sobretasa a la gasolina, o de nuevos gastos a través de leyes que generan inflexibilidades en el ente central.

De allí que surjan preocupaciones acerca de los problemas en el manejo macroeconómico que puedan ser producto de la descentralización (Tanzi, 1996; Prud'homme, 1995), especialmente en cuanto a la explosión del gasto público y a las inflexibilidades para hacer los ajustes fiscales necesarios. Lo anterior conlleva déficits fiscales más altos, ya que los gastos directos de la entidad central no se pueden reducir en la misma medida en que crecen las transferencias o le entrega

tributos a las instancias subnacionales. Tampoco, cuando éstos mismos rangos generan déficit insostenibles y esperan ser rescatados por el gobierno nacional.

Sin embargo, la escasa evidencia confirma que una mayor descentralización está asociada con un mayor gasto público, pero no necesariamente con mayores déficit públicos. Países con niveles muy altos de descentralización, como Estados Unidos y Suecia, han sido especialmente exitosos en poner límites estrictos al apoyo que el gobierno nacional brinda a los subnacionales, lo que ha implicado, en el margen, una relación más rigurosa entre el gasto y los impuestos locales.

Frente a esta evidencia la experiencia colombiana muestra una tendencia preocupante que, de acuerdo con la experiencia de otros países, puede tener relación con el periodo de transición y con las dificultades políticas y administrativas derivadas del proceso de acoplamiento que resulta del cambio de un modelo centralizado a uno descentralizado. Más aún, tratándose de una situación en la que el centralismo tenía fuertemente relegados a las regiones y a los municipios, mientras que la nueva descentralización debió materializarse en un marco de desigualdad regional abrumador.

Consciente de las tensiones fiscales y políticas existentes el gobierno considera necesario evitar las presiones centralizadoras y, por el contrario, preservar y fortalecer el proceso de descentralización. Ésta se convierte entonces en una de las estrategias centrales del Plan de Desarrollo, en el convencimiento de que la descentralización está efectivamente asociada con una mayor participación ciudadana y, por tanto, con un sistema político más incluyente y democrático, sin el cual no se puede construir la paz en un país con la diversidad geográfica, étnica y cultural que caracteriza a Colombia.

Alrededor de la estrategia de descentralización debe surgir un reordenamiento del Estado y de sus finanzas que establezca un régimen orgánico de ordenamiento territorial. En particular, se requiere una redefinición de las regiones y provincias, para que no sean entendidas únicamente como unidades político-administrativas, sino también como sujetos del proceso de crecimiento y desarrollo económico y social. Hay varias razones para que sea así: primero, el crecimiento tiene una dinámica que es más regional que local o nacional; segundo, el regional es el espacio donde más fácilmente puede congregarse la sociedad civil alrededor de planes y proyectos de interés colectivo; y tercero, la región es la escala óptima de muchas actividades y organizaciones sociales de fin común. Más allá de la definición de fronteras el aspecto fundamental del ordenamiento territorial es el reconocimiento de la autonomía y de la responsabilidad regional. Esto también es esencial para recuperar la estabilidad fiscal de largo plazo imprescindible para el crecimiento económico sostenido. En este contexto el papel de la nación debe ser proveer una estrategia global de articulación de dinámicas regionales.

C. SEGUNDA ESTRATEGIA. LOS COMPROMISOS FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD: RECONSTITUCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

La estrategia de reforma del Estado a través del fortalecimiento de la democracia participativa tiene un complemento natural en la consolidación de sociedad civil. El cambio de la naturaleza del Estado no puede concebirse sin uno complementario de la vida social que le permita operar no simplemente como la manifestación de las acciones de sectores privilegiados, sino en toda su pluralidad, dando espacio a la integración de nuevas organizaciones no gubernamentales ecologistas, feministas, étnicas y otras.

Infortunadamente todos los diagnósticos de la situación social del país y de las causas de la violencia indican que existe una falta total de cohesión. Esto impide que la sociedad se mueva en torno a unos objetivos comunes y asuma los compromisos mínimos que se requieren para comenzar a darle al presente la forma del futuro que la población colombiana desea. De aquí que sea esencial para los propósitos del Cambio para construir la paz, diseñar y llevar a la práctica una estrategia que permita reconstituir y fortalecer el tejido social. De esta manera, las reformas políticas y administrativas de la primera estrategia son inequívoca y adecuadamente complementadas con un esfuerzo por reconstruir la sociedad civil. La reconstitución del tejido social se fundamenta en una serie de compromisos del Estado y de la sociedad para:

- Aunar esfuerzos y recursos que aseguren la generación de empleo y la erradicación de la pobreza.
- Buscar la igualdad de oportunidades sociales para la población colombiana, la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza y el respeto a los derechos humanos.
- Desarrollar un proyecto cultural de largo plazo que permita la reconstrucción de las identidades subjetivas y a nivel colectivo, así como de la generación de una ética para la convivencia que posibilite el restablecimiento de la confianza de la población en sí misma y en sus instituciones como base para despertar la acción solidaria en torno a unos propósitos comunes.

Las políticas que hacen parte de esta estrategia son esencialmente de dos tipos: fortalecimiento del capital humano y del capital social.

1. Fortalecimiento del capital humano: oportunidades y capacidades

El disfrute de la convivencia armónica es el marco indispensable para el desarrollo y fortalecimiento del capital humano. En ese sentido la generación de una cultura de paz, solidaria y tolerante, debe ser un hilo conductor más de la política social que sienta las bases para que Estado y sociedad asuman el compromiso de asegurar la cobertura total en cultura, educación y salud, así como la plena atención a la niñez y la juventud.

En la relación con la cultura el compromiso será avanzar en la descentralización del sector mediante el mejoramiento de los mecanismos de participación social en el sistema nacional de cultura haciendo más equitativa la distribución regional de recursos y fortaleciendo la formación artística y cultural para sentar las bases de igualdad en el disfrute de los bienes y servicios culturales. La cultura es y debe ser una responsabilidad de la sociedad y del Estado, así como un compromiso social adicional.

Este compromiso no se quedará en simple retórica. El Cambio para construir la paz identifica y precisa los mecanismos a través de los cuales comenzará a hacerse realidad. En el campo educativo la cobertura total será el resultado de una combinación de mejoras en eficiencia, redistribución del situado fiscal entre municipios para favorecer los más pobres, donde la falta de cobertura es mayor, y aportes adicionales de las ciudades con más capacidades, las cuales contribuirán así directa mente al compromiso social en torno a la educación.

En salud el logro de una cobertura total depende de dos elementos: que el sistema sea financieramente viable y que mejore en forma sustancial la eficiencia del mismo. Para esto el Plan de Desarrollo contempla medidas como el control a la evasión y la elusión que liberará recursos para cubrir los subsidios parciales de la población de ingreso medio; mecanismos para evitar doble afiliación y acciones para que el flujo y la distribución de recursos de situado fiscal, participaciones municipales y rentas cedidas a departamentos puedan destinarse en mayor proporción a la afiliación del régimen subsidiado.

En el campo de la nutrición y la atención de la niñez se ajustarán los programas estatales que desde hace varios años se han venido desarrollando en el país, con el fin de garantizar una mayor integralidad. Se vincularán nuevos actores de la sociedad civil y se ampliará la cobertura de varios programas. De otra parte, se buscará un compromiso social que promueva mejores condiciones para el desarrollo de la familia y sus miembros, particularmente de los derechos de los niños y niñas, así como la corrección de la inequidad adicional que se genera vía el menor capi tal humano y social de las familias pobres.

La acumulación de capital humano no es aquí simplemente un mecanismo para expandir los recursos humanos de la población y hacerla más apta para la

participación laboral y la generación de ingresos. Su objetivo esencial es mejorar las condiciones y el nivel de vida y erradicar la pobreza de quienes se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad por sus características socioeconómicas, étnicas, territoriales, religiosas o de sexo, para garantizar condiciones que les permitan potenciar su desarrollo y ampliar sus capacidades y competencias y realizar un ejercicio pleno de ciudadanía.

Al proponer que el fortalecimiento del capital humano sea, más que una política de Estado, un compromiso de toda la sociedad el gobierno está llamando a la población colombiana a tomar conciencia de que el desarrollo humano es un propósito de largo plazo que trasciende los cuatro años de un periodo presidencial que exige tener una visión de futuro y deponer los intereses particulares a favor de los de nuestros niños y niñas. En la concepción del desarrollo humano como propósito de largo plazo es esencial incorporar la variable del conocimiento, su apropiación y uso social, como ejes fundamentales de los procesos de aprendizaje social, los cuales fortalecen las capacidades individuales y organizacionales de la sociedad.

En la reconstrucción del tejido social y en el fortalecimiento del capital social el conocimiento y la investigación en ciencias sociales y educación deberán estar orientados hacia los grandes problemas de la sociedad colombiana, así como al proceso de globalización e internacionalización de las economías. Los temas prioritarios para estudiar deben ser los procesos de gobernabilidad y organización social; convivencia, paz, seguridad, justicia y corrupción; la legitimidad de las instituciones básicas de la sociedad; los equilibrios entre el mercado y la nueva normatividad emergente; los cambios en la organización del trabajo y el mercado laboral; la pobreza y el conflicto social; la diversidad cultural y étnica; y la organización del sistema educativo, no sólo en cuanto a contenidos curriculares, sino también en términos de eficiencia, gestión escolar y generación de innovaciones tecnológicas para el aprendizaje. Entender la necesidad de este compromiso de todos es un gran paso adelante en la construcción de la paz.

La mejor manera de lograr este propósito de acción colectiva es fortalecer el capital social con que cuenta el país.

2. Fortalecimiento del capital social: confianza y participación

a. Capital social y cohesión

El capital social es, en palabras de Stiglitz, el “pegamento que produce cohesión entre y dentro de los grupos” de la sociedad (Stiglitz, 1997). La base de esa cohesión es la confianza, elemento central de las relaciones y el intercambio entre quienes conforman una sociedad o conviven en una comunidad.

Pero el capital social no se puede construir en abstracto, sino alrededor de unos propósitos comunes que serán concertados mediante los mecanismos de participación de que dispone la sociedad. Se proponen: la cobertura universal en educación y salud; el fortalecimiento de la cultura, en particular de una cultura de la tolerancia, como factor de cohesión social; la construcción de la paz; y la equidad de género y la búsqueda de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Son ellos los que permitirán que las instituciones y organizaciones de la sociedad civil se reactiven y fortalezcan y que, como resultado de esto, se generen elementos de cohesión desde sus bases mismas.

Un aporte fundamental de la sociedad a la construcción de capital social provendrá de la creación del servicio social obligatorio para bachilleres y universitarios. Esta es, además, la cuota de contribución de estos grupos a la construcción de un país mejor y más equitativo. Los jóvenes apoyarán con un tiempo de dedicación exclusiva de no menos de seis meses a programas como recreación asistida para la jornada complementaria escolar, asistencia para las casas de atención de ancianos y cuidado de niños de cero a seis años de edad. Todas estas actividades hacen parte del plan nacional de solidaridad juvenil.

La búsqueda de cohesión y confianza en la sociedad se hará también con otros tipos de medidas, tales como: (i) el diseño y puesta en práctica de mecanismos alternativos de justicia y resolución de conflictos con pleno acceso para toda la población; (u) el fortalecimiento de los núcleos básicos de la comunidad como la familia y la escuela y la eliminación de la violencia intrafamiliar; (iii) la prevención del consumo de drogas; (iv) el estímulo a alianzas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil; y (y) la creación y aprovechamiento de espacios de participación comunitaria.

b. Las instituciones “desde abajo”

- *Alianzas estratégicas*

Las alianzas estratégicas son iniciativas conjuntas entre el sector público y el sector privado con ánimo de lucro o sin él, en las que cada uno contribuye con recursos de diverso tipo, financieros, técnicos, humanos, y participa en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos productivos, prestación de servicios públicos o diseño de políticas públicas. Estas alianzas son de suma importancia para consolidar recursos dispersos en la sociedad y ponerlos al servicio de un propósito común. De esta manera, permiten enfrentar problemas para los cuales el Estado no cuenta ni con los medios ni con el conocimiento para resolverlos, por lo que su desarrollo será esencial para el logro de los objetivos del *Cambio para construir la paz*.

Si bien estas alianzas pueden ser de diverso tipo y propósito una variedad de ellas será particularmente estimulada en varias de las políticas sectoriales. Se trata de lo que aquí se llama proyectos productivos participativos que tendrán un papel central en tres niveles: en la política para el sector agropecuario, en el desarrollo de la estrategia de desarrollo alternativo y en la acción estatal para las zonas afectadas por el conflicto y la violencia, el llamado Plan Colombia. Los proyectos en cuestión son alianzas para el desarrollo de cultivos permanentes, promovidas por el gobierno a través de incentivos de capitalización en el campo o reforma agraria y apoyadas por inversiones públicas en infraestructura, servicios y desarrollo social.

- *Una estrategia de participación comunitaria*

La participación de las comunidades a todo nivel es la base de la búsqueda de la convivencia y la construcción de la paz. Es un propósito del *Cambio para construir la paz* facilitar y promover la participación de toda la población en las decisiones que la afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. De hecho, las alianzas estratégicas atrás descritas son una instancia particular de participación.

El criterio sobre el cual se va a construir la estrategia de participación es la necesidad de contar con el ejercicio de los deberes y derechos por parte de los ciudadanos y ciudadanas para que, de manera conjunta, cooperen en la gestión del desarrollo y en la identificación y búsqueda de propósitos comunes como la paz.

El escenario fundamental para iniciar el proceso de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil será el municipio. Éste es la unidad básica para desatar potenciales de desarrollo social y económico. La participación comunitaria será la base para la recuperación de la vida municipal, para avanzar en la construcción, desde la base, de una nación pluriétnica y multicultural y para promover la igualdad de los derechos y de trato entre hombres y mujeres.

La Red de Solidaridad Social asumirá un papel central en el fortalecimiento de la participación comunitaria y en la profundización de la des centralización. La participación no será ya alrededor del reparto de unos recursos del gobierno central, sino en torno a la distribución de responsabilidades y a la consolidación de recursos locales para solucionar los problemas de las comunidades. Para esto la Red de Solidaridad Social promoverá la participación comunitaria en proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo, conjuntamente con los entes territoriales. Estos últimos aportarán los recursos que sean necesarios y la Red cofinanciará sólo aquéllos que favorezcan a los más pobres en las zonas más deprimidas y con

insuficiencia de recursos propios. También lo hará en casos de emergencias de diversa índole o desastres naturales, y de conformidad con la ley.

D. TERCERA ESTRATEGIA. DESARROLLO Y PAZ: INSTRUMENTOS Y PRIORIDADES

La violencia y la criminalidad se han convertido en un obstáculo al crecimiento, debilitando la legitimidad del Estado y la democracia, constituyen, por tanto, una creciente preocupación para el gobierno, los sectores económicos y la sociedad en general. La paz es una condición indispensable para retomar y consolidar la sostenibilidad del desarrollo. A su vez, el desarrollo es el arma más poderosa para iniciar la construcción de la paz.

La paz genera efectos positivos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza a través de su impacto sobre la formación y consolidación del capital físico, humano, natural y social del país. Igualmente, la paz produce un impacto favorable sobre la capacidad de gestión gubernamental, consolidando la democracia. La combinación de estos efectos positivos genera a su vez condiciones de equidad social y estabilidad económica más propicias para la construcción colectiva de una sociedad armónica y pacífica, y refleja, por tanto, un círculo virtuoso entre paz, desarrollo económico y social y democracia.

En ese sentido la urgencia de crear las condiciones para iniciar la construcción de la paz, incluyendo la negociación con los grupos armados como parte central, no da más espera. Uno de los elementos cruciales para la búsqueda de la paz es la negociación directa con los grupos armados. Para esto es de decisiva importancia otorgar facultades especiales al presidente de la República para negociar, suscribir y ejecutar acuerdos de paz que incluyan la reincorporación a la vida civil y productiva de los grupos armados a los cuales se les haya reconocido carácter político.

Sin embargo, dentro del panorama de violencia que vive el país alcanzar la paz requiere ir mucho más allá de la negociación con los grupos armados. Al margen de la violencia política asociada con éstos han surgido otras formas de violencia que, con el tiempo, han asumido dinámicas propias muy ligadas a condiciones sociales y económicas particulares del país.

Al reconocer que la violencia en Colombia posee profundas raíces en la exclusión económica y política y en el ejercicio de una democracia con desigualdad y pobreza en este Plan se busca la construcción de la paz con el fortalecimiento de la democracia, de cuya debilidad las diferentes manifestaciones de violencia son un síntoma. Las políticas de desarrollo económico y social en los diferentes sectores de la vida nacional buscan consolidar la institucionalidad democrática en

su más amplio sentido y no sólo solucionar el enfrentamiento de las guerrillas con el Estado.

No sobra enfatizar que las políticas de desarrollo económico y social se han desarrollado teniendo en mente que una justificación usual de la violencia en nuestro país es la deficiente distribución de oportunidades económicas y de participación social. Por tanto, esas políticas están diseñadas para silenciar esa justificación por medio de una real y efectiva, más que redistribución, universalización de las oportunidades individuales en los campos económico y de participación en la vida social.

Igualmente importantes para la construcción de la paz serán las facultades que en materia presupuestal, de planeación y de contratación pública y administrativa le permitirán al gobierno ejecutar y financiar el Plan de Desarrollo y los planes de inversión prioritarios sectoriales que forman parte de la política de paz integral que este gobierno se propone adelantar.

Si bien todo el Plan de Desarrollo gira alrededor de la paz, esta tercera estrategia está dirigida a la realización de acciones a corto y mediano plazo que hacen propicia la construcción de la paz en el país. Estas acciones se orientan a promover aspectos tales como el desarrollo del sector agropecuario y la preservación del medio ambiente, y el fortalecimiento de la sociedad civil en las zonas más afectadas por el conflicto y la violencia, el desarrollo de la infraestructura en estas mismas zonas, la reinstitucionalización de la justicia y la recuperación de la seguridad, así como una agenda política de negociación con los grupos armados.

Estas acciones son las siguientes:

- *El Fondo de Inversión para la Paz.* El Plan recoge un trascendental cambio de actitud de la sociedad colombiana frente a los problemas de violencia del país, la resolución del conflicto armado y la construcción de la paz. Del tradicional papel pasivo, que dejaba en manos del Estado la responsabilidad de conseguir paz, la sociedad en Colombia ha asumido un papel preponderante frente al tema, reflejando un mayor compromiso y responsabilidad. En respuesta a este compromiso el Fondo de Inversión para la Paz será el instrumento primordial para materializar su participación en la construcción de la misma.

El Fondo será administrado por fuera de los canales usuales de los recursos fiscales y con directa participación de la sociedad civil, y se alimentará de recursos públicos y de la comunidad internacional.

- *Agricultura.* El campo tiene un papel clave en la construcción de la paz, dado el carácter eminentemente rural del conflicto armado y su impacto sobre la población campesina. En este marco se buscará recuperar la producción mediante la promoción de procesos de producción y comercialización competitivos que vinculen eficientemente a todos los actores de las cadenas productivas. Igualmente importante será la promoción de procesos productivos participativos y alianzas estratégicas que permitan asegurar la sostenibilidad y la viabilidad económica de la reforma agraria y de otras alternativas productivas del campo. Además, se buscará fortalecer la presencia institucional del Estado a través del cumplimiento efectivo de sus funciones en seguridad, reducción de la impunidad y acceso a la justicia.
- *Medio ambiente.* El medio ambiente y los recursos naturales se han destacado como el eje de la cultura colectiva y la supervivencia de los grupos humanos y sus relaciones sociales, garantía para el desarrollo de los sistemas productivos y requisito para el desarrollo nacional. En este sentido, la gestión ambiental dirigida a restaurar, renovar y fortalecer el patrimonio natural y a explorar alternativas de convivencia en torno a los intereses colectivos sobre el medio ambiente y el desarrollo se convierte en prioritaria para la construcción de la paz, en la medida en que aporta beneficios directos al patrimonio natural, fomenta la cohesión de la sociedad, facilita la resolución de conflictos y proporciona empleo e ingresos económicos. La política ambiental concentra sus acciones en un conjunto de ecorregiones estratégicas por su capacidad de retención de agua y por la presencia en ellas de dinámicas sociales, económicas y culturales complejas que convocan a la concertación, tales como el Chocó biogeográfico, el flanco oriental de la Orinoquía y de la Amazonia, serranías productoras de agua en diversas regiones y la cuenca del Magdalena.
- *Acciones integrales en zonas de conflicto.* Puesto que las consecuencias de la violencia se manifiestan de manera más intensa en algunas zonas del territorio nacional caracterizadas por dinámicas sociales y políticas complejas el *Cambio para construir la paz* incluye dentro de sus prioridades y estrategias planes específicos de inversión en diferentes niveles, con los cuales se buscará contrarrestar las condiciones que favorecen el desarrollo de la violencia y promover una paz integral. Aparte de las acciones de atención humanitaria y de tratamiento social y psicológico a las víctimas de la violencia, en particular a las personas en situación de desplazamiento, se promoverá un programa cultural que propicie la reconstrucción de sus referentes históricos y sociales, su dignificación como seres humanos y su participación en la solución de su situación temporal de desplazamiento, y

se impulsará la inversión en vías secundarias y terciarias en zonas de conflicto. En este aspecto se hará también énfasis en el desarrollo del potencial fluvial que poseen vastas zonas del territorio nacional por su conveniencia desde el punto de vista ambiental y por representar una alternativa menos costosa y más eficiente. Bajo esta misma orientación las estrategias del Plan contemplan el desarrollo de inversiones en pequeña minería, electrificación rural, vivienda, agua potable y saneamiento básico.

- *Justicia, seguridad y convivencia.* El otro aspecto central a las orientaciones del Plan en la búsqueda de la paz es el fortalecimiento efectivo del Estado de derecho, el restablecimiento de la justicia y la recuperación de la seguridad. Una justicia poco efectiva e ineficiente es el factor de inequidad que más discrimina económica y socialmente. Se buscará, entonces, conjuntamente con las entidades de la rama de justicia, soluciones definitivas a estos problemas incluyendo el fortalecimiento y la modernización de la justicia formal, enfatizando en la reforma del sistema penitenciario y carcelario. Adicionalmente, la política aprovechará el potencial que ofrecen los mecanismos no formales de la justicia local y comunitaria para contribuir al descongestionamiento de los despachos, la agilidad en los trámites y la disminución de la impunidad.

En cuanto a la recuperación de la seguridad ésta depende en últimas de que las instituciones armadas del Estado recuperen el monopolio de las armas y el pleno ejercicio de la autoridad y del restablecimiento de la legitimidad del Estado, dentro del más estricto respeto a los derechos humanos. El monopolio de las armas por parte de la fuerza pública nunca podrá ser visto como legítimo si las actuaciones de esa fuerza son percibidas como arbitrarias y sin sujeción al derecho.

Adicionalmente, las medidas estarán orientadas hacia la consolidación de una cultura de la tolerancia y de un sistema basado en la convivencia, reconociendo que no es la seguridad en sí misma la que produce convivencia sino ésta la que produce seguridad. En ese sentido la estrategia de reconstitución del tejido social es una estrategia de paz. Y más particularmente, se buscará el fortalecimiento, profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales al tiempo que se realizarán acciones con énfasis preventivo y pedagógico frente al delito y la reducción de la criminalidad.

E. CUARTA ESTRATEGIA. LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO

Al finalizar el siglo XX la economía colombiana cumple tres años con un crecimiento del producto interno bruto inferior a su promedio histórico desde la

postguerra (5% anual). Este bajo crecimiento coincide con elevados desequilibrios macroeconómicos tanto en la cuenta corriente de la balanza de pagos como en las finanzas del gobierno, que se han acentuado con la crisis financiera internacional y con un alto nivel de desempleo.

Este escenario económico desalentador se presenta seis años después de que Colombia adoptara un modelo de desarrollo que no ha dado los resultados esperados en términos de crecimiento y bienestar. En la primera etapa del proceso de apertura económica el PIB creció a una tasa superior a la del promedio histórico, pero en los dos últimos años el desequilibrio en las finanzas públicas, la apreciación de la tasa de cambio y el déficit externo frenaron su crecimiento. La economía no sola mente sufrió por la desaceleración del crecimiento económico sino también por la pérdida de participación del sector de bienes transables dentro del producto.

El modelo de internacionalización de la economía colombiana es un proceso que no ha tenido la continuidad y el complemento requeridos en términos de una verdadera política exportadora. Por esta razón no se puede considerar fallido un modelo de internacionalización que se desarrolló sólo a medias y que frenó el crecimiento exportador con una política macroeconómica errónea, que se tradujo en la apreciación del tipo de cambio real.

Varias razones explican que en el *Cambio para construirla paz* se considere que el sector exportador debe ser líder en la economía colombiana:

- Es un sector que puede generar empleos permanentes en tiempo prudencial.
- Ha sido históricamente el más dinámico de la economía, y las exportaciones no tradicionales han demostrado la capacidad de crecer a tasas muy aceleradas.
- El resto del mundo está en capacidad de absorber sin dificultad el crecimiento de las exportaciones colombianas.
- El crecimiento acelerado del sector exportador no genera desequilibrios en la balanza de pagos, como sí lo hacen estrategias basadas en el crecimiento de otros sectores.
- La expansión de las exportaciones no tradicionales, particularmente las industriales, genera externalidades positivas en mayor proporción al crecimiento de cualquier otro sector.

El sector exportador tiene la capacidad de generar empleo en forma masiva. Se estima que por cada 10 por ciento de incremento real de las exportaciones no tradicionales se generarían 85 mil empleos directos e indirectos en el sector formal no calificado (Analdex, 1994). Esto quiere decir que si las exportaciones no

tradicionales duplican su valor en el próximo lustro se generarán cerca de 450 mil empleos directos e indirectos. Si se tiene en cuenta que el desempleo de las siete ciudades más grandes en Colombia en 1998 asciende a 1.010.000 personas la duplicación de las exportaciones contribuiría a emplear una gran proporción de la cifra total de los actuales desempleados de esas ciudades. Es propósito del gobierno que, una vez hecho con éxito el ajuste macroeconómico, se dupliquen en el próximo lustro los ingresos por exportaciones no tradicionales. Con esto el país dará un gran paso adelante en la lucha contra el desempleo.

En segundo lugar, la evidencia estadística del comercio mundial, regional y nacional indica que el sector exportador ha sido muy dinámico, creciendo a tasas significativamente superiores al crecimiento del producto interno bruto. En el Cuadro 1.1 se observa que, entre 1980-1995, el PIB mundial creció 2.3 por ciento anual, en tanto que las exportaciones lo hicieron a una tasa 2.2 veces superior. En América Latina, durante ese mismo periodo, las exportaciones crecieron 6.2 por ciento en promedio anual, mientras que el PIB lo hizo 1.8 por ciento anual. La relación para Colombia es de dos a uno a favor de las exportaciones, una cifra similar a la de Estados Unidos y la de los países asiáticos.

Para Colombia el dinamismo en el crecimiento de las exportaciones se ilustra aún más en los cuadros 1.2 y 1.3. Las cifras del Cuadro 1.2 señalan con claridad que las exportaciones no tradicionales se han expandido a tasas muy altas en varios quinquenios durante los pasados veintisiete años. A pesar de la apreciación de la tasa de cambio real, en los años noventa el crecimiento de las exportaciones no tradicionales se ha situado en 10% por año.

El Cuadro 1.3 ilustra el comportamiento de las exportaciones no tradicionales de acuerdo con los cinco sectores principales. Estas cifras resaltan el crecimiento de las exportaciones pecuarias y mineras, de 23% y 28% anual promedio en la segunda mitad de los años ochenta, y las exportaciones agroindustriales en la década de los años noventa, 18% y 15% durante el primero y el segundo quinquenios. Estas cifras señalan con claridad el potencial de crecimiento de las exportaciones en Colombia.

CUADRO 1.1

Crecimiento del PIB y crecimiento de las exportaciones*
Porcentajes/1980-1995

	PIB	Exportaciones
América Latina	1.8	6.2
Argentina	1.3	7.1
Colombia	3.8	7.6
Chile	4.2	7.6
México	1.3	9.4
Todo el mundo	2.3	5.0
Estados Unidos	2.6	4.7
Incluye Corea, Hong Kong y Singapur	7.9	13.7
Incluye Indonesia, Malasia y Tailandia	7	12.7

* Excluye a Venezuela.

Fuente: Mincomercio-DNP.

