

CAPITULO V

ANALISIS Y POLITICAS SECTORIALES

1. EDUCACION

EDUCACION

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

El sistema educativo colombiano está integrado por la educación sistemática y la asistemática

La educación sistemática la componen los niveles de educación primaria, secundaria y superior. Es de carácter oficial y privado. La primera es impartida en instituciones gubernamentales (sostenidas por la Nación, los Departamentos y los Municipios). La segunda es impartida en instituciones particulares, seculares y religiosas (sostenidas con sus propios ingresos y con subvenciones del Gobierno).

La educación asistemática no forma parte de la estructura de los tres niveles mencionados. Está constituida por dos grupos:

- a. El primer grupo lo constituye la educación para el desarrollo de la comunidad, que comprende alfabetización, educación fundamental y desarrollo de la comunidad propiamente. Es impartida por organismos oficiales, privados y la iglesia católica.
- b. El segundo grupo lo constituyen los cursos de capacitación y perfeccionamiento que realiza el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

1.2. Marco Institucional

La administración de la educación funciona a los niveles nacional, departamental y municipal, a través del Ministerio de Educación y de los establecimientos públicos descentralizados (nivel nacional), de las secretarías de educación departamentales y de los fondos educativos regionales (nivel departamental), y de las secretarías de educación municipal (nivel municipal).

- a. Ministerio de Educación Nacional

Le corresponde al Ministerio¹:

- Formular los criterios y las normas que deben orientar el desarrollo de la educación pública en todo el territorio nacional.
- Elaborar conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación los planes y programas de desarrollo de los servicios educativos y culturales.
- Coordinar la ejecución de los programas educativos.
- Promover la expansión y mejoras de la educación, la cultura y el deporte.
- Ejercer la inspección sobre la educación formal e informal.

- b. Establecimientos Públicos del Sector Educativo

¹ Decreto No. 3157 de diciembre 26 de 1968.

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales 'Francisco José de Caldas' COLCIENCIAS.
- Instituto Colombiano de Cultura, COLCULTURA.
- Instituto Caro y Cuervo.
- Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES.
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior. ICETEX.
- Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE.
- Instituto Colombiano de Pedagogía, ICOLPE.
- Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES.
- Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

c. A nivel regional se han creado los "Fondos Educativos Regionales", para atender el sostenimiento y expansión de los servicios educativos en los planteles oficiales de educación elemental, secundaria y de carreras intermedias. Los fondos son administrados por las autoridades de los respectivos Departamentos. Distrito Especial o Área Metropolitana, con la supervisión de un delegado del Ministerio de Educación.

2. DESARROLLO DEL SECTOR

Los indicadores más importantes de la situación educativa son el grado de analfabetismo y el nivel educativo general. En Colombia, estos dos índices han tenido variaciones sostenidas en los últimos años, como se podrá observar a continuación:

2.1. Analfabetismo

El porcentaje de analfabetismo (población mayor de 15 años) pasó del 37.7% en 1951, al 27.0% en 1964. Aunque el número absoluto presentó un incremento de 97. 260 personas durante el periodo, pues pasó de 2.429. 330 en 1951 a 2526.590 en 1964. El promedio de años cursados por persona en la población mayor de 15 años pasó, durante el mismo periodo, de 1.9 años a 3.0 años. En 1964, para las zonas urbana y rural respectivamente, el promedio era de 5. 1 y 1.7 años de educación. Las tasas de analfabetismo varían de manera muy marcada para los sectores urbano y rural, y de manera menos acentuada, si se comparan las cifras correspondientes para los dos sexos, así:

Cuadro No. 1
ANALFABETISMO DE LA POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS
1951 — 1964

	1951 %	1964 %
1. Analfabetismo Urbano	21.1	15.0
2. Analfabetismo Rural	49.6	41.3
3. Analfabetismo Masculino	35.0	25.2
4. Analfabetismo Femenino	40.2	30.5
5. Analfabetismo Total	37.7	27.0

Fuente: DANE: Censos de 1951 y 1964.

2.2. Nivel Educativo de la Población

a. Evolución de la matrícula

Los esfuerzos realizados para ampliar los cupos en todos los niveles pueden apreciarse en el notable crecimiento de la matrícula en cada uno de ellos, así:

Cuadro No. 2
EVOLUCION DE LA MATRICULA EN LOS TRES NIVELES
1950 - 1968
(En miles de estudiantes)

Nivel Educativo	1950	1955	1960	1965	1968	Tasa de Crecimiento anual
Primaria	808	1.236	1.690	2.270	2.696	6.6
Media	87	135	254	405	582	10.5
Superior	11	13	22	38	63	9.6

Fuente: DANE: Anuarios Generales de Estadísticas, Ministerio de Educación Nacional y Fondo Universitario Nacional: Estadísticas de la Educación Superior.

La mayor expansión en este período se registró en la educación secundaria. La tasa de crecimiento de la enseñanza primaria, a pesar de ser superior a la tasa de crecimiento de la población en edad escolar (7 a 12 años de edad), no ha alcanzado a absorber el déficit acumulado de niños sin acceso a la escuela.

b. Evolución de la Escolaridad

Los aumentos en el volumen de la matrícula se consideran de mayor importancia cuando ellos conllevan notables incrementos en las tasas de escolaridad². Dichas tasas miden la capacidad del sistema educativo para atender la población en edad escolar.

Cuadro No. 3
EVOLUCION DE LA ESCOLARIDAD EN LOS TRES NIVELES
1950 - 1968

Nivel Educativo	Tasa de Escolaridad		
	1960	1965	1968
Primaria	59.1	63.7	71.6
Media	9.8	14.0	19.3
Superior	1.6	2.5	3.5

Fuente: D. N. P. Con base en información DANE y Fondo Universitario Nacional.

Se observa que, a pesar del crecimiento progresivo de dicha tasa, aún se encuentra inatendida una gran proporción de la población (28.4% en 1968) en edad de asistir a la escuela primaria. Igualmente, las tasas para la educación media y superior, son muy inferiores a las alcanzadas en los países avanzados aún en otros países latinoamericanos de desarrollo similar al de Colombia.

c. Deserción en los tres niveles educativos

La medición de la eficiencia del sistema resulta, en términos generales, muy difícil de cuantificar; de ahí que se tomen algunos índices como simples indicadores entre los cuales

² La tasa de escolaridad es igual a la relación entre la población matriculada en un nivel de un grupo de edad y la población total del mismo grupo de edad.

el principal es la deserción. La de terminación de sus causas sirve igualmente para mostrar algunas de las principales fallas del sistema educativo.

Cuadro No. 4
DESERCION EN LOS TRES NIVELES
1955 – 60 y 1961 – 66

Nivel Educativo	Tasas de deserción ³	
	1955-60	1961-66
Primaria	84.9	78.0
Media	75.7	73.0
Superior	62.7	55.0

Fuente: D. N. P. Elaborado con cifras básicas del DANE.

Aunque las tasas de deserción continúan siendo demasiado elevadas, sus disminuciones en el periodo considerado indican el esfuerzo realizado por mejorar la calidad de la enseñanza. Las causas de dichas tasas de deserción son, entre otras, las siguientes: en el nivel primario, la zona rural cuenta con un alto porcentaje de escuelas sin los cinco grados de enseñanza; en el nivel medio, la falta de orientación de los estudiantes implica el gran abandono en algunas ramas como la técnica, la comercial y agropecuaria; en el nivel superior, igualmente, la escasa orientación de los estudiantes y las deficiencias en los métodos de enseñanza conducen a altas tasas de deserción en las carreras de humanidades, recursos naturales, ingeniería y Arquitectura.

2.3. Personal Docente

a. Nivel Educativo

El nivel de educación del personal docente es uno de los factores que determina, en gran parte, la calidad de la enseñanza impartida.

Cuadro No. 5
NIVEL EDUCATIVO DEL PERSONAL DOCENTE EN PRIMARIA
1960 – 1965 – 1968

Nivel de Educación ¹	1960		1965		1968	
	No.	%	No.	%	No.	%
Primaria	5.678	12.64	4.610	8.28	4.158	6.13
Secundaria	20.605	45.88	23.314	41.92	25.623	37.84
Normalista	17.044	37.95	25.392	45.66	34.886	51.45
Superior	1.583	3.53	2.294	4.14	3.097	4.58
Total	44.910	100.00	56.610	100.00	67.764	100.0

¹ Incluye los profesores titulados y los que han realizado entre 1 y años de estudio.

Fuente: D. N. P. Elaborado con cifras básicas del DANE y MINEDUCACION.

Es obvio que el profesor de un nivel dado de educación debe haber cuando, por lo menos, estudios del mismo nivel o del inmediato superior. Para la enseñanza primaria, el porcentaje del cuerpo docente que no cumple este requisito, a pesar de las sucesivas

³ La tasa de deserción se define para cada año por el cociente:

$$\frac{\text{Número de estudiantes que se retiran sin terminar el ciclo X 100}}{\text{Número total de estudiantes ingresados en el ciclo.}}$$

disminuciones que se aprecian en el cuadro anterior, es aún muy alto; así, en 1968 aparecen con educación primaria y secundaria el 43.9% del total, y sólo el 13.9% con título del nivel secundario.

