

5

LAS EXPORTACIONES
**COMO MOTOR
DE CRECIMIENTO**

INTRODUCCIÓN

El período de bajo crecimiento por el que atraviesa la economía colombiana, y sus consecuencias especialmente intensas en el desempeño empresarial y en la generación de empleo, han reactivado el debate sobre la formulación de una política de desarrollo productivo con énfasis en el mercado internacional. El diseño de esta política debe favorecer la adaptación del sector empresarial colombiano a los retos y oportunidades que se derivan de los nuevos esquemas de organización industrial y del mayor grado de competitividad que debe alcanzarse en el contexto internacional.

La premisa de insertar el aparato productivo colombiano en la economía mundial, responde en general al proceso de globalización de la economía y, en particular, a la necesidad del sector empresarial del país de alcanzar el nivel y desarrollo productivo que corresponda al de las empresas líderes en la economía mundial. En este sentido, se buscará no sólo competir con éxito en los diferentes mercados internacionales, sino también en el mercado doméstico que presenta una creciente penetración de productos y servicios importados.

Para el logro de este objetivo, un componente importante del Cambio para construir la paz será incrementar la oferta productiva exportable, lo que permitirá consolidar patrones de internacionalización sostenibles a mediano y largo plazo. La diversificación de la oferta exportable de bienes y servicios se hará no solamente a través del crecimiento de los actuales sectores exportadores, sino también estimulando la generación de nuevos productos exportables.

Las transformaciones de política deben surtir efecto tanto en el ámbito de lo productivo como en el entorno competitivo e institucional. Para tal propósito, se hace necesario diseñar mecanismos de articulación de las instituciones que promuevan una adecuada gestión de los recursos públicos hacia modalidades de intervención estatal que disminuyan los costos de transacción asociados con la actividad exportadora. La estrategia de articulación institucional servirá para avanzar en el proceso de racionalización y reestructuración de las entidades del

gobierno encargadas del diseño, ejecución y seguimiento de los instrumentos de apoyo de la política comercial, industrial y tecnológica en el país.

Para el cumplimiento de las metas se apoyarán áreas de mejoramiento de la productividad y competitividad empresarial, tales como la formación del recurso humano, la profundización del sector financiero y la ampliación de la base e infraestructura tecnológica del país. Simultáneamente, se aplicará una política que asigne los recursos del Estado hacia la consolidación de una infraestructura moderna e integral, en la que será fundamental la participación del sector privado. En particular, se ampliará la malla vial, se reactivarán las vías férreas y se incentivará la modernización de la infraestructura aeroportuaria y portuaria del país.

En el sector minero se promoverán actividades de exploración y explotación por parte del sector privado, y se estimularán actividades de transformación que generen un mayor valor agregado exportable. En cuanto al sector energético, insumo básico para el sector productivo, se fortalecerán las acciones regulatorias que reduzcan las distorsiones en la estructura de precios y que conduzcan a una mejora en la calidad y prestación del servicio, estimulando la participación del sector privado en la generación y distribución de energía. En materia de telecomunicaciones se buscará la ampliación de la cobertura nacional.

De otra parte, el sector servicios se ha configurado como una actividad económica que ha ganado participación dentro de los flujos de intercambio del comercio internacional. Es así como se espera que el sector servicios, especialmente el turismo, en los próximos años gane importancia en el escenario mundial, convirtiéndose en una actividad estratégica de desarrollo. En esta dirección el país continuará avanzando en la transformación institucional del sector y estimulará la exportación de servicios como fuente generadora de divisas.

Por último, la estrategia de desarrollo y estímulo a la actividad productiva y exportadora debe conducir a contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo regional que han caracterizado la estructura productiva nacional. Como se menciona en las bases para el plan de desarrollo exportador (Ministerio de Comercio Exterior, 1998), el Cambio para construir la paz incorporará los planes regionales de exportación, elaborados con un horizonte de tiempo de diez años por las empresas con la participación de los gremios y las cámaras de comercio, las alcaldías y las gobernaciones, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio Exterior. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo orientará su gestión hacia la promoción de regiones costeras y fronterizas con particular énfasis en el Caribe colombiano, considerando su privilegiada posición estratégica como plataforma exportadora de bienes y servicios.



A. CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE APERTURA E INTERNACIONALIZACIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL

La industria colombiana se encuentra en un momento propicio para realizar un examen de su situación y perspectivas futuras. Nuestro aparato productivo afronta importantes retos que se derivan de los profundos cambios que se registran en el escenario económico internacional. Estos cambios actúan como condicionantes del proceso de transformación que requiere la economía colombiana, cuyo motor fundamental será la mayor incorporación a una economía de mercado abierta al exterior.

En este escenario el sector productivo colombiano con orientación o potencial exportador se constituirá en uno de los sectores que liderará el desarrollo económico y social del país. En particular, al focalizar la política industrial en la actividad exportadora se proyecta un importante aporte en la generación de divisas, corrigiendo el desequilibrio en la cuenta corriente y disminuyendo la necesidad de ahorro externo para financiar la inversión productiva del país.

A pesar de la aceptable dinámica de crecimiento de la industria a largo plazo, el proceso de especialización y diversificación de la estructura industrial colombiana, ha perdido consistencia en los últimos años y no ha logrado una recomposición hacia sectores de mayor valor agregado y mayor intensidad tecnológica (Garay et al., 1998).

Es así como el *Cambio para construir la paz* buscará adecuar, de forma más eficiente y oportuna a las nuevas exigencias del contexto empresarial, los factores de entorno como la formación del recurso humano en todos sus niveles, el sistema financiero y la creación de habilidades científicas y tecnológicas, aumentando las

posibilidades de desarrollo y de diversificación de la estructura industrial colombiana y su orientación exportadora.

Para ello las instituciones encargadas de proveer el apoyo al desarrollo empresarial tendrán un papel determinante. Será necesaria una mayor articulación de los instrumentos existentes de forma tal que se generen sólidos mecanismos de coordinación de los programas y entidades, y se aseguren canales efectivos de información entre actores y destinatarios de la política.

B. OBJETIVOS

Para asegurar el crecimiento de las exportaciones manufactureras y la generación de empleo permanente se requiere profundizar el proceso de apertura iniciado a principios de la década, a través del incremento de la oferta productiva doméstica y su expansión y permanencia en el mercado internacional.

La prioridad número uno será incrementar y diversificar la oferta exportable, no solamente a través del crecimiento de los actuales sectores exportadores sino, también, con nuevos productos, para lo cual será necesario un minucioso análisis de las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales, así como un mayor aprovechamiento del potencial del aparato productivo nacional.

1. Producto industrial y servicios

La prioridad de *Cambio para construir la paz* en cuanto al aparato productivo colombiano, será la de avanzar en acciones concretas dirigidas a incrementar sus niveles de productividad y competitividad y a abastecer tanto el mercado local como el mercado internacional.

El gobierno nacional complementará esta tarea canalizando recursos suficientes, para que las empresas colombianas accedan a ellos y se induzcan cambios fundamentales en la organización de la producción mediante la introducción creciente de procesos de innovación, la elevación de la calidad del producto y el mejoramiento de las técnicas modernas de gestión de la producción. Se orientará el apoyo al producto industrial mediante la promoción de actividades de mayor valor agregado como es el caso de las manufacturas así como en empresas con dinámica exportadora, para estimular la calidad, innovación y diversificación de los productos, la incorporación de tecnologías de diseño y, en general, consolidar la oferta de servicios de asistencia técnica.

Estas políticas microeconómicas para incrementar la eficiencia de las empresas permitirán eliminar los cuellos de botella que obstaculicen la capacidad competitiva de las firmas. Por esto se financiarán actividades precompetitivas, de acuerdo con

los compromisos adquiridos en la Organización Mundial de Comercio, OMC, para que nuestros empresarios ofrezcan su producto a precios competitivos y así reduzcan la dependencia de los exportadores hacia la tasa de cambio y los subsidios.

Como parte de las estrategias de desarrollo empresarial encaminadas al aumento de la oferta exportable colombiana, el impulso de prácticas productivas ambientalmente adecuadas se convierte en un objetivo esencial para el aumento de la competitividad, toda vez que permite el acceso de los sectores productivos, que cumplen la regulación ambiental, a nuevos nichos de mercado que responden a los compromisos del país en los acuerdos internacionales.

2. Pequeñas y medianas empresas exportadoras

Las Pequeñas y medianas empresas, Pymes, contribuirán a diversificar y ampliar la oferta exportable y el empleo. Para ello, se estimulará la operación de sistemas de subcontratación en las pequeñas y medianas empresas que permitan ampliar la capacidad productiva de las empresas exportadoras. La modernización y mayor tecnología de procesos será un factor que estimulará a las Pymes e impulsará su vinculación al mercado internacional.

Dicha iniciativa responde a la coyuntura económica de Latinoamérica en general y de Colombia en particular, la cual sugiere que si las Pymes encuentran a corto o mediano plazo el camino hacia su consolidación, el comportamiento global de la economía será satisfactorio. En especial se deben esperar impactos en las áreas de creación de empleo en los niveles de calificación media y baja del recurso humano, principal componente del desempleo actual de Colombia, y en términos de distribución del ingreso.

La baja capacidad del sector de la gran empresa para crear empleo se explica por la alta relación capital-trabajo con que viene operando el sector después de la apertura económica, la cual conduce a altos niveles relativos de productividad laboral que les permite pagar salarios altos a pocos obreros bien calificados; y, de esta forma, no está en capacidad de emplear el recurso humano de baja calificación.

El papel catalizador de las Pymes, en términos de empleo, se asocia directamente con su nivel tecnológico medio, el cual permite absorber la mano de obra que no ha encontrado empleo o ha sido desplazada del estrato de las empresas grandes y con mayor grado de tecnología.

Con relación a la microempresa que opera con una baja relación capital-trabajo y unos bajos niveles de productividad, el apoyo empresarial se focalizará hacia

aquellas unidades que hayan demostrado potencial de crecimiento sin descuidar la formación de capital humano y el reentrenamiento de la mano de obra.

3. Inversión extranjera hacia el sector exportador

El capital extranjero tendrá un papel de primer orden en la construcción de un aparato productivo moderno y enfocado hacia los mercados internacionales, dada la capacidad que tiene para transferir tecnología y como cimientos.

Es así como se buscará nueva inversión extranjera directa que se vincule al sector manufacturero, especialmente en sectores exportadores y en servicios con alto valor agregado. Proexport y Coinvertir trabajarán con juntamente para el logro de estos objetivos bajo la coordinación del DNP y el Ministerio de Comercio Exterior, incentivando a las empresas extranjeras a que se instalen en Colombia y utilicen nuestro territorio como plataforma exportadora de sus productos hacia América Latina, pues contarán con las preferencias de acceso obtenidas por los productos colombianos en los distintos países de la región.

4. Recurso humano

El reentrenamiento del recurso humano será esencial para que los trabajadores colombianos puedan adaptarse al acelerado y constante cambio tecnológico. El fortalecimiento del Sena, involucrando al sector productivo y a las agencias no gubernamentales de entrenamiento, será fundamental en cumplimiento de la tarea. Para tal efecto, se adelantarán políticas de largo plazo que conduzcan a crear un sistema nacional de formación profesional, el cual permitirá que los empleados lleguen al puesto de trabajo bien calificados o que las empresas tengan la posibilidad real de encontrar fórmulas eficientes y nuevas para la capacitación de su personal.

El proceso de entrenamiento para una mayor competitividad internacional se trabajará en función de la demanda del empresario para que pueda acceder al recurso humano calificado de acuerdo con sus necesidades.

En materia de educación, el gobierno considera que una enseñanza a los jóvenes orientada a los negocios internacionales, moderna e intensiva en el uso del inglés, de los recursos informáticos más avanzados, de las matemáticas y las ciencias básicas es primordial para el desarrollo competitivo y exportador del país. Por esto los temas de comercio internacional se irán incorporando en los programas académicos de colegios y universidades. También se creará un programa para el manejo y difusión de la información de tecnologías digitales y para el adiestramiento en todos los niveles del uso de Internet.

Las acciones por desarrollar son:

- Involucrar a las universidades en el desarrollo de programas académicos en áreas como negociaciones internacionales, planeación estratégica de negocios y de comercio exterior dirigidos a estudiantes de diferentes carreras, con el fin de incentivar el interés en el comercio internacional y generar empresas con vocación exportadora.
- Replantear el mecanismo de alianza universidad-empresa, y revisar los programas de educación superior y técnica que se imparte para satisfacer las necesidades del sector productivo y contribuir al desarrollo con un enfoque hacia los negocios internacionales. De igual manera, las labores de investigación en universidades deberán responder a las necesidades del sector productivo del país, fomentando la innovación tecnológica, que permita a las empresas desarrollar productos y servicios más competitivos.
- Coordinar acciones entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio Exterior, para lograr una educación secundaria más con centrada en áreas del conocimiento que garanticen una mayor competitividad de la mano de obra y del aparato productivo.

5. Estrategia exportadora en las regiones

Uno de los aspectos más importantes en la estrategia exportadora será incorporar a las regiones en el contexto internacional, particularmente las costas colombianas. El aprovechamiento de las ventajas derivadas de la cercanía de los puertos y de las zonas francas establecidas en esas regiones, genera economías de escala que son decisivas en la salida competitiva de los productos de exportación.

Se introducirán políticas tendientes a romper la inercia de las firmas a exportar desde regiones ubicadas en el centro del país. Para solucionar el problema de la concentración industrial se diseñarán políticas de desarrollo regional, con los departamentos y municipios, donde se aborde de manera decisiva la necesidad de relocalizar industrias o crear empresas ubicadas en las costas y en las zonas fronterizas para acercar la producción a los mercados internacionales.

La acción conjunta entre Estado y sector privado se apoyará en los Comités regionales de comercio exterior, Carces, los cuales elaborarán metas en cada región y empresa con el objetivo de duplicar las exportaciones y reorientar la oferta exportable hacia las manufacturas y productos de alto valor agregado. Los planes concertados permitirán conocer las necesidades de promoción

internacional, la creación de nuevos clusters de productos y servicios en Colombia, así como las nuevas exigencias en materia de infraestructura puntual y capacitación de mano de obra. El programa de trabajo de los Carces tiene los siguientes elementos: (i) Realización de diagnósticos acerca de los factores regionales que afectan la competitividad; (u) presentación de acciones concretas que fomenten el desarrollo y la dinámica exportadora de las regiones¹, y la puesta en marcha y seguimiento de las acciones propuestas, lo cual requiere un trabajo conjunto entre las regiones y el gobierno nacional para garantizar su pertinencia y efectividad.

6. Fortalecimiento de la política de promoción a la competencia

La nueva configuración de los mercados requiere de un clima competitivo y, por tanto, de un nuevo y completo marco instrumental, jurídico e institucional, que fortalezca la promoción de la competencia. La política de promoción a la competencia constituye parte integral de la política industrial y de desarrollo productivo, al permitir el examen y organización de los mercados con el objeto de hacerlos más transparentes, eficientes y competitivos.

C. ESTRATEGIA PARA EL INCREMENTO Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE

Para impulsar el modelo de crecimiento y desarrollo económico basado en el incremento de las exportaciones es necesario fortalecer y hacer más eficientes las instituciones que apoyan el aparato productivo. Así la estrategia central girará en torno a la articulación de las diferentes instituciones que ejecutan los programas y planes de apoyo al sector empresarial, de forma que se asegure el impacto en las condiciones competitivas en las que se desarrolla el sector productivo.

1. Apoyo a la competitividad y productividad empresarial

a. Fondo Nacional de Productividad y Competitividad

Con el propósito de coordinar la ejecución y el control del conjunto de políticas dirigidas a incentivar la competitividad tanto de las pequeñas y medianas empresas exportadoras, así como de las empresas con potencial exportador y competitivas en el mercado doméstico, se constituirá el Fondo Nacional de

¹ En aspectos tales como la eliminación de trámites que obstaculizan los procesos operativos del comercio exterior, la Constitución de la oferta exportable, la promoción de alianzas estratégicas entre los empresarios, las rondas de negocios y los agrupamientos regionales y sectoriales.

Productividad y Competitividad, organismo que recibirá la orientación del Consejo Superior de Comercio Exterior y de la Comisión Mixta de Comercio Exterior, instancias rectoras de la política de competitividad.

El Fondo estará constituido por el DNP, Colciencias, Proexport, IFI, BANCOLDEX y el Sena. La vinculación de cada una de las instituciones mencionadas se hace en virtud de que son las encargadas del diseño y ejecución de instrumentos de política dirigidos a la promoción de la competitividad empresarial. Su participación como miembros asegura un nivel superior de coordinación institucional, de recursos humanos y financieros. Su representación también asegura coherencia en la complementariedad entre las acciones del sistema nacional de innovación, el sistema de servicios a las exportaciones, el sistema nacional de crédito a las Pymes, y las acciones contempladas en la política de desarrollo exportador, industrial y tecnológico.

Para elevar la eficiencia en la toma de decisiones y en la configuración de los distintos programas de productividad y competitividad, el Fondo se apoyará en una secretaría técnica de muy reducido tamaño con funciones de interlocutor entre el Fondo y los organismos operadores, centros de desarrollo tecnológico, centros de productividad, gremios, universidades, etcétera. Esta secretaría técnica que estará en cabeza de BANCOLDEX, velará por la creación de mecanismos de interlocución que faciliten el vínculo entre las estrategias de fomento a la productividad y la competitividad, los organismos ejecutores de la política, los operadores y las empresas.

Bajo este esquema de intervención para elevar la competitividad empresarial, se pondrá en marcha un nuevo modelo de atención y asistencia técnica a las empresas que asegure una mayor fluidez interinstitucional y promueva modalidades y ritmos de intervención, integrales y transversales, en las áreas de mejoramiento de la productividad, financiación, aseguramiento de la calidad, innovación tecnológica y promoción para la exportación.

Para apoyar nuevos proyectos de exportación y con el objetivo de incentivar a las empresas no exportadoras se creará un banco de proyectos que identifique productos potenciales, condiciones de acceso y estímulos a la exportación.

La canalización de recursos hacia el Fondo permitirá fortalecer la producción nacional y fomentar su ingreso en los mercados internacionales, al tiempo que dotará al aparato productivo colombiano de las condiciones competitivas necesarias para enfrentar sólidamente la competencia extranjera. Estos recursos deben provenir de los excedentes financieros del IFI y de BANCOLDEX, de los aportes de los programas de desarrollo tecnológico de Colciencias, de los recursos disponibles por Proexport, de los recursos que el Sena debe destinar

para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo (ley 344 de 1996) y de cooperación técnica internacional.

El Conpes propondrá los criterios generales de funcionamiento y la estructura operativa del nuevo modelo de intervención hacia la competitividad y la productividad. En conjunto con las instituciones participantes se formularán las líneas de actuación, se analizará el tipo de administración y se evaluarán los recursos disponibles para tal propósito. Los lineamientos generales del nuevo modelo de apoyo a las empresas se definirán a partir del programa de estímulos a la competitividad empresarial el cual asegurará la desconcentración de la oferta y potenciará la demanda de servicios de asistencia al sector empresarial.

Las pequeñas y medianas empresas serán objeto de los instrumentos de financiamiento, apoyo a la innovación tecnológica, estímulos a la creación de empresa, servicios de asistencia técnica para la actualización en procesos y en productos, gestión integral para la competitividad, liderazgo, direccionamiento estratégico, gerencia de procesos y capacitación de recursos humanos. Se ampliará la cobertura hacia las regiones, modificando la variedad de servicios técnicos a las empresas siempre en concordancia con la demanda potencial y con las preferencias de los empresarios.

La asignación de recursos se realizará bajo esquemas de cofinanciación con criterios de rentabilidad social y privada. El impulso a la competencia entre las organizaciones que ofrecen servicios técnicos a las empresas y la disponibilidad de un sistema referenciado de precios de mercado de los productos de la asistencia técnica harán que la demanda por ser vicios intervenga en la definición de contenidos, modalidades y tarifas.

El programa significa un cambio radical en el actual mecanismo de apoyo a empresas; así mismo pondrá en marcha sistemas de evaluación de resultados que comprenderán el análisis del impacto de los programas nacionales y su desarrollo en las regiones y departamentos. Las instituciones públicas y las instituciones que reciben aportes del sistema nacional de innovación, centros de desarrollo tecnológico, centros de productividad regional, incubadoras de empresas, etcétera, deberán realizar una exhaustiva revisión de sus propias competencias para asegurar que las nuevas modalidades de intervención en las empresas superen los bajos grados de diversificación y especificidad, y adquieran alta flexibilidad frente a los cambios en la demanda.

Se facilitará a las pequeñas y medianas empresas el acceso a cualquier información de interés empresarial que favorezca un incremento de su competitividad. Esta actuación contempla la ampliación y mejora de servicios de información, a través del crecimiento y fomento de la utilización de bases de datos,

y la integración de los centros de información y atención personalizada. Recoge también intervenciones en ayudas a las Pymes para acceder a servicios de consultoría o asesoría especializada que permitan mejorar su gestión empresarial y sus tecnologías de producto y proceso.

b. Apoyo a la microempresa

El apoyo a la microempresa se orientará al igual que para los demás tamaños de empresa, bajo el esquema de demanda, involucrando las diversas entidades que prestan servicios a las microempresas nacionales, y teniendo en cuenta los siguientes criterios: atención diferenciada para microempresas con potencial de desarrollo y microempresas de generación de ingresos; optimización de los recursos disponibles, prestación de servicios de acuerdo con los requerimientos de los empresarios en cuanto a calidad, costo y oportunidad; seguimiento y control sobre las acciones.