En tercer lugar, el crecimiento acelerado de las exportaciones es factible porque el resto del mundo está en capacidad de absorber con facilidad dicho crecimiento. Por ejemplo, las importaciones de un solo mercado, el de Estados Unidos, se están incrementando por año en 60 billones de dólares, una cifra equivalente a cinco veces el total de las exportaciones actuales de Colombia.

La producción para el mercado mundial requiere poner un gran énfasis en la necesidad de desarrollar los campos de la educación, la ciencia y la tecnología, y de incorporar sus avances en los procesos productivos que alimentan los mercados externos. Igualmente, se requiere desarrollar las ventajas competitivas internacionales que hay que mantener para participar establemente en la economía mundial.

CUADRO 1.2**Crecimiento quinquenal de las exportaciones**

Porcentaje	Tradicional	No tradicionales
70-75	10.0	28.4
75-80	23.5	15.4
80-85	3.0	-4.5
85-90	5.0	17.8
90-95	3.6	10.9
90-97	7.7	9.3

Fuente: Mincomercio-DNP.

CUADRO 1.3**Crecimiento quinquenal de las exportaciones no tradicionales**
Porcentajes

	70-75	75-80	80-85	85-90	90-95	90-97
Sector agrícola	20.80	12.30	3.00	10.90	6.60	5.70
Sector pecuario	15.80	-2.60	-14.20	23.20	6.60	2.50
Sector agroindustrial	34.80	17.80	-13.70	15.20	18.40	15.50
Sector minero (S/mayores)	-0.40	21.40	10.10	28.20	12.50	9.40
Sector industrial	36.60	17.30	-10.1	19.60	11.50	10.30

Fuente: Mincomercio-DNP.

Los anteriores esfuerzos, grandes como son, producen en todo caso gran des beneficios. La producción para los mercados internacionales genera economías de escala y procesos productivos dinámicos. En una economía abierta, la inversión en sectores exportadores incrementa la capacidad productiva de la economía en el futuro con la más moderna tecnología y conocimientos. La experiencia de los países asiáticos, Chile y, más recientemente, Costa Rica, muestran cómo existe una doble causación en la cual, por una parte, los avances en la educación, la

ciencia y la tecnología hacen posible el aumento y la diversificación sostenidos de las exportaciones y, por la otra, la producción para el mercado mundial induce y promueve la continua adecuación del sistema educativo y vocacional de los países, el acelerado conocimiento del inglés por parte de amplios grupos y, en general, un desarrollo notable del promedio cultural de la población.

Para los objetivos del Cambio para construir la paz de hacer de las exportaciones un motor de crecimiento la estructura productiva doméstica presenta muchas rigideces. Por ello, el principal desafío del plan exportador será diseñar un marco para la acción coordinada del sector público y el privado que permita la reasignación de recursos productivos hacia la producción exportable.

De lo que se trata entonces es de crear un entorno favorable para incrementos en productividad y una mayor orientación de las actividades hacia la demanda proveniente del resto del mundo. Este entorno puede ser ajustado, de acuerdo con las circunstancias, por empresas individuales o por regiones para tratar de hacer una virtual reconversión de sus actividades productivas. En este último caso adquiere especial vigencia el concepto de competitividad regional, como eje de un proceso por el cual los gobiernos locales y el respectivo sector privado trabajan conjunta mente para dirigir la región por nuevos cauces y hacer del crecimiento y la generación de empleo una prioridad y la base del desarrollo regional. El gobierno nacional estimulará y apoyará los esfuerzos que vayan en caminados en esta dirección.

Dentro de ese entorno favorable a las exportaciones que se creará en el *Cambio para construir la paz* se destaca una sana política macroeconómica. En particular, es fundamental que el país diseñe y ponga en práctica los mecanismos que le permitan manejar los ingresos de eventuales bonanzas minero energéticos sin poner en peligro la política cambiaria y de tasa de cambio favorable a las exportaciones.

Limitaciones de recursos estatales hacen necesario escoger y definir prioridades en la implantación de esta estrategia buscando hacer un uso eficiente de los recursos y creando experiencias exitosas que pueden ser imitadas por otras instancias.

Por una parte, dentro del sector industrial el plan Opta por dirigir los mayores esfuerzos hacia los programas de mediana y pequeña empresa, haciendo énfasis en la integración productiva entre empresas, considerando el concepto de cadena de valor y teniendo en cuenta su gran potencial exportador. También es oportuno señalar que las pequeñas y medianas empresas son el estrato medio del sector productivo que tiene una alta capacidad para generar importantes niveles de

empleo, relativamente bien pagos, con la consecuente mejora en términos distributivos.

En segundo lugar, en el *Cambio para construir la paz* se ha puesto particular énfasis en el diseño de una estrategia para el sector turístico, por considerar que el país tiene unas ventajas desaprovechadas en dicho sector, que pueden derivar en un importante flujo de divisas y una significativa generación de empleo. Ahora bien, dentro de las posibilidades que tiene Colombia para desarrollo turístico el gobierno ha incluido en el plan un programa para impulsar el turismo en Santa Marta, Cartagena y San Andrés, regiones con un potencial relativo mayor que el resto del país. Este programa es una invitación al sector privado para vincularse decididamente a invertir en estas ciudades.

En tercer lugar, el gobierno considera que si bien todas las regiones de Colombia tienen grandes necesidades y cuentan de alguna manera con un valioso potencial es necesario promover acciones públicas y privadas en aquellas donde se pueden crear elementos de jalonamiento sobre el resto del país. Este es el caso de la costa Caribe, región en la que convergen todas las estrategias que hacen parte del *Cambio para construir la paz*. De hecho, en esta región se ilustran claramente los principales problemas que han caracterizado el modelo de desarrollo del país en las últimas décadas, como son la orientación hacia los mercados internos, la creciente pobreza, la falta de presencia estatal y los conflictos armados.

En efecto, las principales barreras para el desarrollo del Caribe colombiano han sido el perfil limitado de la economía exportadora en Colombia, la carencia de una adecuada infraestructura vial y de comunicaciones intrarregionales, la débil integración económica interna, los muy bajos niveles de educación y de cobertura de servicios básicos, la extrema pobreza acentuada por los fenómenos de violencia (desplazados), la debilidad institucional y financiera y la falta de liderazgo regional para promover y ejecutar los proyectos determinantes de la transformación de la región.

Adicionalmente, y a diferencia de la gran mayoría de países, Colombia ha registrado un desarrollo mediterráneo, a espaldas de sus litorales, desaprovechando un enorme potencial de recursos humanos y naturales y de localización. Por otra parte, la forma como se hizo la apertura no generó un impacto favorable como el que se esperaba en la región Caribe ni un cambio del papel de la región en el desarrollo nacional.

Dadas las ventajas comparativas de la región Caribe, entre ellas su localización geográfica y su disponibilidad de recursos naturales y humanos, la identidad cultural que la caracteriza, la sólida base industrial y minera y el desarrollo de las

comunicaciones es posible pensar que una acción decidida y coordinada de los sectores público y privado pueden transformar la región y aprovechar su potencial exportador y ventajas comparativas para el bien de todo el país. Por estas razones el gobierno considera necesario diseñar un plan de acción especialmente dirigido a esta región.

Adicionalmente, la región del Caribe colombiano requiere una estrategia de paz que debe abordarse con una perspectiva nacional articulada al plan de desarrollo regional, mediante un claro esquema de acciones prioritarias por emprender a corto y mediano plazos, aprovechando el potencial y la experiencia de la región y sin perder de vista las variables culturales y ambientales de las diferentes subregiones que la integran.



MACROECONOMÍA, CRECIMIENTO Y EMPLEO⁵

La posibilidad de hacer realidad los objetivos y las metas del Plan de Desarrollo está condicionada por la capacidad del gobierno de llevar a cabo un manejo adecuado del escenario macroeconómico. Existen tres elementos de dicho escenario que constituyen señales de alerta y que demandan particular cuidado en el manejo de la economía para el próximo cuatrienio:

- El pobre desempeño de la economía en materia de crecimiento en los años recientes.
- Los grandes desequilibrios fiscal y externo que existen en la actualidad y las dificultades para financiarlos.
- La baja absorción de empleo que registran los sectores productivos, debida no sólo a la insatisfactoria dinámica de la producción, sino también a cambios de carácter estructural en el mercado laboral.

A continuación se analiza cada uno de estos elementos y sus implicaciones para la política macroeconómica.

A. DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO

En los últimos años la economía colombiana ha perdido la dinámica de crecimiento que había registrado en las décadas pasadas. En efecto, luego de haber crecido a una tasa anual promedio de 4.6% entre 1991 y 1995, ésta se redujo a sólo 2.3% entre 1996 y 1998, con perspectivas poco favorables para 1999. Como se aprecia en el Gráfico 1.1 la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía fue de 4.5% entre 1970 y 1990. A este respecto, la situación actual plantea dos retos a la política económica. El primero de ellos consiste en remontar las bajas tasas de crecimiento alcanzadas en los últimos tres años y volver a crecer al nivel de largo plazo ya mencionado. El segundo es incrementar dicha tasa de crecimiento de largo plazo, de forma que hacia el futuro la economía

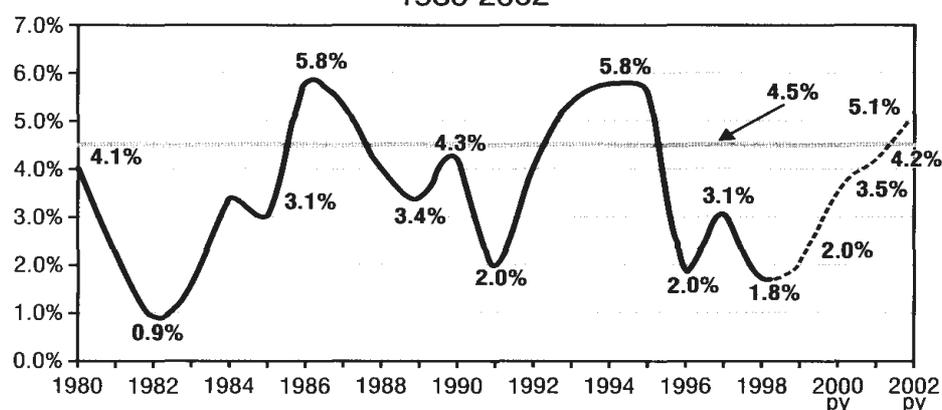
⁵ En el Anexo del Volumen 2 del Plan de Desarrollo se encuentra el documento con las metas macroeconómicas revisadas

crezca a tasas anuales superiores al 5%; es decir, desplazar hacia arriba la línea horizontal del Gráfico 1.1.

Si bien la política de saneamiento macroeconómico es coherente con el retorno del crecimiento a su tendencia histórica, aumentar de forma permanente ésta última requiere de profundas transformaciones tanto en el ámbito microeconómico como en la calidad de las instituciones económicas, políticas y sociales del país.

GRÁFICO 1.1

**Crecimiento del PIB
1980-2002**



Py: Proyectado

Fuente: Umacro-DNP.

En efecto, el entorno institucional es un determinante fundamental en el clima dentro del cual se toman las decisiones de ahorro e inversión en capital físico y humano de los colombianos. Crecer a tasas superiores al 5% es una condición necesaria para satisfacer los problemas apremiantes de la población. Para tratar de ver qué tan lejos está Colombia de alcanzar esta meta es de gran utilidad estudiar las fuentes del crecimiento económico en las últimas décadas.

El crecimiento económico se deriva, tanto del aumento en la disponibilidad de los recursos productivos, como de incrementos en la productividad de éstos. Dentro de los recursos involucrados en el proceso de crecimiento de largo plazo es usual considerar factores tradicionales como el trabajo, el capital, la tierra y los recursos naturales. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que estos elementos intervienen de forma conjunta con los cambios tecnológicos en la estructura productiva. El progreso tecnológico, considerado exógeno durante mucho tiempo, resulta de la interacción de los agentes económicos a través del manejo de la información en la sociedad, del desarrollo de las prácticas empresariales y del marco institucional dentro del cual se mueven las actividades productivas. Para

conocer la contribución de cada uno de estos factores al crecimiento de la producción resulta útil diferenciar entre las variaciones cuantitativas y cualitativas.

Una forma simplificada de entender esta combinación de elementos es el marco contable del crecimiento, el cual se puede expresar a través de lo que se conoce como una función de producción agregada, que utiliza dos insumos, capital y trabajo:

$$Y = A \times F(K,L)$$

En esta expresión, Y es el producto agregado y F es la función de producción, es decir, la forma en que las firmas combinan el capital y el trabajo para obtener el producto. Adicionalmente, K es el capital (la suma de las máquinas, edificios, plantas de producción, oficinas e infraestructura), L representa el factor trabajo (el número de horas laboradas en la economía), y A puede ser entendido como la “tecnología”, “el progreso técnico” o, de forma más amplia, como la “tecnología institucional”, que indica qué tan adecuado es el ambiente institucional para promover la innovación, la actividad productiva y el incentivo para realizar negocios. Así las cosas, el crecimiento del producto viene dado por:

$$\Delta Y = \Delta A + \alpha_K \Delta K + \alpha_L \Delta L$$

La expresión anterior muestra que el aumento de la producción (ΔY significa el cambio en el producto) está determinado por el mejoramiento en la “tecnología institucional” (ΔA), más la acumulación de capital (ΔK) y el crecimiento del número de horas trabajadas y de la calificación de los trabajadores, (ΔL), ponderados por su participación en el valor agregado (α_K y α_L)⁶.

Con base en esta noción, el Gráfico 1.2 resume los principales determinantes del crecimiento en Colombia durante el período 1970-1994, desagregados por cantidad y calidad factorial. Como se observa, la contribución del factor trabajo es la más importante, explicando 2.2 de los 4.5 puntos porcentuales de crecimiento promedio en las últimas décadas. Ahora bien, dentro del crecimiento del trabajo es notable que el cambio en la cantidad del mismo sobrepase el aumento en su

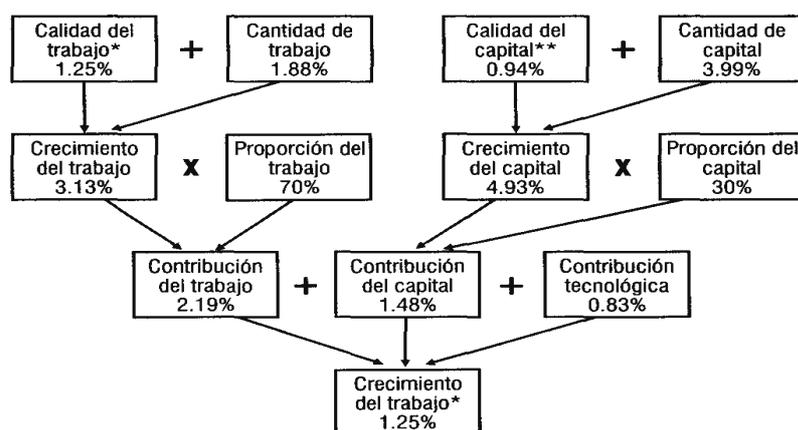
⁶ α_K y α_L representan la participación promedio del capital y el trabajo en el producto final. Esta expresión no plantea un modelo de crecimiento en sí misma, sino tan sólo una forma de descomponer contablemente la tasa anual de crecimiento de un país entre la parte atribuible al crecimiento de los factores más comúnmente identificados, capital y trabajo, y una residual que puede ser interpretada de diferentes maneras, tal como se hace en varias vertientes de la literatura académica

calidad. Este hecho pone de relieve la necesidad de promover la educación y la capacitación de la fuerza laboral y mejorar la provisión de salud para la población, ya que éstos son los determinantes fundamentales de la calidad de la mano de obra.

En la acumulación de capital físico el contraste entre el aumento de la cantidad y la calidad es aún más marcado. El aumento del capital depende positivamente de la magnitud de la inversión productiva y negativamente de la depreciación derivada de su uso. A este respecto, pareciera como si la economía colombiana se hubiera limitado en buena medida a reponer la maquinaria y la infraestructura física, descuidando la actualización de su calidad. Aquí es necesario distinguir la inversión pública y privada. La primera es resultado de las decisiones de distintos entes estatales, mientras que la segunda es determinada por la disponibilidad de ahorro en la economía, la identificación de proyectos de mercado rentables y otros factores como la capacidad productiva del país y las fluctuaciones observadas y esperadas de la tasa de interés, del tipo de cambio y de los costos laborales, así como por la fase del ciclo económico. En este sentido, un ambiente macroeconómico estable que le permita al sector privado identificar sectores económicos con potencialidad de mercado en el ámbito nacional e internacional asegura una mayor demanda de inversión productiva privada y un mayor crecimiento a mediano y largo plazos.

GRÁFICO 1.2

**Fuentes de crecimiento económico para Colombia
1970-1994**



* La calidad del trabajo está determinada fundamentalmente por la educación, la salud, etcétera.

** La calidad del capital depende de factores como las importaciones, el sector al que pertenece, firmas, hogares, sector público, la rama de actividad, etcétera.

Fuente: Núñez, J; Rodríguez, J. y, Sánchez, E (1996). Cálculos Umacro.

A este respecto se debe hacer énfasis en la pobre evolución del ahorro doméstico durante la década de los años noventa. Como se detalla en el Cuadro 1.4, el ahorro interno bruto alcanza en la actualidad un mínimo histórico inferior al 14%. Este descenso se debe tanto a una caída del ahorro privado, a casi la mitad de lo que fue a finales de los años ochenta, como a un menor esfuerzo de ahorro público, ambos como resultado de un ascenso en los niveles de consumo de estos sectores.

El consumo del sector público se incrementó durante la presente década como consecuencia de varios factores: en primera instancia, una nueva agenda de gasto derivada de la Constitución política de 1991. Segundo, la relajación de las restricciones de crédito para la nación, influida por los flujos favorables de capital hacia las economías emergentes. Y tercero, un aumento, esperado a principios de la década, en el ingreso futuro del país, proveniente de las exportaciones previsibles de petróleo de finales de los años noventa.

Por su parte, el consumo privado disfrutó también de más acceso al financiamiento doméstico y externo, de un incremento en el ingreso, a la postre transitorio, durante la primera mitad de la década, y de precios temporalmente favorables de los productos importados, merced a la apreciación real del tipo de cambio.

CUADRO 1.4

Ahorro e inversión 1970-1998
(Promedio anual - % PIB)

Años	Ahorro de los hogares	Ahorro de las firmas	Ahorro privado	Ahorro público	Ahorro interno bruto	Ahorro externo	Inversión interna bruta
1971-1974	8.3	4.9	13.3	3.4	16.7	2.7	19.3
1975-1978	7.3	5.7	13.1	6.5	19.5	-1.6	17.9
1979-1982	8.6	5.7	14.4	3.5	17.8	1.7	19.6
1983-1986	8.0	5.3	13.3	4.0	17.3	1.7	19.0
1987-1990	7.0	7.3	14.2	7.2	21.4	-1.3	20.1
1991-1994	6.7	4.1	10.8	9.2	19.9	-0.5	19.4
1995-1998	n.d	n.d	7.2	6.4	13.6	6.1	19.7

Fuente: Umacro - DNP.

Hacia el futuro el comportamiento del ahorro privado puede replicar lo que sucedió durante el ajuste macroeconómico de 1984-1986, cuando el país se recuperó de una situación de desarreglo macroeconómico similar a la actual. En ese período, el ahorro del sector privado creció cerca de 3 puntos porcentuales del PIB en cuatro años, lo cual estuvo acompañado de una evolución similar en el ahorro

público, de tal forma que el ahorro total se incrementó de 14.7% del PIB en 1983 a 22% en 1986. La recuperación fue bastante rápida una vez los fundamentos macroeconómicos retomaron al equilibrio, el sector público comenzó a comportarse de manera responsable y los incentivos apropiados fueron restablecidos al sector privado. Ahora bien, en un horizonte más largo se debe procurar que Colombia sea capaz de sobrepasar el techo tradicional de su tasa de ahorro del 23% del PIB.

La recuperación del ahorro y el retomo de la estabilidad macroeconómica deben constituir, a su vez, el principal estímulo para la inversión productiva. En este punto cabe recordar que la inversión productiva ha reaccionado rápidamente en coyunturas similares a la actual, una vez el sector público ha moderado su presión de gasto, ha cesado el estrés en el mercado de capitales, se ha recuperado la confianza en la moneda doméstica y la tasa de interés ha descendido a niveles razonables.

Una recuperación en las tasas de ahorro e inversión permitirá aumentar el uso de los factores capital y trabajo, esencial para alcanzar mayores tasas de crecimiento. Si bien el incremento en la cantidad de factores productivos disponibles y el mejoramiento en su calidad son determinantes obvios del crecimiento de un país los últimos desarrollos teóricos y el análisis de las diferencias entre la riqueza de las naciones han puesto especial énfasis en el tercer elemento mencionado arriba, que se ha denominado “tecnología institucional”. Tal como lo expresan los profesores Hall y Jones en un documento académico reciente,

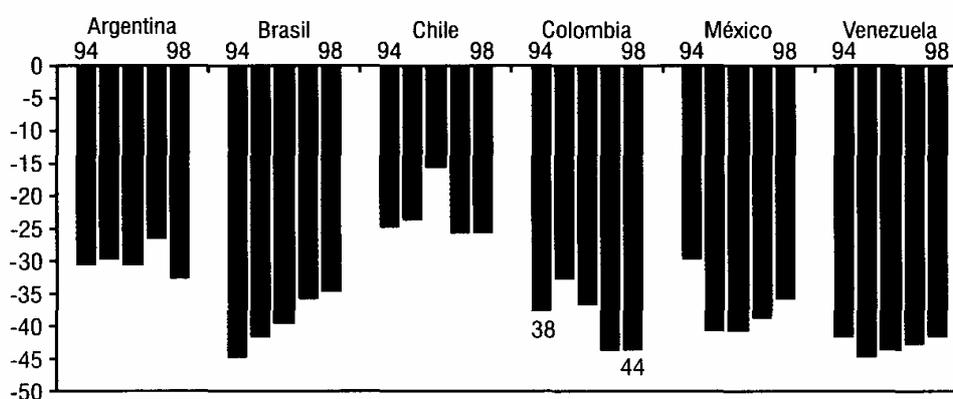
El desempeño de largo plazo de un país está determinado principalmente por las instituciones y las políticas gubernamentales que construyen el ambiente económico al interior del cual los individuos y las firmas invierten, crean y transfieren ideas, y producen bienes y servicios.

El desarrollo institucional se puede ver afectado negativamente por un deterioro en variables como el aumento en la violencia, la menor amigabilidad de un país a los negocios, la pérdida de credibilidad de la política económica o de las instituciones públicas, la ineficiencia del Estado, la menor transparencia del proceso de toma de decisiones, el incremento en la corrupción, el deterioro generalizado de la confianza, etcétera. De hecho, una agencia internacional se dedica anualmente a comparar este tipo de variables para un grupo de cincuenta países, dentro de los que se incluye a Colombia. El documento, conocido como el World Competitiveness Yearbook (1998), resume los resultados de la encuesta en tres rubros que sintetizan la posición del desarrollo institucional de cada país para atraer o repeler la inversión. La comparación para seis países de América Latina se presenta en los gráficos 1.3 a 1.5, en los cuales aparece la posición de cada uno dentro de la muestra de cincuenta naciones. El gráfico está dibujado de tal

forma que un descenso indica un empeoramiento. Los resultados reportados indican que en los años recientes la posición del país se ha deteriorado, perdido posiciones, sensiblemente en términos de la competitividad, el atractivo para la inversión y el grado de penetración en los mercados internacionales.

GRÁFICO 1.4

**Atractivo para la inversión:
Posicionamiento de Colombia en América Latina, 1994-1998**

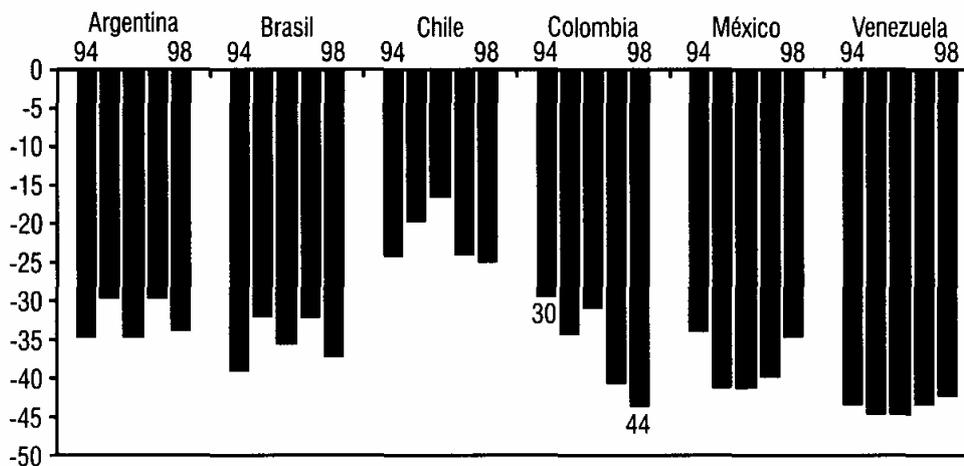


Nota: Los países se ordenan de 1 a 50, siendo el mejor 1 y el peor 50.

Fuente: *The World Competitiveness Yearbook* (1998).

GRÁFICO 1.5

**Penetración de los mercados internacionales:
Posicionamiento de Colombia en América Latina, 1994-1998**



Nota: Los países se ordenan de 1 a 50, siendo el mejor 1 y el peor 50.

Fuente: *The World Competitiveness Yearbook* (1998).

una producción más eficiente de bienes públicos; que promueva reglas simples, claras y estables; que garantice los derechos de propiedad de los agentes económicos; que combata la corrupción; que racionalice la regulación económica y cree un ambiente de paz hace una contribución fundamental al proceso de desarrollo económico y tiene un efecto rápido sobre éste.

El análisis de los elementos que más han influido en el crecimiento económico colombiano en las décadas recientes permite ubicar los espacios donde el gobierno puede actuar en favor de un mayor desarrollo, como son:

- Mejoras en la calidad de la mano de obra, a través de inversiones en capital humano: en salud, educación y capacitación laboral.
- Medidas que promuevan el ahorro de los sectores privado y público.
- Inversiones estratégicas en capital físico e infraestructura económica (transporte, telecomunicaciones, energía, minería), capitalización agrícola e infraestructura social (acueductos y vivienda). Para esto la inversión pública se acompañará de recursos del sector privado.
- Cambios profundos en la llamada “infraestructura institucional”, en varios frentes: mejoramiento en la eficiencia del Estado, promoción de transparencia y lucha contra la corrupción, creación de un ambiente amigable para los negocios, racionalización de la regulación económica, mejoramiento en la provisión de justicia y en la garantía de los derechos de propiedad, promoción de la ciencia y tecnología e inversión en capital social.

Si bien estos espacios están bien identificados y las estrategias de acción están claramente definidas se debe tener presente también la estrecha relación que existe entre las posibilidades de crecimiento de la economía y el escenario macroeconómico sobre el cual se basa la estrategia de crecimiento. En efecto, la situación macroeconómica de corto plazo incide fuertemente sobre el crecimiento a través de las variables de demanda, tales como el aumento en el consumo, la inversión y las exportaciones. Dado que dicho escenario efectivamente restringe las posibilidades actuales de crecimiento en Colombia es necesario presentar sus rasgos más sobresalientes.

B. LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y LA NECESIDAD DEL AJUSTE

1. Escenarios macroeconómicos en 1994 y en 1998

Para entender la situación macroeconómica actual y determinar hasta dónde puede constituir un límite al crecimiento económico es conveniente identificar las fuerzas que la han configurado en los años recientes. En 1994 los indicadores económicos mostraban un buen panorama: la tasa de crecimiento del producto era alta (5.8% en términos reales); la tasa de desempleo se encontraba en mínimos históricos, alrededor del 8%, y la inflación, aunque alta, permanecía estable en niveles cercanos al 22% anual. A pesar de esto, la situación macroeconómica escondía grandes retos.

El gobierno planteaba como su principal desafío enfrentar las consecuencias de dos bonanzas, originadas en los descubrimientos petroleros de Cusiana y en los altos precios del café. A esto se sumaba la preocupación por la apreciación notable del peso, que se había acumulado desde principios de los años noventa y que no había sido acompañada de aumentos similares en la productividad. Estos hechos se vieron reflejados en un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que hoy ha alcanzado una magnitud tal que la bonanza de Cusiana pasará inadvertida.