Las disminuciones de maestros con los primeros niveles de formación, se han visto compensados por los aumentos absolutos y relativos del profesorado normalista y superior, gracias a las reglamentaciones del Gobierno Nacional para vincular nuevos profesores con esta preparación.

En la enseñanza media, la situación se presenta más grave, ya que en 1968 el 39.6% del total de sus maestros aparece con este nivel de educación. Habría que agregar cerca de un 10% de los que han cursado estudios superiores y que no poseen el t correspondiente.

Cuadro No. 6
NIVEL EDUCATIVO DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACION MEDIA
1960 — 1965— 1968

Nivel Educativo	1960		1965		1968	
	No.	%	No.	%	No.	%
Bachillerato	7.377	34,38	10.890	33.22	13.756	32.32
Técnica	2.649	12.25	2.938	8.96	3, 128	7.34
Universitaria	4.302	20.08	6.648	20.28	8.633	20.28
Universidad Pedagógica	2.127	9.90	3.764	11.48	5.301	12.46
Normalista	5.024	23.39	8.544	26.06	11,747	27.60
Total	21.479	100.0	32.784	100.0	42.565	100.0

Fuente: D. N. P. Elaborado con cifras básicas del DANE y MINEDUCACION.

Se puede afirmar que el bajo nivel educativo, tanto del personal docente de primaria como de secundaria, es el resultado de varios problemas, a la vez Interdependientes: i) bajos salarios; II) escalafón rígido; iii) limitaciones de tesorería en los departamentos; iv) falta de un número suficiente de programas de capacitación.

Los salarios, a pesar del avance de los últimos años en la remuneración del personal docente de primaria y secundaria, en términos de pesos corrientes, continúan siendo poco atractivos y no permiten mantener una posición competitiva en el mercado de trabajo.

Sin embargo, es necesario advertir que un alza general e indiscriminada de sueldos no resolvería el problema del personal docente de primaria y media, porque tal alza no podría ser lo suficientemente significativa, dado el número de maestros oficiales en tales niveles, que para el año de 1968 ascendía a 90. 556. Esto hace que los requerimientos financieros para una medida como esta están fuerte del alcance de los fiscos encargados de dichos pagos. Tal esfuerzo financiero no implicaría el mejoramiento cualitativo de los das niveles de enseñanza.

Como alternativa, se pueden presentar alzas de sueldo que lleven implícita o explícitamente una política de estímulo a la mejor preparación, lo cual conduce a analizar el segundo problema mencionado, el del escalafón.

El escalafón del personal docente, tanto de primaria como de secundaria, se caracteriza por su rigidez, en el sentido de que clasificado el personal al ingreso, lo promoción está

determinada fundamentalmente por el tiempo de servicios, sin que prácticamente se tome en cuenta el rendimiento en el trabajo y la capacidad pedagógico

Complementaria a un escalafón ágil y flexible, propicio a la superación del personal docente, es necesaria una política salarial que diversifique la escala de remuneraciones y facilite un sistema de estímulos a la mayor capacidad y rendimiento. En cuanto a la limitación de las tesorerías departamentales, base de los retrasos en los pagos del personal docente, sus causas fundamentales son la inelasticidad de las rentas departamentales y la estacionalidad de los recaudos de las mismas. El cuarto problema es el referente a los programas de capacitación y perfeccionamiento del personal docente. Han sido insuficientes y no han obedecido a un programa sistemático. Es natural pensar que la eficacia de una política de estímulos, combinada con una adecuada política salarial, depende de la existencia de un vigoroso programa de capacitación y perfeccionamiento, que por otra parte tendría grandes posibilidades de éxito, máxime si se toma en cuenta que la mitad del personal docente de primaria tiene menos de 30 años y cerca del 80% menos de cuarenta años. En cuanto a la preparación del profesorado universitario, la situación existente es como sigue:

Cuadro No. 7
NIVEL EDUCATIVO Y TITULOS OBTENIDOS POR EL PERSONAL DOCENTE
DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR, 1968

<u>Título Académico</u>	<u>Universidades Oficiales</u>	<u>Universidades Privadas</u>
Técnico o Experto	66	61
Licenciado	518	511
Profesional	2.178	2.682
Magíster	323	252
Ph. D.	47	39
Sin Título	273	215
Sin información	1.753	

Fuente Fondo Universitario Nacional Estadísticas Básicas

La docencia universitaria es en nuestro país una actividad accidental o transitoria. La mayor parte de los profesores tienen dedicación de cátedra y los que se dedican de tiempo completo lo hacen sólo durante una etapa de su vida. Esta situación ha incidido notoriamente en la calidad de la educación y en los programas de investigación, actualmente casi inexistentes en el nivel superior. Por tanto, la actividad profesoral debe evolucionar hasta convertirse en verdadera profesión. A este nivel se presentan igualmente los problemas de la rigidez del escalafón, con énfasis en las promociones por tiempo de servicios, y las bajas remuneraciones. Cambios de escalafones y diversificación en la política de salarios se presentan también como parte de la solución en el nivel universitario. Una política de estímulos académicos, tales como becas y oportunidades de investigación, tiene la posibilidad de cumplir un importante papel en la superación del personal docente de la educación superior.

b. Relación Alumnos / Profesor:

Las cifras que se presentan a continuación indican el número de estudiantes que debe atender cada profesor en los distintos niveles de educación. En la realidad, esos valores superiores por el gran número de maestros de tiempo parcial, muy frecuentes en la

enseñanza media y superior. Además, porque un mismo profesor dicta clases en varios establecimientos y algunos desempeñan labores administrativas, de dirección o secretariado.

Cuadro No. 8
NUMERO DE PROFESORES Y RELACION ALUMNOS/PROFESOR EN LOS TRES NIVELES
1960 —65 —68

Año	Nivel Educativo					
	Primaria		Secundaria		Superior Universitaria	
	No. Prof.	Al/Prof.	No. Prof.	Al/Prof.	No. Prof.	Al/Prof.
1960	44.910	38	22.232	11.1	2.469	9.0
1965	63.250	36	32.784	12.4	5.870	7.6
1968	67.764	42	42.565	13.7	7.918	7.3

Fuente: D.N.P. Elaborado con cifras básicas del DANE y MINEDUCACION.

En la enseñanza primaria la relación alumnos/profesor, resulta elevada para que se cumplan las condiciones de calidad de enseñanza deseables, ya que el profesor no puede ocuparse adecuadamente de todos los estudiantes. Este es uno de los factores que incide en la elevada tasa de deserción en este nivel. Dicha relación es superior a la observada en otros países, aún para años anteriores, así, para 1957 en Inglaterra y el país de Gales era de 28 y en Suecia de 24 alumnos por profesor. En general, se ha considerado aceptable un valor de 25 para tal relación. La enseñanza media y superior goza aparentemente de situación favorable, en consideración al número de profesores, si bien las cifras reales de alumnos por profesor son posiblemente más altas que las indicadas en el cuadro.

2.4. Educación Asistemática

Dentro de las labores realizadas por las Instituciones que imparten este tipo de educación cabe destacar las que adelanta el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Institución creada en 1957 para llenar los vacíos que presentaba la educación sistemática en la formación profesional. Se compone de varias clases de cursos: Aprendizaje, Habilitación, Complementación, Perfeccionamiento, Especialización, Nivelación previa y Formación acelerada. Además, presta cooperación técnica a las empresas para la capacitación de su personal. El SENA, adelantará un Plan Quinquenal de Desarrollo 1970 — 1974, con el fin de formar un total de 74.700 aprendices y 707.100 adultos por un costo de \$2'422.600.000. El número de personas capacitadas se ha incrementado notablemente en los últimos años, tal como se puede observar en las cifras siguientes:

Cuadro No. 9
SENA - MATRICULA SEGUN SECTORES ECONOMICOS 1963 — 1968

Sector	1963		1965		1968	
	No.	%	No.	%	No.	%
Agropecuario	2.603	14,4	5.331	16.2	37.320	35.3
Industrial	9.375	51.8	14.625	44.4	32.316	30,5
Comercio y Servicios	6.122	33.8	13.002	39.4	36.134	34.2
Total	18.100	100,0	32.958	100.0	105.770	100.0

Fuente SENA, Sección de Estadística

La retención en los programas de capacitación varía significativamente. El sector de comercio y servicios tiene lo más alta deserción y el agropecuario la más bajo.

2.5. Evaluación de los Gastos del Gobierno en Educación.

En 1968, el sector oficial atendía el 81% de la población matriculada en el nivel primario, el 46% en el nivel medio y el 54% en el nivel superior.

Durante los últimos nueve años los gastos del Gobierno en educación, en pesos corrientes, han experimentado un importante crecimiento.

Cuadro No. 10
EVOLUCION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL EN EDUCACION
Y RELACION CON SUS GASTOS TOTALES
1960-65—68
(Millones de pesos ctes.)