Como estrategias, se impulsará el desarrollo de los marcos normativos, y el fortalecimiento del sistema financiero y de garantías. Además, para los servicios de apoyo, se atenderá al empresario bajo un esquema de subsidio a la demanda de servicios. Se fortalecerán los sistemas de formación institucional, empresarial y financieros y se impulsarán los espacios de participación y representación de los empresarios de la microempresa en los ámbitos regionales.

Con tal fin, el gobierno nacional a través del Conpes fortalecerá las entidades financieras de primer piso apoyándolas en la apropiación y manejo de tecnologías financieras de micro crédito, profundizará el desarrollo de los marcos normativos para los esquemas de crédito y garantías; rediseñará la línea FINURBANO al ofrecer productos cada vez más acordes con las demandas de los empresarios, en términos de montos, plazos y destinación; reorientará la acción de la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, hacia el desarrollo y administración de sistemas de información, gestión de investigación, promoción de espacios de representación y participación regional para la conformación de alianzas estratégicas de orden empresarial, y seguimiento y evaluación de la oferta institucional de servicios de apoyo a la microempresa.

c. Apoyo a la participación económica de la mujer

Como una nueva estrategia para mejorar las condiciones de participación de la mujer en la economía, este gobierno propiciará la reducción de las barreras de inserción a la actividad económica y al mercado laboral en particular, tanto en contexto cultural institucional como en el acceso a los recursos productivos. Con el fin de cumplir con este objetivo se diseñará y pondrá en marcha un proyecto piloto con aplicación en pequeñas y medianas empresas, preferiblemente exportadoras,

lideradas por mujeres y donde la mano de obra sea mayoritariamente femenina. En este sentido se asignarán los recursos de crédito externo y de presupuesto nacional necesarios para el desarrollo de dicho proyecto.

El objetivo del proyecto consiste en un programa piloto que identifique metodologías y herramientas aplicadas en atención empresarial, que contribuyan a reducir las barreras para la inserción económica de las mujeres. Esto sustentado en estudios recientes, (Tenjo, Jaime, 1998) los cuales han detectado que aunque la fuerza de trabajo femenina colombiana cuenta con un año más de educación en promedio que la masculina, percibe salarios menores, para 1995 el salario promedio femenino equivalía al 71.4% del masculino. Con respecto a la participación en el empleo, el diferencial de desempleo entre hombre y mujeres ha tendido en los últimos veinte años a ser cada vez mayor para las mujeres, en 1997 la tasa de desempleo femenino alcanzó 5.3% más que la masculina.

d. Estímulo a la incorporación de prácticas ambientales

La regulación ambiental eficientemente diseñada y puesta en marcha con criterios de minimización de costos y cumplimiento de metas ambientales es consistente con el crecimiento económico, la generación de empleo, los incrementos de competitividad y el logro de niveles de calidad ambiental socialmente aceptables. Así, el Plan *Cambio para construir la paz* fortalecerá el marco regulatorio ambiental para lograr un aumento en la competitividad empresarial, mediante la participación activa de la industria para la fijación de las metas ambientales.

El Plan de Desarrollo busca estimular el acceso de las empresas a programas y prácticas de gestión ambiental, la adopción de tecnologías limpias que permitan el uso eficiente del agua y energía, la minimización de residuos y la reducción de la contaminación en la industria, a fin de incorporar la utilización de sellos verdes con reconocimiento internacional.

Dentro de la estrategia de coordinación institucional los Ministerios de Medio Ambiente, Desarrollo Económico y Comercio Exterior, así como las autoridades locales desarrollarán una gestión ambiental coherente con las políticas de desarrollo sectorial y regional. Además, estas instituciones analizarán, evaluarán y apoyarán las iniciativas relacionadas con la promoción de instrumentos facilitadores para el cumplimiento de la regulación ambiental, tales como programas de asistencia técnica ambiental por parte de Pymes, adopción de códigos voluntarios de conducta, adopción de sistemas de gestión ambiental empresarial, fortalecimiento de centros de producción más limpia y apoyo a empresas comunitarias para la minimización y reciclaje de residuos.

2. Apoyo al desarrollo científico y a la innovación tecnológica

a. Sistema nacional de ciencia y tecnología

Las instituciones y estrategias creadas a partir de la conformación del sistema nacional de ciencia y tecnología constituyen un esfuerzo coordinado hacia la incorporación e identificación de las necesidades científicas y tecnológicas acordes con el grado de desarrollo productivo nacional, así como un esfuerzo que asegura la vinculación del sector privado en las estrategias tecnológicas y de innovación.

La consolidación del sistema será un objetivo del *Cambio para construir la paz*. Con este propósito se buscará la coordinación y articulación de los programas y proyectos que realizan las entidades del orden nacional y los instrumentos e instancias del sistema, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y consejos de programas, con miras a que el presupuesto destinado a investigación científica y tecnológica que realiza el gobierno central sea consistente con la política nacional de ciencia y tecnología y responda a las prioridades allí planteadas².

Tanto Colciencias como el DNP desarrollarán canales de coordinación efectivos, y utilizando la ley de ciencia y tecnología buscarán esquemas de articulación del presupuesto e integración de los diversos actores involucrados en la generación y apropiación del conocimiento.

Será imperativo dentro de este esfuerzo focalizar los recursos financieros dirigidos a actividades científicas hacia aquellos sectores dinámicos y estratégicos, tales como el conjunto de nuevas tecnologías genéricas, la electrónica y la informática, así como sectores en los cuales el país cuenta con claras ventajas comparativas como el procesamiento de recursos naturales, biotecnología, etcétera.

La orientación estratégica del sistema en cuanto al desarrollo y consolidación de capacidades programáticas y del conocimiento deberá estar articulada con las necesidades de competitividad de la sociedad y los requerimientos de su desarrollo, en particular de su sector exportador. Dentro de cada área programática se deben conciliar tres elementos: (i) capacidades institucionales construidas, de saberes y líneas estratégicas de investigación y desarrollo tecnológico; (ii) orientación de agendas derivadas de los planes estratégicos, en los que han tenido una alta participación los diversos integrantes e instancias institucionales del sistema nacional de ciencia y tecnología; (iii) las demás

² Actualmente el sistema está restringido al presupuesto de Colciencias que representa el 26% del gasto de gobierno central en actividades de ciencia y tecnología.

orientaciones contenidas en el *Cambio para construir la paz* y que estén en correspondencia con las estrategias del sistema.

Las líneas de investigación y desarrollo tecnológico tendrán una relación más directa con la demanda existente en temas de interés y relevancia para el país, de forma tal que las políticas del sistema nacional de ciencia y tecnología responderán a una verdadera regionalización de la investigación científica. Los programas desarrollados en el marco del sistema serán apropiados por las regiones y departamentos en un esfuerzo coordinado entre nación y territorios.

La regionalización y descentralización de las actividades de ciencia y tecnología se fundamentan en el reconocimiento de la región como ámbito por excelencia para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico y social. Esta estrategia implicará el diseño de un sistema de funcionamiento para que en su gestión y desarrollo cada región gane en identidad, haga los énfasis que más convengan y adelante el tipo de alianzas sociales, territoriales y sectoriales de interés, dando lugar al desarrollo de un sistema regional de ciencia y tecnología diverso, flexible y adaptable como parte integral de dicho sistema.

Bajo el reconocimiento de que son las regiones y los actores existentes, universidades, cámaras de comercio, centros de desarrollo tecnológico, centros de investigación, gobiernos departamentales y municipales y organizaciones no gubernamentales, los cuales establecerán sus propias formas organizacionales, Colciencias generará canales de interacción y coordinación con ellas, con el objeto de regionalizar los programas nacionales de investigación, establecer programas estratégicos en las regiones, y apoyar la investigación sobre procesos de construcción regional y local. Bajo este criterio se reestructurará la organización existente.

Los sistemas regionales estarán basados en la creación de clusters regionales y centros tecnológicos; se apoyará la creación de capacidades científicas y tecnológicas en las regiones de menor desarrollo relativo vía mecanismos especiales de financiamiento y, finalmente, se fomentará la investigación en los temas de región y territorio.

La regionalización del sistema estará acompañada por el desarrollo de una estrategia de vinculación del sector privado y de otros organismos no gubernamentales. De esta forma se buscará un acercamiento mucho mayor entre empresa, sector académico, gobiernos locales, con las iniciativas y políticas del sistema. Se elaborarán nuevas estrategias de financiamiento con una mayor participación de estos actores en dicho proceso.

Se promoverá el desarrollo de nuevas formas organizacionales de la comunidad científica y tecnológica caracterizadas por conformación de consorcios de investigación, establecimiento de redes de investigación, fomento de alianzas estratégicas entre centros de investigación, universidades y empresas del sector productivo, desarrollo de nuevas formas de cooperación universidad-empresa, financiamiento a programas y proyectos de investigación en los que participen en forma asociativa diversos grupos y centros, y el establecimiento y fomento a las redes internacionales de innovación y desarrollo tecnológico.

En relación con la formación de recursos humanos de alto nivel se buscará una participación mayor de las universidades y de las otras entidades del sistema. Igualmente será fundamental dentro de las estrategias el fortalecimiento de los programas de doctorados nacionales, dando prelación al programa de jóvenes investigadores como instrumento de formación de capacidad científica en el país.

Por último se pondrá en marcha el sistema de seguimiento y evaluación de la actividad de investigación científica y de desarrollo tecnológico para articularlo a las diferentes instituciones y agentes que operan en el sistema³.

b. Sistema nacional de innovación

Se fortalecerá la construcción de este sistema mediante el mayor apoyo institucional a los consejos de los programas nacionales de desarrollo tecnológico y a las instancias regionales correspondientes, con el propósito de que sirvan de articuladores de los sectores público y privado en la ejecución de políticas y programas estratégicos de innovación, desarrollo tecnológico y productividad.

En esta medida el sistema de innovación y los consejos de programa del sistema nacional de ciencia y tecnología formarán parte de la estrategia general de articulación institucional y del montaje del Fondo de Productividad y Competitividad dirigido al fortalecimiento del apoyo empresarial para las exportaciones.

Para ello será central dirigir sus acciones hacia la generación de nuevos productos y procesos, la adaptación tecnológica, la capacitación avanzada de trabajadores y la adopción de cambios en la cultura empresarial. Igualmente se buscará un vínculo más estrecho con las estrategias de promoción de Proexport y las líneas de financiamiento del IFI y BANCOLDEX, los recursos del Sena y los recursos de las contribuciones parafiscales dedicados a investigación y difusión tecnológica.

³ Para tal efecto se continuará con el esfuerzo realizado por Colciencias en la creación de un observatorio de ciencia y tecnología.

Se impulsará la consolidación de los centros de desarrollo tecnológico, las incubadoras de empresas de base tecnológica y los parques tecnológicos los cuales junto con las universidades, centros de desarrollo productivo, centros de desarrollo empresarial, etcétera, serán los ejecutores y difusores de los programas de atención a las empresas.

3. Financiamiento de las actividades productivas

En los últimos años se ha logrado avanzar en el proceso de diversificación y democratización sectorial y regional de los recursos de crédito a través de programas dirigidos a las Pymes y a las microempresas, aun que se percibe que la orientación del crédito privilegia sectores y centros urbanos de mayor desarrollo. El reducido tamaño del sector financiero, su especialización hacia el financiamiento del consumo doméstico y su poca vocación para constituir banca de inversión y apoyar los requerimientos de recursos de las actividades productivas exportadoras se considera un elemento restrictivo del desarrollo industrial colombiano.

Es así como para garantizar cobertura nacional del crédito otorgado por el IFI a las Pymes, y a las microempresas se autorizará al Instituto para realizar convenios con la banca comercial, asegurando las condiciones que permitan el mejor abastecimiento sin afectar el costo normal del crédito.

Igualmente se negociará y aprobará el crédito Micro global IV como uno de los principales instrumentos para la financiación de los programas de asistencia técnica y de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas.

El IFI y Colciencias apoyarán los procesos de adecuación tecnológica del sistema productivo a las nuevas condiciones de la competencia. En particular, la línea IFI-Colciencias actuará para apoyar la modernización tecnológica conducente a la renovación y modernización de los medios productivos, y coordinarán los medios institucionales y recursos financieros para potenciar la incorporación de tecnología avanzada al sistema productivo que conduzca a la mejora de procesos y la productividad global.

La descentralización del sistema de apoyo deberá acompañarse del di seño de procesos simplificados y de mayor eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorización.

El IFI en el desarrollo de su actividad de banca de inversión promoverá y apoyará proyectos de desarrollo sostenibles, con impacto social y en sectores estratégicos. El Instituto participará en proyectos económica y financieramente viables, en los que confluyan los intereses regionales y nacionales, para que de esta manera

dinamicen la competitividad de los sectores con potencial exportador mejorando el nivel de vida y buscando la equidad social. Para ello estimulará alianzas regionales, con inversionistas públicos y privados que muestren interés en financiar los estudios de factibilidad y en participar con aporte de capital. En la realización de esta actividad se tendrán en cuenta los resultados obtenidos en los estudios de competitividad y de perfiles de proyectos de inversión financiados por el Instituto en diferentes departamentos del país, así como otras propuestas de índole regional.

A través de BANCOLDEX se otorgarán líneas de crédito a largo plazo para que los exportadores tengan acceso a la misma tecnología de sus competidores. También se diseñará una línea de crédito para financiar el establecimiento de sucursales o puntos directos de venta en el exterior de empresas exportadoras nacionales.

BANCOLDEX respaldará la competitividad, a través del financiamiento de proyectos en infraestructura física como obras de construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura asociada al transporte de bienes de exportación. Esta tarea será fundamental en el marco de la integración física con la Comunidad Andina para facilitar las corrientes de comercio entre Colombia y el resto de países miembros, particularmente con Ecuador y Venezuela.

Se desarrollarán mecanismos para la creación de fondos de capital de riesgo a través de las instituciones financieras. En esta acción intervendrán las estrategias ya diseñadas, así como los recursos disponibles de instituciones como Colciencias, el IR y de la misma cooperación técnica internacional.

También se propondrá la modificación del Convenio de Pagos de la ALADI, para facilitar las operaciones de comercio y disminuir los costos financieros, conjuntamente con una mayor difusión de los servicios tradicionales que prestan BANCOLDEX y SEGUREXPO, especialmente la financiación de proyectos de infraestructura física asociada con exportaciones, el Liquidex y la garantía instantánea del Fondo Nacional de Garantías. Este último organismo será reforzado a través del presupuesto de la nación con el objeto de facilitar y garantizar el acceso de los pequeños y medianos empresarios exportadores al crédito de exportación.

4. Diseño de una estrategia de promoción de la oferta exportable

Para lograr una oferta exportable que responda a la demanda internacional e identificar nuevos mercados para nuestros exportadores será esencial la inteligencia de mercados. También será muy importante la búsqueda de inversionistas extranjeros en los sectores de servicios y productos exportables.

En este contexto, la investigación de mercados y los programas de difusión de la información en Proexport serán herramientas esenciales para este propósito. De esta manera se mejorará el conocimiento directo de los mercados internacionales por parte del empresario colombiano, en lo relacionado con las condiciones de acceso, normas técnicas, legislación y políticas gubernamentales, entre otras.

De la misma manera se identificarán aquellos productos para los cuales existe demanda de importaciones en los mercados mundiales para cruzar con los productos que Colombia está en capacidad de producir para la exportación y no lo está haciendo.

Para el desarrollo de estos objetivos se incorporarán los avances tecnológicos en materia de transmisión electrónica de datos, logrados con el proyecto Sistema de Información Colombiano de Comercio Exterior, SINCE, para conformar bases de datos que permitan identificar oportunidades comerciales en otros países y pongan a disposición del empresario colombiano información completa y oportuna para incrementar la oferta exportable.

Se desarrollará una cultura exportadora en el empresario colombiano, a través de cursos y seminarios, que fomenten la cultura de innovación, calidad, oportunidad y promuevan un cambio en la mentalidad para la creación de nuevos procesos y productos destinados a la exportación, focalizando la producción hacia la demanda externa.

Proexport servirá de canal de comunicación sobre la demanda potencial por productos nacionales y los requerimientos del sector productivo exportador hacia las demás entidades públicas. De esta forma, la actividad de Proexport se centrará en la consolidación de las unidades exportadoras, y su coordinación con otras actividades de apoyo al sector productivo.

Todas las acciones individuales se prestarán como parte del programa coordinado de exportación de acuerdo con la conformación de las unidades exportadoras. Proexport, igualmente, contemplará el diseño y aplicación de mecanismos de seguimiento, evaluación y control, que permitan medir el impacto de las acciones desarrolladas ajustando el instrumento para obtener los resultados esperados.

El Ministerio de Comercio Exterior en coordinación con la Cancillería hará una reestructuración de las misiones comerciales en el exterior y bajo criterios de ampliación y consolidación de mercados se determinará su ubicación y funciones con el fin de que las oficinas comerciales de Proexport, las embajadas y consulados de Colombia en el exterior ejerzan una verdadera diplomacia

comercial. Esta reestructuración se hará con independencia de las misiones diplomáticas ubicadas actualmente en el exterior.

Las oficinas comerciales también deberán promover misiones de compradores hacia nuestro país, las cuales han demostrado su eficacia cuando el empresario comprador tiene contacto directo con las empresas exportadoras.

5. Aplicación de los instrumentos de fomento a las exportaciones

Instituciones como el Ministerio de Comercio Exterior, BANCOLDEX y Proexport, y mecanismos como el Cert, Plan Vallejo, zonas francas y las comercializadoras internacionales seguirán promoviendo las exportaciones colombianas. Algunos de estos instrumentos se modificarán para dar cumplimiento a los compromisos con la OMC⁴ y otros serán reorientados de acuerdo con el modelo de desarrollo exportador que se quiere adelantar, donde la consigna será la utilización eficiente de los recursos del Estado.

Se llevará a cabo el desmonte progresivo del Cert; los recursos destinados al sector industrial se desmontarán progresivamente y se reorientarán al Fondo Nacional de Productividad y Competitividad. Igualmente y sujeto a disponibilidad presupuestal se estudiará la posibilidad de implementar el mecanismo de devolución de impuestos indirectos a la actividad exportadora. El Cert que reciben los productos agrícolas contenidos en la oferta agrícola colombiana notificada ante la OMC, se adecuará de conformidad con los compromisos del acuerdo sobre la agricultura de dicha organización.

Se mantendrán vigentes las modalidades de Plan Vallejo compatibles con las exigencias de la OMC y la normatividad andina. Así mismo, se llevará a cabo el ajuste de la parte operativa del Plan Vallejo para mejorar el acceso de empresas pequeñas y medianas a este instrumento que ha mostrado ser muy eficiente para el sector exportador.

La acción de las comercializadoras internacionales se dirigirá a fortalecer la base exportadora y la participación de las empresas en el mercado externo. BANCOLDEX creará líneas de crédito y Proexport, bajo la dirección del Ministerio de Comercio Exterior, propiciará la creación de comercializadoras por mercados y

⁴ Entre las actividades que ofrecerá el 1Ff se destacan: valorizaciones, diagnóstico de empresas, evaluación de proyectos, titularizaciones y emisiones estructuradas, colocación de bonos, determinación de una estructura financiera óptima, refinanciaciones y reestructuraciones, financiamiento de proyectos, privatizaciones, sindicación de créditos, emisión primaria de capital accionario, adquisición de acciones y desinversiones.

por productos. Se buscará que las zonas francas en las regiones costeras incrementen sus volúmenes de exportaciones y se fomentará la inversión extranjera en sectores como el turismo, servicios, centros de distribución de mercancías y actividades de operación comercial.

Para el diseño de la política de servicios se debe tener presente la normatividad de la OMC y los acuerdos existentes en esta materia en el marco del G-3 y la Comunidad Andina. Se harán extensivos a este sector, los instrumentos de promoción existentes para el de bienes y se diseñarán mecanismos de promoción acordes con sus particularidades.

6. Procesos de integración

Será prioritaria la consolidación de la Comunidad Andina, mediante la evaluación del AEC, la promoción del comercio de servicios, la revisión de los trámites aduaneros andinos, la adopción de una política comunitaria para la promoción y protección de la inversión extranjera y la eliminación de las barreras no arancelarias que en muchos casos impiden el aprovechamiento del mercado ampliado y dificultan procesos de inversión conjunta.

De manera prioritaria se avanzará, como Comunidad Andina, en el proceso de negociación comercial con los países de Centroamérica y el Caribe, para aprovechar la demanda potencial de este mercado.

En la negociación con el MERCOSUR se continuará con la posición unificada de la CAN, defendiendo los sectores más sensibles y garantizando un mejor acceso a los más competitivos. Se negociará, en forma tal, que se mantengan las preferencias para la oferta exportable colombiana del patrimonio histórico y se eviten las reciprocidades que pondrían en peligro el mercado que se tiene en la comunidad andina.

En las negociaciones del ALCA y en la nueva ronda de la OMC se buscará un acceso real en productos con potencial exportador tratando de eliminar todas las barreras al comercio, así como subsidios a la agricultura y a la industria. Se conformará un grupo de trabajo que, apoyado en estudios sectoriales, estime el impacto y las oportunidades de estos acuerdos.

Es importante tener en cuenta la existencia de espacios como el PBEC, del cual Colombia es miembro.

En el plano bilateral, las relaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea ocupan un papel fundamental. Se intensificarán los nexos comerciales y de inversión, aprovechando las preferencias arancelarias brindadas, buscando su

ampliación y prórroga, y la firma de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones.