Las perspectivas de exportaciones eran favorables, lo cual hacía manejable el déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos, y las finanzas públicas se encontraban virtualmente equilibradas. A partir de este escenario, en ese momento el gobierno se propuso como meta de su Plan de Desarrollo alcanzar un considerable incremento del gasto social, para llegar a 13% del PIB, promover el ahorro privado, defender el tipo de cambio y desarrollar una política activa de empleo.

La búsqueda de estos objetivos, conjuntamente con la necesidad de responder a los compromisos de gasto derivados de la Constitución de 1991, a las reformas en el régimen pensional, al servicio del creciente endeudamiento interno y externo⁷, y a la crisis de confianza llevaron a un incremento excesivo del gasto público durante los últimos cuatro años. Como consecuencia de esto se gestó un elevado déficit del gobierno central, y el desequilibrio del sector público se manifestó en un déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En la actualidad el déficit del gobierno central alcanza 5% del PIB, el del sector público no financiero, SPNF, 3.9% y el de cuenta corriente 6.6% del PIB. El escenario macroeconómico a finales de 1998 muestra, entonces, profundos

⁷ Asociada con los desequilibrios fiscales la participación de la deuda externa privada pasó de 7.5% del PIB en los primeros años de la presente década a representar 18% en 1998. Este incremento significó pasar de un saldo total de US\$ 3.000 millones en 1990 a US\$ 15.000 millones en 1998.

desequilibrios que es necesario corregir de manera inmediata para evitar una severa crisis cambiaria y poder hacer realidad los propósitos del Plan de Desarrollo.

A esta situación interna se ha sumado la evolución reciente de los mercados financieros internacionales que hace aún más urgente corregir el rumbo de la economía. En efecto, durante 1997 la economía mundial se percató de la existencia de un problema severo de sostenibilidad en el crecimiento de algunas economías del sudeste asiático. A raíz de los nexos existentes entre las entidades financieras y de la actitud cautelosa que adoptaron los inversionistas internacionales sobre los denominados *mercados emergentes* se comenzó a presentar el fenómeno de contagio internacional de la crisis. Este panorama se ha transmitido a América Latina a través de la turbulencia en las bolsas de valores y la presión sobre las monedas domésticas. Los fenómenos recientes experimentados por la economía de Brasil ponen de presente el efecto altamente nocivo de los desequilibrios fiscales y su impacto negativo sobre la confianza de los inversionistas domésticos e internacionales. La severidad con la que las expectativas de estos agentes castigan ajustes insuficientes se ha manifestado en el caso de México en 1994, el sudeste asiático en 1997 y Brasil en 1999.

A raíz de estos hechos las perspectivas actuales de acceso a los mercados internacionales de crédito son poco halagadoras, lo cual hace imperioso racionalizar las necesidades de financiamiento externo de la economía y enfatizar el uso de fuentes multilaterales, las cuales han manifestado su confianza en la estabilidad del país. Ahora bien, se debe recordar como un hecho positivo que antes de finalizar 1998 la agencia de calificación de riesgo Moody's mantuvo el "grado de inversión" para la deuda colombiana, tal como lo había hecho meses atrás la agencia Standard and Poor's. De igual manera, los organismos multilaterales de crédito y el Consejo Nacional de Planeación han manifestado su confianza en el programa de saneamiento macroeconómico propuesto en el presente Plan de Desarrollo.

En síntesis, el gobierno asumió desde un principio la tarea de reducir el déficit fiscal y recuperar la estabilidad macroeconómica. Desde el primer momento se ha empeñado en un serio programa de ajuste que incluye: revisión de metas de gasto para 1998; desplazamiento de la banda definida para la tasa de cambio; modificaciones al presupuesto de 1999; presentación al Congreso de la República de un paquete de reformas orientado al fortalecimiento de los ingresos tanto de la nación como de los gobiernos territoriales; consecución de recursos con los organismos multilaterales de crédito; declaración de la emergencia económica destinada a recuperar la estabilidad y solidez del sistema financiero y, finalmente, el diseño de los posibles escenarios macroeconómicos para los próximos cuatro años, que incluyan la combinación de políticas que permitan la recuperación del

equilibrio, y el realineamiento de las variables macroeconómicas fundamentales en el menor lapso posible.

2. Ajuste macroeconómico para el desarrollo

A partir del escenario macroeconómico previsto para finales de 1998 el gobierno evaluó cuidadosamente la naturaleza del ajuste requerido para hacer realidad sus propósitos de recuperar la estabilidad, el crecimiento y la generación de empleo. Con base en el diagnóstico sobre la situación macroeconómica se evaluaron diferentes trayectorias de la economía colombiana para el período 1999—2002, haciendo uso de un grupo de modelos macroeconómicos⁸. Las líneas generales del paquete macroeconómico se presentan a continuación.

Para determinar la magnitud y la velocidad del ajuste fiscal y cambiario que permite lograr el equilibrio con el menor impacto negativo sobre el crecimiento económico se elaboraron proyecciones sobre la evolución de los principales agregados macroeconómicos y la respuesta del mercado a las nuevas condiciones de la política. En particular, se partió de una proyección preliminar fiscal y de balanza de pagos y se obtuvieron los niveles de tasas de interés y tipo de cambio compatibles con la recuperación del crecimiento, la disminución del déficit en cuenta corriente y el retorno de la sostenibilidad fiscal. Se llegó a la conclusión de que las fases de ajuste y recuperación implican un crecimiento real promedio del PIB durante los próximos cuatro años de 3.7%, si bien se prevé que la economía se encamine hacia una senda de crecimiento superior al 5% al final del cuatrienio.

La estrategia contempla un ajuste simultáneo de cantidades y de precios al incluir una disminución autónoma del gasto público, al tiempo que se permite una depreciación real del tipo de cambio durante el cuatrienio. Con este tipo de ajuste se cierra paulatinamente el exceso de gasto que ha caracterizado a la economía colombiana en los últimos años. Este ajuste es gradual con el fin de evitar los traumatismos asociados con un tratamiento de choque. En efecto, los tratamientos de choque afectan de manera drástica las expectativas de los agentes haciendo altamente incierto el resultado inmediato de las medidas. Así mismo, golpean fuertemente los montos en pesos de la considerable deuda en dólares que tienen los agentes domésticos, y, en general, enfrentan problemas de credibilidad. El caso actual de la economía brasileña ilustra los riesgos asociados con un tratamiento de choque en un ambiente muy incierto. En contraste, el ajuste

⁸ Estos modelos son: (i) los de consistencia macroeconómica del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda; (u) el modelo de equilibrio general computable del DNP y (III) el modelo econométrico de la economía colombiana del DNP.

gradual permite un período de acomodamiento del sector privado ante la nueva situación de precios relativos, en particular a la variación en la tasa de cambio real, implica menores costos para la actividad económica y el empleo, y somete a un menor estrés al sistema financiero.

Así las cosas, la estrategia fiscal contempla un componente a corto y otro a mediano plazo. Dentro del primero, la tarea para 1999 es reducir el déficit del sector público no financiero al 2.11% del PIB. Los esfuerzos requeridos se harán en la generación de ingresos tributarios y en recortes en el presupuesto de gastos. En el primer frente, el énfasis será en mayores recaudos a través de la ampliación de la base de cobro del impuesto al valor agregado, la cual permite iniciar la reducción de su tarifa del 16% al 15% a partir de noviembre de 1999. Adicionalmente, se mejorará el recaudo de impuestos a través de una labor eficaz de la Dirección de Impuestos y Aduanas. En lo que tiene que ver con el recorte de gastos se hará un esfuerzo conjunto en funcionamiento e inversión, aun cuando el recorte presupuestal en 1999 será proporcionalmente mayor en el último frente.

Para el período 2000-2002 se adoptarán reformas estructurales sobre el presupuesto y la gestión del sector público que le otorguen permanencia y solidez al ajuste. En particular, se adelantará una reforma integral del presupuesto flexibilizando los gastos atados a rentas de destinación específica. Se destinará una parte de los montos transferidos a los niveles subnacionales de gobierno para constituir el ahorro que respalde el pasivo pensional de las entidades territoriales. Se expedirá el código de rentas departamentales y municipales. Se modificará la ley 60 de 1993, con base en un criterio de transferencias por capitación. Se modificará el mecanismo de financiación de la educación superior y del sector de seguridad social. El concepto que inspira estas reformas es un sano manejo de las finanzas públicas con base en un aumento en el esfuerzo de tributación local, en la generación de ahorro que respalde el pasivo pensional del Estado y en incentivos a una mayor eficiencia en el gasto. Con estas medidas se espera consolidar un ajuste fiscal duradero.

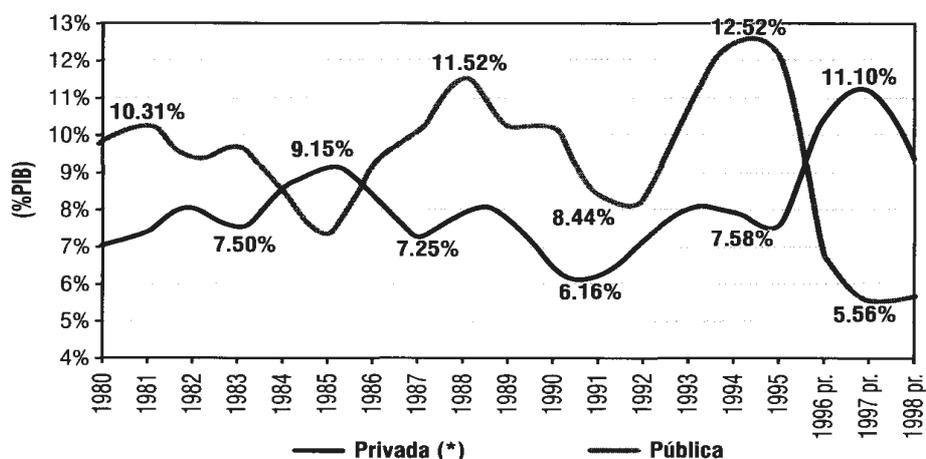
3. Inversión privada y pública

Para compensar el efecto de la disminución del gasto público sobre la de manda agregada es importante dinamizar la inversión privada y las exportaciones, dos estrategias centrales dentro del Plan de Desarrollo. La reactivación de la inversión privada es coherente, por una parte, con la reducción en la tasa de interés y la depreciación real de la tasa de cambio, que permitirán reactivar la demanda de productos nacionales, en particular de sectores transables. Por otra parte, esta variable recibirá un impulso a través de la mayor participación privada en proyectos de infraestructura.

Para poner en contexto la evolución esperada de la inversión cabe mencionar que durante los años ochenta las inversiones pública y privada se mantuvieron estables en niveles promedio de 7.9% y 9.6% del PIB, respectivamente. Durante los años noventa estas variables han mostrado profundas fluctuaciones. En particular, se han movido en direcciones contrarias, contribuyendo a la aparición de los desequilibrios macroeconómicos ya ilustrados. La inversión pública pasó de representar el 6.16% del PIB en 1991 a un nivel máximo de 11.1% en 1997. El efecto de esta aceleración, en buena medida explicada por el excesivo gasto de los gobiernos subnacionales, fue un incremento considerable en las necesidades de endeudamiento del gobierno nacional y los gobiernos regionales hasta niveles insostenibles, no financiables, a mediano plazo. Entre tanto, la inversión privada sufrió un notable deterioro pues pasó de 12.5% del PIB en 1994 a su nivel histórico más bajo: 5.5% en 1997 (Gráfico 1.6). El fenómeno de aumentos excesivos en inversión pública que reducen la inversión privada se conoce en la literatura académica como efecto “desplazamiento”.

GRÁFICO 1.6

Evolución de la inversión pública y privada



(*) Incluye hogares, empresas privadas e instituciones financieras.

pr: preliminar.

Cálculos del DNP con base en Dane y Confis.

Fuente: Dane, DNP-Umacro.

Si bien las inversiones pública y privada compiten por las fuentes de financiamiento en una economía, a través de otros canales la inversión pública puede tener efectos positivos sobre la inversión privada. En particular, estos efectos se observan cuando aumenta la provisión y la calidad de bienes públicos y cuando es usada para complementar y apalancar la inversión privada en ciertos proyectos. Esta noción guiará la toma de decisiones del gobierno nacional sobre la

inversión, de manera que un menor monto de inversión de la administración central no se traduzca en una disminución de la inversión total de la economía.

Las proyecciones macroeconómicas realizadas en el modelo de consistencia muestran que la inversión privada como proporción del PIB llega ría por lo menos al 9% en el 2002. Sin embargo, este resultado no tiene en cuenta los efectos mencionados del “apalancamiento” de la inversión privada por parte de la pública. El monto total de inversión, pública⁹ y privada, estimado para el 2002 sería superior al 17% del PIB, que es el rango promedio en el cual se mantuvo la inversión total nacional durante la segunda mitad de los ochenta (17.8%) y la primera de los noventa (17.6%)¹⁰.

Adicionalmente, se debe tener presente que durante los años noventa se ha trasladado la responsabilidad de la inversión en ciertos ámbitos del sector público al privado. Ejemplos notables se dan en las telecomunicaciones, la telefonía celular, la televisión, la generación y distribución de electricidad, así como en las vías de comunicación y los puertos. A este respecto, las cifras muestran que la inversión total en infraestructura el cuatrienio 1991-1994 alcanzó 4.6% del PIB, dentro de los cuales la inversión privada llegó a 1.3% del PIB. En contraste, en el cuatrienio 1995-1998 la inversión en infraestructura ascendió 7% del PIB, mientras que la inversión privada alcanzó 3.3% del PIB.

Es importante recalcar que la política del gobierno en materia de inversión se centra en darle un mayor peso no sólo al sector privado sino también a los entes territoriales, mediante la profundización de la descentralización. En suma, se debe avanzar hacia un nuevo concepto de inversión orientado a incrementar el número y la calidad de los proyectos. Se debe acoger a la inversión privada de tal forma que un monto incluso menor de erogaciones del Estado pueda traducirse, a través de proyectos conjuntos, en mayor inversión total y en sectores de infraestructura. Por último, la magnitud de las transferencias de recursos a los niveles subnacionales de gobierno justifican una mayor responsabilidad de las regiones en el gasto de inversión.

4. El ajuste macroeconómico en cifras

⁹ La inversión pública como proporción del PIB en el 2002 sería de 8.2% del PIB.

¹⁰ De acuerdo con simulaciones realizadas en el modelo de equilibrio general computable para Colombia, si la inversión pública se reduce en 1% en términos reales la inversión privada puede llegar a crecer cerca de 2.11% en términos reales. Cuantitativamente este resultado equivaldría a niveles de inversión privada como proporción del PIB de más de 10% para los últimos dos años del próximo cuatrienio.

La fortaleza de una economía radica en la forma como la actividad privada y la política estatal se comporta durante períodos críticos y realizan esfuerzos imaginativos para encontrar soluciones viables y duraderas a sus desafíos. El principal reto de la política económica actual es devolver la confianza a los actores económicos nacionales y extranjeros sobre las posibilidades de creación de riqueza en el país. Para este propósito es necesario cumplir con varias condiciones: primero, el diseño de un plan de acción realista, tanto en las estrategias como en su ritmo de aplicación. Segundo, la adopción decidida de las políticas correctivas, lo cual requiere del concurso de las distintas instancias del poder público. Por último, se debe transmitir con claridad el programa y explicar sus efectos dado que, si bien éste debe mejorar el bienestar social en el mediano plazo, puede significar costos a corto plazo que deben ser conocidos y previstos por los agentes económicos.

Tal como se mencionó, la estrategia de ajuste busca que la economía retorne a una senda de crecimiento sostenido, superior al 5% anual al final del presente cuatrienio. En las páginas siguientes se muestra la evolución de las principales variables macroeconómicas, coherente con la recuperación del crecimiento (Cuadro 1.5). Se prevé una disminución pronta de la tasa de interés real de depósitos hacia un nivel promedio del 10% en el próximo año y de la tasa real de préstamos hacia el 18%. La disminución en la tasa de interés es coherente con las menores expectativas de devaluación de los agentes, las cuales se han manifestado en una evolución calmada de la tasa de cambio en lo corrido de 1999, alrededor de la mitad de la banda definida por el Banco de la República, incluso después de la devaluación en Brasil. La disminución en las tasas también será el resultado de la menor presión de demanda que ejercerá el sector público a raíz del recorte de gasto, y el mejoramiento de las condiciones microeconómicas del sistema financiero, a raíz de las medidas adoptadas al amparo de la emergencia económica.

Para el 2002 se prevé que estas variables se sitúen en niveles cercanos al 7% y 14% respectivamente. Ahora bien, cabe recordar que las medidas de disminución de encajes adoptadas por el emisor y el aumento en la competencia en el sistema financiero deben redundar en un menor margen de intermediación financiera, de tal forma que la tasa de interés activa real pueda caer por debajo de 14% al final del cuatrienio.

En el frente cambiario se espera una depreciación real de 4.1% en 1999, coherente con finalizar el año en el tercer cuartil de la banda cambiaria, \$1.790 por dólar. Para los próximos cuatro años se prevé una depreciación real cercana a

CUADRO 1.5**Principales variables macroeconómicas 1997-2002***

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crecimiento real del PIB (%)	3.1	1.8	2.0	3.5	4.2	5.1
Producto interno bruto nominal						
Miles de millones de pesos	108,805	128,973	151,129	175,449	200,861	230,586
Millones de dólares	95,347	90,409	89,645	89,838	90,809	95,570
Tasas de interés promedio						
DTF nominal	27.0	32.6	27.6	22.0	19.3	17.2
DTF real	4.8	11.7	10.0	7.5	7.5	7.0
Activa nominal	35.1	42.3	37.0	30.8	27.7	24.8
Activa real	14.0	19.9	18.1	15.2	15.0	14.0
Diferencial de intereses (nominales)	8.1	9.7	9.4	8.8	8.4	7.6
Tasa de cambio nominal						
Promedio período (pesos por dólar)	1,141	1,427	1,711	1,981	2,239	2,463
Devaluación promedio (%)	10.1	25.1	19.0	15.8	13.0	10.0
Índice de tipo de cambio real						
Índice promedio	89.3	93.9	98.4	102.5	106.1	107.3
Devaluación real promedio (%)	-5.2	5.3	4.1	4.1	3.5	1.1
Inflación anual						
Índice de precios al consumidor	17.7	16.7	15.0	12.0	10.0	9.0
Índice de precios al productor	17.5	13.5	15.0	12.0	10.0	9.0
Déficit del sector público no financiero (% del PIB)						
	-3.6	-3.9	-2.1	-1.5	-1.3	-0.7
Déficit del gobierno nacional central (% del PIB)						
	-3.9	-5.0	-3.6	-2.8	-2.3	-1.9
Cuenta corriente de la balanza de pagos (% del PIB)						
	-5.9	-6.6	-5.8	-5.2	-4.5	-3.6
Exportaciones totales (US\$ millones)						
	11,681	11,062	12,579	13,640	14,457	15,756

* Promedios anuales.

Fuente: Umacro-DNP, Ministerio de Hacienda.

13%, acumulado 1999-2002. Esta magnitud de depreciación real debe corregir el atraso cambiario identificado por distintos analistas nacionales e internacionales¹¹.

La evolución de la Tasa de cambio real, TCR, merece atención especial dado que es una variable fundamental para la competitividad de la economía. La misma contempla simultáneamente las variaciones de la tasa de cambio nominal, los precios internos y los de la economía mundial. En términos prácticos, la tasa de cambio real mide el valor de una canasta determinada de bienes domésticos comparada con una canasta similar de bienes producidos por las economías con las que comercia el país.

En consecuencia, la TCR se podría definir como el precio relativo de los bienes que compiten con el extranjero, denominados “transables”, esto es, las exportaciones y la producción doméstica que compite con las importaciones, en términos de los bienes nacionales orientados al mercado doméstico. Desde principios de los años noventa la TCR colombiana sufrió un fuerte proceso de

¹¹ En particular, el Banco de la República y el Fondo Monetario Internacional incluyeron en sus ejercicios de programación financiera rezagos cambiarios que oscilaban entre 13% y 18%.

apreciación que deterioró la competitividad de la economía. Dicha apreciación se puede atribuir al auge del gasto privado y al desmesurado incremento en el gasto público, fenómenos ambos que aumentan el precio de los bienes y servicios no transables respecto a los transables. Otros fenómenos que afectaron esta variable fueron la bonanza petrolera y las expectativas ligadas a ella, el aumento en la productividad de la economía después de la apertura y el gran incremento en los términos de intercambio observado en 1994.

Si bien en el lapso transcurrido desde agosto de 1998 hasta enero de 1999 se ha logrado obtener ganancias en tasa de cambio real, las mismas han sido principalmente resultado del aumento en la tasa de cambio nominal. En adelante se debe proveer sustento real a esta evolución, a través de aumentos en productividad de los bienes no transables que permitan reducir los costos y los precios de estos bienes y servicios a favor de una mayor rentabilidad del sector transables de la economía. A este fin van a contribuir la reforma del Estado, la modernización en la infraestructura del país, el crecimiento y la promoción de la competencia en sectores como el comercio, la construcción y el transporte, soportados en mejoras tecnológicas continuas que se traduzcan en mayor calidad y menor costo.

Para el período 2000—2002 se espera que las exportaciones menores lideren la recuperación del crecimiento. El crecimiento de los sectores transables y, en particular, del sector exportador, reducirá la exposición de la economía colombiana a las vicisitudes de los términos de intercambio, un lastre asociado con exportaciones poco diversificadas y niveles de productividad por debajo de los estándares internacionales. El apoyo a la estrategia exportadora se debe sustentar no sólo en la política macroeconómica, sino en la remoción de barreras microeconómicas en la economía, en el diseño de una regulación amigable a la creación de riqueza y la conformación de negocios productivos, y en mejores canales de acceso a tecnologías sofisticadas, investigación y desarrollo de productos.

Un aspecto asociado con la diversificación exportadora, que normalmente pasa inadvertido, es su impacto socioeconómico. De igual manera como durante el presente siglo el café ha constituido un factor de cohesión social y regional en una vasta zona del país, una base exportadora más diversificada debe esparcir en distintas regiones y en todos los estratos sociales los frutos de una mayor creación de riqueza. En este sentido se articula la estrategia de crecimiento de largo plazo con la política de desarrollo del capital social que enfatiza el presente Plan de Desarrollo.

En lo concerniente a la inflación el programa macroeconómico contempla mantener la tendencia decreciente de los últimos años, apoyada en la mejora de la situación fiscal y cambiaria y en el aumento de competitividad del sector

productivo. El objetivo es alcanzar una inflación de un dígito para el 2002. Naturalmente, el diseño de la política anti - inflacionaria y la decisión sobre el ritmo efectivo de su disminución será decisión autónoma del Banco de la República, en coordinación con las políticas generales del gobierno. Ahora bien, los objetivos trazados por la junta directiva del emisor son coherentes con el logro de la meta de inflación de un dígito en el mediano plazo.

Al observar las perspectivas en términos de los componentes del gasto se aprecia que durante 1999 la economía atravesará por una fase de disciplina en la demanda (Cuadro 1.6). La responsabilidad de la misma recae fuertemente en el gasto público, cuyo componente de funcionamiento, consumo, debe disminuir en términos reales en 3.3% y el de inversión lo debe hacer en 6.6%. El consumo de los hogares y la inversión privada también experimentarán una fase levemente recesiva, lo cual lleva a la “absorción” a caer 1.5% en términos reales. Esta caída en la demanda interna se ve compensada por la dinámica de las exportaciones que aumentan en términos reales 7.3%. Finalmente, la disminución de las importaciones abre también espacio a la oferta doméstica. Por consiguiente, estas dos últimas variables son responsables de que la economía pueda experimentar un crecimiento positivo del 2% en el último año¹². El ajuste fiscal se prolonga hasta el 2000 en términos de la caída en la inversión, y hasta el 2001 en el recorte de funcionamiento. Se debe destacar que la disminución en los gastos de funcionamiento en el 2000 más que duplica la reducción de la inversión pública. Finalmente, a partir del 2000 se reactivan la inversión privada y el consumo de los hogares.

El ordenamiento de las finanzas públicas se puede apreciar claramente en el Cuadro 1.7. El déficit del sector público no financiero, SPNF, pasa de 3.87% del PIB en 1998 a 0.69% en el 2002, nivel considerado sostenible tanto en los estándares internacionales como en la trayectoria de largo plazo de la economía colombiana. El sector que explica esta disminución es el gobierno nacional, cuyo desbalance cae de 5.0% del PIB en 1998 a 1.9% al final del cuatrienio.

El esfuerzo de ajuste en el gasto público del gobierno nacional central se concentra en los rubros de inversión, servicios personales e intereses de la deuda interna. La formación bruta de capital fijo en cabeza del gobierno nacional pasa de representar 1.8% del PIB en 1998, a 0.75% en el 2002. Por su parte, los servicios personales deben caer de 2.71% del PIB a 1.73%, en igual período. Finalmente, las menores erogaciones por intereses de la deuda pública interna representan un

¹² En términos de las contribuciones al crecimiento', la absorción explica una caída real del crecimiento del PIB de 1.7%, pero se ve compensada por la contribución positiva de las importaciones de 1.7% y de las exportaciones de 2%.

ahorro de 1% del PIB (de 2.71% en 1999 a 1.72% en 2002). Se debe recalcar que para lograr en el 2000 una disminución efectiva del déficit público se hará un esfuerzo adicional de generación de ingresos, el cual fue detallado en una sección previa que le representa al fisco aproximadamente un punto porcentual del PIB.

CUADRO 1.6

Producto interno bruto por componentes del gasto 1997-2002						
(Variaciones porcentuales en términos reales)						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total consumo	4.7	0.9	-1.2	1.1	2.9	4.3
Consumo hogares	4.7	1.1	-0.8	2.0	3.2	4.6
Consumo administraciones públicas	4.7	0.2	-3.3	-3.4	1.6	2.8
Total inversión	3.9	-0.1	-2.4	0.6	2.2	4.0
Inversión privada	-6.9	11.8	-0.1	2.3	3.5	5.1
Inversión pública	24.8	-10.0	-6.6	-2.9	-0.7	1.7
Formación bruta de capital fijo	3.8	-11.9	-3.0	0.7	0.6	3.2
Inversión privada	2.4	-1.4	1.8	4.6	2.7	5.1
Inversión pública	5.1	-20.6	-8.0	-3.8	-2.1	0.6
Variaciones de existencias	4.0	21.0	-1.5	0.4	4.2	5.1
Absorción	4.5	0.7	-1.5	1.0	2.7	4.3
Exportaciones	9.7	8.6	7.3	9.1	6.6	7.2
Importaciones	12.6	3.1	-4.5	0.5	1.8	4.5
Producto interno bruto	3.06	1.80	2.00	3.50	4.20	5.10

Fuente: Umacro-DNP, Ministerio de Hacienda.

¹² En términos de las "contribuciones al crecimiento", la absorción explica una caída real del crecimiento del PIB de 1.7%, pero se ve compensada por la contribución positiva de las importaciones de 1.7% y de las exportaciones de 2%.

CUADRO 1.7

Balance fiscal de sector público consolidado 1997-2002
(Porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sector eléctrico	-0.11	-0.56	-0.14	0.07	0.07	0.12
Carbocol	0.00	-0.05	-0.05	-0.07	-0.03	0.01
Ecopetrol	-0.21	0.16	0.30	0.20	0.01	0.31
Telecom	0.20	0.11	-0.08	-0.26	-0.21	-0.17
Otras entidades*	-0.28	0.15	0.10	0.40	0.18	0.16
Seguridad social**	1.40	1.36	1.20	1.04	0.96	0.84
Regional y local	-0.90	-0.05	-0.07	-0.12	-0.05	-0.09
Fondo nacional del café	0.20	0.01	-0.04	0.05	0.05	0.05
Gobierno nacional central	-3.90	-5.00	-3.35	-2.77	-2.30	-1.90
Total sin privatizaciones	-3.60	-3.87	-2.11	-1.46	-1.31	-0.69

* Otras entidades incluye metro de Medellín, Fondo de estabilización petrolera, Fondo nacional de regalías y otras no incluidas.

** Incluye los intereses del fondo municipal y los aportes por el ahorro de la participación municipal en los ingresos corrientes.

Fuente: Umacro-DNP, Ministerio de Hacienda.