Año	Gastos en Educación Gobierno Nacional (1)	Gastos Totales Gobierno Nacional (2)	% (1)/(2)
1960	449.1	4.431.4	10.14
1965	905.8	7.718.4	12.45
1968	1.341.0	10.851.1	12.40

Fuente: Informes de la Contraloría General de la República — 1960 – 65 — 68.

A partir de 1960, la participación de los gastos del gobierno nacional en educación, en relación con los gastos totales del mismo, han sido superiores a lo dispuesto por la Ley aprobada mediante plebiscito nacional en 1957, según la cual, el Gobierno debe destinar un mínimo del 10% a la instrucción pública.

En cuanto a la evolución de los gastos en educación, de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales con relación al Producto Interno Bruto la situación es como sigue:

CUADRÓ NO. 11
EVOLUCION, DE LOS GASTOS EN EDUCACION DE LOS GOBIERNOS
NACIONAL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL CON RELACION AL PIB

Años	PIB (1)	Gastos Públicos en Educación	
		Total (2)	% 2/1
1960	23.042	888.4	3.38
1965	28.702	1.023.0	3.56
1968	33.800	786.0	2.33

Fuente: D.N.P. Elaborado con cifras de las Cuentas Nacionales Banco de la República y MINEDUCACION,

El decrecimiento porcentual del gasto público en educación con relación al PIB se debe esencialmente a que el gobierno no ha podido compensar la baja en los gastos de educación departamentales y municipales, y a que el aumento relativo del PIB en el período ha sido del 46.7% en tanto que el de los gastos nacionales en educación ha sido del 20.8%.

3. POLITICAS DEL SECTOR EDUCATIVO⁴

La política definida por el gobierno nacional en materia educativa para el periodo 1969-1974, es la siguiente:

3.1. Educación Primaria

Alcanzar la escolarización de toda la población entre 7 y 14 años de edad, mediante:

- a. Incremento progresivo de la escolarización hasta alcanzar en 1974 el 100%.
- b. Incremento de la tasa de retención, en tal forma que se alcance un 40% para el personal que egresará en 1974; y un aumento progresivo para las promociones a partir de dicho año. El aumento de la retención se propone con base especialmente en la mejora de los siguientes aspectos:
 - Aumento de la escolaridad rural, progresivamente a 3, 4 y 5 años de estudio con la extensión e incremento de la escuela unitaria.
 - Suministro gratuito de textos escolares
 - Disminución de la intensidad horaria y adecuación de los programas de estudios.
 - Elevación del nivel educativo del personal docente
 - Extensión del sistema de "concentraciones escolares urbanas"
 - Construcción de restaurantes escolares, granjas experimentales y casa para el maestro, en las escuelas que así lo requieren, con especial atención para las áreas rurales.

3.2. Educación Media

- a. Ampliación del número de cupos para responder mínimo a un 80% de la demanda de los egresados de la educación primaria, hasta alcanzar un total de 500.000 nuevos alumnos en primer año durante el período.
- b. Diversificación de la estructura de la enseñanza secundaria, para la formación de los recursos humanos de nivel medio en la cantidad y calidad requerida por las actividades productivas. Esto se logrará mediante la realización de los siguientes programas:
 - Estímulo a la enseñanza media industrial agrícola y comercial, y a las modalidades diferentes del bachillerato clásico.
 - Impulso a nuevos programas de formación.
 - Institutos Nacionales de Educación Media, INEM. Estos centros docentes (19 en total), además de ampliar en 80.000 cupos los existentes, se convertirán en efectivos núcleos generadores del cambio deseado.
 - Reforma de la educación industrial e integración académica de los planteles existentes con los INEM.
 - Ampliación de los cupos en los Institutos Técnicos Oficiales de enseñanza comercial y agropecuaria.
 - Puesta en marcha de los Institutos Técnicos Agropecuarios (ITA)
 - Desarrollo de la enfermería y otras carreras paramédicas, a fin de satisfacer la necesidad creciente de personal de estas especialidades.

⁴ Ver ARISMENDI POSADA, OCTAVIO, "Política Educativa Colombiana 1.969 - 70 Bogotá, MINEDUCACIÓN, 1.969.

- c. Incremento progresivo de la tasa de retención hasta llegar a un 38.3% al final del período

3.3. Educación Superior:

a. Mejoramiento de la calidad de la enseñanza impartida por las distintas universidades Para lograr este objetivo, considerado fundamental en este nivel, se pondrán en marcha los siguientes programas:

- Estatuto de Educación Superior: El Gobierno adoptará el estatuto universitario que establezca claramente los criterios a seguir sobre admisiones, reconocimiento de estudios, transferencia de estudiantes y programas.
- Integración Universitaria: Continuar el proceso de estímulo a la integración académica, administrativa y financiera de las universidades de una misma región, en base a los estudios realizados con tal fin.
- Planeación: Cada universidad elaborará su propio plan de desarrollo a 5 años) con base en los parámetros fijados por el Gobierno y difundidos por el ICFES, quien en última instancia revisa e integra los planes presentados por las universidades.
- Ayuda Económica: El Gobierno, por intermedio del ICFES, dará ayuda económica a las universidades con base en los planes de desarrollo y los servicios docentes que estas ofrezcan.
- Generalización del Servicio Nacional de Pruebas

b. Institutos Universitarios: Estos institutos a diferencia de la universidad no serán altamente selectivos, sino que serán más flexibles en la política de admisiones. En ellos se organizarán programas de formación ocupacional, de transferencia para carreras profesionales y de servicio de extensión a la comunidad.

3.4. Personal docente

a. Elevar el nivel académico, y vincular al sistema educativo el personal docente que se requiere para cumplir las metas trazadas en cada uno de los niveles de enseñanza. Lo anterior se llevará a cabo con base en las siguientes acciones:

- Programas de adiestramiento.
- Cambio del personal docente que sólo tiene educación primaria, por personal graduado en educación secundaria o normalista.
- El personal docente con algún grado de educación superior y que enseña en el bachillerato se incrementará hasta llegar a ser el 40% del total de profesores correspondientes. Para las demás modalidades de la enseñanza media se pretende que la participación porcentual del personal docente con algún grado de educación superior se duplique durante el período analizado.
- En la educación superior se pretende que en 1973 un 10% de la nómina permanente de profesorado de tiempo completo haya cursado estudios de post-gradado y obtenido un título académico equivalente al de Magíster o al de doctor.
- Incremento del personal de tiempo completo con el fin de asegurar las labores investigativas dentro de la Universidad y la asesoría permanente a los estudiantes.

- Vinculación al sistema del personal docente, requerido en el nivel primario y medio para cumplir con las metas de expansión antes mencionadas.
- Mejoramiento de las remuneraciones del personal docente, como estímulo a la mejor preparación, rendimiento en el trabajo y capacidad pedagógica.
- Creación de mecanismos eficaces, para evaluar el desempeño del profesorado en todos los niveles educativos.

3.5. Programas Especiales

Se hará especial énfasis en los siguientes programas:

- a. Educación de adultos
- b. Estudiantes de talento
- c. Fomento de la cultura
- d. Fomento del deporte
- e. Construcciones escolares
- f. Equipos y material de enseñanza. Se pretende alcanzar un mejoramiento de la calidad de la enseñanza a través del suministro de textos escolares, ayudas audiovisuales, laboratorio y televisión.

3.6. Planeación

La planeación educativa del país se regirá de acuerdo a los siguientes criterios:

- a. Se racionalizará el empleo de los recursos humanos, económicos y físicos utilizados en la educación, para maximizar así su rendimiento.
- b. Se programará la formación y actualización de los recursos humanos que exige el desarrollo económico, cultural, social y político del país.
- c. En todas las regiones del país se brindarán iguales oportunidades a méritos y aspiraciones equiparables. Los aportes nacionales se asignarán con forme a este criterio.
- d. Se consultarán las opiniones de las agremiaciones de expertos en educación, de las comunidades locales, con el fin de que los programas se ajusten cada vez más a la realidad del país.
- e. Se pondrá énfasis en estimular las innovaciones y mejoramientos en la planeación, supervisión, y operación de los sistemas educativos que incrementen la productividad y permitan rebajar los costos para ampliar la capacidad actual en los niveles primario, secundario y universitario, y liberar fondos para hacer mejoras de carácter cualitativo.

3.7. Financiación

El Gobierno Nacional, con el fin de facilitar a los departamentos y municipios los fondos suficientes para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades en materia educativa, solicitó a la Misión Musgrave incluir en la reforma del sistema fiscal colombiano las medidas necesarias sobre tributación, con el objeto de obtener los fondos para la educación primaria y media, las cuales serán presentadas para su aprobación al Congreso Nacional en la presente legislatura ordinaria.

3.8. Enseñanza Privada

"El gobierno nacional reconoce el derecho de toda persona, grupo o institución comunitaria que reúna los requisitos necesarios a ejercer una función docente y a organizar actividades educativas. Igualmente, el derecho de los padres de familia a escoger la educación y las instituciones educativas para sus hijos"⁵.