En general en todas las negociaciones que se realicen será indispensable la participación activa del sector privado de manera que efectúe un seguimiento de las mismas y facilite estudios y recomendaciones para fortalecer la posición negociadora del país, lo cual, en todo caso, será consistente con el desarrollo económico del país. Los regímenes diferenciales que en materia de nóminas lentas de desgravación se diseñen, deben tener como base procesos de reconversión de los sectores productivos que se vean beneficiados por ese tratamiento.

7. Política arancelaria, de competencia desleal y contrabando

Se hará una revisión de la actual estructura arancelaria que garantice una protección efectiva similar para todos los sectores productivos, evite el contrabando técnico, facilite su aplicación por parte de las entidades de control, promueva las exportaciones con alto valor agregado y garantice ingresos acordes con los requerimientos de mediano plazo de las cuentas fiscales del país. Esa propuesta se presentará a la Secretaría de la Comunidad Andina para impulsar un arancel externo común sin excepciones que evite condiciones desiguales de competencia en el mercado subregional y en terceros mercados.

Respecto a los mecanismos de protección de la competencia desleal, éstos se aplicarán acordes con criterios claros y transparentes sobre la comprobación o amenaza de daño a ramas o sectores de la producción nacional, de forma tal que el INCOMEX haga un seguimiento efectivo sobre los convenios de reconversión productiva que, bajo el amparo de estos mecanismos, debe hacer el sector empresarial.

Se seguirá dando especial énfasis al control del contrabando y a la evasión, pues a través de modificaciones en la ley estos controles no sólo incrementan los ingresos del Estado, sino que protege el aparato productivo nacional de uno de los más devastadores flagelos del comercio internacional. Así mismo, el gobierno buscará la cooperación internacional a través de convenios de asistencia mutua con las aduanas de Estados Unidos y Panamá, para controlar el flujo de mercancías ilegales desde los puertos de origen.

8. Simplificación y agilización de trámites de comercio exterior

El Ministerio de Comercio Exterior, conjuntamente con la DIAN, sistematizará y simplificará los aspectos operativos del comercio exterior, sin descuidar su control pero manteniendo claridad y unidad de criterios en las normas y reglamentos pertinentes. Articulará los trabajos realizados en los proyectos siglo XXI⁵ y SINCE, con el objeto de implantar un único sistema de intercambio de datos, que permita estandarizar y agilizar los trámites de exportación e importación. La Aduana se transformará en una entidad prestadora de servicios de apoyo a las operaciones de exportación e importación y establecerá, con el concurso del Ministerio de Comercio Exterior, un código aduanero único que recopile y simplifique los procesos aduaneros.

Las entidades encargadas de otorgar vistos buenos, simplificarán y sistematizarán los trámites de expedición, y el INCOMEX agilizará los relacionados con el reconocimiento del Cert y la aprobación del sistema Plan Vallejo.

La Comisión Mixta de Comercio Exterior efectuará una monitoría permanente sobre la agilidad de los trámites y la competitividad internacional de las instituciones involucradas en estos procedimientos, comparándolas con las de los países competidores.

9. Promoción de la inversión extranjera

En desarrollo del modelo de internacionalización y apertura económica se ha propiciado la flexibilización y la adopción de nuevas disposiciones legales en materia de inversión extranjera. En particular, las políticas de atracción de los flujos de capital extranjero arrojaron resultados favorables y es así como los flujos de inversión que ingresaron al país en lo corrido de la década, presentaron una dinámica importante⁶.

El Plan Nacional de Desarrollo incentivará la inversión extranjera a través de modalidades tales como el establecimiento de sucursales, alianzas estratégicas, maquiladoras y contratos de licencia para ensamble y distribución. El gobierno trabajará en brindar cada día mayor seguridad jurídica y mejores condiciones para la inversión extranjera en el país. En este contexto, se impulsará en el Congreso de la República la modificación del artículo 58 de la Constitución Nacional, lo cual

⁵ Sistema de información de la DIAN.

⁶ La inversión extranjera neta excluyendo petróleo, pasó de 350 millones de dólares en 1992 a 3.495 millones de dólares en 1997, con un crecimiento promedio anual del 72%. En el sector industrial, los flujos netos que ingresaron a este sector pasaron de 69.8 millones de dólares en 1992 a 640.7 millones de dólares en 1997. La dinámica en el sector financiero fue aún más importante: mientras que en 1992 recibió 153 millones de dólares, el monto en 1997 llegó a ser de 1.016 millones de dólares, con un crecimiento promedio anual de 86%.

tendrá una incidencia directa en las negociaciones de acuerdos para la promoción y la protección de las inversiones.

Igualmente el gobierno nacional continuará promoviendo la participación de Colombia en los procesos multilaterales que se desarrollan en el marco del ALCA, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y la OMC en lo relacionado con el tema de inversión.

Dentro de la estrategia para la atracción de inversión extranjera hacia el país, un aspecto fundamental lo constituye la protección de la propiedad intelectual. Colombia cuenta con una normativa adecuada en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual, aunque será necesario realizar algunos ajustes para hacerla compatible con las disposiciones de la OMC.

10. Regionalización de los instrumentos de apoyo a la actividad productiva

Se iniciará un proceso de descentralización de los servicios técnicos empresariales para estimular el desarrollo económico departamental, propiciando que las administraciones territoriales se conviertan en difusores de los mecanismos e instrumentos de apoyo a la actividad empresarial.

El diseño de políticas de reconversión de la estructura sectorial industrial, las formulaciones en materia de ampliación de la cobertura del crédito empresarial y la conformación de instituciones prestadoras de servicios o líderes en la promoción de proyectos de desarrollo tecnológico girará en torno a la regionalización de los mecanismos e instrumentos, evitando así la profundización de las desigualdades regionales y la ampliación de la brecha tecnológica.

Específicamente: (i) se promoverá la creación o fortalecimiento de instancias departamentales, consejos departamentales de desarrollo productivo que permitirán una concertación de las políticas de competitividad regional con las entidades de orden nacional; (ii) se diseñarán sistemas de información que permitan el acceso de las regiones a los mecanismos de apoyo; (iii) se identificarán ofertas exportables regionales a través de los Comités asesores regionales de comercio exterior, Carces, y se fortalecerán las alianzas estratégicas entre los empresarios a través de instrumentos como las rondas empresariales de negocios; (iv) se promoverán los estudios de competitividad departamental con financiación del gobierno central, los gobiernos departamentales y el sector privado; y, (v) se fomentará la creación de zonas francas en las regiones costeras y en las zonas fronterizas, buscando mayor inversión extranjera hacia el turismo, los servicios, centros de distribución de mercancías y actividades de operación comercial.

11. Promoción a la competencia

Para el fortalecimiento institucional y la aplicación de las normas de libre competencia en Colombia se proveerá a la Superintendencia de Industria y Comercio de los recursos humanos y de infraestructura necesarios hacia el cumplimiento de las funciones asignadas en el decreto 2153 de 1992 y la ley 446 de 1998. Se ampliará y mejorará la capacidad investigativa de la Superintendencia, a través del desarrollo de instrumentos de apoyo a las investigaciones y estudios. Se desarrollarán las nuevas funciones en materia de competencia desleal asignadas por la ley 446 de 1998. Se evaluará la necesidad de revisar las normas antimonopolio ley 155 de 1959 y decreto 2153 de 1992, buscando convertirla en un estatuto de promoción a la competencia. Este estatuto debe ser un único cuerpo legal que legisle íntegramente la materia, y se creará un marco normativo institucional que favorezca la introducción de la competencia. Así mismo, se armonizarán las políticas que en materia de promoción a la competencia desarrollan los ministerios, algunas superintendencias y las comisiones reguladoras de energía, telecomunicaciones y agua potable, con el objeto de delimitar el campo de su competencia.

Igualmente se harán esfuerzos para consolidar el sistema de propiedad industrial dotando a la Superintendencia de Industria y Comercio de los recursos necesarios para su aplicación en el contexto de todos los tratados de los que Colombia hace parte. Se desarrollarán las bases para un nuevo código del consumo, se impulsará una mayor organización de los consumidores, y se procurará la centralización del sistema de normalización, acreditación, certificación y metrología en la Superintendencia como organismo único de acreditación.



EL CARIBE COLOMBIANO

En la región Caribe adquieren particular vigencia las estrategias del *Cambio para construir la paz* por su potencial de recursos humanos y naturales, insuficientemente aprovechados y por constituir, por su localización y base económica y potencial, un escenario territorial propicio para impulsar la vocación exportadora del país.

Por otra parte, el Caribe colombiano es una región en la cual se registran agudas situaciones de marginalidad y pobreza, y donde confluyen a gran escala los conflictos sociales y la confrontación armada, condiciones que se deben resolver para evitar que continúen constituyéndose en un freno para el progreso regional y nacional.

En síntesis, 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, la debilidad institucional y financiera y la falta de liderazgo para promover y ejecutar los proyectos determinantes de la transformación de la región.

Es por ello que se requiere de una atención prioritaria y decidida para abordar integralmente estas situaciones y es por estas razones que el gobierno ha considerado de importancia dedicar un lugar especial al Caribe dentro del Plan Nacional de Desarrollo del *Cambio para construir la paz*. Dirigir de manera coordinada la acción estatal, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos territoriales, los gremios y a la sociedad civil en general, harán del Caribe colombiano un elemento jalonador del proceso de desarrollo y de construcción de la paz en el país.

A. EL POTENCIAL DE LA REGIÓN

Los principales rasgos que caracterizan el potencial de la región del Caribe colombiano son los siguientes:

- Ecosistemas estratégicos de importancia nacional y regional.
- Abundantes recursos naturales que perfilan un potencial evidente para actividades agropecuarias y mineras y para el desarrollo de actividades industriales y de servicios orientadas a los mercados internacionales.
- Factor humano de identidad cultural que le otorga un atractivo rasgo dentro del contexto nacional y que favorece el proceso de integración regional.
- Sistema urbano-regional ampliado y diversificado constituido por las capitales departamentales, el archipiélago de San Andrés y otros núcleos urbanos de importancia, distribuidos en gran parte del territorio de la región, en un tejido con un gran potencial para el eslabonamiento de actividades productivas agropecuarias e industriales con orientación tanto para el mercado interno como el de exportación.
- Sector industrial que registra un grado importante de desarrollo dentro del contexto nacional, especialmente en Barranquilla y Cartagena.
- Gran potencial para fortalecer las interrelaciones económicas en la misma región y aprovechar las ventajas de la localización costera para la creación de ventajas comparativas en actividades industriales orientadas a la exportación.
- Sector minero dinámico, especialmente en carbón, Guajira y Cesar, hidrocarburos, gas de Guajira, principalmente y ferro níquel, Córdoba. La minería de oro es también muy significativa en el sur de Bolívar, pero efectuada en condiciones artesanales.
- Enorme capital para el desarrollo del turismo, no sólo en el litoral y el archipiélago de San Andrés, sino también en el interior de la región, con base en la gran oferta de ambientes naturales, exuberantes ciénagas, sabanas, Sierra Nevada, etcétera, y de localidades de valor histórico y cultural como Mompox.

- Facilidades de comunicación terrestre con el interior del país y portuaria con los mercados internacionales y con la posibilidad de modernizarlas, ampliarlas o multiplicarlas a corto plazo.

B. OPORTUNIDADES PARA COLOMBIA

La superación de los obstáculos que han frenado el despegue del Caribe colombiano y su transformación económica, social e institucional, constituirá un catalizador de la transformación de las condiciones de desarrollo de Colombia y un cambio sustancial en el modelo de aprovechamiento de las ventajas comparativas del país dentro del contexto internacional: transformar la región del Caribe y aprovechar su potencial exportador y ventajas comparativas tendrá como consecuencia transformar definitivamente el conjunto de la nación.

Dentro de la perspectiva del papel de la región en el contexto nacional; las líneas estratégicas para el Caribe colombiano dentro del *Cambio para construir la paz* son las siguientes:

- Aprovechamiento del potencial exportador, derivado de las ventajas de localización, así como de los recursos humanos y naturales.
- Fortalecimiento del capital humano, basado en la obtención de altos niveles de cobertura y calidad en la educación, en la salud y en los servicios públicos básicos, así como en la generación de condiciones para la superación de la miseria.
- Integración regional, entendida como la consolidación del sistema urbano regional y como el eslabonamiento de los sectores productivos sobre la base de programas orientados a consolidar la infraestructura vial de la región, y a reducir el déficit de vivienda y de servicios públicos básicos.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión mediante la descentralización y la autonomía territorial.

Dentro de este contexto, el desarrollo de la región deberá materializarse a través de un conjunto de políticas y proyectos estratégicos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Reconocimiento y restauración de los principales sistemas geoambientales de la región, para ordenar ambientalmente su futuro desarrollo.
- Fortalecimiento de la educación básica, media y superior.

- Obras de infraestructura y transporte que favorezcan la integración regional, fundamentada en la promoción de enlaces económicos, sociales y culturales intrarregionales, que permitan aprovechar los recursos humanos, sociales y culturales intrarregionales, así como de localización de la región para las exportaciones.
- Apoyo a la localización de actividades industriales y agroindustria les de vocación exportadora, facilitando el aprovechamiento de la creación de ventajas comparativas.
- Fortalecimiento de los instrumentos de innovación y desarrollo tecnológico de la industria regional.
- Transformación del sector agropecuario mediante la modernización de los modos tradicionales y predominantes de uso de la tierra para la ganadería extensiva, mediante la modernización de las actividades agropecuarias, estímulos a los cultivos permanentes, impulso a programas intensos de reforestación, y diseño y aplicación de una verdadera reforma agraria.
- Ampliación del horizonte turístico regional extendiendo el uso sustentable, racional y ordenado del litoral, así como el potencial de los múltiples escenarios naturales seleccionados para el ecoturismo nacional e internacional.
- Impulso a la descentralización y al desarrollo institucional de la región, acompañando el proceso de regionalización que ha sido liderado por el Caribe colombiano.

La región Caribe tendrá un programa especial cuyos objetivos son el mejoramiento de la cobertura y calidad de los sistemas de acueducto y alcantarillado, del sistema de transporte y el del capital humano. Este programa será financiado a través de crédito externo y contrapartidas nacionales, de acuerdo con la aprobación de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

C. EL URABÁ

La región Urabá está conformada por subregiones de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó. Se caracteriza por un alto nivel de pobreza y un alto nivel de inmigración, lo cual genera una constante presión sobre la economía, la convivencia, los servicios públicos y los resultados naturales. No obstante, la zona ofrece al país un gran potencial de desarrollo. Su actividad económica

especializada en la producción y comercialización del banano de exportación representa una de las regiones más significativas del sector exportador del país.

Así mismo, sus suelos son aptos para la producción agrícola, ganadera y acuícola de excelente calidad. Esta riqueza natural unida a la experiencia exportadora consolidada en la región ofrece condiciones favorables para la creación de proyectos agroindustriales y la relocalización de empresas productoras de bienes y servicios complementarios de la industria bananera.

La ubicación geográfica estratégica posibilita el desarrollo de proyectos de interconexión entre el Océano Atlántico y Pacífico. La riqueza paisajista se convierte en un atractivo para el desarrollo del turismo. La característica de bosque tropical húmedo, gran absorbente del gas carbónico, acompaña el desarrollo sostenible de la industria y se convierte en una fuente de adquisición de recursos económicos.

Las ventajas de esta región deben ser aprovechadas al máximo. Para ello se requiere contrarrestar las precarias condiciones económicas, sociales, de infraestructura y de convivencia pacífica que impiden el desarrollo sostenible de la zona, particularmente es fundamental mejorar sus niveles de cobertura y calidad de educación, salud, vivienda y servicios públicos en el marco de las estrategias de desarrollo y paz, reconstitución del tejido social, profundización de la descentralización y reactivación y sostenibilidad del crecimiento económico.

Es necesario, entonces, impulsar una estrategia de articulación pública y privada con intereses en la región para posibilitar la ejecución de los proyectos mediante la gestión de recursos con organizaciones.



EL PACÍFICO COLOMBIANO

El litoral de la región Pacífica tiene vigentes las estrategias del documento Cambio para construir la paz por su potencial de recursos humanos y naturales, de manera insuficiente aprovechados y por constituir, por su localización en la cuenca del Pacífico, base económica y potencialidades productivas, un escenario territorial propicio para impulsar la vocación exportadora del país.

Por otra parte, el Pacífico colombiano es una región en la cual se registran agudas situaciones de marginalidad y pobreza, donde confluyen a gran escala los conflictos sociales y la confrontación armada, condiciones que se deben resolver para evitar que continúen constituyéndose en un freno para el progreso regional y nacional.

En síntesis, las principales barreras para el desarrollo del Pacífico 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, los altos niveles de mortalidad materna e infantil, incluso de los más altos del mundo, el resurgimiento de enfermedades endémicas, la debilidad institucional y financiera así como la falta de liderazgo para promover y ejecutar los proyectos determinantes de la transformación de la región.

Es por ello que se requiere de una atención prioritaria y decidida para abordar de manera integral estas situaciones y es por estas razones que el gobierno ha considerado de importancia dedicar un lugar especial al Pacífico dentro del Plan Nacional de Desarrollo del *Cambio para construir la paz*. Dirigir de manera coordinada la acción estatal, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos territoriales, los gremios y la sociedad civil en general, harán del Pacífico colombiano un elemento jalonador del proceso de desarrollo y de construcción de la paz en el país.

A. EL POTENCIAL DE LA REGIÓN

Los rasgos característicos de esta zona son los siguientes:

- Ecosistemas estratégicos de importancia mundial, nacional y regional. Tres cuartas partes de su territorio están cubiertas de bosques ricos en biodiversidad.
- Abundantes recursos naturales que perfilan un potencial evidente para actividades agropecuarias, hídricas, pesqueras y acuícolas, agroforestales, ecoturísticas y mineras, así como para el desarrollo de actividades industriales y de servicios orientadas a los mercados internacionales.
- Diferentes colectividades étnicas, comunidades afrocolombianas, indígenas y otras.
- Un tejido social con un gran potencial para el eslabonamiento de actividades productivas agropecuarias, industriales, agroindustriales y agroforestales con orientación tanto para el mercado interno como el de exportación.
- Gran potencial para fortalecer las interrelaciones económicas en la misma región y aprovechar las ventajas de la localización costera para la creación de ventajas comparativas en actividades industriales orientadas a la exportación.
- Sector minero, trabajado en condiciones artesanales.
- Posibilidad de modernizar, ampliar y multiplicar a corto plazo las comunicaciones terrestres y portuarias.
- Enorme capital para el desarrollo del Ecoturismo.

B. OPORTUNIDADES PARA COLOMBIA

La superación de los obstáculos que han frenado el despegue del Pacífico colombiano y su transformación económica, social e institucional constituirá un catalizador de la transformación de las condiciones de desarrollo de Colombia y un cambio sustancial en el modelo de aprovechamiento de las ventajas comparativas del país dentro del contexto internacional: transformar la región Pacífica y

aprovechar su potencial exportador y ventajas comparativas tendrá como consecuencia transformar definitivamente el conjunto de la nación.

Dentro de la perspectiva del papel de la región en el contexto nacional, las líneas estratégicas para el Pacífico colombiano dentro del *Cambio para construir la paz* son las siguientes:

- Aprovechamiento del potencial exportador, derivado de las ventajas de localización en la cuenca del Pacífico, la posición ístmica entre dos océanos, Pacífico y Atlántico, así como de los recursos humanos y naturales.
- Fortalecimiento del capital humano, basado en la obtención de altos niveles de cobertura y calidad en la educación, en la salud y en los servicios públicos básicos, así como en la generación de condiciones para la superación de la miseria.
- Integración regional, entendida como la consolidación del sistema urbano regional y como el eslabonamiento de los sectores productivos sobre la base de programas orientados a consolidar la infraestructura vial de la región y a reducir el déficit de vivienda y de servicios públicos básicos.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión mediante la descentralización y la autonomía territorial.

Dentro de este contexto, el desarrollo de la región deberá materializarse a través de un conjunto de políticas y proyectos estratégicos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Reconocimiento y restauración de los principales sistemas geoambientales de la región, para ordenar ambientalmente su futuro desarrollo.
- Fortalecimiento de la educación básica, media y superior, orientada a la investigación científica y tecnológica.
- Diseñar y poner en marcha sistemas de comunicación para la región, que incluyan una red vial y fluvial que conecte internamente al litoral; telecomunicaciones y transporte que favorezcan la integración regional, fundamentada en la promoción de enlaces económicos, sociales y culturales intrarregionales, que permitan aprovechar los recursos humanos, sociales y culturales, así como de localización privilegiada de la región para las exportaciones.

- Apoyo a la localización de actividades industriales, agroindustriales, agroforestales, de acuicultura, de silvicultura, pecuaria de vocación exportadora, para facilitar el aprovechamiento en la creación de ven tajás comparativas.
- Fortalecimiento de los instrumentos de innovación y desarrollo tecnológico de la industria regional.
- Estímulos para la creación de parques industriales y empresas que generen valor agregado a las exportaciones y a las importaciones.
- Transformación del sector agropecuario mediante la modernización de los modos tradicionales para el levante de especies menores, mediante la modernización de las actividades agropecuarias.
- Desarrollo productivo, económico y social de la ley 70/93.
- Puesta en marcha de zonas especiales ecoturísticas en la región.
- Impulso a la descentralización y al desarrollo institucional de la región.

IV.

INFRAESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD REGIONAL

La política de infraestructura estará enfocada a lograr una mayor competitividad del país mediante el desarrollo de proyectos estratégicos que tengan un impacto positivo en el aparato productivo, con el consiguiente beneficio para el comercio exterior. Para ello, se buscará que en el desarrollo de dichos proyectos esté comprometida la participación del sector privado en la financiación de proyectos y se estructurará una adecuada política de asignación de riesgos entre el sector público y el inversionista privado.

La política del gobierno nacional para el desarrollo del sector transporte se focalizará en dar prioridad a los proyectos que impulsen recursos privados y que produzcan impacto en el sector exportador, en generación de empleo y en la construcción de la paz. En este sentido se buscará fortalecer las vías de acceso a los principales puertos tanto marítimos como terrestres fronterizos, para de esta manera aumentar la competitividad del país. Adicionalmente, se fomentará una cultura de mantenimiento de la infraestructura de transporte existente.

A. TRANSPORTE

Los costos de transporte representan un elevado porcentaje del precio final de los bienes. Por esto, la infraestructura de transporte y su esquema de operación son determinantes del nivel de competitividad de un país⁷.

En Colombia, los grandes centros productivos están concentrados⁸ en el interior localizado a una gran distancia de los puertos, lo que crea un arancel natural que

⁷ Según Luis Jorge Garay, la incidencia para 1996 de los fletes en el valor CIF de las importaciones colombianas alcanza niveles del 37.2% en el caso de algunos productos químicos y del 22.7% para la gasolina. Igualmente, se ha demostrado que el sobre costo de tener que transportar una tonelada de carga desde Bogotá hasta Venezuela, de si se hiciera desde Cúcuta es del 45%. Por lo anterior, se puede inferir que un porcentaje elevado de los costos finales de los productos se relaciona con los costos de transporte internos.

⁸ 25% del PIB se genera en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Antioquia.

afecta la competitividad. Esto sumado a una red vial de características de diseño subóptimas, en términos de velocidad de operación, capacidad, estado de las vías, confiabilidad y seguridad, se convierte en factor restrictivo para el acceso a los mercados inter nacionales.

Adicionalmente, la integración del sistema de transporte es un aspecto fundamental, las principales razones para esto son las condiciones geográficas del país y la localización de las zonas productivas. Por estas razones, no se puede pensar en el sector carretero como la única alternativa de transporte. Es pues necesario explorar alternativas de transporte de acuerdo con el tipo de carga y zonas del país, permitiendo la interconexión entre los distintos modos existentes.

El transporte de carga utiliza principalmente los modos carretero y marítimo. Es así como el 86% de los productos se movilizan por carretera y el 96% de la carga de comercio exterior utiliza la vía marítima.

El costo y la disponibilidad de un servicio no son los únicos condicionantes de la colocación de productos en un mercado, lo es también su confiabilidad. El sistema de red troncal colombiano se caracteriza por no contar con vías alternas adecuadas. Entonces se hace necesario mantener en buen estado la red secundaria, para que sirva de apoyo y complemento al sistema troncal (Universidad de los Andes, 1997).

Dadas las restricciones fiscales y el impacto de las inversiones en este sector, se hace necesario establecer mecanismos que permitan dar prioridad a la inversión para garantizar su eficiencia y productividad.

1. Carreteras-red primaria

a. Prioridades de inversión

◆ Objetivos

Los principales objetivos identificados para la priorización en la inversión de carreteras troncales son los siguientes:(i) dar prioridad a los proyectos que apalanquen la mayor contribución de recursos privados y que a su vez tengan gran impacto en el sector exportador, en generación de empleo y de paz; (u) fortalecer el proceso de participación privada en el sector, buscando alternativas que permitan los mayores beneficios para el país, con la menor cobertura de riesgo por parte de la nación; (iii) impulsar los proyectos ya iniciados, de tal manera que no se generen sobrecostos por la suspensión de los mismos.

◆ *Estrategias*

- Estructurar técnica, legal y financieramente proyectos estratégicos de comercio exterior, tomando en cuenta esquemas de participación privada y de financiación multilateral, entregando en concesión las vías económicamente viables. Se establecerá la programación óptima en el tiempo del alcance físico de los proyectos de concesiones viales. Esta programación buscará maximizar el beneficio social generado por las obras viales, minimizando los requerimientos sobre las finanzas públicas, impulsando la mayor parte de los recursos privados. Lo anterior se hará con base en parámetros como el nivel de servicio y la capacidad de la vía.
- Dado que la mayor parte del comercio exterior colombiano se moviliza a través del transporte marítimo, se buscará mejorar la capacidad de operación de las vías, incluyendo los accesos a los puertos marítimos de Colombia y a las ciudades.
- Las zonas que presentan mayores índices de violencia son aquellas que tienen problemas de comunicación. Es así como se deben fortalecer los proyectos que tengan mayor incidencia en el proceso de paz. Por lo anterior, una de las mayores prioridades es lograr la comunicación con aquellas zonas de conflicto que no cuentan con una adecuada infraestructura carretera.

◆ *Proyectos*

De acuerdo con las estrategias establecidas, entre los corredores viales se destacan los siguientes (Mapa 5.1):

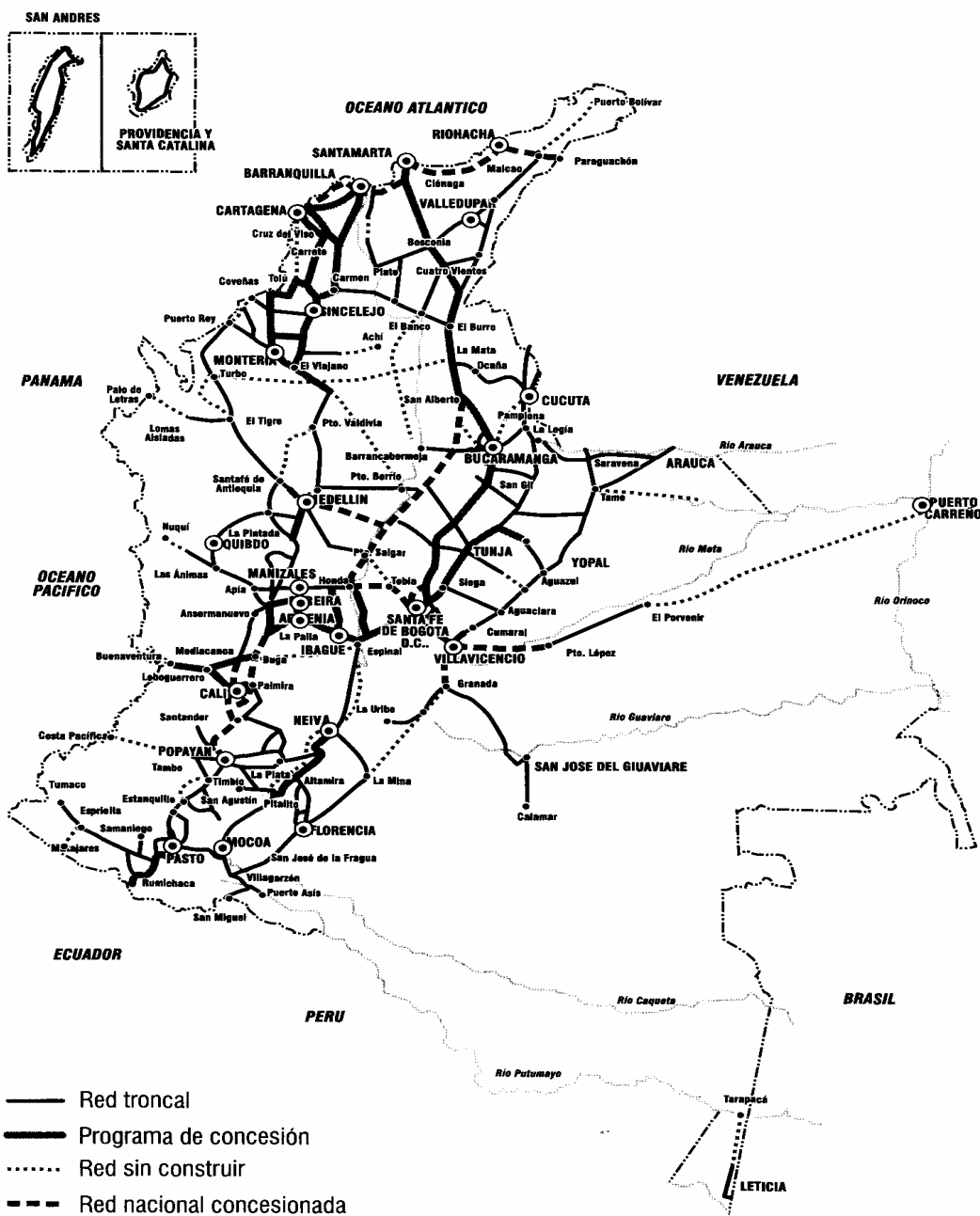
Corredor	Proyectos
Corredor Bogotá - Buenaventura	Avenida Boyacá - Girardot - Ibagué Túnel de la Línea Buga - Buenaventura
Corredor de occidente	Medellín - La Pintada Pereira - La Paila - Armenia - Calarcá Girardot - Ibagué - Honda
Corredor centro - Atlántico	Briceño - Chiquinquirá - Barbosa Barbosa - Bucaramanga - Lebrija Bucaramanga - San Alberto San Alberto - Santa Marta Briceño - Tunja - Sogamoso
Corredor del Caribe	Malla vial Córdoba - Sucre Malla vial Atlántico - Bolívar - Sucre
Corredor sur - occidente	Rumichaca - Pasto - Chachagüí
Corredor central	Neiva - Pitalito
Corredor centro - oriente	Cúcuta - Bucaramanga Bucaramanga - troncal del Magdalena Puente Tienditas
Corredor troncal del llano	Villavicencio - Saravena

b. Financiación

Para la realización de buena parte de las obras requeridas es necesaria la concurrencia en la generación de recursos adicionales.

MAPA 5.1

Mapa Concesiones



◆ *Objetivos*

Entre los objetivos para la financiación de los proyectos cabe destacar tres principalmente: (i) fortalecer la política de participación privada, buscando incrementar la mayor proporción de recursos privados posible; (u) pro mover sistemas ágiles y tecnificados para el recaudo de peaje, ya sea que éstos estén a cargo del sector público o del sector privado; (iii) fortalecer el sistema de recaudo por valorización permitiendo que se convierta en una alternativa viable para la cofinanciación de proyectos viales.

◆ *Estrategias*

- Estructurar proyectos viales que guarden economías de escala y sean atractivos financieramente para el sector privado, tomando como base las experiencias obtenidas en los primeros proyectos concesionados y avanzando en las políticas de regulación y control.
- Implantar una reglamentación ágil e integral del nuevo estatuto nacional de valorización y la ley 388/98 que permita el manejo integral de la contribución por valorización y el impuesto por plusvalía, equilibrando la capacidad de pago real de los contribuyentes y las necesidades de inversión.
- Fortalecer la capacidad de recaudo de INVÍAS estableciendo metodologías de gestión más eficientes, y aplicando experiencias exitosas.
- Realizar un análisis de los sistemas de recaudo de peaje actual, tanto a nivel nacional como internacional. Se realizará un análisis económico comparativo de los siguientes sistemas: (i) los sistemas estáticos formados por el sistema manual convencional de pago y (u) los sistemas dinámicos compuestos por los sistemas de preclasificación basados en equipos *pasatarjetas* y los de preclasificación con lectura óptica de placa o tarjeta inteligente⁹.
- Los cargos a los usuarios, además de cumplir un papel en la financiación de la red, suministran una serie de señales a los agentes de la economía que incrementan la eficiencia en la asignación de los recursos. Es necesario establecer una política de financiación maximizando el impacto

⁹ Los sistemas estáticos implican una reducción considerable de la velocidad del vehículo, caso colombiano, mientras que los sistemas dinámicos implican una reducción mínima de la velocidad del vehículo, y en algunas ocasiones permiten al vehículo mantener su velocidad normal de operación. DNP-marzo de 1997.

de los recursos. Adicionalmente, se requiere de la participación de la inversión privada y la reestructuración del sistema de cargos a los usuarios con el fin de aumentar los ingresos para la red nacional. La sobretasa a los combustibles permitirá una por recortes presupuestales derivados de problemas coyunturales de la nación (Universidad de los Andes, 1997).

c. Operación

◆ *Objetivos*

Dado que es necesario sacar el mayor provecho a la infraestructura existente, en cuanto a operación se buscará optimizar el uso de la malla vial maximizando confiabilidad, seguridad, eficiencia y velocidad.

◆ *Estrategias*

- Adoptar tecnologías de punta para el recaudo del peaje e incrementar la vigilancia y atención de emergencias a través del sector privado.
- Dar mayor confiabilidad, seguridad, eficiencia y velocidad en las vías ampliando programas de atención y prevención de emergencias sobre la red.
- Revisar el porcentaje de accidentalidad y continuar el esfuerzo realizado hasta el momento en cuanto a las interrupciones en las vías causadas por derrumbes y mal estado de los puentes.
- Mantener en operación una red vial integral, que permita en un momento dado tener alternativas que eviten la interrupción del tráfico. De esta manera es necesario contar con rutas alternas para transportar el producto. En este sentido, se impone que el sistema troncal de vías vaya acompañado de un sistema secundario alterno, de tal manera que la probabilidad de que la ruta troncal y la alterna queden fuera de servicio al mismo tiempo, sea despreciable (Universidad de los Andes, 1997).
- Aumentar las estaciones de pesaje y brindar mayor seguridad y confiabilidad de las vías, dándoles prioridad en cuanto a inversión en construcción, rehabilitación, mantenimiento y en cuanto a su importancia en carga movilizada:
 - Realizar acciones que permitan la estructuración de sistemas integrados de información del tránsito y el transporte de pasajeros y de carga, de los diferentes organismos del sector nacionales y

regionales para mejorar las labores de planeación, regulación y control del Estado.

- Adelantar un plan nacional de seguridad vial para promover e incentivar campañas de concientización a los conductores, desarrollar programas educativos desde el preescolar hasta la secundaria que se complementen con cursos de capacitación a conductores.
- Desarrollar estudios sobre puntos críticos de accidentalidad vial y realizar mejoras para reducir los siniestros.
- Fortalecer programas de señalización vial, medicina preventiva y de lucha contra la piratería terrestre.
- Extender los programas de integración con los países fronterizos para consolidar la atención y los servicios de los pasos de fronteras.

d. Mantenimiento

◆ *Objetivos*

El mantenimiento de la red vial existente adquiere un papel preponderante en el presente plan de desarrollo. Para esto, se tiene el siguiente objetivo: (i) continuar con la destinación importante de recursos para mantenimiento y rehabilitación, para pasar de un 80% (Notivías, 1998) de red troncal en buen estado a un 90% al finalizar el cuatrienio.

◆ *Estrategias*

- Dar prioridad a los recursos de mantenimiento a través del programa de protección al patrimonio vial, Provia, conservando los trabajos de rehabilitación y mantenimiento de las vías de alto tráfico que comunican los centros de producción y consumo, entre sí, y con los principales puertos de la nación.
- Establecer una política de mantenimiento de puentes que contemple la realización de un inventario y con ella dar prioridad de necesidades.

2. Aeronáutico y aeroportuario

a. Prioridades de inversión

◆ *Objetivos*

Entre los objetivos para las prioridades en los proyectos de inversión en el sector aéreo y aeronáutico cabe destacar los siguientes: (i) consolidar el proceso de privatización y descentralización de los aeropuertos del país; (ii) mantener, modernizar y ampliar la infraestructura aeroportuaria de acuerdo con los estándares internacionales; (iii) fortalecer institucionalmente al sector con el objeto de focalizar funciones y recursos.

◆ *Estrategias*

- Evaluar el actual proceso de concesiones aeroportuarias, incluyendo un análisis de las concesiones en las ciudades de Barranquilla y Cartagena.
- Diseñar y poner en marcha esquemas de concesión para los aeropuertos de carácter comercial. Para continuar con el proceso de entrega de los principales aeropuertos, se realizarán planes maestros de inversión para los aeropuertos por concesión y se fortalecerá la definición de responsabilidades en aspectos de seguridad.
- Concentrar las funciones de la Aeronáutica Civil en la operación, control, desarrollo y mantenimiento del sistema de espacio aéreo y la supervisión de la operación aérea privada estatal, nacional o internacional. Así mismo, fortalecer su área técnica, en aras de garantizar el financiamiento del sector y brindar apoyo técnico a los aeropuertos regionales.
- Diseñar el esquema de descentralización en infraestructura aeroportuaria, buscando entregar los aeropuertos regionales a los entes territoriales y fortalecer las entidades territoriales para asumir esta nueva responsabilidad.

◆ *Proyectos*

Los principales proyectos para tener en cuenta en el sector aeronáutico y aeroportuario son los siguientes:

Proyecto	Localización	Observaciones
Aeropuerto <i>Alfonso Bonilla Aragón</i>	Palmira, Valle	A concesionar
Aeropuerto <i>José María Córdoba</i>	Rionegro, Antioquia	Realización Plan maestro Por concesión
Terminal Aéreo <i>El Dorado</i>	Santa Fe de Bogotá D.C.	Realización Plan maestro Por concesión
Aeropuertos regionales	Nacional	Descentralización
Sistemas año 2000		Reposición de equipos para entrar al nuevo milenio

b. Financiación

◆ *Objetivos*

La financiación en este sector se obtiene en un porcentaje importante, de recursos administrados por la entidad. De acuerdo con lo anterior, se han establecido los siguientes objetivos para el tema de financiación: (i) incrementar y optimizar los ingresos provenientes de la administración aeronáutica y aeroportuaria; (ji) revisar del esquema actual de tarifas.

◆ *Estrategias*

- Involucrar agentes privados en las labores de construcción y operación de infraestructura aeroportuaria.
- Poner en marcha un sistema de contabilidad eficiente en el sector que le permita conocer los ingresos y costos asociados a cada aeropuerto, dado que hasta el momento se lleva en forma centralizada.
- Analizar los sistemas tarifarios actuales y realizar comparaciones con la práctica internacional.

c. Seguridad aérea

◆ *Objetivos*

El tema de la seguridad aérea es fundamental para el desarrollo del sector. Por esta razón se han identificado los siguientes objetivos con el fin de llevar al sistema de aeronavegación colombiana a estándares internacionales: (i) lograr cubrimientos óptimos de radio ayudas en el espacio aéreo nacional; (u) mantener, modernizar y ampliar los sistemas de ayuda a la aeronavegación.

◆ *Estrategias*

- Continuar con la expansión de la red de radio ayudas hasta llegar a un cubrimiento del 95% del territorio nacional. Actualmente, el cubrimiento es del 84%; es así como se debe recomponer la estructura presupuestal de la entidad para dirigir el mayor porcentaje a la inversión en infraestructura aeronáutica. Teniendo en cuenta el nivel tecnológico del sector las inversiones deben incluir la modernización del equipo existente, así como su reposición.

- Adoptar tecnologías satelitales en aeronavegación.
- Modernizar los sistemas de información y soportes de la seguridad aérea, así como adecuar los equipos al cambio de siglo.

3. Transporte férreo

a. Prioridades de inversión

◆ *Objetivos*

(i) Hacer del sector férreo un modo competitivo que se constituya en una alternativa para el sector exportador; (u) soportar la formulación de las nuevas inversiones en expansión férrea, en los análisis de las necesidades y tendencias de la demanda; (iii) impulsar proyectos de utilización de red férrea en algunos tramos para el transporte masivo de pasajeros (trenes de cercanía).

◆ *Estrategias*

- Culminar el proceso de entrega en concesión de las redes Atlántica y Pacífica asignando las cuotas anuales aprobadas mediante vigencias futuras como aporte de la nación para la rehabilitación de las dos redes.
- Incentivar las inversiones del sector privado en el desarrollo de centros de transferencia para incrementar la participación del modo en la movilización de carga nacional. De esta manera ofrecer un servicio de transporte competitivo que complemente a los demás modos existentes.
- Estructurar técnica, legal y financieramente proyectos que apoyen el comercio exterior a través de iniciativas del sector privado.
- Promover el uso de nuevos equipos en las empresas operadoras que garantice calidad y eficiencia en la prestación del servicio generando competencia con el modo carretero.
- Impulsar programas de rehabilitación y mantenimiento para los tramos de la red férrea no concesionables.

◆ *Proyectos*

Proyecto	Modalidad	Alcance
Red férrea del Atlántico	Concesión	1.529 km.
Red férrea del Pacífico	Concesión	499 km.
Tren de cercanías	Concesión	

b. Financiación

◆ *Objetivo*

- Fortalecer el proceso de participación privada con esquemas que reduzcan la inversión por parte de la nación.

◆ *Estrategias*

- Estructurar y promover proyectos que generen suficientes economías de escala para que sean atractivos financieramente para el sector privado, tomando las experiencias obtenidas en las concesiones viales y avanzando en las políticas de regulación y control del transporte.
- Establecer políticas de financiación maximizando el impacto de los recursos sobre el sector productivo en general, y el exportador en particular.

c. Marco institucional

◆ *Objetivos*

- Revisar la conformación actual del sector férreo, a partir de la definición de funciones y responsabilidades de las partes involucradas.

◆ *Estrategias*

- Modernizar administrativa e institucionalmente a Ferrovías para adecuarla a las labores de seguimiento y control de los contratos de concesión. Adicionalmente, la institución debe fortalecerse para que las obras de rehabilitación se cumplan en el tiempo establecido inicialmente y debe promover su eficiencia operativa. Ferrovías deberá implantar un sistema de información y seguimiento y expedir boletines periódicos de estadísticas e indicadores de eficiencia que permitan monitorear continuamente el desempeño del modo.