Varios elementos del ajuste fiscal merecen ser destacados: primero, el rezago presupuestal de inversión cae significativamente, al pasar de 1.14% del PIB en el presente año a 0.33% en el 2002. Segundo, la tasa de ahorro público se incrementa de 5.2% del PIB en la actualidad, su nivel más bajo en trece años, a 7.7% al final del período. Tercero, el saldo de la deuda interna disminuye, en igual período, de 14.3% a 11.7% del PIB y la deuda externa se estabiliza en cerca de 25% del PIB en los dos años finales del cuatrienio. Por último, se promoverá un esfuerzo de ahorro en los gobiernos subnacionales que permita constituir un respaldo para sus pasivos pensionales.

En el frente externo, el proceso de saneamiento macroeconómico busca crear las condiciones que devuelvan a la situación de pagos internacionales una dinámica viable, digna del respaldo inequívoco de las instituciones internacionales de crédito privadas y de los inversionistas foráneos. Con este fin se busca disminuir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos del nivel actual de 6.6% del PIB, considerado un límite máximo para la economía colombiana, a un monto sostenible en el largo plazo de 3.6% del PIB (Gráfico 1.7). La estrategia es gradual, con el objeto de causar el menor costo en términos de actividad económica. La principal responsabilidad recae en la dinámica de las exportaciones menores. Se debe recalcar que con los incrementos de productividad a los que se dirige la política de promoción expuesta en el presente Plan de Desarrollo se espera que las exportaciones no tradicionales pasen de US\$ 5.500 millones en el presente año a US\$ 11.000 millones en el año 2003, con lo cual se logrará duplicarlas en el próximo lustro. En el Cuadro 1.8 se aprecia cómo las exportaciones totales pasan de representar el 12.2% del PIB a 16.4% en los

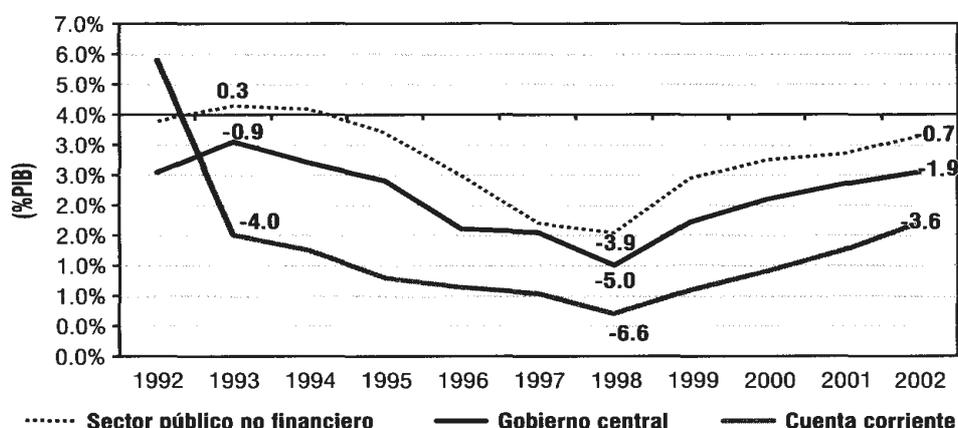
próximos cuatro años. Este incremento se origina en las no tradicionales que pasan de 6.2% a 9.6% del PIB. Por su parte, las importaciones se estabilizan alrededor de 16% del PIB.

Como resultado de lo anterior las exportaciones se constituyen en la principal fuente de crecimiento, lo cual se refleja en una mayor dinámica de la producción de bienes transables. De acuerdo con las proyecciones los sectores con mejor desempeño serán la producción de alimentos manufacturados, los bienes industriales de consumo liviano e intermedio y los bienes de capital, así como la producción agrícola. Esta re-orientación de la estructura productiva permite compensar los efectos adversos de la menor dinámica en la producción de bienes primarios, como hidrocarburos y café pergamino.

Por su parte, la evolución de la cuenta de capitales refleja un esfuerzo de privatizaciones y de consecución de recursos frescos con la banca multilateral en 1999, así como la normalización en el ambiente de los mercados internacionales de crédito a partir del 2000. Teniendo en cuenta el ambiente de incertidumbre que caracteriza actualmente el mercado internacional de capitales, y la drástica disminución en los flujos dirigidos hacia economías emergentes, se tendrá suma cautela y firme decisión para consolidar la estrategia de saneamiento macroeconómico. La misma no sólo mejora el acceso de nuestra economía a dichos mercados, e induce a los inversionistas y prestamistas a privilegiar economías caracterizadas por un sano manejo, como la colombiana, sino que también reduce la necesidad de financiamiento externo y la vulnerabilidad a las fluctuaciones en dichos mercados.

GRÁFICO 1.7

Déficit del sector público no financiero, gobierno central y cuenta corriente de la balanza de pagos (% del PIB)



Fuente: Umacro-DNP, Ministerio de Hacienda.

Por último, el plan macroeconómico contempla que las reservas internacionales fluctúen alrededor de US\$ 8.000 millones durante el período de proyección. Esta cifra representa más de 3.6 meses de importaciones de bienes y servicios, nivel considerado suficiente de acuerdo con los estándares internacionales.

El escenario descrito presenta tres características esenciales: primera, abarca todos los ámbitos macroeconómicos en magnitudes y tendencias razonables. Segunda, es coherente con una sana reorientación de la economía colombiana hacia los mercados internacionales. Finalmente, si bien implica que los agentes económicos asuman ciertos costos, en especial durante 1999, el mismo evita excesivos traumatismos a la economía como los que se han dado en procesos drásticos de ajuste vividos en Latinoamérica y el sudeste asiático. El saneamiento de las finanzas públicas y el retorno a un panorama estable en los pagos internacionales debe ratificar la solidez de la economía colombiana y devolver la confianza de los actores económicos nacionales y extranjeros.

CUADRO 1.8

Balanza de pagos 1997-2002
(Porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Cuenta corriente	-5.9	-6.6	-5.8	-5.2	-4.5	-3.6
A. Balanza comercial	-2.8	-3.1	-1.9	-1.0	-0.5	0.1
1. Exportaciones FOB	12.2	12.2	13.9	15.1	15.7	16.4
No tradicionales con esmeraldas	5.5	6.2	7.0	7.9	8.9	9.6
Tradicionales	6.5	6.1	6.9	7.2	6.8	6.8
2. Importaciones FOB	15.1	15.3	15.8	16.0	16.2	16.4
B. Balanza de servicios	-3.7	-4.0	-4.6	-4.9	-4.7	-4.4
1. No financieros	-0.1	-0.4	0.0	0.1	0.1	0.1
Ingresos	4.4	3.8	4.9	5.1	5.3	5.3
Egresos	4.6	4.2	4.9	5.0	5.1	5.2
2. Financieros y renta de la inversión	-3.5	-3.6	-4.6	-5.0	-4.9	-4.5
Ingresos	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.5
Egresos	4.7	4.8	5.9	6.4	6.3	5.9
C. Transferencias	0.6	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
Ingresos	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
Egresos	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
II. Cuenta capital	6.6	4.5	6.2	4.6	4.1	4.1
A. Capital de largo plazo	8.4	3.8	6.3	4.5	3.9	3.7
1. Inversión extranjera neta	5.7	2.6	3.9	2.5	2.5	2.5
2. Endeudamiento sector público	0.6	2.2	2.5	2.1	1.4	1.3
Desembolsos	3.0	4.4	4.5	4.2	4.1	3.3
Amortizaciones	2.4	2.2	2.0	2.1	2.9	2.4
3. Endeudamiento neto sector privado	2.1	-0.9	0.0	0.0	0.2	0.6
B. Capital corto plazo	-1.9	0.7	-0.1	0.1	0.2	0.4
Cambio en reservas internacionales brutas	0.0	-1.3	0.3	-0.6	-0.5	0.5
Cambio en reservas internacionales netas	0.0	-1.3	0.3	0.6	-0.5	0.5
Reservas internacionales brutas	10.4	9.8	9.7	9.1	8.5	8.6
Meses importaciones bienes	8.2	7.5	7.4	6.8	6.3	6.3
Meses importaciones bienes y servicios	5.1	5.9	4.4	4.0	3.7	3.8

Fuente: DNP - Umacro, Ministerio de Hacienda.

ANEXO

MODELOS DE PROYECCIÓN UTILIZADOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA DEL PLAN DE DESARROLLO

A continuación se hace una sucinta presentación de los tres modelos de la economía colombiana que fueron utilizados en la elaboración de escenarios y en la prueba de consistencia del actual Plan de Desarrollo.

1. Modelo de equilibrio general computable

Un Modelo de equilibrio general computable, MEGC, es una representación simplificada de la economía colombiana, construida a partir de información de cuentas nacionales, tanto de producción como de transacciones interinstitucionales. En este tipo de modelos se supone que los agentes económicos, consumidores y productores, buscan los mejores resultados sujetos a restricciones de recursos y tecnológicas que satisfacen el equilibrio macroeconómico. La información socioeconómica está contenida en una Matriz de contabilidad social, MCS¹³. Esta matriz se compone del conjunto de transacciones entre los sectores productivos, consumos intermedios, y los flujos de recursos entre las instituciones, hogares, empresas, gobierno, resto del mundo, y entre éstas y los sectores productivos.

El modelo permite simular diferentes escenarios, tanto para sectores específicos como para comportamientos macroeconómicos. Así se pueden realizar ejercicios que incorporan supuestos sobre el contexto internacional, políticas sectoriales, política tributaria, gasto e inversión pública, entre otros. El MEGC permite la estimación de los crecimientos en la producción sectorial¹⁴, constituyéndose en

¹³ La matriz de contabilidad social se construye a partir de las cuentas nacionales del DANE. Para el modelo de equilibrio general computable se utiliza la matriz construida por Gutiérrez y Valderrama (1995), publicada en la serie Archivos de Macroeconomía No. 40 diciembre de 1995, DNP - Umacro.

¹⁴ El modelo tiene quince sectores productivos: café pergamino, resto agropecuarios, hidrocarburos, resto de la minería, café trillado, alimentos manufacturados, bienes de consumo liviano, bienes de consumo intermedio, bienes de capital, servicios públicos, edificación, obras

una visión “desde el lado de la oferta”. Sus resultados pueden ser contrastados con el comportamiento de las variables macroeconómicas obtenidas con modelos que enfatizan la “perspectiva de la demanda”.

a. Producción y valor agregado

La estructura básica de la producción en cada sector está representada en el Gráfico A1. Es una estructura por etapas, que avanza desde la combinación de insumos hasta la separación de productos según el mercado al cual se dirigen. A corto plazo se considera que no existen opciones tecnológicas de sustitución entre insumos, y entre éstos y los factores productivos, trabajo y capital¹⁵. De otro lado, el trabajo se combina con el capital por medio de coeficientes fijos. Excepto en el caso del sector agropecuario donde la combinación se hace a través de una función de elasticidad constante de sustitución, lo cual implica la existencia de algún grado de sustituibilidad entre tales factores. En el resto de las actividades productivas se generan rentas o markups como resultado de rigideces de precios y/o cantidades que hacen que los productores no se comporten como maximizadores de beneficios a corto plazo.

b. Parámetros y calibración del modelo

En el modelo existen dos clases de parámetros: los parámetros específicos a la tabla de cuentas¹⁶ y los parámetros específicos a las celdas. Algunos parámetros se obtienen a partir de la información base del modelo y permiten reproducir un equilibrio para el año base 1996¹⁷, mientras que las elasticidades se obtienen de estudios econométricos sectoriales.

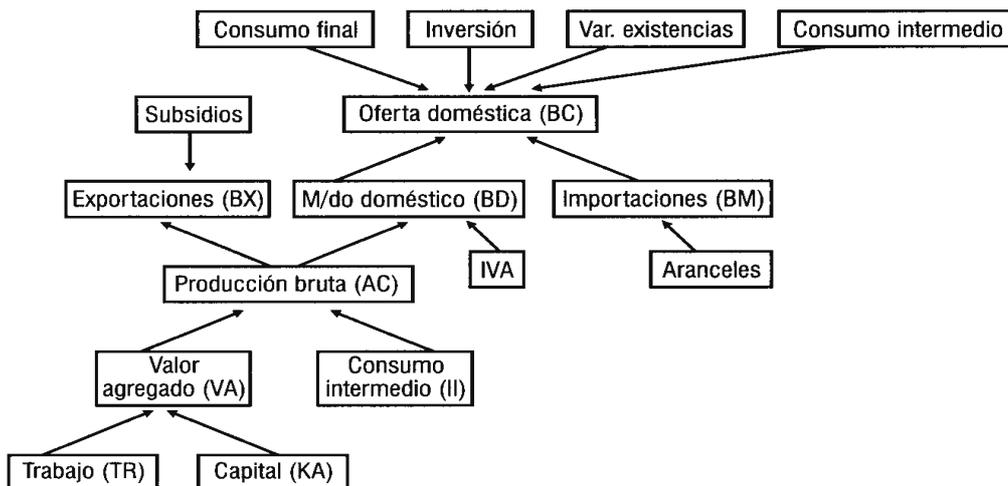
civiles, comercio, servicios privados, servicios del gobierno. Se consideran cuatro tipos de trabajo, uno para cada gran subsector de la economía, agrícola, minero, manufacturero y servicios, y el capital es específico para cada uno de los quince sectores. Se utiliza la desagregación institucional tradicional de las matrices de contabilidad social, esto es, hogares, empresas, gobierno y resto del mundo.

¹⁵ Esto significa que las diferentes actividades productivas están sujetas a funciones de producciones de coeficientes fijos, tecnología tipo Leontief, que no responden a cambios en los precios relativos. Esta forma de modelación implica que el coeficiente de consumo de materias primas por unidad de producto es constante.

¹⁶ Tabla del modelo donde se definen las cantidades, precios o valores que son exógenos dentro del modelo. Además se da información al modelo en cuanto a la clasificación económica de cada cuenta, es decir, se definen cuáles de las cuentas, filas y columnas de la matriz de contabilidad social son actividades de producción, bienes, agentes que distribuyen ingresos, factores, etc.

¹⁷ Se utiliza la matriz de contabilidad social para 1992 construida por el DNP, actualizada a 1996 utilizando las ecuaciones del modelo.

Estructura de la producción



Fuente: Umacro-DNP.

Con esta información se calculan los coeficientes insumo-producto, las participaciones del consumo del sector privado y público por cada tipo de bien y algunas tasas impositivas. Con las elasticidades se calculan los parámetros de escala y participación de las funciones que modelan el comportamiento de los agentes. Así, calibrar el modelo significa calcular estos parámetros de tal manera que el modelo reproduzca la matriz de contabilidad social colombiana del año base con unos precios iniciales iguales a uno, normalizados por el numerario.

Para las simulaciones y las proyecciones utilizan supuestos sobre el comportamiento esperado de: inversión y consumo del gobierno, precios internacionales de productos básicos, crecimientos del resto del mundo, tasa de cambio nominal, inflación interna y externa, y el comportamiento de la oferta de hidrocarburos, el resto de minería y café.

Con esta información se calculan los coeficientes insumo-producto, las participaciones del consumo del sector privado y público por cada tipo de bien y algunas tasas impositivas. Con las elasticidades se calculan los parámetros de escala y participación de las funciones que modelan el comportamiento de los agentes. Así, calibrar el modelo significa calcular estos parámetros de tal manera que el modelo reproduzca la matriz de contabilidad social colombiana del año base con unos precios iniciales iguales a uno, normalizados por el numerario.

Para las simulaciones y las proyecciones utilizan supuestos sobre el comportamiento esperado¹⁸ de: inversión y consumo del gobierno, precios

¹⁸ Los supuestos de proyección se coordinan dentro del DNP- Umacro, con las divisiones encargadas de elaborar la trayectoria esperada de la balanza de pagos y las operaciones efectivas de caja del sector público. Estas proyecciones se construyen a partir de los programas de inversión pública y su consistencia macrofinanciera.

internacionales de productos básicos, crecimientos del resto del mundo, tasa de cambio nominal, inflación interna y externa, y el comportamiento de la oferta de hidrocarburos, el resto de minería y café.

Variables exógenas y parámetros

K_i :	Stock de capital sectorial
F:	Flujo de capitales
$p_i^{\$M}$, $p_i^{\$E}$:	Precios internacionales de las exportaciones y las importaciones
t_k , t_i , t_h :	Impuestos sobre cada categoría laboral k , cada ingreso no laboral i y cada hogar h
t_{Ei} , t_{Mi} :	Impuestos a las exportaciones y tarifas a las importaciones
α_{hk} , α_{hi} :	Proporción del hogar h en el ingreso salarial k y en los ingresos no salariales i
C_g , c_{gj} :	Total y proporción del consumo del gobierno
S_h :	Tasa de ahorro de los hogares
k_i , G_{ji} :	Proporción de los ahorros invertidos en el sector i y la composición de capital en el sector i .
A, $(AQ)_i$:	Matriz de coeficientes de insumo-producto y la demanda intermedia por el bien i .
b_i :	Peso en el índice de precios agregado.

Variables endógenas

Q^S :	Producción doméstica en el sector
L_{ki} , L_k^S , w_k :	Demanda en el sector i , oferta y salario laboral de la categoría k
F_k :	Ingresos laborales después de impuestos de la categoría calificada k

V_i :	Ingresos no laborales después de impuestos en el sector i
Y_h, Y_g :	Ingresos del hogar h y los ingresos del gobierno
S_h, S_g :	Ahorros del hogar h y los ahorros del gobierno
I_i :	Inversión en el sector i
C_{hi}, C_{Gi}, Z_i :	Consumo privado y público y la demanda por inversión
D_i, Q^d_i :	Demanda total y doméstica por bienes domésticos
M_i, E_i :	Importaciones y exportaciones
d_i :	Tasa de demanda doméstica de importaciones
e :	Tasa de cambio
p^d_i, p^q :	Precio del productor de los bienes domésticos y mixtos o compuestos
p^c_i, p :	Precio del consumidor de los bienes mixtos o compuestos y el índice de precios agregado
p^k_i :	Precio de los bienes de capital en el sector i
p^M_i, p^E_i :	Precios de las importaciones y exportaciones en moneda corriente.

Funciones

CES :	Función de elasticidad de sustitución constante
CES^* :	Relación de demanda derivada del costo de minimización en una CES
CES^{**} :	Relación de demanda derivada de la maximización del beneficio en una CES
CES° :	Precio agregado derivado de una función CES agregada
CET :	Elasticidad constante de una función de transformación

CET^* : Tasa de demanda derivada de una maximización del beneficio en una CET

CET^o : Precio agregado derivado de una función de agregación CET

Ecuaciones del modelo

Producción¹⁹

(1) $Q_i^s = CES(K_i, L_{k,i}, \Omega)$ Tecnología para el sector agrícola

(2) $Q_i^s = IO(K_i, L_i)$ Tecnología para los sectores considerados exógenos

(3) $Q_i^s = MARKUP(K_i, MP, U)$ Tecnología para los sectores industriales

Mercado laboral

(4) $L_{k,i} = CES^{**}(K_i, L_{k,i}, \Omega)$ Demanda de trabajo

(5) $L_{k,j}^s = L_{k,j}^s(w_{k,i}, P^o)$ Oferta de trabajo

(6) $\sum L_{k,i} = \sum L_{k,j}^s = 0$ Equilibrio en el mercado laboral

Remuneración de los factores

(7) $F_k = F_k(w_k L_k, t_k)$ Ingreso laboral

(8) $V_i = V_i(p^q, Q_i^s - \sum_k w_k L_k, t_k)$ Ingreso no laboral

Ingreso disponible de las instituciones

(9) $Y_h = Y_h(\alpha_{hk} F_k, \alpha_{hi} V_i, t_h)$ Ingreso de los hogares

(10) $Y_G = Y_G(Q_j^s, F_k, V_j, Y_h, M, E, t)$ Ingreso del gobierno

¹⁹ El símbolo # representa un mercado con precio de equilibrio p . En el mercado laboral puede presentarse desempleo, por tanto w es rígido; σ_q a son las elasticidades de sustitución entre factores de producción; σ_M son elasticidades de sustitución entre bien doméstico y bien importado; σ_E son elasticidades de transformación entre exportaciones y producción doméstica.

Inversión y ahorro

- (11) $S_G = Y_G - C_G$ Ahorro del gobierno
- (12) $S_h = S_h Y_h$ Ahorro de los hogares
- (13) $S = \Sigma S_h + S_G + RF$ Ahorro total
- (14) $I_i = k_i S / p_i^k$ Inversión por sector
- (15) $p_i^k = p_i^k (p^C)$ Índice de precios de la inversión por sector

Demanda de producto

- (16) $Z_i = \Sigma \Gamma_{ij} I_j$ Demanda de bienes de inversión
- (17) $C_{hi} = C_{hi} [(1 - s_h) Y_h, P^C]$ Consumo de los hogares
- (18) $P_i^C = CES^0 (P_i^C, P_i^M)$ Precio del bien compuesto
- (19) $C_{Gi} = C_{Gi} C_G$ Consumo del gobierno

Mercado externo

- (20) $\frac{D_i}{M_i} = d_i = CES^* (p_i^d, p_i^M)$ Relación bien doméstico a bien importado
- (21) $p_i^M = p_i^{SM} e(1 + t_{Mi})$ Precio del bien imputado para tal fin
- (22) $M_i = \frac{[\Sigma C_{hi} + C_{Gi} + Z_i + (AQ)]}{(1 + d_i)}$ Importaciones
- (23) $\frac{E_i}{M_i} = CET^* (p_i^E, p_i^d)$ Relación exportaciones a bien doméstico
- (24) $p_i^E = p_i^{SE} e(1 + t_{Ei})$ Precio del bien exportado
- (25) $p_i^q = CET^0 (p_i^d, p_i^E)$ Precio del bien compuesto
- (26) $\Sigma p_i^{SM} M_i - \Sigma p_i^{SE} E_i - F = 0$ Equilibrio

Equilibrio en el mercado de bienes

$$(27) Q^d_i = [\sum C_{hi} + C_{Gi} + Z_i + (AQ)]d_i / (1+d_i) + E_i$$

Demanda de bienes domésticos

$$(28) Q^d_i = Q^s_i$$

Numerario

$$(29) P = \sum B_i p^C_i = 1$$

2. Modelo de consistencia RMSM-X

Este es un modelo de consistencia calibrado econométricamente para la economía colombiana. Esta familia de modelos es usual en ejercicios de programación financiera y se caracteriza por tener exógenas las variables objetivo de las autoridades económicas y sus instrumentos de política. Así, metas como el crecimiento económico, la inflación y la tasa de cambio real son exógenas al igual que los instrumentos: la tasa de interés, la tasa de cambio nominal y el gasto público. Entonces, con una estructura contable que asegura la consistencia macroeconómica y con una demanda agregada que depende, a parte del gasto público, de la tasa de interés y la tasa de cambio real es posible plantear las diferentes ‘das’ de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal que aseguran el logro de las metas. O, por el contrario, es posible determinar qué resultados en materia de crecimiento, inflación y tasa de cambio real producen determinadas políticas.

El modelo contempla con detalle la balanza de pagos, las cifras fiscales, la producción sectorial y el empleo. Su estructura es de corte keynesiano, en la cual la demanda determina el producto. El modelo se desarrolló bajo los supuestos de una economía abierta, tratando de reflejar las principales características de la economía colombiana. Consta de 12 ecuaciones entre las que se encuentran:

$$Y = F(L, K) \quad (1)$$

$$\frac{W}{P} = f_L(L, K) \quad (2)$$

$$Y = C + I + G + X - M \quad (3)$$

$$C = C(Y^D, TCR, i) \quad (4)$$

$$I = I(Y, TCR, i) \quad (5)$$

$$\frac{M}{P} = f(Y, i) \quad (6)$$

$$M_I = M(Y, TCR) \quad (7)$$

$$M_{BK} = M(Ip, Ig) \quad (8)$$

$$X_m = X(Y^W, TCR) \quad (9)$$

$$X_{Tot} = X_{cafe} + X_{petroleo} + X_{otras} \quad (9a)$$

$$T_{total} = T_{exog} + T_{endog} \quad (10)$$

$$T_{endog} = T_{endog}(Y, TCR) \quad (11)$$

$$Y^D = Y - T_{endog} - T_{exog} \quad (12)$$

La ecuación (1) corresponde a la función de producción. La utilizada para este modelo es de tipo Cobb-Douglas. La ecuación (2) es la de demanda por trabajo y corresponde a la ecuación que iguala el salario real con la productividad marginal del trabajo. La ecuación (3) es la identidad macroeconómica según la cual el producto es igual a la suma del consumo e inversión privados, inversión y consumo públicos (Ig y Cg), exportaciones menores y otras (Xm y Xo) menos las importaciones de bienes intermedios y de bienes de capital (M_I e M_{BK}).

Las ecuaciones (4) y (5) corresponden al consumo y la inversión, variables que dependen positivamente del ingreso (Y) y negativamente de la Tasa de cambio real, TCR, y de la tasa de interés (i). La ecuación (6) es la de demanda de dinero, la cual depende positivamente del ingreso y negativamente de la tasa de interés. Las siguientes ecuaciones corresponden al sector externo. Así, la ecuación (7) contempla las importaciones de bienes de consumo e intermedios que dependen del ingreso y de la tasa de cambio real, mientras que en la ecuación (8) se especifica que las importaciones de bienes de capital están determinadas por las inversiones privada y pública. Por su parte, las exportaciones menores dependen positivamente del ingreso del resto del mundo (Y de la tasa de cambio real y un crecimiento exógeno).

La ecuación (10) divide los impuestos totales en dos: un componente exógeno y otro endógeno, ecuación (11), que depende de la producción y de la tasa de cambio real, en la medida en que la devaluación aumenta la base en pesos para el recaudo del arancel y del IVA externo, al que están sujetos las

importaciones. Finalmente, la ecuación (12) es la identidad del ingreso disponible privado, que es igual a la producción menos los impuestos²⁰.

Como se mencionó anteriormente los coeficientes del modelo fueron estimados econométricamente:

$$y = 0.45 \text{ } 1 + 0.55k \quad (\text{ia})$$

$$w - p = -0.551 + 0.55k \quad (\text{ia})$$

$$y = 0.67c + 0.08ip + 0.08ig + 0.14cg + 0.17x_m + 0.03x_0 - 0.23m_1 - 0.15m_{BK} \quad (\text{iiia})$$

$$c = 1.0y_d - 0.14tcr - 0.25i \quad (\text{iva})$$

$$ip = 0.83y - 0.42tcr - 1.2 \quad (\text{va})$$

$$m - p = -0.451 + 1y$$

(via)

$$m_1 = 1.0y - 0.8tcr \quad (\text{viiia})$$

$$m_{BK} = 1.0ip + 0.5ig \quad (\text{viiiia})$$

$$m_{Serv} = 0.32m_{BK} \quad (\text{viiiib})$$

$$X_m = 0.03 + 1.53y^w + 1.14tcr + 0.3tcr_{t-1} \quad (\text{ixa})$$

$$t_{total} = 0.104t_{exog} + 0.9t_{endog} \quad (\text{xa})$$

$$t_{endog} = 1y + 0.3tcr \quad (\text{xia})$$

$$y^D = 1.237y - 0.212t_{endog} - 0.024t_{exog} \quad (\text{xiia})$$

²⁰ Las variables endógenas del modelo son el producto (Y), el empleo (L), el nivel de precios (P), el consumo (C), la inversión privada (Ip), las importaciones de bienes intermedios y de consumo (M), las importaciones de bienes de capital (MBK), las exportaciones menores (XM), tasa de interés (i), los impuestos totales y los impuestos endógenos (T), Y el ingreso disponible (Y). Las variables exógenas son el acervo de capital (K), el salario nominal (W), el consumo público (Cg), la inversión pública (Ig), las exportaciones no tradicionales (Xo), la tasa de cambio real (TCR), el ingreso del resto del mundo (Yw), y los impuestos exógenos ($Texog$).