La amplia participación del sector privado en la educación, especialmente en los niveles medio y superior, plantea la necesidad de que su desarrollo se realice en forma armónica e integral, con la educación impartida por el sector público. Con el fin de lograr el objetivo anterior, el Gobierno Nacional deberá dotarse de los mecanismos necesarios para garantizar, a través de suficiente supervisión y control, el cabal cumplimiento de las normas mínimas de calidad de la enseñanza privada, tanto en lo referente a métodos y contenido como en lo relativo a calidad y dedicación del profesorado y a dotación de laboratorios y otras facilidades mínimas. "La ayuda económica a las Instituciones docentes no oficiales debe orientarse, de un lado, en una Forma equitativa y, de otra, de manera que estimule su desarrollo en la forma y dirección que más interese para el progreso del país"⁶.

4. PRINCIPALES PROYECTOS DEL SECTOR EDUCATIVO

4.1. Educación Primaria

- a. Dentro del Plan de Desarrollo de la Educación Elemental se contempla la construcción de 3.000 aulas nuevas para el año de 1970. La programación de construcciones escolares para los años siguientes se realizará con base en las metas que fije el Plan Quinquenal de la educación primaria y media.
- b. La enseñanza de extensión agropecuaria a través del funcionamiento de la Granja Escolar la organización y funcionamiento de restaurantes escolares, la cooperativa o tienda escolar c través de las cuales los estudiantes se inician en las prácticas sencillas de mercadeo, higiene y conservación de alimentos; el club escolar de nutrición, dirigido y desarrollado por los escolares de cuarto y quinto de primaria.

Este proyecto pretende atender a la siguiente población matriculada

Cuadro No. 12
EXTENSION AGROPECUARIA, ALUMNOS BENEFICIADOS
1969 — 1972

<u>Año</u>	<u>No. de alumnos</u>
1969	281.184
1970	345.234
1971	413.092
<u>1972</u>	<u>518.940</u>

Fuente: "Plan Nacional de Alimentos 1969"

El total de maestros capacitados durante este mismo período será de 30.000 aproximadamente.

4.2. Educación Medio

⁵ Arizmendi P., O. Opus cit Págs. 10-11.

⁶ Arizmendi P., O. Opus cit Págs. 10-11.

a. Institutos Nacionales de Educación Media, INEM:

Este proyecto comprende el diseño, construcción y dotación de 19 planteles de este género: 2 en el Distrito Especial de Bogotá y 17 para las capitales de departamento de mayor población. La capacidad de los 19 institutos en una sola jornada alcanzará aproximadamente a 40.000 alumnos, que se incrementará a 80.000 cupos cuando los planteles funcionen en doble turno. Se calcula que para 1971 deben abrirse los 80.000 cupos adicionales, y que los 19 institutos comenzarán tareas durante ese mismo año.

El costo total del proyecto asciende a \$490.000 y cuenta con una financiación por parte del BIRF de \$245.000,000.

b. Institutos Técnicos Agropecuarios, ITA. Este proyecto se desarrolla en los Institutos Técnicos Agropecuarios de Papa, Buga, Córdoba y Pamplona. La ubicación de los tres primeros institutos en los tres pisos térmicos del país permite la formación de personal con entrenamiento adecuado en las técnicas agropecuarias para los cultivos e industrias menores de cada uno de estos pisos térmicos. El Instituto de Pamplona se ha dedicado a la Formación de personal docente. Se espera que a partir de 1970 el país cuente con unos 500 egresados por año de dichos institutos.

El costo total del proyecto está calculado en \$91.000.000. Su duración es de 5 años y su terminación está programada para 1971.

4.3. Educación Superior

a. Integración Universitaria. El Plan de Integración Universitaria se entiende como la fijación de responsabilidades, y la determinación de prioridades conjuntas que permitan el desarrollo coordinado de la educación superior en cada una de las zonas mencionadas en él. Las entidades comprometidas en cada una de las zonas son las siguientes:

Zona Centro—Occidental: Universidad de Caldas, Universidad del Tolima, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad del Quindío.

Zona de la Costa Atlántica: Universidad del Atlántico, Universidad de Cartagena, Universidad Tecnológica del Magdalena, Universidad de Córdoba

Zona de los Santanderes: Universidad Industrial de Santander, Instituto Tecnológico Santandereano, Fundación Universitaria de Pamplona, Universidad Francisco de Paula Santander, Instituto Superior de Educación Rural avanzada.

Algunos de los Proyectos del Plan han comenzado a desarrollarse y se espera que el total de reformas propuestas se cumplan para 1973.

b. Institutos Técnicos Universitarios: Para realizar la programación de los Institutos Técnicos Universitarios y carreras intermedias, el gobierno nacional destinará recursos financieros con el fin de realizar un estudio sobre su factibilidad. Con base en las

investigaciones anteriores, el gobierno pondrá en marcha la reorganización y creación de los institutos de nivel medio y superior universitarios.

4.4. Programas que cubren más de un nivel educativo

a. Textos Escolares, En la actualidad, se ha calculado que para dar un equipo de estudio a cada alumno de la enseñanza oficial en los cursos primero y segundo de educación elemental, se requiere un millón de equipos. Cada equipo comprenderá libros de lectura, de ciencias y matemáticas. El precio unitario, de acuerdo con las ofertas que se posen, sería de \$53.80, lo cual equivale a decir que el programa valdría aproximadamente \$53.800.000, sin incluir costos de distribución. En una primera etapa se enviarán 400.000 equipos para cubrir las zonas rurales. En una segunda fase que se espera iniciar o principios de 1971, se distribuirán libros gratuitamente a los planteles oficiales de nivel medio.

b. Televisión Educativa

Los programas prospectados y en ejecución que el país tiene en el campo de la Televisión Educativa son los siguientes:

- Programa a nivel primario: Este programa se propone ampliar los servicios en 1970, hasta que el número de estudiantes beneficiados ascienda a 1.200.000. Dicha ampliación se logrará mediante la instalación de 2.500 nuevos televisores en las escuelas y la repetición de las clases en las horas de la tarde para los alumnos que cumplen la doble jornada.
- Programa de Educación de Adultos: En 1970, este programa contará con equipos de transmisión de mayor potencia y alcance con el fin de lograr la enseñanza masiva de la población adulta.

El nuevo programa cubrirá además del Distrito Especial de Bogotá, los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Caldas, Tolima, Huila y Santander.

- Programa al nivel secundario: Próximamente se iniciará el programa de Televisión Educativa al nivel secundario con el objeto de mejorar la calidad educativa llevando al aula nuevos materiales educativos y nuevas técnicas de presentación.

2. SALUD

SALUD

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

El Sector Salud⁷ está integrado por todas aquellas entidades que prestan servicios médicos, odontológicos, de control o erradicación de enfermedades transmisibles, de saneamiento ambiental, y en general, de todas aquellas actividades orientadas a la promoción, prevención y recuperación de la salud, mediante acciones sobre el hombre y el medio ambiente.

1.2. Marco Institucional

El Sector Salud está organizado en tres niveles que cubren el territorio nacional:

- a. El Nivel Nacional, constituido por el Ministerio de Salud Pública, organismos adscritos y entidades públicas que adelantan acciones de Salud y Asistencia Social.
- b. El Nivel Regional, conformado por los Servicios Seccionales de Salud, encargados de concretar y ejecutar los planes nacionales en sus respectivas zonas, y de su coordinación, supervisión y evaluación.
- c. El Nivel Local, constituido por los recursos institucionales del Ministerio y de los organismos descentralizados.

El Ministerio de Salud Pública se encarga de la formulación de la política del sector, la elaboración de planes y programas nacionales, la supervisión, coordinación y control de todas las acciones en materia de salud, fijación de normas y vigilancia en su cumplimiento.

Los Decretos 3224 de 1963, 1499 de 1966 y 2470 de 1968 permitieron la reorganización institucional y administrativa indispensable para el cumplimiento de las acciones en este campo. Esta legislación facilitó la organización de los servicios seccionales de Salud como dependencias del Ministerio; logró la coordinación de las entidades antes dispersas y la unificación de sus recursos financieros; organizó y consolidó los mecanismos de supervisión, control, programación y evaluación periódicas a todos los niveles; delimitó funciones y competencias y creó las nuevas entidades requeridas para el cumplimiento de los nuevos programas. Además se adscribieron al Ministerio de Salud los siguientes organismos: el INSTITUTO NACIONAL PARA PROGRAMAS ESPECIALES DE SALUD encargado principalmente de proveer de sistemas de agua potable y disposición de excretas a grupos de población de menos de 2.500 habitantes, y de la producción de biológicos; el INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL, para dotar de acueductos y alcantarillados a comunidades de más de 2.500 habitantes; el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, encargado de la protección a la madre y al niño y de la rehabilitación y defensor del menor; el FONDO NACIONAL HOSPITALARIO, para financiar la construcción de hospital es, puestos y centros de salud; la CORPORACION PROVEEDORA DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA SOCIAL, para suministrar elementos

⁷ En el presente análisis sólo se han considerado el Ministerio de Salud y sus organismos adscritos. El Instituto Colombiano de Seguros Sociales, las Cajas de Previsión, la Sanidad Militar, las cuales adelantan importantes acciones de Salud en grupos específicos de población, no se han tenido en cuenta

de asistencia médica y odontológica y dotar unidades asistenciales y el INSTITUTO DE CANCEROLOGIA que atiende lo relacionado con lo prevención y el tratamiento del Cáncer.