- Reglamentar las responsabilidades y derechos de cada uno de los agentes que intervienen en el proceso, para alcanzar las metas propuestas tanto de inversión en rehabilitación y mantenimiento por el sistema de concesión, como la movilización de carga y desempeño financiero de las empresas operadoras.
- Adelantar el seguimiento y control de los contratos de concesión, y de las modalidades de participación privada mediante sistemas de información y seguimiento con indicadores de desempeño que permitan el monitoreo del sistema de mantenimiento de la infraestructura y su operación.

d. Operación

◆ *Objetivos*

- Fortalecer el sistema de operación de la red férrea.

◆ *Estrategias*

- Establecer índices de operación y controlar su cumplimiento.
- Brindar confiabilidad, seguridad, eficiencia y velocidad a las vías férreas mejorando los programas de atención y prevención de emergencias en la red.
- Incentivar el transporte de grandes volúmenes de carga en recorridos largos, carga de vocación propia.
- Definir parámetros de eficiencia, confiabilidad y seguridad en la operación de los corredores férreos.

4. Puertos

a. Modernización

◆ *Objetivo*

- Incentivar la modernización de la infraestructura portuaria para incrementar los niveles de competitividad.

◆ *Estrategias*

- Involucrar al inversionista privado en la administración y profundización de los canales de acceso a los principales puertos, del país. Aun que las obras de mantenimiento están a cargo de la nación, se prevé la necesidad de realizar la profundización de los canales, para permitir la entrada de naves de mayor calado. Se entregará en concesión la administración de cada uno de los canales de acceso, teniendo en cuenta un sistema de cargos a los usuarios como fuente de financiación del proyecto.
- Revisar las condiciones de operación de las sociedades portuarias regionales, buscando mayores eficiencias y planes de inversión acordes con el desarrollo del sector. En cuanto a la modernización de los puertos, se debe realizar un estudio que haga una comparación internacional, para tener un punto de referencia para la orientación de las acciones futuras.
- Apoyar la libre competencia en las relaciones comerciales asociadas a la operación portuaria.

◆ *Proyectos*

Dar en concesiones, profundizar y mantener los canales de acceso a Cartagena, Barranquilla y Buenaventura.

b. Reglamentación

◆ *Objetivos*

(i) Establecer un marco normativo acorde con los nuevos requerimientos ambientales; (u) promover en el marco de la comunidad andina una normatividad común que facilite la operación de transporte marítimo, el fletamento de casco desnudo, el arrendamiento financiero de buques y el registro andino de buques, entre otros.

◆ *Estrategias*

- Revisar la ley 1 de 1991 para adecuarla al nuevo marco institucional del sector transporte y del medio ambiente. A partir de la expedición de la ley, el sector ha experimentado profundos cambios en cuanto a su estructura y los requerimientos ambientales, condicionando de manera cada vez mayor el desarrollo de los proyectos.
- Establecer un ordenamiento físico-portuario y ambiental de los litorales que permita especializar los puertos para el logro de los beneficios derivados de

economías de escala, evitando la proliferación de puertos que muchas veces no responden a las necesidades requeridas para el intercambio de los productos.

- Vigilar la operación de las sociedades portuarias regionales e indicar los mejores medios para la operación con el ánimo de obtener progreso en cuanto al desarrollo de las actividades portuarias. Esta tarea la adelantará la Superintendencia General de Puertos.
- Generar un programa de estabilidad para los mercados laborales portuarios.

5. Fluvial

a. Modernización y concesión

Los ríos de Colombia se utilizan fluvialmente en un porcentaje muy bajo con respecto de su potencial, el cual está representado en más de dieciocho mil kilómetros de vías navegables, que comunican prácticamente todas las regiones del país.

En este Plan se pretende colocar el transporte fluvial a la altura de los otros modos, integrándolo a la red de transporte nacional y convirtiéndolo en motor del desarrollo económico y de la internacionalización de la economía, con énfasis en el comercio andino. Por esta razón se pretende aumentar sustancialmente la carga y el transporte de pasajeros a través de los ríos de Colombia.

El desarrollo de la red fluvial se convertirá así mismo, en una de las bases de la integración de las regiones más apartadas de Colombia y será sustento del plan de paz del gobierno nacional, ya que es precisamente en las zonas con altos índices de violencia donde las únicas vías de acceso son las fluviales, resultando prioritario mejorar el tipo de embarcaciones que se utilizan, construyendo infraestructura y mejorando la operación de los canales navegables.

Para lograr el desarrollo, se convocará al sector privado y a los inversionistas extranjeros a participar en la construcción, mantenimiento de las hidrovías y operación de las mismas, así como en la construcción y mantenimiento de los puertos fluviales.

Por lo anterior se ha propuesto una serie de objetivos y estrategias para el sector fluvial así:

◆ *Objetivo*

Incrementar la competitividad de la producción de diferentes regiones en Colombia, mediante la habilitación y modernización de la infraestructura fluvial del país.

◆ *Estrategias*

- Implantar una política eficiente y efectiva de mejoramiento y mantenimiento de los canales navegables, construir infraestructura portuaria, centros de transferencia y unidades transportadoras, involucrando al sector privado.
- Adoptar el sistema de concesión de la infraestructura, del mantenimiento y de la operación de las hidrovías, con el fin de que el sector privado se pueda involucrar en el desarrollo del mismo.
- Definir una política de peajes fluviales como mecanismo de ingresos para financiar la inversión de la construcción de infraestructura, mantenimiento y operación de los ríos y de los puertos fluviales.
- Realizar los estudios técnicos y de demanda, que permitan analizar la viabilidad de otorgar en concesiones mediante el sistema de BOMT, el puerto fluvial de La Banqueta y la canalización de los raudales en el río Meta, permitiendo que la carga que se moviliza hacia ciertas regiones de Venezuela o de Europa utilice esa vía, que continúa por el río Orinoco. En caso de resultar positivos los estudios, iniciar la búsqueda de la banca de inversión e iniciar el proceso de licitación para las concesiones del río Meta.
- Adelantar los estudios y licitar la concesión para el mantenimiento y operación del puerto fluvial de Leticia, en el río Amazonas y su canal de acceso.
- Estudiar la construcción de los canales interesteros que unirán Tumaco con Buenaventura en la costa Pacífica de Colombia y definir el mecanismo para su concesión.
- Iniciar los estudios de la unión de las cuencas de la Orinoquia y la Amazonia, mediante la construcción de canales que unan las redes primarias, secundarias y terciarias y que finalicen con la posibilidad de navegar por todos los antiguos territorios nacionales de Colombia, con base en las normas ambientales.
- Efectuar obras de destronque, limpieza, defensa y mantenimiento en los canales navegables no susceptibles de ser transferidos al sector privado.

- Desarrollar programas de señalización y balizaje que garanticen la seguridad de la red fluvial y faciliten la navegación.
- Promover el uso de equipos modernos que permitan el transporte de un mayor volumen de carga, utilizando un bajo calado.
- Fortalecer la organización institucional de las divisiones de las cuencas fluviales y sus respectivas inspecciones, que reportan a la Dirección General de Transporte Fluvial del Ministerio de Transporte, de manera que se mejore el control y la supervisión del tráfico fluvial en los ríos de Colombia.
- Mejorar y modernizar el marco normativo existente que regula el tráfico fluvial, los permisos para operar las navieras y las normas de seguridad.
- Reforzar la acción de Cormagdalena, mediante la finalización de la entrega de los puertos, muelles y equipos que actualmente administra el Ministerio de Transporte.

Los proyectos bajo modalidad de concesión:

- Puerto La Banqueta sobre el río Meta
- Canalización raudales sobre el río Meta y río Magdalena
- Mantenimiento y reparación muelle flotante de Leticia
- Proyecto canales interesteros del Pacífico
- Muelle multimodal de Quibdó.

Adicionalmente se tiene proyectada una serie de obras (45 proyectos) en temas como:

Realización de obras de defensa de los ríos para controlar la erosión y las crecientes:

- Construcción de muelles
- Dragados para recuperar y mejorar los canales navegables.

Las obras anteriores han sido identificadas y se realizarán de acuerdo con el presupuesto con que se cuente.

b. Financiación

Ante las dificultades financieras por las que atraviesa el Estado, el Ministerio de Transporte a través de su Dirección General de Transporte Fluvial, utilizará recursos del Fondo de la Paz para obras en municipios y regiones azotadas por la violencia y asesorará técnicamente a los alcaldes y gobernadores en la elaboración de proyectos, sujetos de ser financiados por el Fondo Nacional de Regalías.

En las obras mayores, el mantenimiento y la operación de los proyectos sujetos a concesión, los aportes provendrán de los inversionistas nacionales y extranjeros.

6. Transporte multimodal

◆ *Objetivos*

- Impulsar el uso de los corredores multimodales de forma tal que se creen economías de escala que permitan incrementar la competitividad de las exportaciones de carga de vocación propia.

◆ *Estrategias*

- Establecer una conexión multimodal nacional para el sistema de transporte, que permita aprovechar las ventajas comparativas que cada uno de los modos ofrece.

7. Transporte urbano

◆ *Estrategias*

La política de transporte urbano nacional estará orientada hacia la creación de instrumentos que incentiven a los municipios para la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental. Para ello se buscará romper la inercia que motiva la preferencia de las administraciones locales por la expansión de la capacidad de la infraestructura frente a la adopción de soluciones operativas de bajo costo y mayor impacto. Adicionalmente, se apoyarán iniciativas que castiguen el uso del automóvil en zonas urbanas y que a la vez ofrezcan alternativas a los usuarios para utilizar el transporte público para acceder y

movilizarse en dichas zonas, bajo condiciones de velocidad y comodidad adecuadas.

Para alcanzar los objetivos propuestos el gobierno nacional apoyará a las ciudades en el diseño y formulación de planes de transporte. Estos planes estarán basados en estudios integrales de demanda, criterios de ordenamiento urbano y racionalidad económica y ambiental. Como resultado de este proceso, la nación a través del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Desarrollo y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación respaldará los procesos de estructuración de proyectos piloto en los cuales las ciudades propongan la implantación de acciones fiscales, de gestión, pública y privada, y de inversión que promuevan la racionalización de los sistemas de administración de tráfico, maximicen la utilización de la infraestructura existente, reduzcan los costos de expansión vial y desestimen el uso del automóvil en las zonas urbanas.

La nación no puede continuar aportando recursos para financiar los proyectos de transporte urbano. Esta es una responsabilidad del orden municipal. Por ello, se promoverán acciones legislativas tendientes a facilitar la creación de fuentes para la financiación de proyectos de transporte por parte de los municipios y eliminación del sesgo que la actual normatividad crea en relación con el apoyo de la nación y su participación en proyectos que no constituyen soluciones efectivas de mínimo costo. Se buscará además que la ley otorgue instrumentos para garantizar que los recaudos por concepto de impuesto de timbre y rodamiento no se desvíen hacia municipios en los cuales no circulan los vehículos gravados.

Sin embargo, en cumplimiento del documento Conpes 2932 de junio 25 de 1997 y teniendo como tope las vigencias futuras contempladas para el metro de Bogotá y el tren ligero de Cali, el gobierno nacional hará los aportes correspondientes acorde con el avance de los proyectos.

Si los estudios técnicos así lo estiman y la demanda lo justifica se prestará apoyo institucional a las iniciativas municipales para la ejecución de proyectos de transporte público basados en la utilización de vías exclusivas de buses, cuando estos proyectos consideren integralmente los aspectos de diseño y control operativo con los de la infraestructura. Igual tratamiento se dará a las iniciativas municipales en proyectos que consideren la utilización de modos ambientalmente amigables como la bicicleta y los vehículos que utilicen el gas natural o el GLP como combustible.

Se diseñará, con el concurso de las universidades, estructuras de administración de tráfico que puedan ser adoptadas por las ciudades como alternativa de solución a sus problemas de transporte. Estas nuevas estructuras no deberán implicar el aumento de las plantas de personal municipal, para lo cual se crearán incentivos

al sector privado para la financiación y operación de los sistemas de administración y control de tráfico. Adicionalmente, se buscará el estímulo a la demanda por servicios especializados de ingeniería de tráfico, el cual permitirá a las universidades reorientar sus esfuerzos para formar el recurso profesional que requiere la administración de tráfico.

El gobierno nacional colaborará institucionalmente en el diseño de instrumentos financieros que permitan a las ciudades contar con los recursos financieros necesarios para adelantar, en el corto plazo, proyectos de transporte urbano acordes con los objetivos de política ya mencionados. El diseño de estos instrumentos se complementará con la adecuación de la legislación y la regulación existente, de manera que las ciudades puedan utilizar los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina, la implantación de peajes urbanos u otros tipos de cargos a los usuarios para el repago de los costos financieros y de capital que resulten de habilitar la pronta ejecución de los proyectos.

◆ *Reposición de equipos*

La inexistencia en el pasado de programas efectivos de reposición del parque automotor de servicio público ha llevado a un progresivo envejecimiento de los vehículos, con su consecuente efecto sobre la seguridad y la comodidad del usuario. Así mismo se generan efectos adicionales asociados a un alto consumo de combustible, una alta emisión de gases contaminantes y una baja confiabilidad en la prestación del servicio.

La expectativa de recibir subsidios o exenciones de la nación como requisito para impulsar un programa masivo de reposición ha dilatado históricamente la efectiva solución del problema, lo cual unido a la falta de claridad y continuidad con que el tema ha sido tratado ha llevado a que la legislación promulgada al respecto no haya tenido una efectiva aplicación.

Basados en que el transporte, como sector productivo, debe generar la recuperación del capital invertido en los vehículos utilizados, se hace necesario identificar, en las estructuras tarifarias de los servicios ofrecidos, el rubro que permita constituir una fuente de ahorro de largo plazo, que deberá sustentar el programa de reposición de los vehículos en cuestión.

Este ahorro de largo plazo, debidamente canalizado y administrado en un fondo, permite la generación de los créditos correspondientes y debe servir también como mecanismo financiero para el pago de la chatarra que se genere como consecuencia de la salida del servicio de los vehículos más antiguos. Por lo

demás, el ahorro generado por el propio sector del transporte permite superar la discusión sobre la necesidad de contar con estímulos del presupuesto nacional. El programa de reposición a través de estos fondos especializados deberá complementarse con la creación de un mecanismo de seguros y de garantías que faciliten e incentiven la reposición del equipo y deberá ser debidamente estructurado y vigilado por el Ministerio de Transporte, con el apoyo del IFI y el Fondo Nacional de Garantías.

B. MINAS Y ENERGÍA

El sector minero energético genera un importante impacto en la actividad económica y el sector externo. Prueba de ello es su aporte en más de una tercera parte de las divisas generadas por todas las exportaciones del país. Adicionalmente, contribuye de manera importante a impulsar procesos de crecimiento en las distintas regiones, ya que dinamiza las características productivas y sociales de los entes territoriales.

Con el fin de incrementar el volumen de exportaciones es fundamental reactivar las actividades de exploración y explotación de crudo, impulsar el desarrollo de la industria petroquímica, promover y racionalizar el uso de la infraestructura de transporte y embarque de carbón y así pro pender por la apertura de nuevos mercados para la exportación de carbón coque y antracítico. En el sector minero, se apoyará la creación de industrias de transformación de minerales como el oro y las esmeraldas, creando mayor valor agregado a la exportación de estos recursos.

A pesar de haberse adelantado profundos procesos de reestructuración institucional que han llevado a los subsectores eléctrico y gasífero sean más competitivos, que cuenten con un marco regulatorio que permita la inyección de nuevos capitales y la participación de un mayor número de agentes, es importante seguir avanzando en la prestación económica y confiable de tales servicios, los cuales cumplen un papel importante en el desarrollo económico y social del país. Por ello es indispensable continuar con la consolidación de la actividad regulatoria y de control en la prestación de los servicios de infraestructura, con el fin de atenderlas imperfecciones del mercado y el funcionamiento de los monopolios naturales.

Dado que los energéticos son un insumo básico para el sector productivo, se requiere fortalecer las acciones regulatorias tendientes a: (i) optimizar la estructura de precios con el fin de dar señales óptimas para la expansión; y (u) mejorar la confiabilidad del sistema y la calidad del servicio. Estas actividades se complementarán con la creación y consolidación de mercados físicos y financieros para los energéticos, con el fin de reducir su costo y mejorar su disponibilidad.

De otra parte, a fin de aumentar la competitividad de la industria colombiana, a través del programa de eficiencia energética que lidera la Unidad de planeación minero-energética, UPME, se apoyarán las acciones necesarias para incrementar la productividad de las industrias energointensivas, mediante la implantación de nuevas prácticas y tecnologías de racionalización y uso eficiente de la energía.

De igual forma, es necesario modificar el régimen de cobro y distribución de regalías, con el fin de disponer de: (i) un mecanismo flexible que pueda ser dirigido hacia las actividades prioritarias dentro del desarrollo del sector, como son la promoción de la minería y el desarrollo de la infraestructura asociada a los proyectos mineros, y (u) un mecanismo variable que considere en su definición aspectos tales como el conocimiento de las reservas, volumen de producción, impacto ambiental y social de su actividad y tipo de tecnología, entre otros. Lo anterior es factor decisivo para la financiación de inversiones a escala territorial, para incentivar el desarrollo de nuevos proyectos de explotación de recursos naturales, para la conservación del medio ambiente y para la distribución eficiente de los recursos entre las diferentes regiones.

Lo anterior se cumplirá en armonía con un marco de política ambiental claro y coherente, que permita el desarrollo sostenible y la viabilidad técnica y económica de las actividades del sector.

Para aumentar la competitividad de las regiones, las acciones que se adelantarán en el sector son las siguientes:

1. Minería

Con el fin de contribuir con los logros de los objetivos sectoriales encaminados a incrementar la competitividad del sector se presenta la necesidad de plantear los siguientes objetivos: (i) promover e incentivar las actividades de exploración y explotación mineras; (u) apoyar la conformación de mercados formales para la comercialización de minerales; (iii) desarrollar propuestas legislativas que promuevan la dinámica del sector; (iv) fortalecer institucionalmente las entidades sectoriales, y (y) enmarcar dentro del desarrollo sostenible las actividades del sector.

Para disponer de mecanismos técnicos en la formulación de políticas que incentiven la participación de nuevos inversionistas privados, en los programas de exploración y explotación del potencial minero del país, se estudiarán novedosos mecanismos de participación privada en la exploración de minerales y se canalizarán recursos de regalías para la exploración y promoción de la minería en cabeza de INGEOMINAS y la Empresa Nacional Minera Ltda., respectivamente.

La principal estrategia para resolver las limitaciones en la comercialización de 'los minerales es la promoción de una adecuada infraestructura, haciendo especial énfasis en una infraestructura moderna y eficiente de transporte y embarque para el carbón¹⁰, que permita incrementar la competitividad en las diferentes regiones carboníferas mediante una disminución importante en los costos, incorporando economías de escala. Adicionalmente, el gobierno centrará sus acciones en: (i) crear vínculos ínter gremiales con el propósito de facilitar los instrumentos de comercio que permitan a los empresarios mineros competir con sus productos y fortalecer los canales de comercio con entes análogos en el exterior; (u) promover iniciativas dirigidas a desarrollar proyectos que consideren usos alternativos de los minerales y generen valor agregado a la industria en las actividades previas a la exportación, y (iii) estimular la demanda interna de minerales, en especial la de carbón.

Por su parte, la legislación vigente en su totalidad no se ajusta a las políticas y estrategias a largo plazo, puesto que carece de definiciones para los papeles del Estado y del sector privado. Para resolver esta problemática y ajustar la legislación minera a la nueva Constitución, la legislación ambiental y la nueva estructura institucional, el gobierno continuará el desarrollo de un nuevo código de minas que proporcione una normatividad transparente, dinámica y ágil, que presente mecanismos de contratación atractivos para la inversión extranjera, que maximice los beneficios para la nación y que estén a tono con la nueva realidad del país, respetando y protegiendo las minorías étnicas, sin ceder su derecho a la explotación de los recursos naturales de su propiedad.

Las entidades gubernamentales se concentrarán en las funciones de fiscalización, control y regulación del sector, incrementando, a través del Ministerio de Minas y Energía, los mecanismos de seguimiento de los proyectos de inversión y del cumplimiento de la normatividad por parte de cada uno de los grupos homogéneos. Para garantizar el desarrollo de este esquema, el Estado buscará los mecanismos que le permitan enajenar su participación en empresas que desempeñen la actividad de explotación minera, particularmente en Carbocol, y consolidará la fusión de ECOCARBÓN y MINERALCO en la Empresa Nacional Minera Ltda., administradora de los recursos mineros de propiedad de la nación.

El desarrollo de los proyectos mineros estará sustentado en un plan minero ambiental previamente concertado y valorado por las autoridades

¹⁰ La comercialización del carbón se ve afectada por las limitaciones de capacidad en los modos existentes y en las instalaciones portuarias, sólo Puerto Bolívar, Puerto Zúñiga y American Port Co. tienen capacidad en sus instalaciones para el cargue de buques tipo Cape, y por el atraso de treinta años de la infraestructura que genera sobrecostos por la no utilización de las ventajas comparativas de cada modo de transporte.

correspondientes, garantizando la implantación de las acciones prioritarias contenidas en los programas de agua y de gestión ambiental sectorial de la propuesta de política nacional ambiental. Las estrategias en el marco ambiental estarán encaminadas al manejo adecuado de los vertimientos químicos en las actividades de explotación y beneficio de metales preciosos y a la continua aplicación del concepto de tecnologías limpias especialmente en carbón eléctrico. La eficiencia técnica y el desempeño ambiental se desarrollarán a partir de la aplicación del conocimiento que proveen los programas de investigación y desarrollo tecnológico.