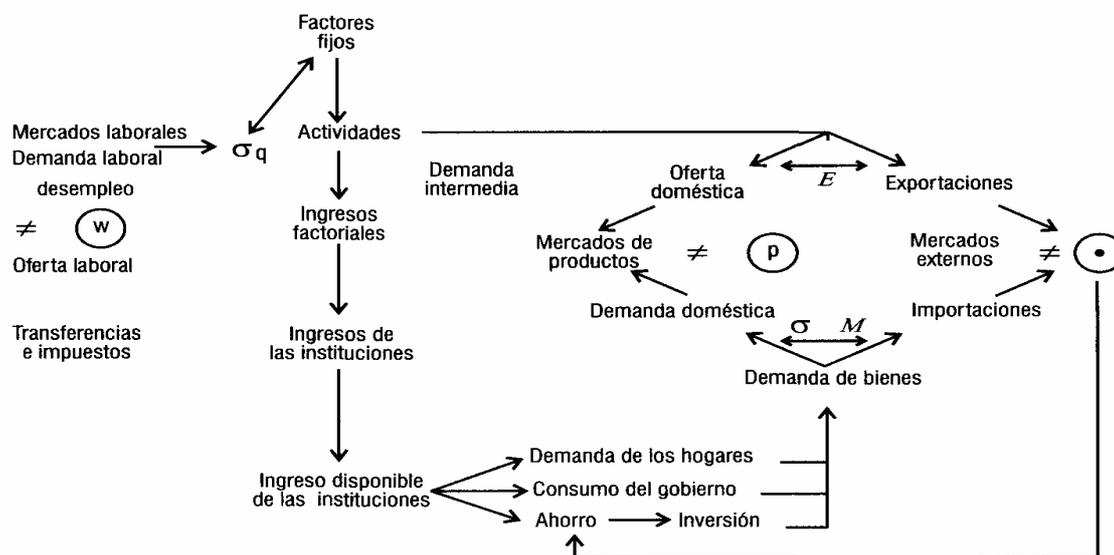
3. Modelo macroeconómico para la economía colombiana

Se utilizó también un modelo macroeconómico de corto plazo, dinámico, no lineal y de ecuaciones simultáneas. El mismo se fundamenta en información trimestral que alimenta un sistema de nueve ecuaciones estructurales y tres identidades que determina el mismo número de variables endógenas (Gráfico A3). Dicho sistema de ecuaciones simultáneas se estima para el período comprendido entre el primer trimestre de 1980 y el tercer trimestre de 1998.

Posteriormente, con base en los parámetros obtenidos y en los supuestos sobre las variables exógenas se desarrollan las proyecciones dinámicas de las variables endógenas. Este procedimiento permite estudiar las diferentes sendas que toma la economía cuando se modifican algunas de las variables discretionales del modelo y, por tanto, se pueden comparar escenarios alternativos que corresponden con diferentes especificaciones del comportamiento de variables de política como las relacionadas con el sector público. La estructura del mismo aparece en el Gráfico A3.

GRÁFICO A.2

Flujo del modelo equilibrio general computable*



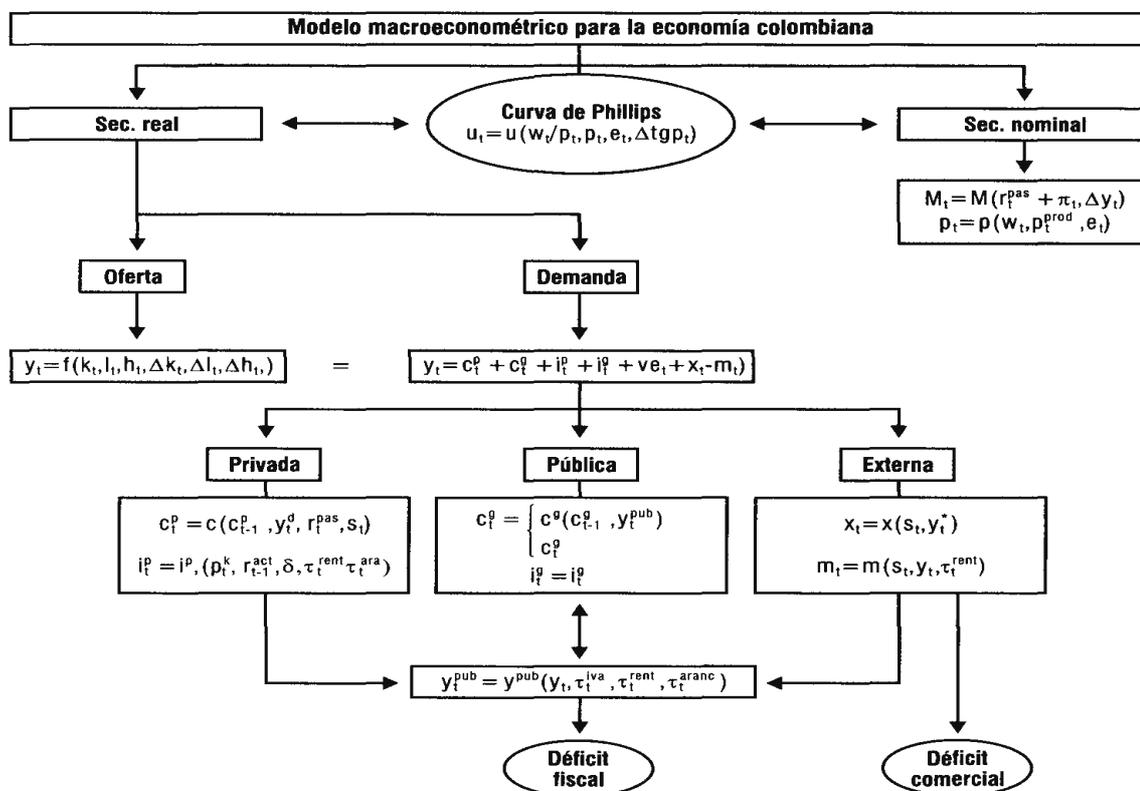
Fuente: Umacro-DNP.

El símbolo # P representa un mercado con precio de equilibrio p . (En el mercado laboral puede presentarse desempleo, por tanto w es rígido)

α_q son las elasticidades de sustitución entre factores de producción
 α_M son elasticidades de sustitución entre bien doméstico y bien importado
 α_E son elasticidades de transformación entre exportaciones y producción doméstica.

GRAFICO A.3

Modelo econométrico



Fuente: Umacro-DNP.

*A) Variables endógenas**

- y = Producto interno bruto a precios constantes
- 1 = Tasa de empleo
- cp = Consumo privado per cápita a precios constantes

I_p	=	Razón inversión privada total a PIB a precios constantes
C_g	=	Consumo del sector público a precios constantes
y_d	=	Ingreso disponible de los hogares a precios constantes
x	=	Exportaciones totales a precios constantes
m	=	Importaciones totales a precios constantes
y^{public}	=	Ingresos totales del sector público a precios constantes
p	=	Índice de precios al consumidos base Dic75=100
M	=	M1 a precios corrientes
r^j	=	Tasa de interés real (pasiva o activa respectivamente)
u	=	Tasa de desempleo

B) Variables exógenas

pob	=	Población total en millones
h	=	Horas promedio trabajadas por obrero
k	=	Consumo Industrial de energía eléctrica
e	=	Tasa de cambio nominal
s	=	Índice de la tasa de cambio real base Dic86= 100
pk	=	Precio de los bienes de capital
y^*	=	Demanda externa, PIB de E.U. a precios constantes
w	=	Salarios nominales
w/p	=	Salarios reales
π	=	Inflación del índice de precios al consumidor
i^g	=	Inversión pública a precios constantes

p^{Prod}	=	Índice de precios al productor base dic75=100
p^{fbl}	=	IPP de bienes de capital fijo base dic75=100
t^{iva}	=	Tipo impositivo del impuesto al valor agregado
t^{renta}	=	Tipo impositivo del impuesto a la renta
t^{aranc}	=	Arancel nominal a las importaciones
δ	=	Tasa de depreciación
tgp	=	Tasa global de participación
ve	=	Variación de existencias a precios constantes

*Fuente: Birchenall, J. y Oviedo, J. (1999). "Un modelo macroeconómico para la economía colombiana". Archivos de macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación.

C. CRECIMIENTO Y EMPLEO

1. Diagnóstico

El ajuste macroeconómico constituye un instrumento esencial para dinamizar el crecimiento real del producto durante el cuatrienio 1999-2002, al proyectarse unas tasas de aumento del PIB que pasan de 2% a 5.1% al final del período. Con estos crecimientos se hacen factibles tasas de desempleo entre 10% y 12% en el 2002, considerablemente más bajas que las actuales, dependiendo de la sensibilidad del empleo al crecimiento real y de los cambios en la participación laboral. En diciembre de 1998 la tasa de desempleo se encontraba en 15.9%, uno de los niveles más altos históricamente.

En general, la tasa de desempleo puede desagregarse en un componente cíclico, asociado con los factores macroeconómicos coyunturales, y un componente relacionado con factores estructurales de la economía y del mercado laboral. Es así como de las altas tasas de desempleo actuales sólo alrededor de un 30% se explica por problemas de tipo coyuntural o cíclico. Este desempleo cíclico obedece a factores que afectan la dinámica de corto plazo de la economía, entre los cuales sobresalen el alto déficit fiscal y la política monetaria, a los que estuvo asociado,

en años recientes, un aumento en las tasas de interés que afectó severamente la actividad de la construcción y, en general, la inversión privada²¹.

En consecuencia, aproximadamente el 70% del desempleo actual se explica por problemas de índole estructural, como son los desajustes entre los niveles de calificación de los trabajadores y los requerimientos de calificación por parte de los empleadores, así como los problemas de inflexibilidades en el mercado laboral y los cambios en la composición de la producción nacional.

En el caso de la calificación es evidente que a raíz de la apertura económica se aumentó la demanda de mano de obra calificada sin que se hubiera presentado una respuesta satisfactoria del sistema de capacitación de la fuerza laboral, de tal forma que se acentuó la inadecuación entre la calificación a disposición de los trabajadores y las necesidades de los empleadores. Esto es coherente con el perfil actual de los desempleados urbanos en Colombia, de acuerdo con el cual el desempleo golpea básicamente a los jóvenes, las mujeres y, en especial, a aquellas personas que sólo tienen educación secundaria, muchas veces incompleta.

Algunos analistas consideran que las inflexibilidades del mercado laboral responden por una porción del desempleo estructural, puesto que aumentaron los costos laborales asociados al incremento del salario de los trabajadores, en especial de la mano de obra calificada, y a otras cargas de la nómina. Este fenómeno se presentó en forma paralela al abaratamiento de los bienes de capital inducido por la disminución de los aranceles y la revaluación del peso. Es así como las empresas empezaron a sustituir trabajo por capital, reduciendo de esta forma el empleo, especialmente en el sector industrial.

De otra parte, en los últimos años se produjo una reconversión del PIB hacia la producción minera y energética y los servicios financieros, sectores con menor demanda relativa de trabajadores, mientras que cayó la participación en el producto de los sectores agropecuario, industrial y construcción, los cuales son relativamente más intensivos en mano de obra.

Los fenómenos anotados produjeron una caída en la elasticidad empleo-PIB, de tal manera que para generar el mismo volumen de empleo se requiere hoy una mayor tasa de crecimiento del PIB en comparación con la década anterior. Buena parte de este cambio es explicado tanto por el mencionado proceso de sustitución de mano de obra por capital como por la reconversión del producto.

²¹ Naturalmente, se han dado otros factores específicos al sector de la construcción que contribuyen a la pérdida de dinamismo de este, cuyo tratamiento sobrepasa el ámbito de esta sección.

Además del aumento del desempleo en los últimos cuatro años se ha presentado un deterioro importante en la calidad del empleo. La tasa de subempleo casi se duplicó, al pasar de 12.2% a 20.7%, entre 1995 y 1998²² y la informalidad tuvo un crecimiento significativo. Este fenómeno tiene un impacto negativo en la remuneración que reciben los trabajadores colombianos.

Es útil precisar que con el empleo femenino se ha presentado un fenómeno especial. En los últimos cuatro años el empleo de las mujeres aumentó 4.1% promedio anual mientras que el de los hombres creció solamente 0.5% en promedio. Esto significa que la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado en forma extraordinaria, pues a pesar de que el dinamismo en el empleo se ha debido a la contratación de mano de obra femenina, la tasa de desempleo de las mujeres sigue siendo más alta que la de los hombres.

2. Políticas para aumentar la absorción de empleo

Las políticas que se proponen a continuación se dividen en tres grupos: en primer lugar, la puesta en marcha de estudios necesarios para tener un diagnóstico más preciso de algunos de los determinantes que mayor incidencia tienen hoy en el comportamiento del mercado laboral. Un segundo grupo se refiere a las medidas de mediano plazo requeridas para reactivar sectores intensivos en mano de obra. En tercer lugar, se presenta una política de largo plazo para reducir decididamente en el desempleo estructural. Por último se presenta un plan de empleo de choque temporal para reducir en el muy corto plazo los altos niveles de desempleo. Por medio de este conjunto de políticas se buscará desarrollar un conocimiento más amplio de los factores que explican la presencia mayor de desempleo en grupos específicos de la población, como los jóvenes y las mujeres; y se desarrollarán estrategias para remover los obstáculos que dificultan su inserción al mercado laboral.

a. Estudios

El gobierno ha organizado una misión de empleo con la participación de expertos nacionales e internacionales. Dicha misión se concentrará fundamentalmente en estudiar los problemas de orden estructural del mercado laboral colombiano y las medidas de política tendientes a solucionarlos. Esta misión tendrá un plazo de ocho meses para rendir un informe. Analizará las condiciones de flexibilidad del mercado laboral colombiano, así como la normatividad laboral, con el fin de determinar su incidencia en la generación de empleo. La misión estudiará,

²² Para ambos años corresponde a la tasa de subempleo a junio, siete principales ciudades.

adicionalmente, mecanismos para la promoción de las pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo y exportadoras.

b. Políticas a mediano plazo

En primer lugar, el ajuste fiscal puesto en marcha por el gobierno está encaminado a crear las condiciones macroeconómicas adecuadas para la generación de empleo en el sector privado. Dicho ajuste incluyó medidas tendientes a crear un subsidio a los empresarios que generen empleos nuevos, a través de la disminución del impuesto a la renta.

Se pondrá en marcha, en segundo lugar, una política de reactivación del sector de la construcción de vivienda, que a su vez contribuirá a la reactivación económica general. Esta política consiste en: (i, fortalecimiento de la banca hipotecaria; (u, creación de las condiciones que aseguren un sistema de crédito a largo plazo y sistemas de amortización que estén acordes con el incremento en el salario mínimo y no, como actualmente ocurre, con los bruscos cambios en las tasas de interés.

Se plantea, además, la creación de un mercado secundario de hipotecas con el fin de garantizar la viabilidad del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, a través de instrumentos tales como la titularización de cartera hipotecaria, las cédulas y letras hipotecarias, entre otros, con el fin de ampliar la capacidad crediticia de los intermediarios financieros y de disminuir su dependencia de los depósitos a la vista.

Durante el cuatrienio habrá un mayor compromiso del presupuesto nacional, de los municipios y de las cajas de compensación familiar con la política de vivienda para lograr construir 500 mil viviendas nuevas, de las cuales por lo menos 350 mil serán de interés social. Para dar acceso a las familias más pobres a estas viviendas se trabajará, coordinadamente con las administraciones locales, en la canalización de los subsidios poniendo en marcha, de manera paralela, un sistema de ahorro programado.

En tercer lugar, y como un plan a mediano plazo, se promoverá una política activa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, pymes, orientada principalmente a eliminar la discriminación existente en contra de éstas en materia de costos de transacción, barreras a la entrada, contratación, garantías, entre otras. Adicionalmente se estudiarán mecanismos para la promoción de clusters de pymes y se destinarán recursos para programas orientados a mejorar la competitividad de este tipo de empresas.

En cuarto lugar, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Desarrollo pondrán a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, un documento para la reestructuración del plan nacional para el desarrollo de la microempresa, de conformidad con los lineamientos establecidos en el capítulo 5 del presente Plan.

En quinto lugar, el Sena pondrá en marcha programas de reentrenamiento laboral para trabajadores que han permanecido desempleados por más de seis meses y que se inscriban en los centros de información para el empleo, CIE. Se espera recalificar a cien mil desempleados en el cuatrienio.

Por último, se adoptarán diversas políticas, contempladas en el capítulo 5, con el fin de promover las exportaciones como mecanismo para aumentar la producción industrial y, por ende, el empleo. Adicionalmente, la revisión a los aranceles de los insumos para la producción de bienes de capital será uno de los criterios que se tendrán en cuenta, al reexaminar el arancel externo común que Colombia ha propuesto en la comunidad andina, para eliminar las protecciones efectivas negativas que hoy están afectando la producción nacional.

c. Políticas a largo plazo

Para combatir el desempleo estructural, además de la política tendiente a aumentar la cobertura, equidad y calidad de la educación formal en todos sus niveles el Sena mejorará la pertinencia y buscará siempre la excelencia de la capacitación para adecuarla a las demandas de los empresarios por mano de obra calificada.

d. Plan de empleo de choque

Se autorizará a los empresarios con más de veinte trabajadores permanentes para facilitar la creación de nuevos puestos de trabajo en la empresa, la contratación de trabajadores jóvenes menores de 24 años, con educación secundaria completa e incompleta y sin experiencia laboral, con un salario integral igual al mínimo legal, siempre y cuando capaciten al joven enganchado en un centro de capacitación público o privado, que pueda acreditar debidamente la capacitación. Se entiende que parte de este salario será el costo de la capacitación en el que incurren los empresarios. Dicho salario sólo se pagará durante el tiempo que implique la capacitación, la cual tendrá una duración de cuatro a doce meses, dependiendo del tipo de formación requerido y el nivel de calificación del joven y siempre y cuando ésta tenga una intensidad horaria semanal no inferior a quince horas. Adicionalmente el empleador podrá ser exceptuado de la contribución parafiscal respectiva al Sena, al ICBF y a las Cajas de compensación mientras transcurre la capacitación. El régimen de despido igualmente podrá ser excepcional en este

caso. Estas, obvia mente, serán estrategias temporales mientras se logra una reactivación de la actividad económica y el empleo.

Paralelamente, la Red de Solidaridad Social pondrá en marcha un plan de choque para la creación de empleo, en el cual se contrate la construcción de obras de infraestructura urbana para adecuar los lotes de propiedad de los municipios para proyectos de vivienda de interés social. Por su naturaleza de choque el programa tendrá una duración de un año, al cabo del cual se revisará la posibilidad de su ampliación, dependiendo de los índices de desempleo del momento. Este Plan se adelantará en las condiciones establecidas por las bases del plan de desarrollo Cambio para construir la paz, y será puesto en marcha por la Red misma a más tardar en marzo del año en curso.

En el ámbito de la producción agropecuaria, mediante subsidios, apoyo directo e incentivos permanentes se reactivarán los cultivos transitorios con potencialidad competitiva. Se espera recuperar para la producción 120 mil hectáreas.

Además del conjunto de políticas planteadas y como una medida de fortalecimiento institucional el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social concentrará su gestión en la conformación de Consejos territoriales de empleo, CTE, como instancias de concertación interinstitucional del orden departamental o municipal constituidas por organizaciones de carácter público, privado y comunitario. Los consejos tendrán como propósitos concertar, coordinar y promover acciones tendientes a la formulación de políticas, planes y programas de generación de empleo productivo, mediante el conocimiento de su problemática, identificando e inventariando los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida de la población.

Los consejos territoriales de empleo tendrán secretarías técnicas coordinadas por las direcciones regionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, harán parte de las secretarías, representantes de las instituciones participantes que desarrollan programas de empleo o procesos de planificación regional. Estos consejos podrán crear comisiones especializadas de trabajo, especialmente en los campos de formación y capacitación, diseño y elaboración de proyectos y gestión financiera.

La gestión para desarrollar por los consejos territoriales de empleo se inscribe en el contexto del proceso de descentralización y estará orientada básicamente a potenciar el desarrollo de las diferentes regiones y localidades del país a partir del trabajo, esfuerzo y creatividad de sus distintos estamentos y la utilización de sus recursos endógenos.

El gobierno presentará al Congreso de la República durante la presente legislatura un proyecto de ley para dar viabilidad jurídica a los consejos territoriales de empleo.

Con el fin de apoyar desde el nivel central las acciones que realizarán los consejos territoriales de empleo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la dirección técnica de empleo brindará asistencia técnica y transferencia metodológica para la puesta en marcha y ejecución de las Empresas asociativas de trabajo, EAT, las Cooperativas de trabajo asociado, CTA, el Programa de desarrollo empresarial participativo, Prodep, el Programa de las iniciativas locales de empleo, ILE, los Estudios de mercados de trabajo regionales, EMTR, así como de procesos de formación y capacitación del recurso humano regional en materia de análisis del comportamiento de los mercados de trabajo.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por intermedio de la Dirección Técnica de Empleo, diseñará y pondrá en marcha un sistema de información único nacional que recoja las estadísticas sobre empleo del Dane, estudios de mercados laborales nacionales, regionales y locales y la información de las diferentes entidades que realizan intermediación laboral, con el fin de monitorear constantemente el mercado de trabajo y contribuir a la formulación de las políticas de empleo.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social propondrá al Congreso de la República la expedición de una ley de empleo, cuyo espíritu es la búsqueda de medidas y acciones múltiples encaminadas a la consecución de un mayor y mejor empleo, por medio de la adecuación de la fuerza de trabajo que requiere el aparato productivo.

e. Economía solidaria

Como se ha afirmado, la producción de capital social es imposible mientras en ella predomine el conflicto y exista la percepción de que las decisiones económicas son tomadas por unos pocos y para el beneficio económico de unos pocos. Es imposible lograr la cohesión social mientras existan los altos índices de pobreza y desempleo y las grandes desigualdades sociales, como las imperantes en Colombia.

En este sentido la economía solidaria adquiere un papel preponderante en la consecución del aumento del capital social, en la medida en que la cultura de la producción solidaria posibilita, mediante procesos participativos de diálogo, la concertación entre el Estado y la sociedad civil, la construcción de identidades rotas por la guerra, la formación de un ciudadano solidario que participa en las decisiones de interés común y en la construcción de una ética de la economía, de

la convivencia y provee aptitudes para una vida en común, solidaria, participativa y tolerante.

La política del gobierno y de la sociedad civil se orientará fundamentalmente a promover la participación económica del sector solidario en el ámbito rural y urbano para que los desempleados pobres y marginados autogestionen su propio trabajo con asistencia técnica, tecnológica y financiera que el Estado y el sector solidario puedan brindar.

IV.

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA FINANCIACIÓN DEL PLAN DE INFRAESTRUCTURA

A. OBJETIVOS

La vinculación del sector privado a la financiación de infraestructura es de gran importancia en el momento actual. Si bien se considera que, en ocasiones, dicha vinculación permite introducir con mayor precisión, criterios de eficiencia en la construcción y manejo de las obras es necesario destacar otro aspecto esencial para los propósitos de Cambio para construir la paz. Se trata de que, gracias a los recursos que provienen del sector privado para las obras de infraestructura, el gobierno podrá dedicar más de los suyos a financiar otros frentes prioritarios de inversión sin desatender los requisitos que en materia de capital físico exige el proceso de desarrollo.

El gobierno espera que en el período 1999-2002 la participación del sector privado supere el 50% de la inversión total en infraestructura.

La participación privada en infraestructura comenzó a realizarse de manera incipiente a partir de 1990. El proceso en general, aun cuando requiere algunas modificaciones, ha permitido incorporar recursos privados en el sector y eficiencias operativas.

La trayectoria de participación del sector privado en diversos sectores exige a la presente administración la responsabilidad de ir más allá de establecer adecuadas estructuras de financiación y lograr que el sector privado invierta de forma sostenible. En ese sentido el sector público debe enfocarse a instrumentar mecanismos que le permitan cumplir con sus objetivos de política, minimizando los riesgos asumidos por éste y fomentar a través del sector privado la realización de los proyectos de una forma más eficiente que la tradicional en la que se comparten los riesgos con dicho sector.

En ese sentido los principales objetivos de la política de participación privada para este cuatrienio son:

- Mantener los niveles de inversión requeridos para lograr una infraestructura competitiva, liberando recursos para otros sectores prioritarios.
- Lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios.
- Fortalecer a las entidades estatales en el manejo y control de concesiones.
- Lograr un adecuado esquema de asignación y mitigación de riesgos.
- Involucrar al sector privado en áreas no tradicionales.

B. ESTRATEGIAS GENERALES

- ◆ *Jalonar la inversión privada.* Como estrategia primordial de la participación del sector privado en la financiación de proyectos se buscará jalonar la mayor cantidad de recursos privados. De esta manera se tendrán fuentes de ingresos adicionales para adelantar proyectos estratégicos que permitan mejorar la competitividad del país.
- ◆ *Coordinar políticas.* Se deben continuar y consolidar las acciones encaminadas a coordinar las políticas sectoriales con la participación de agentes privados y a fortalecer a las entidades sectoriales y ejecutoras para asumir las nuevas responsabilidades.
- ◆ *Definir proyectos prioritarios.* Para incentivar la vinculación del sector privado en proyectos de infraestructura se hará una definición de proyectos prioritarios con impacto positivo en los objetivos estratégicos del Plan como son el incremento de la competitividad, el fortalecimiento de la descentralización y la contribución a la paz. De igual forma se considerarán prioritarios aquellos que jalonen la mayor cantidad de recursos privados y que tengan un impacto favorable en el comercio exterior.
- ◆ *Estructurar proyectos.* La estructuración de los proyectos de participación privada buscará, por una parte, maximizar el beneficio social de los mismos de forma que su impacto genere desarrollo económico y social en sus zonas de influencia.

De otra parte, el diseño de la estructuración deberá reducir los requerimientos de inversión pública y de riesgos asumidos por el Estado y, al mismo tiempo, atraer la mayor cantidad de inversión del sector privado.

- ◆ *Propiciar sinergia y economías de escala.* La sinergia puede entenderse como la capacidad que tienen los proyectos para generar un mayor impacto cuando se agrupan que cuando se consideran individualmente. Una economía de

escala se presenta cuando se da un mejor rendimiento o eficiencia económica al alcanzarse un nivel óptimo de producción²³. La administración de la participación del sector privado buscará que se den los beneficios generados por cada uno de estos conceptos. De esta forma se identificarán proyectos que puedan agruparse para incidir en una mejor gestión y generar mayores rendimientos del agente privado.

Descentralizar y vincular al sector privado en áreas no tradicionales. La vinculación del sector privado a la infraestructura ha estado principalmente ligada a grandes proyectos en los sectores de energía, transportes y telecomunicaciones. La nueva administración buscará desarrollar esquemas novedosos que le permitan al sector privado vincularse a proyectos de tipo local y regional. En este sentido se impulsará la participación del sector privado en los sectores de acueductos y alcantarillados; la concesión de la administración de la red vial secundaria y terciaria; los aeropuertos regionales; las pequeñas centrales hidroeléctricas y redes de distribución; los ríos, canales navegables y puertos de la red fluvial nacional; así como la prestación de servicios de telecomunicaciones enmarcados en el programa de telefonía social. Para lo anterior se diseñarán instrumentos que permitan, por una parte, la sostenibilidad financiera de los servicios que se prestarán por el sector privado y, de otra, la participación de las entidades regionales en el seguimiento y desarrollo de los esquemas de estructuración.

Para el logro de los anteriores objetivos es fundamental realizar acciones tendientes a fortalecer la capacidad de estructuración y de gestión de las entidades territoriales.

- ◆ *Diseñar nuevos instrumentos e incentivos.* Como incentivos se incluyen la creación de instrumentos de financiación de largo plazo y la expedición de garantías enfocadas a eventos contingentes y de fuerza mayor. En este sentido se pretenden implantar mecanismos que cubran necesidades de refinanciación internacional y local, opciones de venta para tenedores de bonos de infraestructura²⁴ y garantías parciales de liquidez²⁵
- ◆ *Mitigar riesgos a cargo de las entidades públicas.* La mitigación de riesgos a cargo de las entidades oficiales genera beneficios a los proyectos con

²³ Si se da una producción mayor se presentan las deseconomías de escala

²⁴ Bonos de infraestructura: herramienta que proporciona recursos financieros para el desarrollo de la infraestructura a través de emisiones de títulos valores.

²⁵ Se crearán las condiciones necesarias para involucrar inversionistas institucionales a proyectos mediante la estructuración de diversas series de papeles diseñados para satisfacer, de una parte, los requisitos de plazo, prepago, nivel de riesgo y tasa de dichas instituciones y, de otra, obtener el mejor precio total para el concesionario.

participación privada al disminuir las posibilidades de de moras en la ejecución y, por consiguiente, los sobre costos asociados a dichas demoras. La asignación de riesgos deberá fortalecerse de forma tal que los riesgos asociados a la construcción, a la demanda y a la financiación siempre estén a cargo del agente privado. En este sentido se continuará con la estrategia de vincular al sector privado a la financiación de proyectos con estudios de diseño terminados, problemas de predios solucionados y licencias ambientales expedidas.