2. SITUACION DEL SECTOR

El conocimiento del Sector está limitado por la carencia de estadísticas actualizadas que suministren la información indispensable sobre aspectos tan importantes como la mortalidad, morbilidad; situación nutricional y recursos humanos. En estas condiciones no es posible establecer con certeza la evolución experimentada en el sector, especialmente a partir de 1967. Esta circunstancia limita la información siguiente al período 1962-1966.

2.1. Morbilidad

La morbilidad constituye un índice del nivel de salud y su conocimiento proporciona los elementos indispensables para controlar la enfermedad en sus primeras manifestaciones y reducir su grado de letalidad. Entre las causas más importantes de morbilidad se encuentran aquellas enfermedades calificadas como transmisibles, las cuales pueden ser evitadas en su gran mayoría por técnicas de saneamiento del medio y vacunaciones principalmente. Las de origen hídrico son las que tienen mayor incidencia en la morbilidad y su participación dentro del total de enfermedades transmisibles era del 55% para el período de 1962 a 1966.

Otras enfermedades como la influenza, sífilis, sarampión, tos ferina, paludismo, tuberculosis del aparato respiratorio y las propias del recién nacido aunque no presentan un elevado porcentaje dentro del total, si constituyen serios riesgos de contagio y considerables pérdidas en la capacidad laboral de la fuerza activa de trabajo. Debe agregarse que el problema de la morbilidad no se refleja plenamente en las estadísticas, debido a que en las zonas en donde frecuentemente se presenta un considerable número de casos no existen organismos que los registren.

Es importante anotar la disminución en el número de casos producidos por diarreas y enteritis en la población menor de 2 años, determinada en gran parte por el incremento de las acciones de saneamiento básico rural a partir de 1966.

En relación con la morbilidad por egresos hospitalarios según grupos de edad; excluidos embarazo y parto, se puede observar que la población de 15 a 44 años es la más afectada (45% del total), lo cual repercute seriamente en su capacidad productiva ya que dicha población constituye un alto porcentaje en la fuerza activa de trabajo. Los grupos constituidos por niños menores de un año y no mayores de cuatro son afectados en forma considerable y proporcionalmente ocupan el primer lugar dentro de la morbilidad.

2.2. Situación Nutricional

Las cifras de morbilidad y especialmente las de mortalidad no reflejan en su exacta magnitud el problema de la desnutrición en el país, por la deficiencia en el sistema de registro de causas de ingreso entre las cuales la desnutrición tiene gran importancia como elemento coadyuvante.

A pesar de lo anterior la avitaminosis y otros estados carenciales constituyen la octava causa de mortalidad general; la quinta para el grupo menor de cinco años y la cuarta para el de cinco a catorce años.

La dieta alimenticia denota la existencia de baja adecuación de los más importantes nutrientes, excepción hecha del hierro y la vitamina C, Estas deficiencias se hacen más notorias en los grupos de población de bajos ingresos y experimentan diferencias entre la población urbana y rural, con detrimento de esta última.

2.3. Mortalidad

En términos generales puede afirmarse que la mortalidad en Colombia presenta tendencia decreciente, al igual que en los países desarrollados, Este hecho es explicable por los avances de la ciencia médica puestos al servicio de la población, mediante el incremento de los recursos y de las acciones del Estado.

Aparentemente la tasa de mortalidad registrada en Colombia es inferior a la de algunos países de América Latina y un poco superior a la de Estados Unidos y Canadá. Si comparamos la registrada en Estados Unidos en 1960 (9.5%) con la de Colombia en 1967 (9.8%) y teniendo en cuenta las diferentes condiciones en el nivel de vida que presentan ambos países, se puede precisar claramente que nuestros registros son deficientes.

A pesar de que las estadísticas sobre mortalidad no proporcionan alto grado de confiabilidad, es evidente que los registros han mejorando.

Con base en ellos la mortalidad general ha experimentado un notorio descenso, pues de 17.3% en 1938, pasó a 10.1% en 1964 ya 9.8% en 1967.

En cuanto a la mortalidad infantil se refiere, durante el periodo 1953 a 1965, se presentó también disminución importante al pasar de 110% a 83.3% en el último año referido.

Considerando las enfermedades reducibles más importantes en relación con la mortalidad, se observa que los mayores porcentajes corresponden a las enfermedades infecciosas intestinales (65.7%), tuberculosis (13.5%) y parasitismos intestinales (10.2%). La mortalidad en las dos primeras causas mencionadas presentó aumentos en el período 1962—1966. Enfermedades no reducibles como las del aparato respiratorio y circulatorio, de la primera infancia, tumores malignos y accidentes constituyen el 40.2% del total de mortalidad en 1966. También en este periodo se observa un crecimiento de mortalidad por este tipo de enfermedades.

2.4. Recursos Hospitalarios

El recurso hospitalario del país era en 1966 de 45.707 camas, de las cuales 9.138 prestaban servicios de hospitalización para enfermedades mentales y tuberculosis.

En cuanto al recurso Institucional, existían 1.120 unidades de consulta externa las cuales adelantan también acciones de medicina preventiva; de Metas, 710 correspondían a

centros de salud con servicio médico permanente y 410 a puestos de salud con servicio médico temporal.

Por otra parte, existían 647 instituciones hospitalarias con servicio de consulta externa.

El recurso de camas por 1.000 habitantes ha venido decreciendo pues de 2.8 en 1962 bajó a 2.1 en 1966. Si al total de camas existentes se descuentan las dedicadas a atención psiquiátrica y tuberculosis, la disponibilidad decrece de 2.4 en 1964 a 1.9 en 1966. Estas últimas cifras son bastante bajas si se comparan con las de países como Chile (3.4 en 1966) Uruguay (4.5 en 1963), Costa Rica (2.9 en 1966) y Cuba (4.0 en 1966)⁸.

Por otra parte, se presenta una situación grave en relación con la construcción y dotación de hospitales, centros y puestos de salud, por la gran cantidad de obras iniciadas mediante auxilios del Congreso, Beneficencias y Municipios, muchas de las cuales no responden a las necesidades reales de capacidad y nivel de servicio de las respectivas regiones. El costo de terminación y dotación de estas unidades se acerca a los 700 millones de pesos.

2.5. Recursos Humanos

El sector ha sido afectado tradicionalmente por una pronunciada escasez de personal médico, paramédica y auxiliar que se ha convertido en un serio limitante para la extensión de los servicios y la intensiva utilización del recurso institucional existente.

La Investigación de Recursos Humanos para la Salud y Educación Médica en Colombia, cuyos resultados se conocieron en 1967, puso en evidencia esta situación y otra serie de factores desconocidos hasta ese momento, que contribuyeron a hacer más crítica la situación del recurso humano para la salud.

En cuanto a distribución geográfica, es importante anotar que de los 7.310 médicos activos del país en 1965, el 74% atendía a una población del 29% solamente, constituida por la residente en las capitales de las divisiones político-administrativas y el 25.8% debía satisfacer las necesidades sanitarias del 71% restante. La disponibilidad de médicos por cada 10.000 habitantes fue de 4.1 mientras la de Chile era de 5.8 en 1964, Perú 4.7 en el mismo año y la de Venezuela 8.4 en 1966.

El recurso de enfermería, auxiliar de enfermería, técnico, administradores, etc., está también afectado por la escasez y por una irregular distribución geográfica. Los profesionales de enfermería (1.177 en total para 1965) estaban concentrados en Bogotá, Medellín y Cali (66.8%). Su disponibilidad promedio por cada 100.000 habitantes era de 0.6 enfermeros aproximadamente, mientras Chile Perú y Venezuela contaban con 21.31 y 49 respectivamente, en 1965 las dos primeras Repúblicas y 1966 la última⁹.

Las auxiliares de enfermería son también insuficientes: en 1965 existían 3.957 y su distribución, de la misma manera que la del resto del personal paramédico, era irregular.

⁸ OPS. Hechos que revelan progreso en salud. Washington 1968.

⁹ OPS. Hechos que revelan Progreso en la Salud. Washington — 1968.

La disponibilidad por cada 100.000 habitantes era de 22 auxiliares lo cual situaba a Colombia en el último lugar en el con cierto de los países latinoamericanos.

3. DESARROLLO DEL SECTOR

3.1. Programa de Inversión

El incremento de las partidas para inversión en el Ministerio de Salud ha hecho posible la intensificación de los programas tanto en extensión como en calidad.

Los programas de inversión más importantes adelantados por el Ministerio de Salud son los siguientes:

a. Erradicación de Enfermedades.