2. Electricidad

El modelo de desarrollo que se plantea a través del subsector eléctrico tiene como objetivo: (i) consolidar el marco regulatorio, de tal forma que exista un mercado que dé señales económicas eficientes permitiendo que la expansión del sector sea auto sostenible, sin requerirse la asignación de recursos del presupuesto nacional; (ii) fomentar la existencia de nuevos agentes en el mercado que promuevan una verdadera competencia al interior del sector; (iii) evaluar esquemas alternativos para el desarrollo de programas de energización en las zonas rurales aisladas, que conlleven a incrementar la cobertura en estas áreas, optimizando los recursos de la nación e incentivando la inversión de recursos de nuevos agentes; y (iv) solucionar los problemas financieros de las empresas estatales que amenazan la integridad financiera de todo el sistema, a través de la incorporación de nuevos inversionistas al capital de las empresas, evitando la transferencia de ineficiencias y sobrecostos a los usuarios.

De esta forma se continuará con la promoción de nuevos agentes estratégicos en las empresas de generación y distribución, permitiendo asegurar una adecuada prestación del servicio y creando condiciones para la expansión, de acuerdo con señales de mercado y de costos marginales de largo plazo. Igualmente, se diseñarán nuevos esquemas que permitan una mejor asignación de los recursos actuales y la obtención de recursos frescos a través de nuevos inversionistas en la operación de los sistemas no interconectados.

A nivel de transmisión se iniciarán convocatorias para la expansión y operación de la infraestructura de transmisión, en condiciones de competencia y se adelantarán las acciones para llevar a niveles justificables las restricciones actuales del sistema de transmisión nacional.

Para fortalecer las acciones mencionadas anteriormente es necesario: (i) desarrollar nuevos instrumentos normativos que permitan la diversidad energética en la expansión de generación, que eliminen las distorsiones de precios y subsidios entre energéticos; (ii) consolidar la regulación en cuanto a la calidad del

servicio y establecer acciones regulatorias para lograr que las empresas cumplan oportunamente con sus obligaciones mercantiles; (iii) fortalecer la autonomía en las decisiones de las comisiones de regulación; (iv) continuar el fortalecimiento y descentralización de la gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en sus funciones de vigilancia y control, apoyada por la participación de la sociedad en los comités de desarrollo y control social de las empresas de servicios públicos; (y) promover independencia entre los intereses de los diferentes agentes y la actividad de administración del sistema de intercambios comerciales¹¹; y (vi) reforzar la eficiencia de la operación del mercado mayorista y el desarrollo de mercados futuros y derivados, que permita la aplicación de instrumentos de cobertura.

El uso racional y eficiente de la energía constituye una de las herramientas fundamentales para garantizar la satisfacción óptima de la demanda, la adecuada utilización de los recursos disponibles, la reducción de los costos de la factura energética y la disminución de los impactos ambientales en el uso y producción de la energía.

Por la composición del consumo de energía en el país, el programa de Uso Racional de Energía, URE, concentrará sus esfuerzos en: (i) estimular ahorros mediante la sustitución de gasolina por gas combustible en transporte vehicular; (ii) crear facilidades financieras, tecnológicas y regulatorias para aprovechar el potencial de cogeneración, y (iii) desarrollar metodologías de ahorro en los subsectores más representativos de la industria.

3. Gas

Por sus bondades económicas, energéticas y ambientales, el gas natural continuará incrementando su participación en la oferta de energéticos del país. No obstante, el dinámico crecimiento de este subsector impone grandes retos al Estado y la industria para llevar a cabo una planeación integrada que permita el uso racional de las reservas naturales. El crecimiento de la demanda del sector industrial dependerá de la competitividad de los precios del gas frente a otros energéticos sustitutos y de la reglamentación ambiental.

En dicho sector los esfuerzos del gobierno estarán orientados a revisar el marco regulatorio existente, el cual debe enfocarse a: (i) definir la estructura de precios del gas en boca de pozo, que permita la recuperación de los costos de exploración y explotación del recurso, y que igual mente involucre el costo de oportunidad de utilización del mismo; (u) definir un esquema tarifario en transporte de gas que

¹¹ Con este propósito se adelantará la separación de las funciones de administración del SIC de Inter conexión Eléctrica S.A.

incentive la expansión del sistema, sin necesidad de aportes del Estado; (iii) revisar los contratos de suministro y transporte de gas para mejorar la competitividad del sector y no dar señales equivocadas de mercado en generación eléctrica; (iv) crear un mecanismo de información único para todos los agentes del sector; (y) reglamentar esquemas que permitan optimizar el desarrollo de la actividad de almacenamiento diario y estacional de gas, para garantizar la seguridad del suministro.

Las acciones anteriores se acompañarán de una reestructuración institucional que permita un manejo independiente de las actividades de expansión, despacho y liquidación de los intercambios comerciales del mercado mayorista de gas. Para el logro de este propósito será necesario adecuar las funciones y estructura de ECOGAS.

La seguridad física en el suministro y el desarrollo regulatorio de la calidad del producto serán elementos claves en la agenda del Ministerio de Minas y Energía, la CREG y demás entidades competentes.

La dinámica del sector hace necesario modernizar las prácticas de comercialización, contratación, abastecimiento de la demanda y divulgación de la información. En este sentido, se considera que el grado de desarrollo de la industria permite conformar un mercado mayorista de corto plazo de excedentes de gas y de capacidades de transporte, así como de opciones contractuales para la comercialización del producto.

Para atender esta problemática será necesario restringir la comercialización conjunta del gas en contratos de asociación, desarrollar un esquema independiente de ECOPETROL para la comercialización del gas de regalías, eliminar las restricciones que puedan generar los cargos de transporte, estudiar la viabilidad de establecer mercados regionales con países vecinos, analizar la conveniencia de liberar los precios en boca de pozo para todos los productores del energético, y desarrollar un código de distribución orientado por los mismos principios que se adoptaron para el sector eléctrico.

De otra parte, el gobierno nacional apoyará las iniciativas que desarrollen las autoridades municipales y distritales para el uso de gas natural en transporte vehicular. La conveniencia del uso de gas natural comprimido (GNC) o GLP como combustible automotor, dependerá de sus beneficios ambientales, de su seguridad, y de su disponibilidad. Así mismo se promoverá el desarrollo de gas natural comprimido para la atención de aquellas localidades que por su tamaño y localización con respecto a la red de transporte de gas lo haga aconsejable.

El desarrollo de la industria de gas natural irá acompañado también de un desarrollo paralelo de la industria de gas licuado de petróleo. Para lograr este propósito, se estudiarán los aspectos regulatorios y de infraestructura que hagan viable la importación y transporte de este producto, con miras a la conformación de un mercado de gas licuado del petróleo, GLP, sin intervención regulatoria en su comercialización.

4. Petróleo

Las reservas descubiertas en Colombia ascienden a 7.290 millones de barriles (Mbls) y las reservas remanentes ascienden a 2.577 Mbls. Para el 2002, en un escenario en el que no se presenten nuevos descubrimientos, la relación reservas-demanda indica que las remanentes no alcanzarán a satisfacer la totalidad de la demanda local, siendo necesaria la importación de hidrocarburos para suplir el déficit.

El efecto económico que se generaría sobre el país al pasar de ser un país exportador de crudo a un país importador y al disminuir la producción de crudo podría tener un impacto económico negativo, en términos de crecimiento del PIB, reducción de ingresos por regalías para las entidades territoriales, reducción del nivel de inversión pública financiada con recursos provenientes del sector hidrocarburos y efecto negativo en la balanza comercial.

Para evitar que Colombia se convierta en un país importador de crudo y satisfacer la demanda local se requiere descubrir más de 2.000 Mbls entre 1999 y 2002 y 4.000 Mbls para 2002-2007, así como adelantar un plan de recuperación de las reservas existentes.

Lograr estas metas requiere intensificar la actividad de exploración en el país, considerando que se cuenta con más de 18 cuencas sedimentarias comprendidas dentro de áreas activas e inactivas, con una extensión aproximada de 1.036.400 Km que representan un potencial de reservas de 37 mil millones de barriles. A la fecha, solamente 112.600 Km del total de áreas sedimentarias se encuentra en exploración, equivalentes al 9.23% del área total y en producción el 1.63%, quedando el 89.1% de la extensión total de cuencas sedimentarias por explorar.

En el cumplimiento de las metas de mediano plazo, año 2002, se requiere entregar en exploración un mínimo de 50 bloques anuales para identificar 110 áreas prospectivas por año, que se convierten en 75 prospectos para perforación de mínimo 50 pozos anuales. Con un factor de éxito del 20%, la perforación de 50 nuevos pozos por año podría llevar al descubrimiento de 500 millones de barriles año, en promedio.

Para alcanzar las metas de exploración, desarrollo y producción previstas para el próximo cuatrienio (véase cuadro siguiente), se requieren inversiones superiores a doce billones de 1999.

	1999	2000	2001	2002	Total
Pozos exploratorios A-3	38	50	60	65	213
Reservas nuevas (MBL)	380	500	600	650	2130
Producción de crudo (KBDC)	856	860	791	839	
Producción acumulada de crudo por año (MBL)	312	314	289	306	1221

El monto de inversión privada que se requiere partiendo de la capacidad de inversión de ECOPETROL y la capacidad real de canalizar recursos del sector privado debe considerar factores internos y externos que afectan dicha capacidad, incluidos: (i) nivel de competitividad colombiano frente a otras alternativas de inversión, comparando el *Governinent Take* de Colombia frente al de otros países¹²; (ii) condiciones del entorno local, orden público, proceso de paz y política petrolera, marco regulatorio para la expedición de licencias ambientales, entre otros; (iii) coyuntura de precios del crudo y su efecto sobre la inversión privada en el sector; (iv) condiciones actuales de los contratos de asociación contra otras alternativas de asociación.

Más del 60% del total de la inversión prevista para el sector hidrocarburos en los próximos cuatro años se destinará a inversiones de exploración y desarrollo de campos, mientras que un 35% se destinará a refinación y petroquímica.

Las metas trazadas en relación con las actividades de refinación implican la ejecución de inversiones por un valor superior a 7 billones de 1999. Con estas inversiones se podría ampliar la capacidad instalada de producción de gasolinas y bencinas en 53 KBDC, y la producción de destilados medios en 34 KBDC.

Las inversiones previstas para refinación y distribución de combustibles implican la producción de derivados de mayor valor agregado en las plantas locales, que podrán destinarse a abastecer el mercado de insumos petroquímicos en Colombia y a incentivar el desarrollo de esta industria. La gran participación del negocio de refinación y petroquímica obedece a la proyección de enormes inversiones del sector privado en el desarrollo de proyectos petroquímicos y su participación en las actividades de refinación.

Dado que se espera una significativa participación de recursos privados en el desarrollo de la refinación y la industria petroquímica será necesario diseñar un

¹² Colombia presenta uno de los mayores niveles de *Governinent Take* a escala mundial (80-90%)

marco regulatorio que permita la creación de un mercado abierto, eficiente y competitivo, que promueva y desarrolle las condiciones para atraer capital privado.

La política de largo plazo implica la revisión de los términos contractuales y económicos de la actividad de exploración y explotación, con el objeto de fomentar el nivel y el ritmo de la actividad exploratoria, para permitir que el sector compita por el capital privado en las mismas condiciones que los demás países. La meta de inversión no es sostenible en las condiciones actuales de los contratos de asociación, ni tampoco con los niveles históricos de inversión privada en exploración y explotación.

Por tanto, se requiere revisar la política sobre participación obligatoria de ECOPETROL en nuevos contratos de asociación y el porcentaje de participación estatal. Como quiera que no es fácil plantear un cambio en las tasas de impuestos aplicables al sector, es indispensable reducir la participación inicial de ECOPETROL en los contratos, manteniendo la aplicación del Factor R, revisando el régimen de regalías y aplicando tasas diferenciales dependiendo del tamaño, ubicación y del volumen producido en los campos.

La estrategia de mediano plazo, 1998-2002, debe concentrarse en explotación más que exploración, con el fin de aplazar dos o tres años el riesgo de abastecimiento previsto para el 2004, incentivando la firma de contratos de producción incremental para todos los campos, asociación y operación directa, en los que resulte viable la inversión para incrementar la curva de producción básica.

Se evaluará la posibilidad de incluir en estos contratos un mecanismo para el reconocimiento de la inversión de exploración al asociado, para el caso en que sea necesario perforar pozos adicionales, no de desarrollo, sino de exploración, dentro del programa de inversiones presentado por el oferente.

De igual forma, el programa de producción incremental también podrá extenderse a todos los contratos de asociación vigentes, planteando mecanismos contractuales que permitan regular únicamente la producción incremental. Adicionalmente, para acelerar la actividad de exploración en contratos firmados hace más de tres años, que pueden concluir la exploración en tres años adicionales, y acelerar la inversión de desarrollo de los campos, se puede plantear una reducción de la tasa de regalías para producción del período 2004-2006, o mayor, para campos cuya comercialización se declare a partir de la fecha de promulgación de la ley.

La estrategia de largo plazo se enfoca hacia las actividades de exploración, descubrimiento de nuevas reservas que aseguren el abastecimiento de los próximos diez años, generando condiciones homogéneas para todos los tipos de

contratos de asociación y todas las cuencas sedimentarias, de modo que para cada compañía sea indiferente, en términos de rentabilidad, invertir en un área o en otra, o firmar un contrato de asociación o uno de producción incremental, sin perder de vista que existen áreas o contratos que implican un mayor riesgo y, por ende, deberán ofrecer mayores retornos. Lo anterior permitiría que cada compañía invierta en el tipo de contrato o en el área para la cual está mejor preparada, en términos de conocimiento geológico o tecnología requerida para la exploración y desarrollo, o por la existencia de instalaciones aledañas que pueden generar economías en la operación del campo.

Se estudiará la viabilidad de extender a todos los contratos de asociación el tratamiento del reembolso de costos de exploración previsto en los contratos, con incentivos para gas, en el sentido de ceder el 100% de los derechos sobre la producción de ECOPETROL hasta que se reembolse el 50% de los costos de exploración al asociado.

Frente a las metas trazadas y teniendo en cuenta que la actividad de exploración-explotación de hidrocarburos se realiza a través de ECOPETROL, entidad que podrá desarrollar dicha actividad directamente o en asociación con terceros, debe determinarse la *capacidad real* del Estado colombiano para cumplir las metas de inversión trazadas, partiendo de: (i) la capacidad de inversión de ECOPETROL, teniendo en cuenta la generación interna de caja proyectada y la capacidad de apalancamiento de la empresa, incluyendo nueva deuda directa y financiación por el lado del activo vía *farm-outs* y titularizaciones de derechos sobre producción futura; (u) la capacidad real de atraer capital privado para nuevos proyectos de exploración y explotación. En las condiciones actuales, de los contratos de asociación, y de precio del crudo, es imposible atraer capi tal privado para proyectos con perspectivas menores de 200 Mbbls por campo. Lo anterior es preocupante, porque a pesar de la alta prospectividad de las áreas, en la mayoría de las cuencas el tamaño de los pozos promedio oscila entre 10 y 50 Mbbls.

Es importante destacar la participación del gobierno para optimizar el manejo de las licencias ambientales en el corto plazo, para lo cual se plantea fijar como una condición precedente para el cumplimiento de la cláusula 5, obligación de exploración, el otorgamiento de la licencia ambiental, de modo que el asociado no deba empezar a realizar inversiones en exploración hasta tanto no se obtenga la licencia. Así mismo se plantea el desarrollo de algunas actividades no sujetas a licencia ambiental, sísmica, estudios geológicos, de modo previo a la licencia. Si la licencia no se otorga en el plazo máximo previsto por la ley, entonces las partes podrán terminar el contrato, o declarar fuerza mayor, de modo que se suspenda el cumplimiento de las obligaciones del asociado y los plazos contractuales, para no afectar el plazo de la etapa de producción, plazo que hoy no es prorrogable bajo ninguna circunstancia.

Lo anteriormente expuesto implica adelantar una profunda reorientación de las labores de la industria estatal petrolera en las demás actividades de la cadena de producción de hidrocarburos, la adopción de nuevas estructuras de precios y marco normativo que permita la participación de agentes privados en la actividad de transporte, con la eliminación de los subsidios existentes, así como en las actividades de refinación y almacenamiento. De igual forma, se evaluará la conveniencia de adoptar mecanismos que le permitan a ECOPETROL participar en asociaciones estratégicas con el sector privado para el desarrollo de proyectos en transporte, almacenamiento y refinación de hidrocarburos.

Por otra parte, será necesario reglamentar el libre acceso a redes de transporte existentes y la participación de cualquier agente en la construcción, operación y financiación de la nueva infraestructura de transporte. En refinación, la eliminación de subsidios y la implantación de una estructura de costos transparente para cada uno de los bienes y servicios de la cadena de producción petrolera será elemento fundamental para incentivar la participación privada en el desarrollo de nueva capacidad de refinación en el país, o para la importación de derivados, cuando las condiciones del mercado y los costos internos de estos productos no comprometan la seguridad del suministro de los bienes y servicios que actualmente ofrece la empresa estatal petrolera.

Un aspecto fundamental en la estrategia planteada lo constituye la necesaria autonomía administrativa y presupuestal que requiere ECOPETROL para asumir los retos planteados y para operar en igualdad de condiciones con nuevos agentes privados en buena parte de las actividades de la industria. Para ello se buscará focalizar las responsabilidades de definición de política, fortaleciendo la capacidad planificadora de las entidades no ejecutoras. Igualmente, es indispensable crear mecanismos financieros de cobertura así como de gestión, que le permitan a ECOPETROL tener capacidad de inversión en el largo plazo y garantizar su viabilidad administrativa y financiera.

Finalmente, se revisará la conveniencia de continuar con el Fondo de estabilización petrolera frente a la coyuntura fiscal y financiera actual.

C. TELECOMUNICACIONES

Las acciones gubernamentales durante los últimos años han estado dirigidas a aumentar el cubrimiento, modernizar la infraestructura y diversificar la oferta de servicios. Durante este período ha sido significativo el crecimiento del sector dentro de la economía nacional, con inversiones crecientes que pasaron del 0.77% al 1.48% del PIB de 1991 a 1997. En materia de telefonía, el país pasó de contar con alrededor de 2.8 millones de líneas al inicio de la presente década a 6.5

millones de líneas a finales de 1997, lo que arroja una densidad telefónica de 16.2 líneas instaladas por cada cien habitantes y posiciona a Colombia como uno de los primeros cinco países de América Latina con mayor densidad telefónica¹³. El número de empresas prestadoras del servicio telefónico se ha duplicado, reflejando el crecimiento del mercado y el interés del sector privado de participar en la prestación y administración del servicio.

Sin embargo, a pesar de la alta densidad telefónica promedio que presenta el país, el servicio telefónico está concentrado en las ciudades más grandes, con la consecuencia de que en los municipios pequeños y en el sector rural la cobertura del servicio es insuficiente.

Adicionalmente, existe una importante debilidad institucional de las empresas estatales del sector, TELECOM, ADPOSTAL e INRAVISIÓN, que ha obstaculizado los procesos de modernización y transformación de estas empresas, que hoy en día enfrentan serias dificultades financieras y operacionales, al tiempo que se han visto afectadas por la pérdida de mercado frente a la competencia por parte de otros operadores.

Los problemas institucionales del sector han ocasionado que el país se encuentre rezagado en la liberalización del mercado, la implementación de nuevos servicios y le han restado competitividad al sector de las telecomunicaciones frente a países latinoamericanos con niveles similares de desarrollo.

En el caso de las telecomunicaciones es importante destacar la relación existente entre éstas y el desarrollo económico y su importancia estratégica en la globalización de la economía, como sector productivo y como apoyo a las demás actividades económicas, en especial a las exportaciones.

En la presente década, esta área ha aumentado su influencia en el terreno económico, social y cultural, los cambios tecnológicos han traído nuevos servicios y reducciones importantes de costos, ha crecido la participación privada en el sector y la competencia ha aumentado los niveles de eficiencia. En la etapa de la globalización de las economías, las telecomunicaciones se vuelven pieza fundamental para la inserción del esquema productivo colombiano dentro de las prácticas comerciales que generan las nuevas tecnologías.

◆ *Objetivos*

¹³ De acuerdo con el Reporte Mundial de Competitividad del IMD para 1998, la densidad telefónica en algunos países latinoamericanos es Argentina 18.9; Chile 18.1; Venezuela 12.8; Brasil 11.5 y México 9.4.

- ◆ Para que el sector de telecomunicaciones contribuya al aumento de la productividad y la competitividad y a consolidar el proceso de descentralización que se ha propuesto en el nuevo modelo de desarrollo, el Plan debe proponer estrategias encaminadas a generalizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios de comunicaciones, al tiempo que el cubrimiento de los mismos abarque la totalidad del territorio nacional. Es igualmente importante garantizar la buena calidad y la prestación eficiente de estos servicios, ya sea por parte de operadores locales, regionales o nacionales. Para lo anterior, las acciones gubernamentales tendrán como objetivos los siguientes: (i) cobertura nacional de los servicios de telecomunicaciones; (ii) fortalecer el marco regulatorio e institucional del sector; (iii) consolidar la liberalización del mercado; (iv) fomentar la participación privada de nuevos actores en la prestación de los servicios; y (v) propiciar el desarrollo de la infraestructura colombiana de la información.