Así mismo, se requiere un adecuado sistema de seguimiento de los procesos de participación privada que permita una disminución de los riesgos de las entidades públicas al otorgarles herramientas de información y conocimiento real del estado físico y financiero de los diversos proyectos.

- ◆ *Asegurar un marco regulatorio claro.* El gobierno nacional, dentro de sus atribuciones, propenderá por la existencia de un marco regulatorio claro, coherente y estable que garantice las condiciones para que la competencia sea sana, real, leal y efectiva. Para ello se delimitarán las funciones de planeación, control y supervisión de las diferentes instituciones públicas.

Otros aspectos de especial atención para garantizar esquemas de sana competencia que den al usuario todas las oportunidades de acceder a servicios de alta calidad incluyen la introducción de mecanismos de mercado en los diferentes procesos, la eliminación de los subsidios y aportes que generen distorsiones, la introducción del componente ambiental y el desarrollo de la regulación de los aspectos concernientes a monopolios naturales, tales como el acceso a redes y normas de interconexión. Adicionalmente se crearán las condiciones para garantizar el acceso libre al espacio público para la instalación de redes.

- ◆ *Fortalecer la capacidad institucional.* La entrega al sector privado de la expansión y administración de la infraestructura a cargo del sector público aligerará las funciones de las entidades de ejecución oficiales. Esta transferencia de riesgos también impone nuevas responsabilidades a dichos organismos, los cuales deben enfocarse al mejoramiento de su gestión para trabajar conjuntamente con el sector privado y así verificar el cumplimiento y calidad del suministro de los servicios. Por lo anterior se dará especial importancia al fortalecimiento de la gestión de las instituciones públicas para que incrementen su capacidad de velar por el adecuado desempeño de la empresa privada.

Dicho fortalecimiento, además de contemplar la reestructuración de algunas entidades a nivel organizacional, plantea la necesidad de capacitar al recurso

humano encargado de las labores de seguimiento y de implantar canales de comunicación interinstitucional, de forma tal que se aprovechen las experiencias de los distintos sectores.

El fortalecimiento de los entes territoriales será de fundamental importancia. En este sentido se apoyará a los municipios y departamentos en la estructuración de proyectos locales y regionales.

- ◆ *Promover y difundir información.* Los proyectos estratégicos para el desarrollo de las metas de participación privada serán difundidos y promovidos a través de canales interinstitucionales, enfatizando el oportuno y adecuado suministro de información relevante para el inversionista que permitan conocer el cronograma de avance de los proyectos²⁶.
- ◆ *Desarrollar el mercado de capitales y financiar proyectos.* Los requerimientos financieros de los proyectos de infraestructura, dados los altos costos de capital y los largos períodos de repago de la deuda, hacen necesario que se generen instrumentos que permitan hacer concordantes los requerimientos de inversión y las condiciones de los mercados financieros, en especial del mercado financiero doméstico.

Por lo anterior es fundamental brindar los incentivos y desarrollar los instrumentos necesarios de canalización de recursos privados que permitan, por una parte, lograr las condiciones financieras acordes con las características de los proyectos y, por otra, desarrollar los mercados de capitales. Igualmente se identificarán nuevas fuentes de financiación que permitan disminuir la participación de la nación en la financiación de los proyectos.

Cuando la rentabilidad social sea superior a la privada y se haya tomado la decisión de entregar en concesión debe existir un aporte público. Dentro de este aporte se pueden considerar fuentes de financiación como son las del Fondo Nacional de Regalías, los recursos de las entidades territoriales, además de nuevos instrumentos e incentivos para aumentar la participación del sector privado.

C. ESTRATEGIAS SECTORIALES

²⁶ En tal sentido, en la Gerencia de Participación Privada del Departamento Nacional de Planeación se concentrará la información fundamental respecto al desarrollo y el cronograma de los proyectos en curso, así como la recopilación de los últimos avances regulatorios, para lo cual se implantará un sistema de información fuente de consulta para los inversionistas nacionales y extranjeros. Dicha gerencia se apoyará y se coordinará con las diferentes entidades ejecutoras como ministerios y en otras entidades relacionadas con la promoción, tales como Coinvertir, Proexport y los consulados

La participación del sector privado en la financiación de los proyectos estará encaminada a atraer considerables recursos monetarios, mejorar la gestión en la prestación de los servicios y desarrollar el mercado local de capitales. Para lo anterior se impulsará la instrumentación de mecanismos de participación privada como la enajenación de activos de las empresas de servicio público con participación estatal, el desarrollo de proyectos viales y de transporte a través del esquema de concesiones. En los diferentes sectores se dará prioridad a los proyectos que tengan un impacto positivo en las exportaciones y que atraigan la mayor cantidad de recursos privados.

1. Transporte

El sector transporte será un dinamizador importante de recursos privados. A través del mejoramiento del sistema nacional de transporte se buscará colocar al país en mejores condiciones de competitividad en la economía global. Adicionalmente un sistema de transporte competitivo producirá menores impactos ambientales negativos con el consiguiente mejoramiento de la calidad de vida en el país.

En dicho sector se impulsarán las concesiones viales bajo un esquema que incluya los requerimientos de tráfico, la situación fiscal y económica, el impacto de economías de escala y la estructura industrial de las empresas de ingeniería. Así mismo, se incentivará la inversión del sector privado en la consolidación del sistema de concesiones ferroviario, la ejecución de obras aeroportuarias, fluviales y portuarias.

a. Vías

Para la formulación de proyectos del sector de carreteras se tendrán en cuenta criterios de maximización del beneficio social generado por las obras viales. El objetivo será adecuar la realización de proyectos en los tiempos en que la capacidad de la vía lo requiera, minimizando a su vez el impacto y los requerimientos sobre las finanzas públicas. En este sentido se impulsarán las concesiones de los proyectos estratégicos para el desarrollo del comercio exterior. Igualmente, se buscarán mecanismos para resolver los problemas de acceso a las ciudades y los puertos de forma tal que los proyectos de concesión incluyan la construcción, mejoramiento y mantenimiento de dichos sectores. Dentro de este nuevo esquema se buscará optimizar las estrategias de asignación de riesgos, recaudo de valorización, adquisición de predios y cobro de peaje.

b. Red secundaria

Se diseñarán esquemas para entregar en concesión la rehabilitación y el mantenimiento de la red vial de menores especificaciones de carácter regional y local. El mecanismo será la agrupación de proyectos con los beneficios de las economías de escala y la implantación de nuevos esquemas de financiación. Adicionalmente se realizarán las acciones tendientes a entregar en concesión un proyecto piloto regional. En éste se agruparán diversos proyectos de mantenimiento y rehabilitación y se garantizará la conservación vial por un período mínimo a través de distintas fuentes de financiación como peajes, sobre tasas a la gasolina y valorización.

c. Ferrocarriles

En el subsector ferroviario se buscará consolidar los procesos de concesión de la red ferroviaria colombiana. Para lo anterior se continuará con el proceso licitatorio de la red férrea del Pacífico, mientras que se abrirá un nuevo pliego para la red del Atlántico. Para ejecutar las nuevas funciones de supervisión de contratos de concesión, Ferrovías transformará su estructura organizacional para poder garantizar el adecuado desempeño del modo ferroviario en condiciones de servicio que le permitan competir con el modo carretero en las zonas en que el ferrocarril presente mejores rendimientos por tonelada movilizada.

d. Aeropuertos

En el subsector aeroportuario se continuará con el proceso de participación privada en la operación y explotación de los aeropuertos de carácter nacional, desarrollando en mayor grado los aspectos de planificación. De igual modo, se especificará ampliamente la transferencia de riesgos y la asignación de responsabilidades en lo relacionado con la seguridad aeroportuaria. En este sentido se entregarán en concesión los aeropuertos Alfonso Bonilla Aragón de Palmira, José María Córdoba de Rionegro y El Dorado de Santa Fe de Bogotá.

e. Transporte fluvial

La ejecución de las obras de rehabilitación de los sectores navegables del río Magdalena a través de agentes privados será un proyecto prioritario. Para ello se estructurará un sistema de cargos a los usuarios, peajes, que permita realizar las labores de dragado requeridas. De igual manera, se pretende vincular el sector privado en proyectos de recuperación de la navegabilidad de los ríos Meta, Orinoco y Putumayo para integrar el centro del país con zonas que de otra forma serían poco accesibles. En dicho subsector también se incentivará la participación del sector privado en la financiación de obras de los puertos fluviales de otros de los ríos más importantes del país.

f. Puertos

En este sector el proceso de participación privada ha demostrado ser exitoso. Se realizará una evaluación de la competitividad actual de los puertos. Esta evaluación buscará generar mecanismos que incrementen la competitividad y den soluciones a algunos temas como la seguridad portuaria y el desarrollo tecnológico. Igualmente, se realizarán acciones tendientes a racionalizar el uso de la infraestructura portuaria y a generar economías de escala en su usufructo. Así mismo, se apoyarán iniciativas novedosas de participación privada en temas críticos para el desarrollo de la integración del transporte como son el dragado de canales de acceso a los puertos y canales navegables.

De igual modo se estudiarán alternativas para propiciar una activa y eficiente participación del sector privado en el desarrollo del transporte multimodal, en especial en centros de transferencia y consolidación de carga.

2. Minas y energía

Cada vez más la participación privada en la infraestructura energética se consolida y se muestra como uno de los instrumentos más idóneos para asegurar el abastecimiento de energéticos para el país. En este sentido, durante este cuatrienio se continuará con los programas tendientes a incrementar dicha participación, y con las actividades necesarias para regular el adecuado balance entre los intereses particulares de los inversionistas y los colectivos de los beneficiarios de los bienes y servicios ofrecidos por el sector energético.

Se adelantarán programas de participación ciudadana que, además de representar un nuevo esquema de financiación de infraestructura, dinamicen y expandan el mercado nacional de capitales y rescaten la cultura de ahorro en papeles de renta variable.

a. Electricidad

La estrategia de participación privada en el sector eléctrico continuará con la capitalización de empresas de distribución del orden estatal, la enajenación de la participación de la nación en las actividades de generación y con el desarrollo de las modalidades de participación ciudadana y de concesiones para la operación y expansión de sistemas eléctricos aislados. En este sentido será enajenada la participación del gobierno nacional en Isagen, se capitalizarán cerca de catorce empresas distribuidoras del orden nacional y se adelantará un programa de concesiones para las zonas no interconectadas. Dentro de estos procesos se adelantarán las gestiones de preparación y adecuación del recurso humano a las nuevas condiciones.

De otra parte, se adelantarán estudios para hacer viable la participación de inversionistas privados en el ciclo de desarrollo de proyectos de generación hidro y termoeléctrica.

b. Gas

A fin de asegurar la expansión del sistema de transporte de gas se adelantarán las reformas y desarrollos normativos que sean necesarios para lograr la participación de cualquier tipo de agente en la expansión, bajo la modalidad de competencia por la entrada al sistema.

c. Petróleo

La necesaria focalización de las actividades de la empresa estatal petrolera en las actividades de exploración y explotación de crudo hacen necesario crear las condiciones para la participación privada en las actividades downstream²⁷. Con tal propósito, se adelantarán las adecuaciones normativas y las reformas a la estructura de precios de la industria con el fin de hacer atractiva y viabilizar la participación de agentes privados en las actividades de almacenamiento y transporte de derivados. De otra parte, se brindarán los mecanismos para fomentar la participación privada en las industrias de refinación y petroquímica.

d. Minería

A semejanza de los demás subsectores, el Estado se concentrará en las actividades de regulación, control y promoción de la industria; en esa dirección se adelantará la enajenación de la participación de Carbocol en el complejo carbonífero de El Cerrejón zona norte y se promoverán las acciones que sean necesarias para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte y embarque que mejoren la competitividad de la exportación de carbón por parte de los demás productores de la industria.

3. Telecomunicaciones

La dinámica sectorial en telecomunicaciones ha permitido diversas formas de participación privada. En este sentido se espera que se consolide la prestación del servicio de larga distancia en competencia con agentes privados y que se continúen presentando iniciativas de competencia para telefonía local en

²⁷ Se refiere a todas las actividades para el transporte, almacenamiento, refinación, petroquímica y distribución de hidrocarburos.

diferentes ciudades. Para ello, es necesario que la regulación continúe estimulando la participación del sector privado y la competencia en la prestación de los servicios.

La construcción de nuevas redes de telecomunicaciones, generada por la liberalización del mercado de telecomunicaciones, se traducirá en un aumento generalizado del cubrimiento de los mismos. De otra parte, al incentivar la competencia en la totalidad de los servicios se generan beneficios a los usuarios en términos de mejoras en la calidad y disminución de tarifas, lo que promoverá la manifestación de los servicios a regionales y locales.

De acuerdo con lo anterior se impulsará el proceso de prestación del servicio de Personal Communication Systems, PCS, y se apoyarán los procesos de iniciativa territorial para la capitalización y enajenación de activos de las empresas telefónicas locales. Asimismo, se promoverá el incremento de la participación del sector privado en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

4. Agua potable y saneamiento básico

Las ineficiencias demostradas por el Estado en su papel de prestador directo de estos servicios exigen un cambio de estrategia, delegando en el sector privado, el cual presenta mayores ventajas competitivas y experiencia en la gestión de los mismos. En este contexto la función pública debe enfocarse hacia la regulación y vigilancia para que los objetivos sociales de los servicios sean incorporados en los propósitos empresariales de los prestadores.

Para mejorar las condiciones de la vinculación del sector privado el gobierno nacional se propone fortalecer las normas regulatorias y brindar asistencia técnica a los municipios, garantizando calidad en la estructuración de los procesos y amplia promoción de los proyectos para asegurar competencia y selección objetiva y transparente del sector privado. Además, orientará aportes complementarios cuando las administraciones locales comprometan al máximo los recursos provenientes del cobro de tarifas y de los recursos municipales.

En aquellos municipios que presenten restricciones de orden financiero, técnico o político se adelantarán procesos de participación privada para la administración y operación parcial de los sistemas de las áreas financiera, administrativa y comercial de las empresas, mediante la subcontratación.

En el servicio de aseo se establecerán reglas claras que permitan la sana competencia en aquellos municipios en que no se han definido áreas de servicio exclusivo y se dará especial énfasis a la participación privada en el establecimiento de nuevos rellenos sanitarios, creando libertad tarifaria a

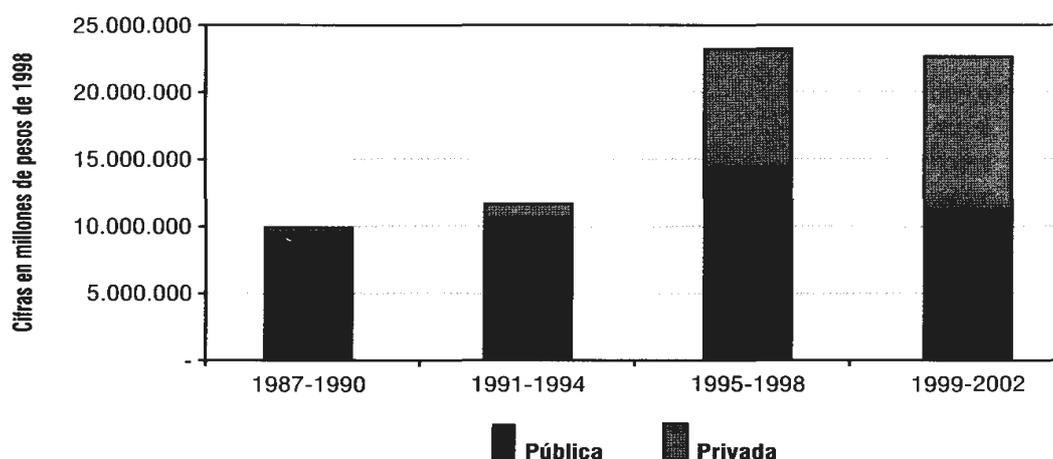
proyectos adelantados en forma autónoma, sin participación directa, ni convocatoria pública.

D. METAS FINANCIERAS

La inversión en infraestructura ha crecido sustancialmente en los últimos diez años. Gran parte de esta inversión está actualmente a cargo del sector privado. En el Gráfico 1.8 se observa cómo mientras en el período 1987-1990 la participación del sector privado como pro porción de la inversión total en infraestructura²⁸ fue prácticamente nula, en el período 1995-1998 dicha participación fue del 37% del total de la inversión en infraestructura, se espera que en el período 1999- 2002 esta participación esté cercana al 50% de la inversión total en el sector (Gráfico 1.8).

GRÁFICO 1.8

Inversión histórica y proyectada en infraestructura*



* No incluye agua potable y saneamiento básico, minería e hidrocarburos.

Fuente: Series de Infraestructura Uinfe, DNP, 1998 y cálculos DNP.

La financiación del plan de infraestructura se apoyará de manera importante en la participación de agentes privados (Gráfico 1.9). Para ello tendrán prioridad los proyectos que incentiven la mayor participación de recursos privados y reduzcan responsabilidades del Estado.

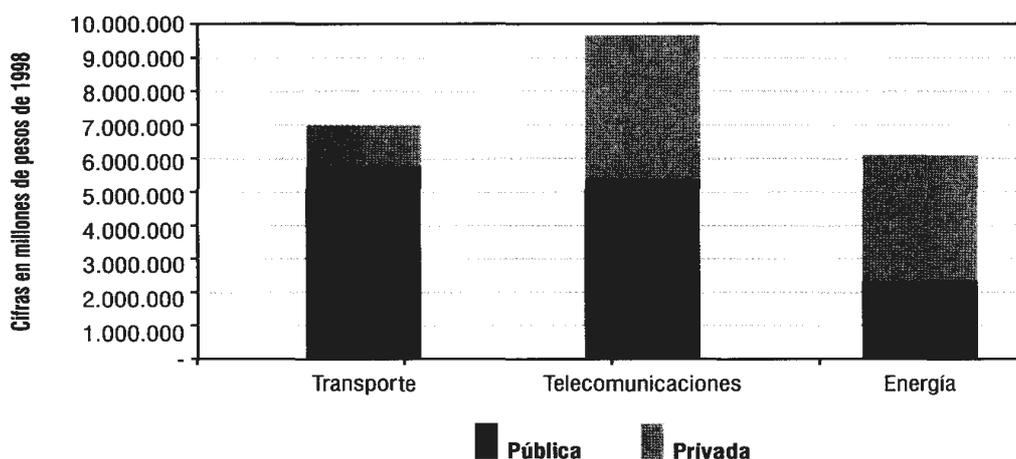
²⁸ Sin incluir agua potable, minería e hidrocarburos.

En el sector de transporte la inversión privada estará enfocada al desarrollo de proyectos estratégicos de la red troncal que incentiven el comercio exterior. Así mismo, se harán importantes inversiones en el modo férreo y los aeropuertos con mayor demanda de pasajeros. De otra parte, se continuará incentivando la participación del sector privado en los puertos marítimos y se buscará su vinculación en la infraestructura fluvial de navegación y portuaria.

En el sector de telecomunicaciones se impulsará el proceso de prestación de servicio de PCS y la capitalización de distintas empresas de tele comunicaciones, y la participación del sector privado en la prestación de servicios de valor agregado y servicios postales.

GRÁFICO 1.9

Inversión en los diferentes sectores de infraestructura*



* No incluye agua potable y saneamiento básico, minería e hidrocarburos.

Fuente: Series de Infraestructura Uinfe, DNP, 1998 y cálculos DNP.

En energía y minas la estrategia de la participación privada en la financiación seguirá fortaleciéndose. En este sentido se continuará con la capitalización de empresas de distribución de orden estatal y la expansión del sistema de transporte de gas. Asimismo, en el subsector petrolero se establecerán las condiciones necesarias para la participación privada en las actividades de almacenamiento y transporte, así como en la industria de refinación y petroquímica. De otra parte, se promoverán los proyectos de infraestructura de transporte y embarque de carbón.



El proceso de globalización y el avance de los diversos sistemas de integración han estrechado cada vez más la relación entre la política internacional y la doméstica. Esta relación entre los asuntos exteriores y las cuestiones internas es decisiva y creciente en las relaciones internacionales contemporáneas.

La sociedad colombiana tiene problemas estructurales como la inequidad en la distribución del ingreso, la pobreza y la violencia que nuestro sistema político ha sido incapaz de resolver. Tan profunda crisis nos ha llevado a una pérdida del interés colectivo por lo público, a un debilitamiento del imperio de la ley y a una extensión de las prácticas armadas y de la intimidación como métodos políticos.

Las drogas ilícitas irrumpieron en la historia del país nutriéndose y potenciando los graves problemas sociales, políticos, económicos y culturales de la sociedad colombiana. Contaminaron la vida política, económica y social, permearon a las guerrillas, ayudaron al paramilitarismo y afectaron nuestras relaciones con la comunidad internacional.

A. POLÍTICA INTERNACIONAL

La búsqueda de una autonomía interdependiente en el campo externo por parte de Colombia exige un proceso combinado de diversificación de sus relaciones con la comunidad internacional y de reconstrucción de los lazos con Estados Unidos. A su vez, dicha autonomía se materializa mediante una política exterior sustentada en principios fundamentales y fortalecida por el consenso político interno. Este consenso ampliado hará posible que el país no sea un actor pasivo del proceso globalizador y que su comportamiento pueda contribuir, incluso, a un desarrollo más equitativo de la globalización.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores debe cumplir una doble función de organismo de consulta y foro de formación de consenso político. Para que la Comisión Asesora recupere su capacidad y credibilidad en este sentido se hace necesario revisar su composición, su representatividad y sus métodos de trabajo.

Colombia debe prepararse con seriedad y rigor, tanto para beneficiarse de los aspectos positivos y de las ventajas como para minimizar los costos y riesgos de

la globalización. El país debe definir, en armonía con sus intereses nacionales, la naturaleza y la calidad de sus vínculos con la comunidad mundial. Colombia debe mejorar su poder de negociación en el campo internacional de una manera seria y responsable, dotada de argumentos y posiciones para tramitar divergencias y lograr consensos con distintos interlocutores.

La política exterior de Colombia tendrá por objetivos generales los de contribuir a la salvaguarda y promoción de los intereses nacionales, mantener la integridad territorial, la seguridad y la prosperidad de la República, asegurar el bienestar material, el desarrollo humano y el empleo, y promover la identidad cultural en beneficio de la totalidad de los ciudadanos.

B. PRINCIPIOS

El sistema internacional contemporáneo establece unas “reglas de juego”, normas, valores, mecanismos y expectativas, que conducen a que los Estados y otros agentes no gubernamentales adapten su comportamiento a un marco regulatorio general. Colombia no es una excepción y, por tanto, tendrá en cuenta los siguientes tres principios fundamentales en su política exterior:

- Concertación entre el Estado y la sociedad civil en la política internacional con el fin de garantizar la satisfacción de los intereses nacionales. Para ello se fortalecerá la complementación del sector público y de los diversos segmentos ciudadanos en el frente exterior. El gobierno promoverá ese esquema de concertación, ampliándolo a la sociedad civil para garantizar que la política exterior atienda eficazmente los verdaderos intereses nacionales e internacionales.
- Defensa y promoción verdadera del derecho internacional, en especial en cuanto al cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales, a partir del *pacta sunt servanda*, y a la resolución pacífica, negociada y oportuna de las controversias. Además se propiciará la universalidad, simetría y legitimidad en la aplicación del derecho.
- Opción clara por la cooperación en las relaciones internacionales y no por la confrontación.

C. AGENDA POR LA PAZ

La paz ha sido definida por el presidente Pastrana como prioridad nacional. Como sucede en el campo de las relaciones exteriores, también en la búsqueda de la paz y en el mantenimiento del orden público el presidente ejercerá su liderazgo personal como presidente de todos los colombianos y como comandante en jefe

de las Fuerzas Armadas. En el camino hacia la paz el concurso de la comunidad internacional será un complemento de los esfuerzos internos.

A través del Ministerio de Relaciones Exteriores se coordinará con el presidente de la República la ejecución de lo que se ha llamado la diplomacia para la paz. Se buscará, en esa dirección, el apoyo y la colaboración de los gobernantes de las naciones industrializadas y de los organismos internacionales para iniciar la redención económica y social de las regiones más afectadas por el conflicto armado. Se necesita llevar salud, educación, empleo, servicios públicos y vías de comunicación a esas zonas para consolidar la paz que se logre en la mesa de negociaciones.

Se buscará la ayuda de los países desarrollados para realizar las grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional que les permitirán a los campesinos encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y erradicar los cultivos ilícitos. Para este propósito se creó el Fondo de la Paz, el cual se nutrirá con recursos provenientes de fuentes domésticas y de la cooperación internacional.

Esta diplomacia se basa en el concepto de que la paz debe tener contenido social y económico. Por eso el gobierno busca poner al servicio del empeño por la paz y la reconciliación de los colombianos tanto el Plan de Desarrollo, instrumento por excelencia del Estado para orientar el progreso económico, como la reforma política que pretende la apertura de espacios para que todas las tendencias puedan expresarse en el panorama político nacional.

La comunidad internacional, dentro del principio de no intervención en los asuntos del fuero político interno de otros países y animada por el principio de cooperación internacional viene acompañando y asistiendo al desarrollo del proceso de paz bajo las orientaciones siguientes:

- Dada la complejidad de un proceso de paz que apenas comienza la comunidad internacional viene obrando con la mayor prudencia, en tendiendo que sus actuaciones pueden ser utilizadas políticamente por alguna de las partes en el conflicto, o que una acción no ponderada o adoptada sin suficientes elementos de juicio puede frustrar o entorpecer el proceso de paz.
- La iniciativa política en las negociaciones depende del gobierno colombiano, por lo cual a la comunidad internacional sólo le corresponde un papel de asistencia, según las peticiones que le formule el gobierno y la dinámica del proceso.

- La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta materia se dirigirá a profundizar una activa interlocución con los organismos políticos y financieros internacionales y con los países amigos, a fin de avanzar en la presentación de nuestra política de paz y del Plan Colombia.

D. ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Para lograr una inserción más favorable en el contexto económico internacional se propone una estrategia sistemática que se desarrolle de modo integral, simultáneo y propositivo, con la participación amplia del sector privado y de la sociedad civil. Se trata de diseñar una estrategia que coordine las agendas propias de cada sector con una visión integral, para que la fragmentación del sector privado en Colombia no siga originando una multiplicidad de posiciones en cada negociación comercial. Dicha estrategia buscará que el sector privado aproveche de manera más amplia las preferencias comerciales otorgadas por este esfuerzo en la lucha contra las drogas, tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea.

Colombia adoptará una orientación regional, continental y mundial que le permita diversificar los lazos externos, ampliar las opciones y espacios de acción, mejorar los vínculos internacionales, tanto estatales como no gubernamentales, y generar y consolidar una capacidad de negociación que haga posible que el país optimice su autonomía interdependiente a escala mundial. Nuestra política externa privilegiará la acción multilateral sin descuidar las relaciones bilaterales y se sustentará en la búsqueda de reciprocidad, corresponsabilidad y equidad como valores rectores.

Se maximizará la situación geoestratégica andina, pacífica, caribe y amazónica, que hace de Colombia nación clave para el equilibrio regional, con el fin de diversificar las relaciones con la comunidad internacional.

E. INTEGRACIÓN Y CONCERTACIÓN LATINOAMERICANAS

La política de integración y concertación, como una herramienta funda mental de la política exterior colombiana busca mejorar la posición de Colombia en el entorno mundial, así como ampliar los mercados para el acceso de la oferta exportable. La efectiva adopción de un regionalismo abierto mediante acciones dirigidas hacia la consecución de estos objetivos trae consigo el incremento en la capacidad negociadora del país frente a terceros países, al igual que ante diversos foros multilaterales, el aumento en la producción de bienes exportables y el consiguiente estímulo de la competencia sobre la economía nacional.

Colombia privilegiará el acercamiento con economías similares y complementarias para ir avanzando hacia espacios de mayor complejidad.

Esta ampliación de las relaciones regionales y continentales, antes que convertirse en una dispersión de acciones en varios foros y organismos se ha venido dirigiendo y fortaleciendo mediante el desarrollo de una estrategia de convergencia. Dicha estrategia busca la mayor efectividad y coherencia en la consecución de los objetivos propuestos por la política exterior colombiana, a través de la convergencia de los esquemas subregionales con miras a consolidar, en una primera instancia, un área de libre comercio suramericana. Colombia está igualmente en la capacidad de adelantar acercamientos con Estados Unidos y Canadá, dentro del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas.