Este programa se ha orientado básicamente a la erradicación del paludismo y al control del plan, fiebre amarilla y a las enfermedades reducibles mediante vacunación. En relación con erradicación de malaria, las acciones adelantadas en el pasado han permitido cubrir el 85.4% que constituye la totalidad del área malárica de territorio nacional. Estas regiones estaban habitadas en 1969 por 11.0 millones de personas aproximadamente. Para este programa se han invertido desde 1966 aproximadamente \$60 millones por año, incluyendo donaciones de UNICEF. Además se han intensificado los programas de vacunación para algunas enfermedades, con el fin de buscar niveles útiles de protección. El cuadro No. 1 presenta los porcentajes de inmunización logrados en los grupos de población más susceptibles de contraer enfermedad.

Cuadro No. 1
POBLACION PROTEGIDA
(1967)

Enfermedades	Porcentaje
Viruela	56
Tos ferina	13
Difteria	9
Tuberculosis	8
Polio	5
Tétano	1
Sarampión	0

Fuente: Minsalud.

Del cuadro anterior se desprende que los niveles de inmunización poro las enfermedades mencionadas, con excepción de la Viruela, son bajos.

b. Saneamiento Básico Rural

El mayor porcentaje de casos de enfermedad y muerte es producido por condiciones desfavorables de sanidad ambiental. Por esta razón se han intensificado los programas de provisión de aguay dIsposicIón de excretas.

En el período 1962 - 1968 se ejecutaron 4.023 obras de abastecimiento de agua por valor de \$64 millones con un aporte de la comunidad del 30% del total. La población

beneficiada fue de 642. 280 personas. Además, se instalaron 143.640 letrinas para una población de 903.566 habitantes y se ejecutaron obras de alcantarillado por valor de 11 millones de pesos con los cuales se beneficiaron cerca de 10.000 personas.

c. Construcción y dotación de hospitales: puestos y centros de salud

Este programa está orientado preferencialmente a la dotación de entidades asistenciales y a la continuación de las edificaciones iniciadas. Para tal efecto, a partir de 1966 (ver cuadro No. 2), se incrementaron los recursos del Ministerio con lo cual se ha logrado mejorar y extender los servicios de atención médica.

Cuadro No. 2
ASIGNACIONES PRESUPUESTALES PARA CONSTRUCCION Y DOTACION
DE HOSPITALES, CENTROS, PUESTOS DE SALUD Y OTRAS OBRAS
(Miles de pesos a precios ctes.)

Año	Directamente	Fondo Nal. Hosp.	Total
1962	41.025	—	41.025
1963	23.498	—	23.498
1964	20.822	—	20.822
1965	8.426	—	8.426
1966	46.887	—	46.887
1967 ¹	49.790	26.837	76.627
1968	52.000	37.508	89.508

Fuente: D. N. P.

¹ A partir de este año se creó el Fondo Nacional Hospitalario.

Hasta 1967 las únicas fuentes de financiamiento para este programa fueron los aportes nacionales y los recursos de Beneficencias Departamentales. A partir de este año se incrementaron las inversiones con la creación del Fondo Nacional Hospitalario financiado mediante la suscripción de bonos de valor constante equivalentes al 10% de las reservas para los riesgos de vejez, invalidez y muerte que asumió el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Esta situación ha permitido un avance importante para la pronta terminación de hospitales de gran tamaño; tal es el caso de Ibagué, Barranquilla, Armenia, Neiva, Girardot, Cartagena, Bucaramanga, Medellín y otros de menor capacidad.

d. Formación y Adiestramiento de Personal

El alto déficit de personal capacitado a todos los niveles, ha inducido al Ministerio a intensificar los programas de adiestramiento especialmente a partir de 1964.

Los programas se han orientado fundamentalmente a mejorar y actualizar los conocimientos del personal en servicio y a la formación intensiva de personal auxiliar.

A nivel de postgrado se han realizado cursos para médicos, odontólogos y veterinarios; además se han adiestrado promotores rurales de salud, administradores hospitalarios, estadísticos en salubridad, técnicos en mantenimiento de equipo hospitalario, auxiliares de enfermería etc.

De 1966 a 1969 se adiestraron 4.159 personas, de las cuales el 35.3% corresponde a auxiliares de enfermería, 37.6% a promotores rurales de salud, 7.8% a enfermeras y 4.3% a médicos. Sin embargo, las necesidades en este campo exigen mayores acciones por parte del Gobierno para propiciar el mejoramiento en la calidad de los servicios y su extensión a las áreas más desprovistas.

e. Nutrición

La desnutrición ha venido afectando a gran parte de la población, especialmente a las mujeres embarazadas, madres lactantes y niños en edad preescolar y escolar que constituyen los grupos más vulnerables.

Los índices de morbilidad y mortalidad registrados por avitaminosis y otros estados carenciales, han determinado el interés del Ministerio por intensificar los programas de nutrición, lo cual se ha reflejado en el constante aumento de las inversiones. El Instituto Nacional de Nutrición contó hasta 1967 con un aporte equivalente al producto del impuesto de \$0.02 por cada libra de sal yodada expedida para consumo humano. Por otra parte, se han recibido cuantiosas donaciones de CARE, CARITAS y otros organismos internacionales.

El Instituto Nacional de Nutrición ahora División de Nutrición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, está adelantando programas importantes como el PINA (Programa Integrado de Nutrición Aplicada) que actualmente cubre 10 departamentos y el PRONECA (Programa Nacional de Educación y Complementación Alimentaria) dirigido a proporcionar suplementos alimenticios, educación nutricional y conocimientos sobre cultivos, utilización conveniente de productos agrícolas y consumo de nuevas variedades de carnes ricas en nutrientes de producción económica y fácil.

f. Renovación y mantenimiento de Equipo

Este programa está dirigido a la renovación, mantenimiento y adquisición de equipos para programas de odontología y tuberculosis instalados en unidades asistenciales, cuyo deficiente estado constituye uno de los principales limitantes para el mejoramiento y extensión de los servicios de salud. El Ministerio ha hecho inversiones por valor de \$6.0 millones en 1967 y \$5.0 millones en 1968 para este programa, lo cual ha permitido habilitar y sustituir un buen número de equipos odontológicos y de diagnóstico y control de tuberculosis.

3.2. Evolución Presupuesta

Según las cifras del cuadro No. 3 el crecimiento de las partidas para funcionamiento del Ministerio ha sido superior al crecimiento del mismo renglón del Presupuesto Nacional. Por otra parte, el Ministerio ha contado con recursos adicionales provenientes de las beneficencias, venta de servicios y otros. El producto de estos aportes equivale aproximadamente al 80% de los gastos de funcionamiento de las instituciones de salud y asistencia social en el país. En lo referente a inversión se nota una recuperación importante a partir de 1966 lo cual ha permitido al Ministerio el avance y vigorización de sus programas.

Cuadro No. 3
INDICE DE CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y DE LAS
ASIGNACIONES AL MINISTERIO DE LA SALUD PUBLICA¹
Base 1960=100

Años	Presupuesto Nacional ²			Presupuesto Minsalud		
	Total	Funcionamiento	Inversión	Total	Funcionamiento	Inversión
1962	137	123	166	174	194	132
1963	134	134	132	137	167	74
1964	133	127	146	143	189	48
1965	132	131	133	133	184	26
1966	170	163	184	197	219	151
1967	153	139	181	174	167	187
1968	203	169	271	188	169	229

¹ Base 1960 = para presupuesto nacional – Total 2.065 millones; para funcionamiento 1.382 millones, para inversión 683 millones.

Para presupuesto nacional MINSALUD – Total 95 mil millones; funcionamiento 64 millones; inversión 31 millones. Todos en millones de pesos a precios de 1960.

² No incluye servicios de deuda

Fuente: D.N.P.

Nota: Se utilizó como deflactor el índice de precios al por mayor del comercio en general (sin alimentos), publicado por la revista del banco de la República.

El gasto por habitante en el renglón de inversión presentó un aumento sustantivo a partir de 1966 ya que de \$0.44 en 1965 pasa a \$3,59 en 1968.

4. PROBLEMAS DEL SECTOR

A continuación se resumen los principales problemas del Sector:

4.1. Progresivo aumento de las necesidades de salud en el país debida al rápido crecimiento de la población, a los bajos niveles de nutrición y deficientes condiciones de sanidad ambiental, las cuales se reflejan especialmente en elevadas tasas de mortalidad y morbilidad en los grupos de población joven.

4.2. Insuficiencia de recursos para atender a las necesidades actuales y futuras de salud.

4.3. Insuficiencia de personal de salud especialmente, médicos, enfermeras, administradores hospitalarios técnicos en el manejo de equipo, promotores de salud, etc.

4.4. Desigual distribución geográfica del personal médico y auxiliar, con detrimento de las áreas rural y comunidades menores.

4.5. Bajos niveles de remuneración y ausencia de incentivos para la retención del personal médico, especialmente en áreas rurales.

4.6. Carencia de mecanismos para la ejecución de una política definida en materia hospitalaria mediante la coordinación de las inversiones para construcción y dotación de hospitales, centros y puestos de salud. Además, a nivel seccional se ha podido apreciar una limitada capacidad operativa en la ejecución de las obras y a nivel nacional carencia de personal para la supervisión de ellas.