- ◆ *Estrategias*

- ◆ *Cobertura nacional de los servicios de telecomunicaciones.* Para garantizar a todos los ciudadanos el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, es necesario contar con una política clara, con fiabilidad y de largo plazo que garantice el incremento de la cobertura y la universalización de los servicios. Para ello, el Ministerio de Comunicaciones elaborará y pondrá en marcha un Plan nacional de servicio universal de largo plazo, vinculando al sector privado en el financiamiento y operación de los proyectos.

Así mismo, se dará especial prioridad al desarrollo de la telefonía social comunitaria y se promoverá el desarrollo del servicio de telefonía rural, de tal manera que se atiendan todas las cabeceras municipales, y todas las cabeceras de los corregimientos, inspecciones de policía y caseríos.

El Ministerio de Comunicaciones propenderá para que la población discapacitada del país tenga posibilidad de acceso a los servicios de telecomunicaciones.

Para estos propósitos se fortalecerá el Fondo de Comunicaciones con los recursos obtenidos de las concesiones de telefonía móvil celular que se recaudaron para los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Los recursos del Fondo de Comunicaciones se utilizarán para financiar la instalación, operación y mantenimiento de proyectos de telecomunicaciones sociales y la incorporación de nuevos desarrollos tecnológicos que faciliten la extensión de los servicios.

La existencia de una plataforma de telecomunicaciones con buena cobertura en el sector rural facilitará el desarrollo de programas educativos, culturales y de salud por parte de otras agencias del Estado y la misma comunidad.

De otra parte, se impulsará el proceso de modernización y ampliación de la cobertura de los canales públicos de televisión y de la Radiodifusora Nacional de Colombia. En materia de correos se establecerá la zonificación postal en el país para buscar la mejor eficiencia en la operación de los servicios postales.

- ◆ *Fortalecer el marco regulatorio e institucional del sector.* Para lograr la consolidación del mercado de las telecomunicaciones, es necesario establecer un régimen general de telecomunicaciones que teniendo como objetivo final el beneficio y la protección del usuario, promueva el desarrollo de éstas con base en una sólida organización institucional que cumpla las funciones de planeación, regulación y control de tal manera que fomenten y preserven las condiciones necesarias para la actuación eficiente de los distintos operadores de los servicios

Adicionalmente se buscará que las empresas públicas que han operado tradicionalmente en mercados monopólicos y algunas de ellas con estructuras comerciales que no garantizan su viabilidad en el largo plazo, sean reorganizadas y adecuadas al nuevo entorno de competencia, aprovechando sus ventajas comparativas, su experiencia y su infraestructura instalada.

El Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión actuarán en estrecha colaboración, unificando criterios de regulación frente al desarrollo y convergencia tecnológica de los diferentes servicios.

La intervención estatal en el sector deberá promover una estructura industrial que tenga en cuenta las tendencias tecnológicas, incentive la eficiencia, la diversidad y la calidad de los servicios, mediante la competencia en su prestación y la vinculación del sector privado.

- ◆ *Consolidar la liberalización del mercado de telecomunicaciones.* Al incentivar la competencia en la totalidad de los servicios de telecomunicaciones aparecerán nuevas redes y actores y se generarán beneficios a los usuarios en términos de mejoras en la calidad y disminución de tarifas, lo que promoverá la masificación de los servicios a escala local, regional, nacional e internacional.

Como parte de la consolidación de los procesos de apertura y liberalización de los diferentes mercados los servicios básicos de telecomunicaciones internacionales se podrán prestar también en gestión indirecta.

- ◆ *Fomentar la participación privada de nuevos actores en la prestación de los servicios.* Para fomentar el desarrollo de las telecomunicaciones en el país se promoverá la participación de nuevos actores en la prestación de nuevos servicios y la inversión extranjera en el sector.

Con el fin de contar con el capital requerido para realizar las inversiones en expansión y modernización de las redes telefónicas se apoyarán los procesos de iniciativa regional para la capitalización y enajenación de activos en las empresas locales, buscando siempre que los beneficios de estos procesos se transfieran a los usuarios finales.

Con la adjudicación de nuevas concesiones de servicios de telecomunicaciones, como los Sistemas de comunicaciones personales, PCS, el gobierno promoverá la competencia en la prestación de los servicios móviles y una nueva política de licenciamiento y administración del espectro radioeléctrico que incentive la competencia, la eficiencia técnica, la innovación tecnológica, la disminución de tarifas y la maximización del bienestar público, al tiempo que se obtendrán nuevos ingresos por concepto del otorgamiento de las concesiones.

- ◆ *Propiciar el desarrollo de la infraestructura colombiana de la información.* La infraestructura colombiana de la información deberá cumplir un papel fundamental en el apoyo a los gobiernos departamentales y locales en el desempeño de sus funciones, a los establecimientos educativos y a la comunidad en general para contribuir a potenciar su desarrollo económico y social e incentivar el aumento de la competitividad regional. El Estado promoverá acciones concretas de política, concertadas y coordinadas con el sector privado, que aceleren la utilización de la infraestructura de información actualmente instalada y propicien su desarrollo. Estas acciones deberán incluir el desarrollo y uso de la infraestructura a escala regional. Para ello, se promoverán acciones dirigidas a abrir espacios de participación a las comunidades regionales en el desarrollo y aprovechamiento de estos servicios.

En este sentido se cuenta con la ventaja competitiva de que buena parte de las redes de telecomunicaciones instaladas en el país son de tecnologías digitales, lo que facilitará la prestación de nuevos servicios de telecomunicaciones e informática. En este sentido, los operadores locales deben aprovechar estas ventajas e incentivar la prestación de nuevos servicios de fácil acceso a las comunidades.

En este orden de ideas la regulación deberá generar estímulos y obligaciones a los operadores de servicios de telecomunicaciones, para que faciliten y promuevan el uso de su infraestructura de red y de sus servicios por parte de centros educativos, organizaciones comunitarias, centros de salud y demás estamentos que incentiven el desarrollo de la sociedad.

La infraestructura de información brindará a las comunidades la autonomía y las herramientas necesarias para que asuman la orientación de sus propios procesos económicos, sociales y políticos, fortaleciendo la competitividad regional.



TURISMO

El turismo es uno de los fenómenos socioeconómicos más importantes de la segunda mitad del siglo XX. Como producto del aumento del tiempo libre y el ingreso disponible en las sociedades de mayor desarrollo relativo, el turismo se ha convertido en una actividad masiva y en un bien de consumo de primera necesidad. Durante 1997 representó un movimiento internacional de 612 millones de turistas, con un crecimiento en el flujo de turistas de 2.84% y un gasto de 443 billones de dólares, que representaron un incremento en los ingresos por turismo del 2.15% respecto al año anterior.

Entre 1993 y 1997, la industria turística registró un ritmo de crecimiento promedio anual en arribos de 4.3% y un incremento promedio anual de los ingresos percibidos del 8.4% anual.

En 1997 los ingresos por turismo generaron un poco más del 8% del total de exportaciones de bienes y casi el 35% del total mundial de exportaciones de servicios.

La Organización Mundial de Turismo ha realizado proyecciones que indican que el total de turistas internacionales alcanzará la cifra de 661 millones en el año 2000 y 937 millones en el 2010, lo que significa que casi se duplicará el volumen de la actual corriente de turistas internacionales en quince años.

Con base en el gran potencial turístico de la costa Caribe colombiana, el gobierno ha decidido incluir dentro del Cambio para construir la paz una propuesta de desarrollo turístico para esta región, que puede ser imitada por otras regiones del país. Con este fin, el presente documento incluye también algunos lineamientos básicos de una política sectorial para el turismo.

A. DIAGNÓSTICO

Pese a sus riquezas naturales y a sus diversos atractivos, Colombia no ha llegado a posicionarse como un país turístico, probablemente por los graves problemas de imagen que la agobian. Aunque si bien es cierto que no se debe hablar de países turísticos sino de regiones y zonas turísticas, a nivel mundial se considera que un

país es turístico cuando las llegadas internacionales a su territorio ascienden a la cifra de 2.2 millones de turistas, meta de la que Colombia dista bastante.

El incremento en el número de llegadas de turistas en el país pasa de una tasa de crecimiento del 9.5% en 1996 a una tasa negativa de -4.3% en 1997, situación que revela la crisis que afronta el sector y que hace necesario adoptar medidas inmediatas tendientes a su recuperación.

A continuación se presentan algunos datos sobre la participación del turismo en la economía colombiana:

- La participación del sector hoteles y restaurantes en el PIB descendió.
- La participación del turismo en la balanza de pagos revela una tendencia de crecimiento constante en el período 1994-1997.
- El total de ingresos por servicios y transferencias en la balanza cambiaria entre 1990 y 1997 registra una tasa de participación del 14.75% en promedio, mostrándose la mayor tasa en 1992 y situándose en el 24.89%, para iniciar una etapa descendente hasta ubicarse en el 6.04% en 1997.
- La inversión extranjera en el rubro de restaurantes y hoteles tuvo un crecimiento constante entre 1993 y 1996, alcanzando el mayor nivel en este último año al superar los catorce millones de dólares. En 1997 se presenta un fuerte descenso en la inversión extranjera en este rubro presentándose un crecimiento negativo de -55.9% con respecto a 1996.
- En 1997 el sector de agencias de viajes, hoteles y restaurantes turísticos generó ingresos por 1.6 billones de pesos.

Analizado el comportamiento del sector puede afirmarse que el turismo en Colombia afronta una serie de problemas. Los más graves, además de la imagen negativa del país en el exterior y la inseguridad, pueden concretarse en la pérdida de competitividad y en el deterioro de los destinos turísticos tradicionales.

Por su capacidad de generar divisas el turismo es un factor importante en el incremento de las exportaciones, para ello se plantean estrategias que incrementen la competitividad y fomenten la inversión extranjera en el sector turístico.

B. OBJETIVOS

El turismo tiene un importante potencial para contribuir al desarrollo nacional y apoyar el logro de las metas en el campo económico, social, cultural y político. Igualmente es un factor de desarrollo para aquellas regiones del país que gozan de vocación turística y muy especialmente de los distritos turísticos de Cartagena y Santa Marta, y el archipiélago de San Andrés y Providencia.

El objetivo general de la política sectorial es recuperar y fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos colombianos para coadyuvar a la generación de empleo, la captación de divisas y el fomento al desarrollo regional, contribuyendo a mejorar la calidad de vida, el nivel de educación y la conservación de los recursos naturales en los destinos o regiones turísticas y sus áreas de influencia.

Se consagran como objetivos específicos de la política sectorial de turismo los siguientes:

◆ *Recuperar la capacidad competitiva del sector*

El diagnóstico presentado sobre el turismo en Colombia evidencia que día tras día el producto turístico colombiano es menos competitivo tanto por precio, como por la calidad del producto especialmente desde el punto de vista ambiental: deterioro de las playas, invasión del espacio público y demás, esta circunstancia aunada al problema de imagen que afronta el país desde hace varios años, que lo ha estigmatizado como un destino turístico peligroso, hacen necesario adoptar medidas inmediatas que contribuyan a la recuperación de los destinos turísticos preponderantes y a mejorar la imagen de Colombia en el exterior.

◆ *Consolidar la oferta y la demanda turística*

El turismo al igual que otras actividades económicas requiere para su desarrollo de la existencia de unas condiciones mínimas, sin las cuales el desarrollo turístico no puede tener lugar. Por ello, es importante que la política turística así como sus estrategias se establezcan bajo el concepto de destinos turísticos o de regiones turísticas. Esto supone admitir que el país no es en su totalidad turístico y que existen diferentes realidades y potencialidades turísticas a lo largo de todo el país. Esta premisa nos lleva a la necesidad de reforzar los productos consolidados con oportunidades reales de rentabilidad, consolidación que contiene un criterio de definición de prioridades.

La consolidación de la oferta y la demanda turística existente se logrará a partir de la creación e integración de valores agregados a los destinos, variedad de servicios y atractivos, puesta en valor de recursos turísticos desaprovechados,

nuevas actividades y mayor calidad general y específica a cada producto, así como la integración de productos que permitan atender las expectativas de la demanda.

Este objetivo busca añadir valor a los destinos turísticos preponderantes, distritos turísticos y archipiélago de San Andrés y Providencia, mejorar la calidad de los servicios que se prestan e incrementar la competitividad del producto a partir de su clara definición sol y playa, histórico-cultural, arqueológico, aventura, ecoturismo y demás.

Igualmente, se busca que cada región o destino turístico consolide su producto definiéndolo claramente y determinando su demanda, teniendo como fundamento los factores que fundamentan su competitividad y su posición frente a la competencia.

◆ *Incrementar la captación de divisas por recepción de turismo*

Incrementar la captación de divisas en el país a partir del incremento del turismo receptivo, mediante el reconocimiento del carácter exportador del turismo y llevando a cabo una estrategia de promoción que permita difundir adecuadamente los principales destinos con el fin de que se aumenten el número de turistas y su gasto.

Igualmente, se establecerán los mecanismos que permitan promover, en forma competitiva, la inversión extranjera en las zonas francas de Barú y Pozos Colorados, en las diversas modalidades que consagra el estatuto de inversiones internacionales, incluyendo la posibilidad de invertir en la adquisición de bienes inmuebles y en sociedades cuyo objeto sea la compra, venta y arrendamiento de inmuebles dentro de estas zonas francas.

Asimismo, se trabajará en mejorar la imagen turística del país y su posicionamiento en mercados internacionales emisores de turismo hacia el Caribe.

◆ *Mantener mejorar y ampliar el empleo en el sector turístico*

Es imperativo orientar el desarrollo turístico a la generación de nuevas fuentes de trabajo. Esto se logrará como resultado de la recuperación, desarrollo y consolidación del turismo, estableciendo políticas y líneas de acción dirigidas, a aprovechar al máximo la capacidad instalada, así como la riqueza de los recursos naturales y culturales.

Igualmente, la potencialidad de la actividad turística en nuevos destinos, como los orientados al turismo rural, son intensivos en la utilización de mano de obra.

Se requerirá de recursos humanos en mayor cantidad y más capacitados y calificados, que contribuyan a la ejecución de las actividades que se plantean necesarias para el desarrollo del turismo, donde participen distintas áreas institucionales y los sectores público, privado y social.

◆ *Fomentar el desarrollo regional*

Se impulsarán las iniciativas de los gobiernos departamentales y municipales que hagan posible la concurrencia del sector público, el sector privado y la nación a programas que vinculen a los distritos turísticos y al archipiélago de San Andrés y Providencia con sus regiones de influencia, reconociendo el valor de sus atractivos y propiciando su desarrollo armónico y sustentable.

Mediante el apoyo al desarrollo de las zonas francas turísticas se buscará el desarrollo de la región Caribe y la irrigación de los beneficios que se generen por esta actividad a las zonas de su influencia. Igualmente, el desarrollo de estos polos turísticos podrá servir como principal punto de atracción del turismo internacional, y plataforma para la entrada en estos mercados de otros destinos turísticos colombianos.

C. ESTRATEGIAS

Los actores principales de estas estrategias serán los propios prestadores de servicios turísticos con el apoyo de las entidades territoriales, el Viceministerio de Turismo, el Consejo Superior de Turismo, el Fondo de Promoción Turística y las asociaciones y gremios de empresarios del sector. Las estrategias para cumplir los objetivos propuestos son las siguientes:

◆ *Reconocimiento del carácter exportador del turismo receptivo*

Las instancias gubernamentales correspondientes reconocerán explícitamente el carácter exportador del turismo receptivo.

Este reconocimiento implica ser consecuentes con el principio de la *no exportación de impuestos* y no gravar con el IVA a las empresas que prestan servicios de turismo receptivo.

◆ *Desarrollo de las zonas francas turísticas*

Como zonas francas turísticas se encuentran las de Barú y Pozos Colorados. Sin embargo, hasta la fecha estas zonas no han iniciado su desarrollo, por lo cual se hace necesario efectuar una revisión de éste régimen y detectar los motivos que han impedido su adecuado desarrollo. Adicionalmente, es importante buscar mecanismos que compensen el des equilibrio y la competencia desigual que se puede generar, en zonas aledañas, entre los prestadores de servicios ubicados dentro de la zona franca y los que se encuentran fuera de esta, como sería la aplicación del Plan Vallejo.

Para propiciar el desarrollo de estas zonas se revisará y ajustará su régimen legal y se determinará la viabilidad de extender los beneficios de este régimen a los distritos turísticos, señalados como tales por la Constitución de 1991.

Con esta estrategia se busca el incremento de la inversión extranjera, apoyar el desarrollo regional e incrementar la oferta de empleo tanto durante la etapa de construcción y desarrollo como en la etapa de operación.

◆ *Impulso y consolidación de nuevos productos turísticos*

Dadas las nuevas motivaciones de la demanda turística nacional e internacional que busca crecientemente los espacios naturales y rurales se apoyarán las acciones de desarrollo turístico en las regiones cuyo atractivo turístico así lo recomiende especialmente en aquellas donde estas nuevas formas de trabajo se encuentran más avanzadas.

◆ *Promoción de la oferta turística en los mercados más accesibles y de mayor rentabilidad*

La promoción y comercialización de los productos nacionales se enfocará hacia los segmentos del mercado nacional e internacional de más pronta respuesta y rentables, para garantizar el ingreso de divisas y la creación de empleos.

El propósito de esta estrategia es recuperar el mercado doméstico, fomentar las corrientes turísticas internacionales hacia Colombia aumentando el volumen de turistas, el promedio de estadía y el gasto turístico.

◆ *Desarrollo del turismo sustentable*

La competitividad deberá lograrse a partir de políticas de sustentabilidad del desarrollo, por lo que el criterio básico de la competitividad del turismo colombiano será la preservación de los atractivos turísticos y su contribución para elevar la

calidad de vida de las poblaciones residentes en las regiones con vocación turística.

Es necesario identificar alternativas que favorezcan el desarrollo regional y consecuentemente el beneficio de las comunidades con base en la utilización racional y ordenada de los recursos naturales. Por ello, es necesario promover las prácticas de protección del medio ambiente natural y cultural, reconociendo tanto el valor que tienen en sí mismas, como su estrecha interdependencia con las actividades turísticas, con el fin de optimizar su potencial de aprovechamiento actual y garantizar su preservación.

La sustentabilidad no se limita a la exclusiva conservación. Comprende el uso productivo de los recursos naturales a largo plazo; la valoración de los procesos sociales; la participación de las comunidades en las decisiones, los beneficios directos que reciben por tal participación; y los soportes tecnológicos que son necesarios para hacer sustentable el uso de los recursos.

Por ser el sector económico de mayor crecimiento a nivel mundial el turismo tiene gran interés en la supervivencia del planeta y una gran responsabilidad para llevar a la práctica los objetivos del Programa 21, Plan de acción medioambiental adoptado por 182 naciones en la Cumbre de la tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. Asimismo, la conciencia y el interés mundial surgido por los impactos ambientales de las actividades productivas exige el desarrollo de productos que permitan la integración de la ecología y la cultura con la economía.

La política turística colombiana deberá concebir al turismo sustentable como una importante estrategia para aumentar la competitividad, conjugando la capacidad para implementar actividades productivas rentables con la recuperación, conservación y mejoramiento de la calidad del medio ambiente natural y de las condiciones de vida de las comunidades locales.

Se requiere de un proceso de planeación y gestión integrada del sector privado con las distintas instancias gubernamentales para desarrollar proyectos armónicos con el medio ambiente y para una prestación responsable de servicios en las áreas naturales y culturales de valor turístico.

◆ *Fomento de la calidad y rentabilidad*

La calidad se impone en la actualidad como una estrategia competitiva imprescindible en el mercado turístico. Las mayores exigencias de la demanda y la creciente aparición de destinos, productos y servicios altamente competitivos así lo revelan. Por este motivo, se desarrollará una estrategia basada en la

elevación de los niveles de calidad de los equipamientos y los servicios de los subsectores de la industria turística colombiana fijando una senda de desarrollo competitivo basado en la calidad.

◆ *Promoción del turismo doméstico*

Dado el elevado volumen del mercado turístico nacional y por ser este el mercado natural de los productos turísticos colombianos se implementará una política de promoción para el mercado interior con la finalidad de captar diferentes y nuevos segmentos de turistas y recuperar aquellos que ya no hacen turismo en Colombia.

Esta estrategia conseguirá: (i) fortalecer el turismo doméstico, especial mente en el escenario actual en que por efectos de tasa de cambio al colombiano le resulta más costoso viajar al exterior; (u) generar un sentimiento en la población que lo incline a conocer primero su país y sus distintos atractivos y (iii) concientizar a la comunidad de la importancia del turismo.

◆ *Coordinación y cooperación público-privada*

Siendo la actividad turística una industria compleja en la que intervienen diversos actores se requiere la creación, modificación y fortalecimiento de instrumentos y mecanismos de coordinación y cooperación al interior del sector público central, de éste con los gobiernos departamentales y municipales; así como entre el sector público y el sector privado y la vinculación con organismos de cooperación internacional.

Se propiciará un nuevo esquema de relacionamiento entre los sectores público y privado, en el cual el sector empresarial y sus gremios tengan participación en las instancias de decisión.

Este nuevo esquema de cooperación público-privada se fundamentará en los principios de coparticipación, coinversión y corresponsabilidad.