1. Comunidad Andina

- La Comunidad Andina se erige como el espacio natural de concertación e integración para el país, no sólo por su situación geográfica, por los intensos lazos de hermandad que nos unen y las posibilidades que en el ámbito económico ha significado el enorme desarrollo del comercio en los últimos diez años, sino también por el reconocimiento que le ha otorgado la comunidad internacional como un actor válido en el contexto subregional y hemisférico.
- En ejercicio de la presidencia de la Comunidad Andina le corresponde a Colombia celebrar el XXX aniversario de la comunidad, en mayo de 1999 en Cartagena. La Cancillería colombiana buscará el compro miso de las instituciones y ministerios involucrados en el proceso de integración para que en esta fecha se lancen los nuevos lineamientos que guiarán a la Comunidad Andina al próximo siglo. El lanzamiento de una cátedra para la integración, una política migratoria, una política integral para el desarrollo fronterizo, una política laboral y una política ambiental andina son, entre otros, temas necesarios para la consolidación del proceso de integración que Colombia buscará impulsar en el próximo Consejo Presidencial Andino.
- Uno de los objetivos fundamentales que orientarán la acción de Colombia en la Comunidad Andina será el diseño de una política exterior común que responda a los criterios de la concertación, la consulta y la cooperación, y que sirva para reorientar las acciones y los intereses impulsados por los países miembros en casi tres décadas de funcionamiento. En cuanto a las relaciones externas, Colombia continuará participando en las negociaciones con el MERCOSUR, buscará acercamientos con Panamá, Chile, Centroamérica, los países miembros del Caricom, Canadá, Estados Unidos y México.

- Colombia impulsará la condición de interlocución de la Comunidad Andina ante la Unión Europea. Al respecto, la realización de la Tercera reunión de alto nivel del diálogo especializado sobre drogas entre la Comunidad Andina y la Unión Europea celebrada el 25 y 26 de noviembre de 1998 en Cartagena y, próximamente, la V Comisión mixta andino europea son un claro ejemplo de confianza en la región.
- El aprovechamiento del Sistema generalizado de preferencias SGP andino seguirá siendo objeto de gestión diplomática, lo mismo que el análisis de su continuidad.
- Con respecto a la renovación del Acuerdo comercial sobre preferencias arancelarias andinas, Atpa, se establecerá un plan de acción en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior que maximice la eficiencia en la utilización de los recursos con que cuentan los países miembros. Se trabajará conjuntamente con las cancillerías andinas, las embajadas y las oficinas comerciales en Estados Unidos, para lograr resultados favorables en esta materia.
- En virtud de la vocería única que ha adelantado la Comunidad Andina frente a las negociaciones para constituir el Área de libre comercio de las Américas Colombia continuará impulsando una política común que favorezca los intereses de los países miembros.

2. Grupo de los tres

- En su origen, el Grupo de los tres realizó una tarea de apoyo a la construcción de la paz en Centroamérica y diseñó un plan de acción trilateral para cooperar con la región centroamericana y con el Caribe. La suscripción del Tratado de libre comercio en 1994 le otorgó una nueva dimensión al grupo. Corresponderá a Colombia impulsar la recuperación de la concertación política que caracterizó al grupo en sus inicios, fomentar la utilización del Tratado de libre comercio, a la vez que realizar una acción conjunta con México y Venezuela en la Asociación de Estados del Caribe.
- La celebración del X aniversario y la cumbre de mandatarios del Grupo de los tres en el primer semestre de este año servirá de plataforma para el relanzamiento del grupo como mecanismo de concertación, consulta y cooperación. Así mismo, deberá servir para consolidar una agenda propia que comprometa los intereses de Colombia, México y Venezuela, potenciando su capacidad negociadora e incrementando sus niveles de cohesión política y comercial.

- Igualmente, se continuarán las acciones conjuntas de los tres países en el marco de la Asociación de Estados del Caribe, teniendo en cuenta los espacios que ésta abre para dinamizar la cooperación del G-3 en esta región, estratégica para Colombia, y el liderazgo de los tres países en temas cruciales de la asociación como son transporte, turismo y comercio.

3. Grupo de Río

- El Grupo de Río es, en la actualidad, el foro de diálogo político más importante de América Latina y el Caribe. Para Colombia el grupo ha representado la oportunidad de abrir espacios de reflexión y discusión sobre los temas más importantes de la agenda internacional, convirtiéndose en un mecanismo de gran proyección para nuestra política multilateral en el ámbito regional. Por eso Colombia se está preparando para asumir en el 2000 la Secretaría pro t mpore del grupo.
- En 1999, el Grupo de Río deberá desarrollar dos significativos eventos para la concertación latinoamericana: la XII Cumbre de jefes de Estado y de gobierno que constituirá la última reunión del grupo este siglo, y la Cumbre de los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, primera oportunidad en la que se encuentren los jefes de Estado y de gobierno de los dos bloques.

4. Cumbre Iberoamericana

- Colombia seguirá participando activamente en la Cumbre Iberoamericana que se ha consolidado como un foro de reflexión conjunta frente a temas globales de la agenda internacional, así como un espacio privilegiado de cooperación entre los 21 países participantes.
- Los jefes de Estado y de gobierno han manifestado un total apoyo al proceso de construcción de la paz en Colombia y su voluntad de cooperación como complemento a los esfuerzos emprendidos por nuestro país.

5. Cumbre de las Américas

- El espacio creado en las negociaciones de la Segunda Cumbre de las Américas que se celebró en Santiago de Chile en 1998 y la preparación de una nueva etapa de acercamiento hemisférico liderada por el Canadá ha permitido la discusión de los asuntos de mayor interés para los países del continente. Los temas más importantes de la agenda hemisférica en el

orden político, comercial y social han sido tratadas en este proceso que merece una dinámica participación por parte de Colombia.

- Colombia seguirá coordinando el tema de ciencia y tecnología. Igual mente, como co-coordinador del tema del problema de las drogas ilícitas en el hemisferio seguirá impulsando el diseño y puesta en marcha de un mecanismo gubernamental multilateral que se encargará de dar seguimiento a las acciones individuales y colectivas en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema. Lo anterior se enmarca dentro del amplio consenso que se ha venido construyendo desde el Grupo de Río, en la Unión Europea y en la Organización de las Naciones Unidas sobre el tratamiento integral del fenómeno de las drogas y los principios de corresponsabilidad y equilibrio que deben regirlo. Para ello, Colombia participará en las reuniones de trabajo del mecanismo de evaluación multilateral que se llevan a cabo en la Comisión interamericana para el control del abuso de la droga, Cicad.

6. Comunidad Latinoamericana de Naciones

La Constitución en su preámbulo y artículos 90 y 96 se refiere a la integración regional y en su artículo 227 a la integración económica, social y política, especialmente con América Latina, para conformar una Comunidad Latinoamericana de Naciones. Autoriza, además, establecer elecciones directas para constituir el Parlamento latinoamericano. Así ratificó la declaración de la Asamblea Nacional Constituyente del 30 de abril de 1991 que exhorta a los jefes de Estado y a sus pueblos a institucionalizar la Comunidad latinoamericana. Este proyecto está a la consideración de los presidentes del Grupo de Río.

Frente a la globalización y a la apertura Colombia cooperará con las naciones latinoamericanas, como marco de convergencia de las acciones integracionistas y potencializar la región para ser el cuarto bloque mundial.

En 1999 se cumple el 180 aniversario de la batalla de Boyacá. El gobierno nacional procurará celebrar solemnemente y promoverá en el puente de Boyacá un acto, con la participación de las naciones bolivarianas. En él se exaltará el significado de esta primera gran victoria y se expresará la voluntad integracionista. Además, se considerará la posibilidad de invitar al Grupo de Río con motivo de la cumbre que celebrará en el año 2000, para que allí mismo actúe sobre el proyecto de crear la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

F. ESTADOS UNIDOS

- Un propósito fundamental de la política exterior de este cuatrienio es el de preservar el diálogo político con el gobierno de Estados Unidos y fortalecer los lazos de comercio, inversión y cooperación entre los dos países. La reciente visita que realizó el presidente Pastrana a ese país significó el comienzo de una nueva era en las relaciones bilaterales marcada por la diversificación de la agenda.
- Se abre paso entonces a una etapa de cooperación y mutuo entendimiento que permitirá obtener una completa normalización de las relaciones bilaterales, lo que hará posible un alto perfil y fluidez del diálogo en todos los campos para ampliar de forma efectiva la agenda bilateral.

Colombia suscribió la alianza contra las drogas ilícitas como un compromiso conjunto, fruto del consenso entre los dos gobiernos, para adelantar acciones concertadas a fin de enfrentar el problema mundial de las drogas con base en los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio.

- Esta nueva etapa de la lucha conjunta contra el problema mundial de la droga incluye áreas nuevas tales como el desarrollo alternativo, la prevención integral, el control al desvío de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas, al tiempo que fortalecerá el trabajo en campos tales como la erradicación de cultivos ilícitos, el control al lavado de activos, la interdicción y el fortalecimiento de las políticas de justicia.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores asegurará el funcionamiento del grupo conjunto consultivo bilateral, previsto en la declaración conjunta de los dos presidentes que se constituirá en el mecanismo de seguimiento de los acuerdos realizados en la visita de Estado. Este mecanismo contribuirá a la debida coordinación de la política exterior frente a Estados Unidos.
- La dinámica reciente de la inversión directa estadounidense en Colombia deja mucho que desear. Colombia tiene el 8% de la población de Latinoamérica pero sólo cuenta con el 3% de participación en el total de la inversión realizada por Estados Unidos en América Latina. Además la inversión de capitales estadounidenses en Colombia está altamente concentrada en unas pocas ramas de la industria manufacturera y en el sector petrolero. El Ministerio de Relaciones Exteriores coadyuvará al proceso de diálogo tendiente a la concertación de un acuerdo bilateral de promoción y de protección a las inversiones con el gobierno de Estados Unidos.

- En el ámbito de la Comunidad Andina se impulsará el plan de trabajo del Consejo de comercio e inversión Estados Unidos-Comunidad Andina, para beneficiar el tratamiento de los intereses bilaterales en estas áreas.
- Se apoyará el proceso de integración y de relación que realiza el Consejo empresarial Estados Unidos-Colombia, así como otras instancias de la sociedad civil organizada.

G. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- Paralelamente a la atención de temas de importancia hemisférica como la integración y los acuerdos en materia comercial es necesario continuar profundizando nuestra agenda bilateral con los países de América Latina y del Caribe.
- Se buscará profundizar la relación bilateral con cada uno de los países del continente, teniendo en cuenta sus posiciones dentro de las agrupaciones regionales y la peculiaridad de la relación bilateral a través de visitas presidenciales, contactos entre los cancilleres y funcionarios de alto rango, reforzamiento de las embajadas colombianas, celebración de comisiones mixtas de acuerdo con los convenios vigentes, promoción de encuentros empresariales y ruedas de negocios en colaboración con las oficinas locales y regionales de Proexport.

H. VENEZUELA

- La relación colombo venezolana, en sus múltiples dimensiones, constituye una prioridad de la política exterior colombiana. Se buscará fortalecer la relación armónica entre los dos países, a través del diálogo bilateral y multilateral.
- El tratamiento y solución de los asuntos pendientes entre los dos países será objeto fundamental del diálogo político bilateral, en temas como la demarcación de la frontera terrestre, la delimitación de áreas marinas y submarinas, las cuencas hidrográficas, las migraciones y los ríos internacionales.
- Igualmente, el desarrollo de las regiones fronterizas y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes serán temas de primera importancia en la agenda bilateral que exigirán un coordinado trabajo interinstitucional y un reforzamiento de las comisiones de vecindad y de otros mecanismos concertados entre los dos países. La seguridad

fronteriza y los mecanismos de coordinación militar y policial serán objeto de especial atención.

- El impulso al comercio y a la inversión y la participación del empresariado en el proceso de integración serán tareas de la Cancillería conjuntamente con el Ministerio de Comercio Exterior, Proexport, la Cámara de Comercio colombo-venezolana, el Consejo empresarial binacional y las demás entidades competentes.
- Se continuará en la concertación de posiciones dentro de la Comunidad Andina y del Grupo de los tres, prioritariamente, fortaleciendo los vínculos y reafirmando los compromisos existentes entre sus miembros.
- El papel de Colombia y Venezuela en el Grupo de Río, especialmente en el marco de los trabajos de la Cumbre de jefes de Estado de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, así como en la Asociación de Estados del Caribe, en el MERCOSUR y en el Sela serán un factor de referencia y coordinación para las relaciones bilaterales.

I. POLÍTICA DE FRONTERAS

- La política exterior colombiana buscará desarrollar, además de la tradicional defensa de la soberanía territorial, la promoción y ejecución de la política de fronteras del gobierno nacional, en coordinación con la Consejería de Fronteras de la Presidencia de la República.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores continuará realizando la caracterización de las fronteras terrestres, las tareas de demarcación y densificación de hitos que sean necesarias con los países vecinos, y atendiendo los incidentes fronterizos que se presenten.
- En cuanto a nuestras fronteras marítimas se continuará contribuyendo a la consolidación de la presencia del Estado en nuestros territorios insulares, se participará en las negociaciones de instrumentos que se adopten sobre asuntos marítimos, se colaborará en la adopción de programas dirigidos al desarrollo de las comunidades costeras, en la preservación del medio marino y en la explotación sostenible de recursos vivos y no vivos, a la vez que se orientará la acción ante los organismos internacionales competentes.
- Se procurará incorporar al sector privado en el análisis y promoción de proyectos y programas que beneficien a los habitantes de las zonas fronterizas. Teniendo en cuenta las particularidades de cada caso se buscará consolidar y gerenciar una política de vecindad que sea un espacio

para el diálogo y el entendimiento, a la vez que generadora de proyectos de desarrollo.

- Las comisiones de vecindad serán una herramienta útil de la política exterior de Colombia con los países con los que se comparten fronteras marítimas y terrestres. Se buscará dinamizarlas y reestructurarlas, cuando sea del caso; lograr un mayor grado de compromiso interinstitucional interno para facilitar y optimizar su funcionamiento.
- El desarrollo del Tratado de cooperación amazónica será un objetivo prioritario dentro de la política de fronteras para promover una amplia colaboración entre los países miembros en cuanto a investigación científica y tecnológica, intercambio de información, utilización racional de los recursos naturales y promoción de acciones en cuanto a salud, transporte, comunicación, turismo y comercio fronterizo.

J. EUROPA

- Europa representa una región clave dentro de la actual coyuntura del país. La experiencia histórica con que cuentan los países europeos en materia de solución de conflictos y de desarrollo económico constituye un importante activo al que Colombia puede acudir para alcanzar la paz y asegurar una inserción favorable en el contexto internacional. Dentro del proceso de paz que apenas comienza el gobierno en su oportunidad solicitará a los países europeos su colaboración en materia de apoyo político y económico.
- Teniendo en cuenta que la Unión Europea y los países que la integran son los principales donantes de cooperación internacional en el mundo y en Colombia resulta fundamental explorar la posibilidad de vincularlos directamente al Fondo de Inversiones para la Paz. La cantidad y calidad de la cooperación europea, así como su experiencia en la elaboración y ejecución de proyectos, constituyen un importante activo en la dimensión económica que el gobierno le ha otorgado al proceso de paz.
- Por otra parte, el uso de las preferencias comerciales otorgadas por la Unión Europea a la Comunidad Andina por su lucha contra el problema mundial de la droga es una opción muy favorable que el gobierno buscará utilizar y complementar en el plano nacional con una política para la atracción de inversiones. Para ello, ya cursa ante el Congreso un proyecto de acto legislativo reformativo del artículo 58 de la Constitución Nacional y se avanza en la negociación de acuerdos de protección y promoción de inversiones, así como de convenios para evitar la doble tributación con varios países europeos y con otros países del mundo.

- Asimismo, se avanzará en el acercamiento efectivo de la Comunidad Andina con la Unión Europea, particularmente en cuanto se refiere a la cooperación política y económica.
- El acercamiento birregional con la América Latina será impulsado a través de las tareas de Colombia en el Grupo de Río, mecanismo que tiene a su cargo el proceso preparatorio de la Cumbre Unión Europea- América Latina y el Caribe que se realizará en junio de 1999 en Brasil.

K. CUENCA DEL PACÍFICO

El gobierno colombiano aprovechará la reestructuración que la crisis asiática impone sobre las economías del Pacífico para vigorizar las relaciones económicas bilaterales y ampliar la participación del país en el sistema regional de cooperación, compuesto principalmente por el Consejo económico de la cuenca del Pacífico, PBEC, el Consejo de cooperación económica en el Pacífico, PECC, el Foro de cooperación económica en el Pacífico, Apec.

En este sentido los objetivos de la política exterior colombiana en la materia son:

- Profundizar el diálogo político sobre asuntos de interés bilateral y sobre los principales problemas de la agenda global.
- Ampliar las relaciones comerciales e incentivar las inversiones asiáticas en Colombia, así como las colombianas en Asia, y procurar por medio de inversiones productivas incrementar la transferencia de tecnología.
- Intensificar la participación de Colombia en el sistema de cooperación regional, compuesto principalmente por PBEC, PECC y el Apec.
- Propiciar la coordinación interinstitucional y fortalecer la participación del sector privado en la proyección colombiana hacia el Pacífico.
- Promover la investigación académica y la difusión de los temas relacionados con la cuenca del Pacífico.

L. ASIA OCCIDENTAL (ORIENTE MEDIO)

Con esta región los objetivos fundamentales de la política exterior colombiana son:

- Profundizar el diálogo político sobre asuntos de interés bilateral y sobre los principales problemas de la agenda global.

- Mantener un atento seguimiento a la evolución de la situación del Oriente Medio e intensificar las relaciones con todos los países de la región.
- Fomentar e incrementar los contactos tanto a nivel de comercio e inversiones, como de cooperación técnica y de intercambio cultural.

M. ÁFRICA

Los objetivos de la política exterior colombiana en la materia son:

- Ampliar las actuales relaciones políticas, tanto en forma bilateral como multilateral, en un marco de racionalidad y eficiencia.
- Coordinar posiciones con los países africanos en los temas de la agenda de la organización de las Naciones Unidas, a través del Movimiento de países no alineados.
- Estimular el comercio con África, mediante la suscripción de nuevos convenios comerciales y la aplicación efectiva de los vigentes.
- La cooperación es un medio propicio para promover recursos humanos y técnicos en los cuales Colombia y algunos países africanos han alcanzado niveles importantes de desarrollo.
- En África se han adelantado procesos de paz con éxito en Zimbabwe, Sudáfrica, Mozambique, de los cuales se pueden extraer experiencias para el actual proceso en Colombia.
- Intensificar el conocimiento mutuo de los países mediante la promoción de actividades culturales, deportivas y académicas.

N. POLÍTICA EXTERIOR DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Los derechos humanos se han constituido en un asunto central de la comunidad internacional. No se concibe la democracia sin la vigencia de los derechos humanos y es precisamente en la democracia donde éstos pueden protegerse, desarrollarse y realizarse. Hoy casi todos los países, en particular Estados Unidos y los de la Unión Europea, han convertido los derechos humanos en un asunto importante de su política exterior. Sin embargo, es necesario precisar que las acciones unilaterales en esta materia debilitan la legítima jurisdicción de los organismos especializados de las agencias multilaterales como la ONU y la OEA. La política internacional de Colombia en materia de derechos humanos se dirigirá,

entonces, hacia el fortalecimiento del enfoque multilateral y del papel de las instancias intergubernamentales.

La importancia del tema para el gobierno nacional se refleja en el hecho de que el vicepresidente de la República ha sido encargado de promover y coordinar las tareas institucionales de protección, defensa y promoción de los derechos humanos en lo nacional, y de apoyar la gestión internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para tales efectos se adelantarán las siguientes estrategias:

- Contribución en el diseño y seguimiento de una política integral en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en coordinación con las entidades nacionales encargadas del tema que tenga en cuenta las recomendaciones formuladas por los organismos competentes de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tanto a nivel general como en cuanto hace a casos particulares.
- Coordinación interinstitucional para el desarrollo de los compromisos convencionales y no convencionales del Estado que permitan dar respuestas adecuadas y oportunas a los organismos internacionales, tanto en materia de casos individuales como de informes de carácter general.
- Fortalecimiento de la interlocución con los diferentes organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, encargados del tema de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- Diseño de una política exterior que consulte las necesidades y expectativas del país en relación con temas tan importantes como la aplicación del derecho internacional humanitario, los avances en materia de delincuencia transnacional organizada y el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Con ese propósito, Colombia tendrá una participación activa en los foros multilaterales relacionados con el tema.

Ñ. PROBLEMA MUNDIAL DE LA DROGA

Colombia ha adoptado una política integral de drogas para la paz que tiene como objetivo general la reducción progresiva y sistemática de las causas y manifestaciones del problema de las drogas en forma articulada a la política de paz. Sus objetivos estratégicos se refieren al desarrollo alternativo, la reducción de la oferta de drogas, la reducción de la demanda, la gestión ambiental y la política internacional.

En materia de desarrollo alternativo se busca promover opciones viables para la población afectada por los cultivos ilícitos como medio de subsistencia, y ofrecerle alternativas sociales y económicas lícitas, generando condiciones favorables para el proceso de paz en Colombia.

A partir de las acciones que Colombia realiza para combatir el problema de las drogas la política exterior en esta materia se orientará a concretar un verdadero compromiso internacional y afianzar el papel de liderazgo que tiene Colombia, mundial y hemisféricamente, para consolidar los principios de responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio, así como para fortalecer la cooperación en la materia.

En este sentido se adelantarán las siguientes estrategias:

- Comprometer a la comunidad internacional en nuevos esquemas de cooperación que tienda a equilibrar los costos políticos, sociales, económicos y ambientales generados por la lucha contra las drogas.
- Buscar una mayor cooperación internacional técnica y financiera para la lucha contra las drogas ilícitas, en particular para los programas de desarrollo alternativo que promuevan opciones económicas lícitas viables y sostenibles.
- Lograr el compromiso de los países de origen y procedencia de precursores y sustancias químicas esenciales utilizadas en la fabricación de drogas ilícitas para que apliquen controles eficaces a la producción excesiva y al comercio indiscriminado de tales sustancias.
- Impulsar la ampliación de las medidas de prevención y control del lavado de activos que se vienen aplicando en el sistema financiero internacional para que abarquen otras actividades económicas que puedan ser utilizadas para lavar los recursos producto de las actividades criminales.
- Ampliar espacios de investigación para la elaboración de estudios políticos, económicos y sociales que midan el impacto real del problema de las drogas ilícitas en Colombia y mediante su difusión sensibilizar a la comunidad internacional sobre los esfuerzos y costos que este problema representa para el país.
- Integrar a las diferentes instituciones relacionadas con la prevención, control y represión del problema de las drogas ilícitas en un programa de formación del recurso humano que permita adquirir una visión integral del problema y ampliar las alternativas para su solución.

O. CONTROL INTERNACIONAL DE ARMAS

Los temas prioritarios para Colombia en esta materia son los siguientes:

- En relación con las minas antipersonales se está tramitando en el Senado de la República el proyecto de ley aprobatoria de la Convención sobre la prohibición del empleo, la producción, almacenamiento y transferencia de las minas antipersonales y sobre su destrucción, Convención de Ottawa, que tipifica como delitos contra el derecho internacional humanitario las actividades contrarias a esta convención.
- Respecto del tema de las armas pequeñas, cuya proliferación y tráfico ilícito afecta gravemente al país, Colombia participará activamente en la negociación y discusión en el ámbito bilateral y multilateral de las iniciativas en este campo. En este sentido seguiremos participando en el grupo de expertos gubernamentales de Naciones Unidas sobre armas pequeñas, foro en el que se recomiendan acciones y medidas en caminadas a la lucha contra la proliferación y el tráfico ilícito de armas.
- En cuanto al tráfico ilícito de armas y su conexión con el narcotráfico Colombia seguirá contribuyendo al proceso que se adelanta hacia la erradicación del tráfico de armas, como quiera que la solución de este problema constituye una prioridad para el país. Colombia suscribió la Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, explosivos y municiones y otros materiales relacionados el 12 de noviembre de 1997. Actualmente surte su trámite en el Congreso Nacional el proyecto de ley aprobatorio de esta convención. En forma paralela se desarrolla una serie de actividades tendientes a concertar las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones de la Convención en Colombia y examinar la efectividad de los instrumentos que ya existen para combatir el tráfico ilícito de armas y su fortalecimiento.
- En las Naciones Unidas se continuará promoviendo la celebración de una conferencia internacional sobre el tráfico ilícito de armas, que a instancias de Colombia fue recomendada por el panel de expertos de la ONU sobre armas pequeñas.
- En lo bilateral el gobierno concertará acuerdos con los países vecinos semejantes o adjuntos a los que ya operan con respecto al narcotráfico sobre medidas prácticas para combatir el tráfico ilícito de armas a través de las fronteras.

- El gobierno nacional sometió a consideración del Congreso de la República, para su aprobación, la convención sobre la prohibición de la producción, almacenamiento y transferencia de armas químicas y sobre su destrucción.
- El gobierno adelanta los preparativos para establecer, como lo requiere la convención y antes del depósito del instrumento de ratificación, una autoridad nacional encargada de velar por el cumplimiento de sus disposiciones y de servir como órgano de enlace entre el gobierno nacional y la Organización para la prohibición de armas químicas, Opaq, con sede en La Haya.
- Finalmente, en cuanto al tema del tráfico ilícito de equipo militar, equipos de comunicación y de visión nocturna, por ejemplo, dada su particular relevancia, el gobierno adelantará labores respecto a este tema en coordinación con el Ministerio de Defensa y las entidades nacionales competentes.

P. MEDIO AMBIENTE

La biodiversidad es fundamental para la vida cotidiana del país y para su desarrollo, pues genera beneficios a los diferentes sectores de la economía nacional como son la agricultura, la pesca, la industria forestal, la medicina, la floricultura, la ganadería, la zootecnia y el turismo. Esta extraordinaria riqueza empezará a incidir en el patrón de desarrollo del país y en sus relaciones con el mundo.

Para el mundo no es indiferente lo que ocurre en Colombia en materia de medio ambiente. El país ha adoptado avanzadas normas en el terreno ambiental y ha suscrito las convenciones internacionales sobre la materia. Sin embargo, en Colombia se registran altas tasas de deforestación y son crecientes los fenómenos de contaminación de las aguas, de los suelos y de la atmósfera.

Las relaciones internacionales de Colombia en este campo se fortalecerán aprovechando apropiadamente las múltiples oportunidades existentes para una cooperación en los foros multilaterales. No hay duda de que Colombia tendrá una excepcional oportunidad de incidencia política externa en esta área y que nuestra agenda internacional sobre la materia va a adquirir creciente importancia por la enorme significación del tema ambiental y su estrecho vínculo con asuntos comerciales, financieros e industriales.

El tema reviste particular importancia para Colombia, como quiera que en 1999 el país será sede de la VI Sesión del Grupo ad hoc de composición abierta sobre

bioseguridad y la sesión extraordinaria de la Conferencia de las partes de la convención sobre diversidad biológica. Por otro lado, se inicia la segunda fase del proceso de desarrollo del Programa 21, el cual contiene una amplia gama de compromisos acordados en Río de Janeiro en 1992.

Q. LA AGENDA MULTILATERAL

La política multilateral está llamada a tener un papel prioritario en el desarrollo de la política exterior colombiana. El enfoque multilateral es una respuesta apenas lógica, no sólo para consultar las necesidades e intereses del país, sino para que Colombia se encuentre a tono con las rápidas transformaciones en el entorno internacional, marcado por la globalización, la interdependencia y las nuevas relaciones de poder en el mundo.

La interacción entre la política doméstica y la externa se manifiesta de manera clara y directa en la dimensión multilateral. Varios de los temas de la nueva agenda global constituyen, a la vez, temas en los que Colombia muestra una visible vulnerabilidad o, como se ha dicho, son temas en los que el país se encuentra en el “ojo del huracán”. Pero, al mismo tiempo, la agenda internacional ofrece espacios importantes para desarrollar una política proactiva, en la que Colombia juegue a la ofensiva y aproveche su patrimonio y sus ventajas relativas.

La estrategia hacia los organismos internacionales estará en el núcleo principal de esa política. Es en ellos donde se debaten los temas globales más álgidos y donde se adoptan decisiones políticas y compromisos jurídicos que van determinando progresivamente el rumbo de las relaciones externas. Es en su ámbito donde Colombia puede desplegar una activa gestión diplomática que permita elevar su perfil frente a otros países y regiones del mundo. Pero aún más importante, una gestión diplomática que se traduzca en beneficios tangibles en las distintas esferas de la política nacional.