4.7. Dotación inadecuada o insuficiente de las unidades asistenciales lo cual dificulta la prestación de los servicios, propicia la mala utilización de los recursos, provoca encarecimiento de los costos de atención y en algunas ocasiones escasa eficacia en la prevención y tratamiento de la enfermedad.

4.8. Déficit en los sistemas estadísticos y carencia de equipo para su mejoramiento.

5. POLITICAS DEL SECTOR

Un indicador del interés del Gobierno por el desarrollo armónico del país ha sido el énfasis dado a las inversiones en salud, que constituye uno de los más importantes componentes del nivel de vida, y a la vez medio para lograr mayor rendimiento de la fuerza laboral y mejor disposición hacia el trabajo. La política que ha venido orientando las acciones del sector en los últimos años como respuesta a las necesidades y problemas de salud del país, y a su papel dentro del desarrollo, se concreta en los siguientes puntos:

5.1. Institucionalización de la planeación a través del ordenamiento y racionalización del gasto, dentro de una unificación de criterios y esfuerzos para buscar su mayor rentabilidad social. Expresión clara de esta política ha sido la elaboración en 1967 del Plan Nacional de Salud que busca orientar en forma ordenada y coherente las actividades del gobierno en el sector y su concreción en los planes regionales respectivos. En su concepción inicial, el Plan determinó prioridades y metas a nivel nacional y estableció las directrices generales que orientan las acciones de los servicios seccionales de Salud. Dentro del Plan Nacional de Salud se han elaborado otros planes sectoriales tales como el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural cuya ejecución se inició hace varios años, y está orientado a racionalizar las inversiones en sistemas de abastecimiento de agua y eliminación de excretas; del Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo, que canaliza la ayuda alimentaria, buscando satisfacer necesidades nutricionales de los grupos más afectados y el establecimiento de las bases para el Plan Nacional Hospitalario que concreta la política en materia hospitalaria determinando criterios para la regionalización de servicios y para la jerarquización de las unidades asistenciales.

5.2. Coordinación de los organismos del sector en la ejecución de los planes y programas. Los decretos 3224 de 1963, P499 de 1966 y 2470 de 1968 reorgánicos del Ministerio han permitido la reestructuración del sector para la formulación de planes y programas dentro de criterios unificados de política. Los citados decretos han convertido al Ministerio en una entidad coordinadora, encargada de la definición de la política, la planeación a nivel nacional de todas las acciones, y la supervisión y control de todos los programas del sector.

5.3. Consecución del bienestar familiar mediante programas para la protección a la madre y al niño y la rehabilitación y defensa del menor. Para tal efecto, se ha creado el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con los recursos suficientes para la realización de sus programas. Por otra parte, los programas de nutrición, a cargo del Instituto, se han incrementado con la contribución del Programa Mundial de Alimentos propiciando así un mejoramiento de los niveles de nutrición de la población.

5.4. Terminación y dotación de instituciones asistenciales iniciadas y programación de obras nuevas sólo cuando estén suficientemente justificadas y financiadas. En materia hospitalaria es importante mencionar la coordinación que se está logrando con el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y los Servicios Seccionales de Salud, en la unificación de criterios y acciones para la construcción de hospitales, centros y puestos de salud. Por otra parte, la política hospitalaria se está orientando hacia la regionalización de los servicios, en la cual se prevé el doble flujo de interconsulta y adiestramiento, previo establecimiento de los niveles de atención entre los diferentes tipos de organismos de salud.

5.5. Utilización eficiente de los recursos humanos para la salud, "puesto que la calidad de los planes y programas depende del personal que los formula y ejecuta. Se procura conocer mejor el recurso humana existente, su calidad y utilización, para que, dentro de la estructura y organización de los ser vicios de salud, se produzca el personal que se requiere. En términos generales, se considera indispensable dar prelación a profesionales altamente especializados en administración de servicios, docencia e investigación y a auxiliares diversos en gran proporción para recibir delegación de funciones bien definidas, con normas claras y supervisión adecuada, Igualmente, se le da importancia a la utilización de incentivos académicos y económicos que mejoren las condiciones de los trabajadores de salud, especialmente en las áreas rurales, para lograr además una distribución más racional de técnicos y profesionales en el país"¹⁰.

5.6. Erradicación y control de enfermedades transmisibles para el mejoramiento del nivel de Salud y el aumento de la productividad. En este sentido las acciones de saneamiento ambiental, de vacunación y erradicación de malaria constituyen prioridades importantes dentro del sector. Estos programas buscan atender prioritariamente las áreas rurales y poblaciones menores en donde son más agudos los problemas de morbilidad y mortalidad.

6. PROGRAMAS Y PROYECTOS

Dentro de la política vigente, el Ministerio de Salud ha orientado sus acciones hacia el fortalecimiento de todos sus programas y proyectos con el fin de lograr un mejoramiento y extensión de los servicios de Salud especialmente a las regiones campesinas.

6.1. Programa de Erradicación de Enfermedades

La ejecución de las acciones previstas dentro de este programa ha sido encomendada el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, aprovechando su capacidad operativa en la ejecución de las campañas directas contra el paludismo, fiebre amarilla, plan y las de vacunación contra viruela, tuberculosis, tétano, poliomielitis, tos ferina y sarampión. La campaña contra el paludismo se orienta a la protección de la totalidad de la zona malárica del país y para ello se busca colocarla íntegramente en lo fase de consolidación y vigilancia. Los programas de vacunación prevén la obtención de niveles siquiera mínimos de protección, especialmente en los grupos de población más vulnerables. Se ha previsto intensificar los programas contra la viruela, tétano, tuberculosis, tos ferina, difteria, sarampión y poliomielitis.

6.2. Saneamiento Básico Rural

Constituye uno de los programas fundamentales del Ministerio de Salud. Con él se pretende dotar, en los próximos años al 100% de la población concentrada en núcleos de 500 a 2.500 habitantes y al 50% de la rural dispersa, con sistemas de agua potable y eliminación de excretas. Información completa y detallada sobre sus alcances aparece en la sección sobre acueductos alcantarillados.

6.3. Construcción y Dotación de Hospitales, Centros, Puestos de Salud y Otras Obras

Se orienta a la construcción y dotación de instituciones de asistencia a la salud, con el fin de mejorar y extender estos servicios, especialmente a las zonas rurales del país. La gran

¹⁰ Ochoa Ochoa, Luis Carlos. "El Presente de la Política de Salud" Mi Medellín julio 23 de 1969.

cantidad de obras iniciadas por entidades no pertenecientes al Ministerio compromete sus recursos en la terminación y dotación de estas construcciones. Dentro del programa también se contempla la terminación de los edificios para la sede del antiguo Instituto Nacional de Salud, el de las nuevas instalaciones del Ministerio, lo mismo que los programas de construcción y dotación de algunas instituciones prospectadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

6.4. Adiestramiento y Formación de Personal

A pesar de las dificultades para calcular las necesidades de personal adiestrado y formado en los próximos años, debido principalmente a las limitaciones Físicas y académicas de las instituciones en las cuales viene adelantando el programa, el Ministerio ha estimado la Formación de 9.350 personas entre médicos, enfermeras, auxiliares de enfermería, administradores, odontólogos, ingenieros sanitarios, veterinarios, etc. Además, mediante el programa de extensión de los servicios de Protección Materno—Infantil y Bienestar Familiar se aspira a formar cerca de 4.000 promotoras rurales de salud durante los dos próximos años. Para garantizar la efectividad del programa se han previsto inversiones complementarias para compra de libros, adiestramiento e incentivos para personal docente, publicaciones y auxilios a las entidades encargadas de la formación y el adiestramiento de este personal. De otra parte Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha programado la formación y adiestramiento de personal técnico y administrativo para la operación de sus unidades, y de jueces y defensores para atender las exigencias de la Ley 75 de 1968.

6.5. Nutrición

El mejoramiento y extensión de los programas de nutrición es un factor de relevada importancia para aumentar los niveles de salud y con ello disminuir la morbilidad y la mortalidad de los grupos más afectados. Para el desarrollo del programa está ya en vigor un aumento en la participación por venta de sal yodada incrementada a \$0.05 por libra expendida para con sumo humano y animal a partir de 1969 Además se cuenta con la contribución del Programa Mundial de Alimentos consistente en donación de productos por valor de \$122.3 millones anuales Estas donaciones impulsarán en forma substancial los programas nutricionales en el país.

6.6. Renovación y mantenimiento de equipos

Para lograr el mejoramiento y extensión de los servicios de salud, lo mismo que para buscar un mayor grado de utilización de los recursos existentes, se continuará adelantado este programa cuyo objetivo principal es la renovación y mantenimiento de equipos de odontología y de diagnóstico y control de tuberculosis.

6.7. Programas de investigación

El Instituto para programas especiales de salud prevé inversiones para la realización de investigaciones tendientes a la elaboración del inventario general del recurso institucional existente y de sus características más importantes y la comparación del nivel académico de los profesionales médicos, egresados en el exterior que trabajan en el país; finalmente, el instituto continuará ejecutando las investigaciones relacionadas con los problemas de salud en cuanto a su descubrimiento etiológico y epidemiológico su prevención y control.