Esta estrategia pretende evitar la dispersión de esfuerzos y la duplicidad de actividades, así como beneficiar al país con herramientas internacionales como son los programas de cooperación.

D. POLÍTICAS

Para lograr el crecimiento del sector y colocarlo en una posición competitiva se hace necesario considerar unos destinos y regiones turísticas preponderantes, determinadas por su volumen de oferta, su contribución a la generación de

empleo, la captación de divisas, la capacidad para impulsar la productividad y competitividad regional, así como la existencia de infraestructura turística que facilite su recuperación, pro moción y crecimiento.

De los turistas ingresados al país en 1995 y 1996, sólo vinieron aproximadamente trescientos veinte mil en viaje de placer. Al examinar las cifras brutas sin contabilizar ingresos por fronteras terrestres, la mayor proporción de los visitantes corresponde a viajeros que vienen por negocios y convenciones. Entre ese segmento y los colombianos residentes en el exterior que regresan de vacaciones, suman un 73% del total de los trescientos veinte mil. Es decir, que sólo un 27% de los turistas visita el país por motivos diferentes.

De la porción de turistas que llega al país por motivos de recreación y descanso 42.18% visita Cartagena, 8.33% Santa Marta, 15% San Andrés, 25.33% Bogotá; 4.22% Cali, 3.33% Medellín y 1.33% Barranquilla.

Considerando que los viajeros por motivos de negocio y visita a familiares no responden estrictamente a estrategias de promoción y competitividad, el incremento de las corrientes turísticas motivadas por recreación deben enfocarse a la costa Caribe, siendo esta región la que concentra la mayoría de los turistas internacionales. Por ello es necesario realizar acciones e inversiones en los destinos preponderantes de esta región.

La amplia competencia que se presenta globalmente por captar turismo internacional hace necesario reforzar los productos consolidados con oportunidades reales de rentabilidad, son éstos la plataforma para la atracción inicial del turismo internacional y partiendo de una experiencia positiva del turista generar interés por conocer otros productos turísticos colombianos.

Abordando de una forma realista el desarrollo del turismo en el país, necesariamente se debe volcar la mirada hacia la costa Atlántica. No puede ser de otra manera, ya que los destinos turísticos del Caribe tienen un crecimiento continuado en los mercados internacionales, cuentan con infraestructura hotelera y ofrecen un rendimiento inmediato muy necesario.

De otra parte, las amenazas que pesan sobre la costa Caribe como son el deterioro ambiental y la apertura de Cuba al mundo exterior, isla con atractivos similares al principal destino turístico, Cartagena de Indias, hacen necesario adoptar medidas inmediatas de inversión en infraestructura y ejecución de estrategias y políticas que permitan recuperar la capacidad competitiva de los destinos preponderantes.

Con fundamento en las consideraciones anteriores se determinan como destinos preponderantes los siguientes:

- Distrito Turístico de Cartagena de Indias
- Distrito Turístico de Santa Marta
- El archipiélago de San Andrés y Providencia
- La zona franca de Barú
- La zona franca de Pozos Colorados.

Se precisa que las ciudades y regiones que se han seleccionado se plantean como ejes del desarrollo turístico de regiones aledañas. La estrategia consiste en establecer zonas de influencia a partir de los destinos principales, que deberán actuar como *efecto demostración* acelerando el desarrollo turístico del resto de las regiones y destinos del país.

Lo anterior no obsta para reconocer que siendo el turismo una industria altamente sensible a factores endógenos y exógenos y a fluctuaciones por motivos imprevisibles es necesario reconocer que el alto volumen de turismo interno es en sí mismo una ventaja competitiva que hay que preservar, porque es un elemento estratégico para precaverse de eventuales crisis.

Considerando que el país está atravesando por un estricto proceso de ajuste fiscal las políticas que se establecen en desarrollo de las estrategias planteadas con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se basan en la optimización de los instrumentos y herramientas con las que cuenta el sector turístico.

Las políticas y programas por desarrollar son:

- Organización y coordinación institucional
- Fomento y desarrollo
- Promoción turística y mercadeo
- Desarrollo del recurso humano
- Competitividad y modernización

- Nuevos productos

1. Organización y coordinación institucional

Considerando que en el sector turístico participan diversos sectores gubernamentales del orden nacional y regional es necesario contar con una política que permita aunar esfuerzos, evitar la duplicidad de gestiones y optimizar los esquemas existentes. Para ello se proponen las siguientes acciones:

a. Organización administrativa

La ley 300 de 1996 dotó al sector de un nuevo esquema administrativo que necesita algunas modificaciones y ajustes para su buen funcionamiento, para ello se tomarán medidas en los siguientes aspectos:

- ◆ *Registro nacional de turismo.* Está establecido como el mecanismo de control y de información del sector turístico. Por ello, se impulsará su correcto funcionamiento. Previa evaluación de su estado actual, se considerará su delegación de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 61 de la ley 300 de 1996.
- ◆ *Otras instancias institucionales.* El Consejo Superior de Turismo revisará el desempeño de las instancias institucionales creadas por la ley 300 de 1996 y recomendará los mecanismos para su buen funcionamiento.

b. Coordinación intersectorial

Lograr la coordinación interministerial, intergubernamental y con los gremios del sector en el diseño, desarrollo y aplicación de las políticas planteadas para el sector turístico. Para ello el Ministerio de Desarrollo Económico adelantará las siguientes acciones:

- ◆ *Consejo Superior de Turismo.* Se consolidará como escenario propicio para la cooperación y coordinación intersectorial que requiere el turismo. Con este fin se revisará su composición y se efectuarán las modificaciones necesarias para garantizar su adecuado funcionamiento y una mayor participación del sector privado empresarial. Adicionalmente, se vincularán a este Consejo representantes de Proexport y Coinvertir.
- ◆ *Coordinación.* Se fomentará la participación del sector privado, a través de sus agremiaciones y asociaciones, en el análisis y definición de políticas inherentes al sector con miras a trabajar en conjunto para el logro de objetivos comunes.

- ◆ *Apoyo a la descentralización.* El Viceministerio de Turismo será el mecanismo de enlace entre las entidades territoriales y la nación en aspectos turísticos.
- ◆ El Viceministerio de Turismo recopilará, en un breve lapso, los planes de turismo de los departamentos y municipios que se hayan expedido en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 300 de 1996 y las regulaciones que las asambleas departamentales hayan expedido con fundamento en el numeral 2 del artículo 300 de la Constitución política, con el objeto de establecer acciones conjuntas de apoyo a las regiones e identificar programas que redunden en beneficio de las regiones y de la industria turística, y preservar la vigencia y aplicación de la ley 300 de 1996.
- ◆ *Alianza para el turismo sustentable.* Siendo la sustentabilidad requisito necesario para la competitividad del sector el Viceministerio de Turismo liderará la conformación de un grupo de trabajo interdisciplinario que labore en forma coordinada en el desarrollo de políticas para el turismo sustentable y garantice la acción coordinada del Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y el Ministerio de Desarrollo en aspectos relacionados con el desarrollo del ecoturismo y la preservación del medio ambiente.

c. Cooperación internacional

El Viceministerio de Turismo, a través de la división de estudios especiales y relaciones internacionales, buscará y evaluará las posibilidades de cooperación internacional para el sector turístico y establecerá los mecanismos pertinentes para que las posibilidades de cooperación internacional sean difundidas entre los segmentos interesados en su aprovechamiento.

d. Relaciones internacionales

El Ministro de Desarrollo Económico, en el ámbito de su competencia, y en conjunto con las instancias gubernamentales correspondientes, establecerá los acuerdos internacionales tendientes a fortalecer los esquemas de promoción del país como destino turístico y la adecuada atención de los servicios públicos, particularmente del transporte aéreo.

Igualmente, se fortalecerá la presencia de Colombia en el exterior, para ello se revisará el papel de los consejeros de turismo en el exterior y se promoverán alianzas estratégicas con Proexport y con las aerolíneas colombianas para utilizar sus oficinas como puntos de promoción de Colombia.

2. Fomento y desarrollo

En el próximo cuatrienio debe adelantarse una serie de acciones tendientes a fomentar el desarrollo del sector y su fortalecimiento como sector económico; para esto se proponen las siguientes acciones:

a. Regulación y estímulos al sector

El sector turístico requiere para su recuperación el reconocimiento y modificación de algunas normas legales, entre las que se destacan:

- ◆ *Carácter exportador.* En forma prioritaria los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior presentarán a consideración del Congreso de la República las modificaciones legales tendientes a reconocer y reglamentar el carácter exportador de los servicios turísticos prestados a extranjeros en Colombia.
- ◆ *Zonas francas.* El Comité de Zonas Francas, de que trata el artículo 21 de la ley 300 de 1996, revisará la regulación sobre zonas francas turísticas y recomendará los ajustes y modificaciones necesarias para su efectivo desarrollo.
- ◆ *Distritos turísticos.* El Ministerio de Desarrollo liderará, en coordinación con el sector privado, la reglamentación, en virtud del artículo 328 de la Constitución política, de los distritos turísticos de Cartagena y Santa Marta, estableciendo las medidas para la recuperación del sector.
- ◆ *Régimen legal del archipiélago de San Andrés y Providencia.* El Ministerio de Desarrollo con la cooperación del sector privado revisará el régimen legal del departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, especialmente el decreto 2672 de 1992 y la ley 47 de 1993, y presentará a consideración de las instancias correspondientes los ajustes necesarios para permitir la adecuada prestación de los servicios turísticos.
- ◆ *Inversión extranjera.* El Ministerio de Desarrollo propondrá al Conpes las modificaciones pertinentes al estatuto de inversiones internacionales para fomentar la inversión extranjera en el sector turístico y en inmuebles con destino al desarrollo de proyectos turísticos.
- ◆ *Ordenamiento territorial.* El Viceministerio de Turismo brindará asistencia a las regiones y departamentos para utilizar los mecanismos previstos en la ley 388 de 1997, ley de ordenamiento territorial y sus decretos reglamentarios en la

ejecución de proyectos turísticos, la preservación del patrimonio cultural, natural, ambiental, histórico y arquitectónico.

Igualmente, se apoyará a las regiones, especialmente a los distritos turísticos, para que el plan de ordenamiento territorial, que deben expedir en virtud de la ley 388 de 1997, contemple las medidas necesarias para la recuperación, preservación y buen manejo del espacio público.

- ◆ *Manejo de playas.* El Ministerio de Desarrollo coordinará, en conjunto con las entidades competentes, el establecimiento del régimen para el adecuado uso, mantenimiento y conservación de las playas, así como para contratar su manejo con el sector privado mediante el sistema de concesión o cualquiera otro que se considere conveniente. En forma prioritaria se desarrollará esta acción en los distritos turísticos.

b. Financiación e inversión

Se establecerán alternativas de financiación para el sector turístico que fomenten la inversión en el sector. Las acciones al respecto serán promovidas por el Ministerio de Desarrollo ante el IFI y BANCOLDEX con el apoyo del sector privado. Las acciones propuestas son las siguientes:

- ◆ *Líneas de crédito para las PYME.* Establecimiento a través del IFI de líneas de crédito destinadas a las pequeñas y medianas empresas del sector.
- ◆ *Reactivación de proyectos.* Creación de programas de financiamiento dirigidos a terminar o reactivar proyectos turísticos viables interrumpidos o desactivados por problemas financieros.
- ◆ *Atracción de inversión extranjera.* Coinvertir, con el apoyo del Viceministerio de Turismo y del sector privado, elaborará un programa para promover la inversión extranjera en el sector turístico, especialmente para el desarrollo de las zonas francas turísticas.

c. Información, estadística e investigación

Las acciones de información, estadística e investigación se orientarán a conocer el impacto del turismo en la creación de empleos, la generación de divisas y el desarrollo regional. Estas actividades serán desarrolladas por el Viceministerio de Turismo a través de su división de información, estadística y registro nacional de turismo.

- ◆ *Sistema de información.* El Viceministerio de Turismo, con fundamento en el registro nacional de turismo, establecerá un sistema de información, estadística e investigación sobre el sector.
- ◆ *Centro de Información Turística, Centur.* El Ministerio de Desarrollo Económico pondrá en funcionamiento este Centro y adoptará los correctivos necesarios para su buen funcionamiento.

d. Facilitación

En el seno del Consejo de facilitación turística se coordinarán y concertarán programas tendientes a la simplificación administrativa, la desregulación y la descentralización de los trámites que tienen que realizar los visitantes a Colombia y los prestadores de servicios turísticos, creando mecanismos ágiles. Para esto se tomarán acciones en los siguientes campos:

- ◆ *Consejo de facilitación turística.* Este Consejo, creado por el artículo 10 de la ley 300 de 1996 y presidido por el Ministro de Desarrollo, revisará su reglamento, efectuará los ajustes necesarios en su composición y establecerá un conjunto de programas tendientes al cumplimiento de sus objetivos.
- ◆ *Cruces fronterizos.* Se revisará la operación binacional de los cruces fronterizos, para elaborar propuestas sobre el establecimiento de trámites, horarios y personal suficiente que permitan atender eficiente mente a los turistas fronterizos.
- ◆ *Registro nacional de turismo.* Se agilizará la operación del registro.

3. Promoción turística y mercadeo

Las acciones en este tema se orientarán a generar demanda turística hacia el país, dirigiendo la promoción hacia los segmentos y regiones emisoras más rentables y de mayor potencial hacia Colombia.

a. Imagen de Colombia en el exterior

Siendo la imagen de Colombia en el exterior uno de los mayores problemas que afronta el país para la captación de turistas internacionales la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística coordinará con las distintas entidades gubernamentales los mecanismos para desarrollar una campaña en pro de la imagen de Colombia en el exterior. En esta campaña se involucrarán

principalmente el Fondo de Promoción Turística, Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Proexport.

La campaña se dirigirá a los mercados emisores de principal interés para el país, atendiendo criterios objetivos de segmentación de productos y de mercados.

b. Política de promoción turística

Se concertará y coordinará, a través del Comité directivo del Fondo de Promoción Turística, el diseño de la política de promoción, contemplando mecanismos que permitan incrementar y racionalizar la inversión de los recursos. Para ello, se adelantarán las siguientes acciones:

- ◆ *Orientación.* El Viceministerio de Turismo coordinará con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, el establecimiento de programas de promoción por destinos turísticos preponderantes y sus regiones, orientados hacia sus principales mercados y segmentos de atención.
- ◆ *Recuperación de destinos.* La entidad administradora del Fondo de Promoción Turística diseñará una política de promoción y competitividad para la recuperación de los destinos preponderantes de Cartagena, Santa Marta y el archipiélago de San Andrés, la cual se ejecutará con cargo a los recursos del Fondo y la cual debe fundamentarse en la segmentación de productos y de mercados.
- ◆ *Evaluación.* Se establecerán mecanismos para evaluar el impacto de las campañas de promoción turística nacional e internacional.

c. Consolidación del Fondo de promoción turística

Siendo el Fondo un esquema novedoso en el cual confluyen recursos del sector público y privado para la promoción turística y el fortalecimiento de la competitividad se deberán adelantar una serie de acciones para consolidar este mecanismo y apoyar sus labores. Para esto se establecerán los mecanismos para garantizar los aportes del gobierno nacional con destino al Fondo de Promoción Turística de acuerdo con la ley 300 de 1996.

4. Desarrollo del recurso humano

La competitividad del producto turístico y el mejoramiento de la calidad están estrechamente ligados a la capacitación y profesionalización de los trabajadores del sector.

Por esto se establecen acciones de formación, capacitación y profesionalización del recurso humano que contribuyen al fortalecimiento del sector y a elevar la calidad de vida del personal vinculado a la industria turística. Para esto se establecen las siguientes acciones:

a. Formación y capacitación

El Comité de capacitación del sector turístico, creado mediante la ley 300 de 1996, analizará los mecanismos y las acciones para:

- ◆ Realizar un inventario de los programas de enseñanza turística que se están impartiendo actualmente en Colombia en los distintos niveles.
- ◆ Formular recomendaciones para reformar la enseñanza en una triple línea: (i) modernización de su contenido; (ii) definiendo con nitidez su objetivo, y (iii) ajustándola a las necesidades efectivas de la industria turística.
- ◆ Incorporar nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza.
- ◆ Estimular la formación de docentes de alta calidad.

b. Centro de Hotelería del Sena

El centro de hotelería del Sena reorientará sus actividades en dos sentidos: (i) fortalecimiento de los programas de formación y capacitación; y (ii) desarrollo del instituto tecnológico de turismo que investigue y coordine las actividades internas y externas que puedan aportar tecnología de uso turístico y propicie el desarrollo de programas y proyectos encaminados a la incorporación de nuevas tecnologías.

El Sena promoverá la orientación del Centro hacia una capacitación de calidad en consonancia con las necesidades del sector. En su concepción y operación este Centro tendrá las siguientes características: (i) estará definido con parámetros de flexibilidad y adaptabilidad; (ii) será interactivo y punto de encuentro de la acción pública y de las empresas del sector; (iii) mediante la investigación y el análisis estará atento a las evoluciones y transformaciones que experimenta el mercado turístico; (iv) será pragmático y experimental, con énfasis en la formación práctica y en la demostración de procesos.

c. Régimen laboral

El Ministerio de Desarrollo, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y los gremios del sector privado, efectuarán un análisis de las disposiciones de índole laboral que generan un impacto negativo en la generación de empleo en el sector y pondrán a consideración de las instancias correspondientes las recomendaciones pertinentes.

d. Cultura turística

El Sena desarrollará programas de formación de una cultura turística entre los estudiantes, empresarios, trabajadores y residentes en los destinos turísticos preponderantes con el propósito de sensibilizar a las comunidades receptoras frente al turismo.

e. Educación media técnica en turismo

El Comité de capacitación creado por la ley 300 de 1996 establecerá las recomendaciones para el desarrollo de programas de educación media técnica en turismo, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 115 de 1994, en los colegios y escuelas oficiales localizados en los destinos preponderantes.

5. Competitividad y modernización

Se prevé un conjunto de acciones para impulsar la competitividad y la rentabilidad de las empresas turísticas que se orientarán en las siguientes direcciones:

a. Fortalecimiento de las estrategias de competitividad de las empresas y destinos o regiones turísticas

Siendo uno de los objetivos del Fondo de Promoción Turística de Colombia el fortalecimiento de la competitividad la entidad administradora propondrá, dentro de su plan anual de trabajo, un programa para el logro de este objetivo.

b. Mejoramiento de la calidad

Siendo la calidad un factor indispensable de competitividad y considerando que la ley 300 de 1996 establece algunas medidas sobre fomento y certificadoras de calidad, el Ministerio de Desarrollo revisará este tema con el sector privado para adecuarlo al campo de los servicios y apoyará las gestiones tendientes a determinar mecanismos idóneos para el establecimiento de estándares mínimos de calidad.

Igualmente, se establecerán normas sanitarias que apoyen la calidad de los servicios turísticos, especialmente para los establecimientos gastronómicos y expendios de comida.

Se trabajará también en el desarrollo de acciones de calidad sobre equipamientos y productos; acciones de mejora de la calidad medioambiental en destinos masivos y acciones de mejora de la calidad de los recursos humanos.

El Viceministerio de Turismo establecerá mecanismos que permitan brindar asistencia técnica a los empresarios del sector y a las entidades territoriales en aquellas áreas enfocadas a fortalecer la competitividad del sector.

c. Servicios públicos

Otro elemento esencial para la competitividad de los productos turísticos es el adecuado abastecimiento de los servicios públicos y su calidad. El Ministerio de Desarrollo promoverá el establecimiento de mecanismos de cooperación con las entidades territoriales para garantizar el adecuado abastecimiento de los servicios públicos.

d. Infraestructura

El Ministerio de Desarrollo Económico, en el ámbito de su competencia, y en conjunto con las demás instancias gubernamentales, realizará acciones en los siguientes frentes:

- ◆ *Fortalecimiento y calidad:* Fortalecimiento de la infraestructura urbana y el mejoramiento de la calidad del equipamiento turístico de los destinos preponderantes y sus regiones.
- ◆ *Red vial.* Conservación y mantenimiento de la red vial existente y su expansión de acuerdo con las necesidades de las regiones y distritos turísticos.
- ◆ *Servicios:* Mejoramiento de los servicios aeroportuarios, promoviendo las ampliaciones necesarias.

e. Transporte

Siendo el transporte insumo esencial para el desarrollo del turismo el Ministro de Desarrollo Económico en el ámbito de su competencia, y en coordinación con las instancias gubernamentales correspondientes, pro moverá acciones relacionadas con los siguientes aspectos:

- ◆ *Promoción de cruceros:* Establecer programas de promoción para facilitar el acceso de cruceros marítimos, el embarque y desembarque de pasajeros y la modernización de las terminales, especialmente en los distritos turísticos.
- ◆ *Modernización:* Impulsar un programa de modernización de las terminales aéreas, portuarias y de transporte terrestre.
- ◆ *Política aeronáutica comercial:* Establecer una política aeronáutica comercial que facilite el ingreso de vuelos charter al país y que contribuya a atender las necesidades del sector turístico y de los destinos turísticos preponderantes.
- ◆ *Capacidad aeronáutica:* Determinar la capacidad real del transporte aéreo de pasajeros hacia Colombia.

6. Nuevos productos

El turismo colombiano se ha caracterizado por la comercialización del producto sol y playa, y en los últimos años ha surgido interés por la configuración de nuevos productos que diversifiquen y complementen la oferta turística, como el ecoturismo en la Isla Gorgona.