La política multilateral, de otro lado, debe estar al servicio de la política de paz. Esta última ha sido definida por el actual gobierno como prioridad nacional y, para tal efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores colabora y coordina con el presidente de la República en la ejecución de la diplomacia para la paz.

La estrategia multilateral buscará, entonces, perseguir los siguientes objetivos:

Contribuir a cumplir las prioridades temáticas y geográficas establecidas en la política exterior del gobierno.

Ampliar el espacio de los llamados temas “positivos”, sobre los cuales Colombia pueda construir nuevas formas de relacionarse con sus principales socios.

Fortalecer la presencia de Colombia en los diferentes foros multilaterales, mediante una mayor capacidad de iniciativa y negociación.

Promover una mayor multilateralización de las relaciones exteriores del país, como una opción clave para aumentar el margen de maniobra frente a los principales actores internacionales.

Impulsar el fortalecimiento del multilateralismo en los distintos foros y escenarios, con el fin de fomentar un sistema de relaciones internacionales más participativo, democrático y de responsabilidades compartidas.

Contribuir a desarrollar en los distintos organismos y foros los componentes de la política multilateral consignados en la política exterior y en la diplomacia para la paz diseñadas por el gobierno nacional.

Dada la multiplicidad de temas que forman parte de las agendas de los distintos organismos multilaterales es menester identificar las prioridades sobre las cuales se concentrará el mayor esfuerzo.

La diplomacia para la paz, el tema de los derechos humanos, el de las drogas ilícitas y el del medio ambiente fijados por el gobierno como parte de las prioridades principales deben tener, por definición, un alto componente multilateral. De un lado, porque, como en el caso de la paz, el país necesita acudir a otros gobiernos y a organismos internacionales con el fin de complementar los recursos necesarios para desarrollar programas económicos y sociales en las zonas de conflicto. De otro lado, por que, como en el caso de los derechos humanos, de las drogas ilícitas y el tema ambiental resulta vital multilateralizar el tratamiento de esos problemas, a fin de disuadir la toma de decisiones inconsultas o arbitrarias.

Además de esos aspectos resulta igualmente importante una decidida gestión del gobierno en distintos asuntos políticos, económicos, ambientales, sociales e institucionales que deben articularse también a la espina dorsal de la política multilateral.

Para tal propósito, las siguientes son las prioridades identificadas por áreas:

- Área política: fortalecimiento de la democracia, modernización de la justicia y combate contra la corrupción y el terrorismo. Además, uso pacífico de la energía atómica, asuntos del mar y seguimiento de los conflictos internacionales.

- Área económica: inserción de Colombia al sistema comercial multilateral, tecnología de la información, telecomunicaciones y tecnología espacial, transición en la crisis financiera internacional y temas de pesca.
- Área social: lucha contra la pobreza, educación y salud, temas laborales y empleo, desarrollo de la mujer e infancia.
- Área de medio ambiente: diversidad biológica, cambio climático, bosques, aguas, océanos y mares, y productos químicos.
- Presencia de Colombia en los organismos multilaterales: Estrategia de candidaturas.
- Concertación de la política multilateral: coordinación interinstitucional, participación de la sociedad civil, preparación de las negociaciones y seguimiento de los acuerdos.

R. FORTALECIMIENTO DEL MULTILATERALISMO

La opción multilateral es requisito indispensable para aumentar las posibilidades de influencia de Colombia en el escenario internacional para neutralizar las acciones unilaterales o las presiones bilaterales, para fomentar un sistema multipolar de relaciones internacionales y para promover la reactivación de la cooperación internacional en los aspectos prioritarios de la agenda global.

Con tales objetivos será necesario adelantar, entre otras, las siguientes acciones:

- Participar activamente en las discusiones sobre fortalecimiento del multilateralismo que se llevarán a cabo en el marco de la Cumbre Unión Europea/América Latina y el Caribe.
- Adelantar iniciativas conjuntas, entre ambas regiones, hacia la Asamblea general de la ONU, a partir del consenso que se genere en esa Cumbre.
- Colaborar en las propuestas tendientes a lograr una mayor multilateralización en el tratamiento internacional de los temas críticos de la agenda Colombia, en particular los relacionados con narcotráfico, derechos humanos y medio ambiente.
- Participar activamente en los debates relacionados con la reforma de las instituciones multilaterales, en especial en torno de las iniciativas orientadas a su fortalecimiento.

S. MODERNIZACIÓN DE LA OEA Y RENOVACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Con el impulso y replanteamiento que se le ha dado al papel de la OEA en el nuevo contexto internacional, liderado por su Secretario General, César Gaviria, y en especial desde la Cumbre de Miami, la organización ha visto la necesidad de dar un nuevo enfoque a sus prioridades, entre las que figuran la integración hemisférica y el fomento de un modelo alternativo de desarrollo que genere crecimiento con distribución equitativa.

Con base en lo antes señalado se adelantarán las siguientes actividades principales:

- Seguimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre de las Américas.
- Fortalecimiento jurídico del sistema interamericano con miras a avanzar en la codificación del derecho internacional americano.
- Estimular el tratamiento de temas como el programa interamericano de lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la seguridad hemisférica, terrorismo, el desarrollo social y el avance hacia la zona hemisférica de libre comercio.
- Mantener un riguroso y eficiente trabajo de coordinación, colaboración e intercambio de información con la misión permanente colombiana ante la OEA, así como las respectivas dependencias del Estado.

T. REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- La mayor parte de las medidas contempladas en el programa de reforma propuesto en 1997 por el Secretario General de la Organización, Kofi Annan, titulado Renovación de la organización: un programa de reforma, fue adoptada durante las dos pasadas sesiones de la Asamblea general. Su desarrollo, sin embargo, apenas comienza. Esto hace necesario un seguimiento de las medidas y de su impacto sobre los programas y actividades de las Naciones Unidas.
- Por otra parte, otras iniciativas de la reforma continúan discutiéndose. Esto necesitará de la formulación de directrices precisas. Entre las cuales, el futuro papel del Consejo de administración fiduciaria que requerirá un examen especial y una preparación adecuada para la participación de nuestro país, tomando en cuenta la propuesta existente de delegar a este

órgano el manejo del medio ambiente mundial y de las llamadas zonas comunes de la humanidad.

- La convocatoria de la Asamblea del Milenio para el 2000 demandará una participación activa de Colombia en el seno de la organización. Más allá de una conmemoración, esta asamblea debe constituir un espacio de diálogo fructífero que permita el fortalecimiento de la Asamblea general como máximo órgano político de la organización, y orientar el papel de las Naciones Unidas en el siglo próximo.

Las labores por emprender deben dirigirse a:

- Observar y evaluar los resultados en la adecuación de las estrategias y medidas propuestas por el secretario general, en especial frente a los organismos del sistema que tienen gran importancia para Colombia.
- Impulsar, a través de los trabajos de la organización, la democratización y revitalización de la Asamblea general de las Naciones Unidas, y el fortalecimiento de los programas dirigidos a promover el desarrollo.
- Formular directrices para la participación de Colombia en la discusión de algunas iniciativas de la reforma.
- Evaluar la información relativa a los programas emprendidos por la ONU en Colombia, en especial el referente al programa de la Casa de Naciones Unidas.

U. REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Como en años anteriores, Colombia seguirá participando activamente en el proceso de reforma del Consejo de Seguridad que se realiza en el seno del grupo de trabajo de la Asamblea General.

Nuestro país seguirá procurando que el incremento de los miembros del Consejo se realice en la categoría de miembros no permanentes y se vinculen los temas de eliminación del veto y métodos de trabajo del Consejo. Los resultados deben expresarse en mayor eficiencia, mejor representatividad geográfica y respeto por la igualdad soberana de los Estados. Nuestro país debe responder adecuadamente a las situaciones y propuestas que surjan en el curso de las deliberaciones sobre la reforma. Aunque no se prevé una decisión a corto plazo, el tema merece un seguimiento constante.

Y. COLOMBIA Y EL MOVIMIENTO

DE PAÍSES NO ALINEADOS

El Movimiento de países no alineados, después de 43 años de su fundación, representa hoy múltiples tendencias del mundo en desarrollo. Después de lograr una significativa victoria contra el *apartheid* debe avizorar nuevos horizontes y propiciar una aproximación constructiva hacia los grandes problemas de la sociedad contemporánea.

El no alineamiento representa dentro de la Organización de las Naciones Unidas la presencia de una gran fuerza equilibrante que contribuye a un balance más equitativo en el orden internacional y que sirve de canal de expresión a los países en desarrollo.

Colombia buscará, dentro de la Troika del Movimiento, la cohesión y unidad del grupo de 113 países, frente a los más importantes temas de la agenda multilateral, como el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la promoción del desarrollo sostenible, la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, el combate a la corrupción, las reformas de la Organización de las Naciones Unidas.

Apoyaremos en ese contexto el nuevo enfoque de la cooperación con los países desarrollados y entre los países en desarrollo, basado en el diálogo, el consenso y la identificación concertada de soluciones, al ser vicio de la paz regional y mundial. Continuaremos apoyando la coordinación entre el Movimiento no alineado y el Grupo de los 77, propiciando la concertación de posiciones cruciales para los países en desarrollo.

X. ASISTENCIA A CONNACIONALES EN EL EXTERIOR

- El Ministerio de Relaciones Exteriores continuará fortaleciendo su gestión consular, buscando la eficiencia por parte de los consulados en cuanto a la protección, promoción y asistencia a nuestros connacionales en el exterior.
- Para llevar a cabo este propósito se promoverán, entre otros, la creación de mecanismos que permitan la consecución de recursos para atender situaciones de calamidad de los colombianos en el exterior, mediante la creación del Fondo de Calamidad, con el fin de atender las necesidades que no estén previstas en la ley 76 de 1993; se mejorarán los sistemas de comunicación interinstitucional que faciliten los trámites relativos a la identificación y estado civil de las personas.

Y. LA CANCELLERÍA DEL SIGLO XXI

El Ministerio de Relaciones Exteriores está empeñado en revisar las normas del servicio exterior, en corregir y eliminar las deficiencias estructurales más importantes que aquejan a las actividades de la Cancillería, con el fin de colocarla en condiciones de responder con mayor efectividad a la defensa de los intereses nacionales a la luz de los desafíos que señalan las nuevas orientaciones de la política exterior colombiana.

Para ello realizará un proyecto que permita dar cumplimiento a la misión señalada por la Constitución de formular, coordinar y desarrollar la política exterior, así como fortalecer la estructura organizacional y de gestión de la Cancillería. Este proyecto tendrá diferentes componentes que faciliten encarar los distintos aspectos por solucionar, como son la necesidad de una organización interna de personal, con una metodología de administración y gestión pública que actualice los procedimientos y mecanismos necesarios para mejorar su funcionamiento; un sistema de información y comunicación que articule los procesos de generación, manejo y suministro de información en forma rápida y fluida entre las distintas dependencias del ministerio internamente y con las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior; el mejoramiento del equipo humano fortaleciendo la Academia diplomática de la Cancillería para formación de los funcionarios; en fin, un mejoramiento de la gestión general de la Cancillería que permita dinamizar la estructura del ministerio con el fin de que éste pueda actuar como el aparato estratégico del Estado para la formulación y desarrollo de la política exterior a largo plazo.

VI.

UNA CULTURA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES Y MITIGACIÓN DE RIESGOS

A. PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

La mayoría de la población colombiana se encuentra asentada en zonas de alto riesgo por la acción de fenómenos naturales; el potencial de de sastre de origen natural combinado con la acción humana resulta significativamente alto para el país. Colombia ha sufrido diferentes tipos de eventos con estas características, tales como la destrucción total de Cúcuta (1875), el maremoto de Tumaco (1906), el terremoto de Popayán (1983), la avalancha del Volcán Nevado del Ruiz (1985) con la consecuente destrucción de poblaciones como Armero, la avalancha de Páez (1994), y el último terremoto registrado el 25 de enero de 1999 con efectos de desastre en el eje cafetero. Esto sin olvidar los derrumbes, inundaciones, sequías y otros eventos que recurrentemente afectan di versas regiones del país.

Estos fenómenos han perjudicado de manera notable el desarrollo de muchas poblaciones y regiones que para recuperarse han tomado muchos años; incluso la recurrencia de eventos no les ha permitido salir de una situación de crisis casi permanente debido a la carencia de un pro ceso de planificación del espacio y del uso del suelo. De acuerdo con información suministrada por los comités regionales locales y entidades operativas del Sistema nacional para la prevención y atención de desastres, entre 1994 y 1998 han sido afectadas más de dos millones²⁹ de personas y 120 mil viviendas han sufrido daños parciales y totales.

A raíz de los desastres ocurridos, especialmente la avalancha por el sobrecalentamiento del volcán Nevado del Ruiz, el gobierno nacional creó en 1988 el Sistema nacional para la prevención y atención de de sastres, SNPAD³⁰. Sin embargo, no ha habido una acumulación de capi tal social fuerte que permita la consolidación de este sistema. La experiencia hasta ahora lograda se debe

²⁹ Cifras suministradas por la Dirección nacional para la prevención y atención de desastres.

³⁰ Mediante la ley 46 de 1988.

reforzar para conseguir mayores niveles de eficiencia y credibilidad o confianza en SNPAD.

Con la política de profundización de la descentralización el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial del país, la filosofía de desconcentración administrativa del SNPAD, de concertación de esfuerzos con las entidades nacionales y territoriales y la credibilidad en las administraciones regionales y locales se crearon las condiciones para el fortalecimiento de la capacidad de gestión del sistema.

1. Objetivo

El desarrollo pleno del plan nacional para la prevención y atención de desastres adoptado mediante el decreto 93 de 1998 tiene como objetivo consolidar un marco institucional y administrativo adecuado que permita, ante situaciones de riesgo y desastre natural o antrópico, evitar o reducir las pérdidas de vidas y los efectos que pueden ocurrir sobre los bienes naturales y ambientales de los colombianos, y tener la capacidad de reacción adecuada para cada situación. Particularmente, el Plan busca:

- Reducir riesgos y mejorar la prevención de desastres, lo que implica profundizar en el conocimiento de las amenazas, determinar las zonas de riesgo para identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir y mitigar los efectos, a través de las acciones establecidas en los procesos de planeación del desarrollo sectorial, territorial y de ordenamiento municipal.
- Mejorar la capacidad de respuesta efectiva en caso de desastres, fortaleciendo la capacidad de acción y organización institucional para atender adecuadamente las situaciones de emergencia.
- Aumentar la eficiencia para lograr la recuperación rápida de zonas afectadas, mediante la consolidación de la capacidad técnica, administrativa y financiera de las entidades encargadas de la reconstrucción y rehabilitación de las zonas de desastres.

2. Medidas

Con base en estos objetivos las medidas definidas por el plan nacional para la prevención y atención de desastres son las siguientes:

- a. Conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico*

Se adelantarán programas de investigación y evaluación de amenazas naturales por parte de INGEOMINAS, IDEAM, IGAC, Comisión colombiana de oceanografía, INVÍAS, corporaciones autónomas regionales, universidades y demás entidades técnicas y científicas del sistema nacional de ciencia y tecnología. Estas instituciones deberán instalar y consolidar las redes, sísmológica, hidrometeorológica, detección de tsunamis, maremotos (tsunamis) vulcanológica, contaminación atmosférica, entre otras, y sistemas de detección y alerta para la vigilancia y aviso oportuno para la población. Adicionalmente, se fortalecerán los sistemas de comunicación y operación de los comités locales y regionales para organizar a la comunidad con base en la información suministrada por las redes de alerta y agilizar los procesos de evacuación y atención en caso de emergencia.

Por otra parte, los Ministerios de Educación, Cultura y Medio Ambiente incorporarán los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en los programas de educación formal y no formal.

El Ministerio de Comunicaciones adelantará campañas de difusión y divulgación para la prevención de emergencias, a través de los medios de comunicación nacional, regional y local.

*b. Incorporación de la prevención
y reducción de riesgos en la planificación*

El gobierno nacional y las administraciones locales continuarán impulsando, dentro de los procesos de ordenamiento territorial, acciones para evitar la ocupación de áreas de alto riesgo, la reglamentación del uso del suelo, la identificación de zonas de amenaza y elaboración de mapas de riesgo, articulados con los procesos de planificación.

El Departamento Nacional de Planeación coordinará un trabajo interinstitucional orientado a diseñar una política a mediano y largo plazos de reasentamientos poblacionales, con el objeto de reducir los riesgos, en términos de vidas humanas, derivados de las amenazas naturales y, al mismo tiempo, prevenir la ocurrencia de las mismas.

Así mismo, se impulsará la aplicación de medidas de control y protección, las cuales incluyen obras de ingeniería y cumplimiento de normas en la construcción de edificaciones sismorresistentes.

Se promoverán incentivos relativos a obtención de seguros y exención de impuestos locales para fomentar la construcción de edificaciones de acuerdo con lo estipulado en la norma colombiana de diseño y construcción sismorresistente.

El INURBE, la Red de Solidaridad y las entidades del sistema nacional de vivienda prestarán asistencia para la promoción de proyectos de mejoramiento del entorno, y reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo por fenómenos naturales y antrópicos.

c. Fortalecimiento del desarrollo institucional del sistema para la prevención y atención de desastres

La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres promoverá acciones de fortalecimiento institucional de las entidades y comités regionales y locales, tanto técnicos como operativos, que intervienen en el SNPAD, con el fin de aumentar la capacidad de acción y de organización para la prevención y atención de desastres. Es necesario mejorar el nivel de respuesta de las entidades públicas y privadas como la Defensa Civil, la Cruz Roja, el Ministerio de Salud, las fuerzas militares, la Policía Nacional, los cuerpos de bomberos, entre otras, lo cual exige acciones de fortalecimiento financiero, institucional, administrativo y operativo, así como la dotación de equipos, comunicaciones, suministros e infraestructura.

Se promoverá la cooperación horizontal entre los diferentes comités regionales y locales y otras entidades públicas y privadas en apoyo a departamentos y municipios, en casos en que la emergencia supere la capacidad de la entidad territorial afectada.

En el aspecto financiero se promoverá el fortalecimiento del Fondo Nacional de Calamidades, para que en caso de desastres tenga capacidad y operatividad presupuestal para reaccionar ágilmente. Así mismo, se diseñarán instrumentos y mecanismos financieros que permitan darle prioridad y agilidad a la ejecución de los proyectos para la prevención y atención de desastres.

d. Socialización de la prevención y mitigación de riesgos

Se desarrollará un proceso de socialización de la prevención y la mitigación de desastres bajo la coordinación de la Dirección Nacional y las entidades territoriales, para lograr una cultura preventiva y una aceptación de estas acciones por parte de la comunidad.

Los comités locales prepararán a la población mediante simulacros y otras actividades comunitarias para generar actitudes solidarias y organizadas para enfrentar posibles emergencias.

La DNPAD y el Ministerio del Interior establecerán convenios de ayuda mutua con entidades oficiales, públicas y privadas para promover la participación de la

comunidad en los temas relacionados con la prevención y atención de desastres. Así mismo, se establecerán mecanismos para la veeduría y fiscalización ciudadana a las acciones encaminadas por el sistema.

La DNPAD, el SENA y la ESAP adelantarán programas de capacitación a instituciones para informar y educar a la población en general, con el fin de lograr un mayor nivel de seguridad y calidad de vida de los ciudadanos. Igualmente, los comités regionales y locales, el Ministerio de Educación, el Sena y demás entidades integrantes del sistema diseñarán programas preventivos en colegios, escuelas, entidades de educación superior, edificaciones públicas y sitios de afluencia masiva, con el fin de que la sociedad civil se apropie de los procesos de prevención y atención de desastres y los incorpore a la cultura ciudadana.

Todas las entidades públicas y privadas, los organismos no gubernamentales y la sociedad civil comprometidos en el plan de prevención y atención de desastres participarán activamente en la ejecución y desarrollo de los programas y proyectos allí contemplados.

3. Coordinación y seguimiento

La DNPAD y el comité técnico nacional para la prevención y atención de desastres coordinarán el plan de acción para la ejecución y seguimiento de lo previsto en el plan nacional para la prevención y atención de desastres que será desarrollado por cada una de las entidades que integran el sistema. Así mismo, el comité técnico nacional realizará evaluaciones periódicas para hacer el seguimiento y los ajustes pertinentes que garanticen el cumplimiento del plan.

La DNPAD, en coordinación con el comité técnico nacional, le hará seguimiento a los planes de acción específicos derivados de situaciones de desastre o calamidad pública y presentará periódicamente informes detallados de la evolución de los programas de atención y rehabilitación de zonas afectadas por desastres.

B. PLAN DE MITIGACIÓN DE RIESGOS FRENTE AL PROBLEMA DEL 2000

El *problema del año 2000* se origina con la llegada del nuevo milenio, cuando muchos sistemas en su estado actual no podrán reconocer correctamente el 2000 y, por consiguiente, la fecha.

La causa fundamental de este problema se remonta a los años sesenta, época en que los computadores entraron al mercado. En ese entonces, cuando el costo de almacenamiento de la información era muy alto y la memoria de los computadores era extremadamente limitada se adquirió el hábito de utilizar los dos últimos

dígitos para representar el año en forma abreviada. Cuando llegue el 2000 los sistemas automatizados pueden o dejar de funcionar o ejecutar erróneamente sus operaciones, al representar el año como "00". Fallas de esta naturaleza podrían ocasionar problemas para el normal funcionamiento de las entidades, tanto del sector público como del privado.

El problema no solamente afecta los sistemas de cómputo, sino también los componentes electrónicos utilizados para controlar, vigilar o apoyar la operación de una gran cantidad de equipos, maquinaria y plantas industriales. Estos dispositivos se encuentran en bóvedas, sistemas de seguridad, equipo médico, ayudas de navegación y en muy diversos tipos de maquinaria.

Evitar las complicaciones surgidas por el llamado *problema del año 2000* implica acciones concretas, generalmente encaminadas a reparar o remplazar los equipos o sistemas, que puedan potencialmente fallar dentro de la empresa o ente individual. Problemas de esta naturaleza, que ocurran al dentro de una entidad individual podrían tener repercusiones importantes sectorial y nacionalmente, dadas las relaciones existentes entre los diferentes actores de la realidad socioeconómica del país. Esto quiere decir que mientras que cada empresa depende de sus clientes, proveedores y socios comerciales, todos los ciudadanos dependen del adecuado suministro de servicios públicos.

Adicionalmente el problema puede originar cambios de comportamiento que afecten los procesos de negocio, tales como un aumento de efectivo circulante, por la incertidumbre con respecto al funcionamiento correcto del sistema financiero, un incremento de las consultas a los centros de atención a clientes, o cambios en aspectos de tipo legal como contrataciones o seguros.

La llegada del 2000 constituye entonces un importante elemento de riesgos potenciales del país como un todo. Dentro de estas circunstancias el gobierno es consciente de la urgencia de prevenir y mitigar estos riesgos, y hacer un adecuado manejo de sus posibles efectos para el funcionamiento de la economía, los servicios públicos y la vida diaria del país. Esto lo ha llevado a asumir un papel de liderazgo en las tareas de crear conciencia, movilizar, apoyar y hacer el seguimiento a los diferentes sectores, así como en la asignación de recursos y la implantación de los cambios requeridos, para asegurar una adecuada preparación del país frente al 2000.

1. Estrategia

El gobierno nacional ha venido trabajando al respecto, desde hace varios años y con distinta intensidad en los diversos sectores de la economía. En 1997 se creó el Consejo Asesor Sistemas Año 2000, el cual ha realizado acciones de

concientización e integración de esfuerzos dentro de los sectores público y privado. Entre sus actividades se encuentran la publicación de guías metodológicas básicas y la realización de seminarios sobre el tema con participación de entidades públicas. Estas labores se intensificaron a partir de agosto de 1998.

Teniendo en cuenta el corto tiempo disponible para solucionar el problema, y con el fin de reforzar las actividades que viene realizando el Consejo Asesor, se creó el Proyecto Año 2000 para proveer al gobierno de una mayor capacidad de acción para atacar la problemática del cambio hacia dicho año. De esta manera, el Proyecto Año 2000 actualmente cuenta con el apoyo de una asesoría internacional especializada, y un grupo de profesionales con dedicación de tiempo completo. La coordinación del proyecto la realiza el Departamento Nacional de Planeación.

La estrategia adoptada busca mitigar los riesgos originados con la llegada del 2000. Siendo el problema de amplia cobertura y alto impacto es necesaria la participación de todos los sectores del país, con lo cual se han establecido en principio dos funciones fundamentales para la implantación de la estrategia: ejecutores y coordinadores.

Los entes ejecutores son los responsables de identificar, diagnosticar, planear, reparar y probar los activos afectados por el cambio de fecha, dentro de las operaciones y actividades normalmente a su cargo, así como de preparar planes de contingencia para los posibles eventos de riesgo relacionados. En la función de ejecutor se encuentran, entre otros, la empresa privada, los organismos del Estado, los ministerios, los entes descentralizados, las alcaldías y las gobernaciones.

Los entes coordinadores son los responsables de facilitar, monitorear y guiar los esfuerzos dentro de su ámbito de competencia. El Consejo Asesor, mayoritariamente a través de la Oficina Proyecto Año 2000, tendrá el papel de coordinación nacional, para lo cual se apoyará en diversas entidades que serán responsables de la coordinación directa dentro de su área de competencia. Así, en la función de coordinación se encontrarán, entre otros, las superintendencias, comisiones reguladoras, gremios y asociaciones.

La estrategia de coordinación, adoptada bajo esta estructura, tiene como actividades principales la comunicación, el seguimiento, la preparación de metodologías, gestión de riesgos, asesoría legal y acompañamiento de sectores críticos. A continuación se describen brevemente las principales líneas de acción dentro de cada actividad:

a. Comunicación

Mantener informado al país, los medios de comunicación, el público y la comunidad internacional, sobre el estado general del país con miras al cambio de milenio.

b. Monitoreo

Realizar un seguimiento continuo a los diversos sectores y entidades, de acuerdo con su criticidad y nivel de riesgo, a través de metodologías estandarizadas para el control de proyectos. Los entes coordinadores descritos anteriormente suministrarán la información sobre el estado de avance de su sector a la Oficina Proyecto Año 2000, la cual se encargará de consolidar la información nacional.

c. Preparación de metodologías

Como apoyo a las entidades ejecutoras la Oficina Proyecto Año 2000 creará un banco de guías y materiales que faciliten la ejecución de programas enfocados al 2000 en sus diversas etapas típicas.

d. Gestión de riesgos

Identificar, a través de una metodología estandarizada, coordinada por la Oficina Proyecto Año 2000, los sectores que por su impacto sobre la operatividad del país y por su grado de avance sobre la ejecución de programas relacionados representen un riesgo importante para el país. Diseñar las medidas de mitigación que permitan atender los riesgos potenciales antes del 2000, o de planes de contingencia para atender aquellos cuya evacuación sea poco probable antes del cambio de milenio. El papel de la Oficina Proyecto Año 2000 será facilitar el proceso para el diseño de estas medidas o planes.

e. Asesoría legal

Utilización proactiva de legislación específica, nueva o anterior, para enfrentar la problemática del 2000 con medidas facilitadoras hacia los entes ejecutores, así como identificación de las implicaciones legales del cambio de milenio.

f Acompañamiento de sectores críticos

Entendiendo que ciertos sectores, tanto por su nivel de complejidad como de riesgo, requieren de un mayor cuidado, la Oficina Proyecto Año 2000 dedicará mayor esfuerzo en las actividades anteriores dentro de estos sectores. Dicha

prioridad se dará a través de la utilización de expertos del sector, personal del Proyecto asignado directamente como enlace con el sector.

Las actividades en curso dentro del Consejo Asesor y la Oficina Proyecto Año 2000 cuentan con la destinación de recursos y personal idóneo, así como objetivos y actividades concretas para ser desarrolladas. De acuerdo con ello el gobierno nacional confía que logrará motivar y facilitar la adecuada participación de todos los sectores del país, necesaria para enfrentar exitosamente una problemática de la naturaleza del *problema del año 2000*. Como quiera que los efectos de este problema afectará al país más allá del 31 de diciembre de 1999 el gobierno mantendrá esta política mientras sea técnicamente necesario.

Como en el caso de otros objetivos que se abordan en Cambio para construir la paz su solución tiene que sustentarse en la participación decidida y conjunta del Estado y de las distintas instancias de la sociedad, y en particular en este caso, de empresarios, gerentes de entidades públicas y privadas y la comunidad científica.