3. JUSTICIA

J U S T I C I A

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

En Colombia la Justicia es un servicio público, cuya organización técnica, continuidad y efectividad debe garantizar el Estado

La administración de justicia corresponde de modo permanente a la Rama Jurisdiccional del Poder Público; pero la Constitución asigna al Presidente de la República ciertas funciones relacionadas con ella, y en casos especiales, el Senado, el Consejo de Estado, los Tribunales Militares y otras autoridades administrativas ejercen también justicia. De ahí la necesidad y armónica colaboración que debe existir entre el Congreso, el Gobierno y los Jueces para el ejercicio de la Función jurisdiccional.

1.2. Marco Institucional

a. División Territorial

De conformidad con el Decreto No. 900 de 1969, la nueva división territorial judicial del país establece 26 Distritos Judiciales 159 Juzgados Superiores, 101 Juzgados de Menores, 592 Juzgados de Circuito y los Juzgados Municipales y Territoriales. En esta Forma se modifican fundamentalmente las divisiones anteriores como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1
DIVISION TERRITORIAL JUDICIAL

Años	Distritos Judiciales	Juzgados Superiores	Juzgados de Circuito	Juzgados de Menores	Juzgados Municipales
1964	21	75	411	21	958
1965	61	133	63	70	1.830
1966	26	159	592	101	1.318
Diferencias entre 1965 y 1969	-35	+26	+181	+31	-512

Fuente: Ministerio de Justicia 1969

b. Ministerio Público

La defensa de los intereses nacionales y el promover la ejecución de leyes sentencias judiciales y disposiciones administrativas corresponde con otras funciones, al Ministerio Público, ejercido por el Procurador General de la Nación y por los Fiscales que la Ley designa.

c. Tribunales Administrativos

En cuanto a la justicia administrativa, la Constitución Nacional y el Código respectivo consagran normas para esta jurisdicción especial que tiene como Tribunal Supremo al

Consejo de Estado, un Tribunal Administrativo para cada departamento y un Tribunal de Conflictos (hoy Tribunal Disciplinario) para dirimir los casos de competencia que ocurran entre la jurisdicción común y la administrativa.

d. Ministerio de Justicia

Al Ministerio de Justicia se reservan dos funciones básicas: la de planear, dirigir y ejecutar la política del Gobierno en materia de administración de justicia y la de unificar los servicios auxiliares de la misma, Desde 1947 la organización del Ministerio viene buscando la mejor manera de cumplir estas dos tareas fundamentales.

La Dirección General de Menores hasta el presente año dependencia del Ministerio de Justicia, encargada de la asistencia y protección social y legal al menor y a la familia, se trasladó al Instituto de Bienestar Familiar, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 75 de 1968, Salvo esta modificación, la estructura del Ministerio conserva las características que aparecen en el organigrama adjunto.

Corresponde al Gobierno la dirección y administración de las penitenciarías colonias agrícolas, cárceles de cabecera de distrito, cárceles en las ciudades donde funcionan juzgados superiores y de circuito. Los establecimientos carcelarios nacionales a cargo del Ministerio de Justicia (174) alojan, en condiciones de hacinamiento terrible, a más de 32, 000 reclusos, como puede observa en & cuadro No. 3 (Pág. 6)

e. Personal y Presupuesto

El personal al servicio de la justicia fue calculado para 1969 en 19,507 funcionarios, Esta cifra, como es obvio, está sujeta a las modificaciones introducidas por la reforma tanto administrativa como judicial.

El Presupuesto de funcionamiento para la Rama Jurisdiccional, Ministerio Público y Ministerio de Justicia, durante 1969, asciende a la suma de \$542.109.059 pesos, distribuida en la forma siguiente:

Cuadro No. 2
PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 1969
(Sector Justicia)

Entidad	Funcionamiento	Inversiones
Rama Jurisdiccional	289.584.876	
Ministerio de Justicia	200.559.482	24.147.174
Ministerio Público	52.064.701	
Total	542.209.059	24.147.174*

Fuente: Presupuesto de Colombia 1969.

Las Inversiones fijadas en la suma de 29. 326.000 pesos, se distribuyen en tres programas supervisados por la Dirección General de Prisiones y por la Dirección General de Menores, respectivamente. Tales programas en ejecución son los siguientes: (1) Construcción, ampliación y dotación de cárceles; (2) construcción y dotación de centros agrícolas de

* Esta suma fue aumentada a \$29.326. 000.

rehabilitación social, y (3) construcción de escuelas de trabajo, colonias de vacaciones, casas hogares, reformatorios y casas de menores.

f. Organismos Auxiliares

Varias entidades como la Policía Nacional, el Ejército, el Departamento Administrativo de Seguridad, el Fondo Rotatoria Judicial, la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro y la Policía Judicial, colaboran en actividades complementarias para el desarrollo de la justicia y la protección social.

Cuadro No. 3
ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS NACIONALES
Y POBLACION CARCELARIA EN 1969

División Territorial	Establecimientos Nales.	Capacidad Fisica	Población Carcelaria		
			Hombres	Mujeres	Total
Antioquia	24	2.690	5.109	72	5.181
Atlántico	2	164	345	-	345
Bolívar 1	4	350	271	-	271
Boyacá	14	1.800	1.515	65	1.580
Caldas	11	1.770	1.544	91	1.635
Cauca	10	1.832	2.192	51	2.243
Córdoba	6	295	391	14	405
Cesar	2	120	252	2	254
Cundinamarca	18	4.180	4.830	337	5.167
Chocó	3	320	198	6	204
Guajira	1	50	39	-	39
Huila	4	520	721	47	768
Magdalena	3	290	251	3	254
Meta	4	310	512	58	570
Nariño	9	869	695	50	745
Quindío	3	1.040	806	21	827
Risaralda	5	740	990	45	1.035
Santander del Norte	3	560	879	31	910
Santander del Sur	13	1.740	1.984	105	2.089
Sucre	4	51	90	-	90
Tolima	13	1.410	1.707	65	1.772
Valle	10	2.750	3.499	202	3.701
Amazonas	1	2.000	252	1	253
Putumayo	1	120	34	-	34
Casanare	1	15	15	2	17
Arauca	1	40	27	1	28
Oriente (Acacías)	1	1.200	692	-	692
San Andrés (Islas)	1	20	24	2	26
Caquetá	1	80	149	8	157
Gorgona	1	1.050	976	-	976
Totales	174	28.376	30.989	1.279	32.270

Fuente: Dirección General de Prisiones, 1969.

2. DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. La Reforma Judicial

Diversos factores han impedido la eficacia necesaria en la administración de justicia, a través de su desarrollo histórico. Para remediar esta situación, el Gobierno ha venido aprovechando durante los últimos años las facultades extraordinarias conferidas por las Leyes 27 de 1963 y 16 de 1968 para iniciar una vasta reforma judicial, cuya reglamentación debe quedar concluida en 1971.

2.2. La Actividad Judicial

La actividad judicial durante los tres últimos años se ha intensificado notablemente como puede observarse en el cuadro No. 4, y la Reforma mencionada ha influido en forma apreciable sobre la cantidad y categoría de los jueces, la distribución y volumen de su trabajo, el movimiento de los procesos civiles, penales y laborales y la calidad de las estadísticas.

Los mayores problemas de concentración de expedientes y de escasez de funcionarios y equipo para atenderlos se registran en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Ibagué, Cúcuta, Palmira, Pereira y Armenia, como puede apreciarse en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 4
ACTIVIDAD JUDICIAL EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Años	Procesos Penales		Procesos Civiles	
	Expedientes	Aumento	Expedientes	Aumento
1958	239.561		376.626	
1959	271.696	32.135	389.607	12.981
1960	282.262	10.566	402.337	12.730
1961	290.038	7.776	436.378	34.041
1962	310.296	20.258	456.394	20.016
1963	315.627	5.531	486.383	29.989
1964	323.597	7.970	516.467	30.084
1965	389.752	66.155	556.278	39.811
1966	627.963	238.211	530.511	-25.767
1967	713.665	85.702	581.435	50.924
1968	832.119	118.454	623.631	42.196

Fuente : Ministerio de Justicia - Of. Estudios Criminológicos, 1969.

2.3. Reorganización del Ministerio de Justicia

La reorganización del Ministerio de Justicia, establecida por el Decreto No. 3172 de 1968, aumentó la capacidad operativa de esta entidad al ampliar sus funciones y crear nuevas unidades que faciliten su doble tarea de fijar la política del sector y coordinar los Servicios auxiliares de la justicia.

2.4. Servicio de Medicina Legal

La creciente actividad del Instituto de Medicina Legal reclama la ampliación de los servicios actuales en Bogotá y la construcción y dotación de edificios para las oficinas seccionales de Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga

2.5. Estudios Jurídicos y Criminológicos

La Oficina de Estudios Criminológicos, organismo del Ministerio de Justicia desde 1961, terminó 142 estudios sobre diversas materias y se convirtió, a partir de enero del año en curso, en Oficina responsable de las investigaciones, de la documentación y de las publicaciones del Ministerio.

2.6. Asesoría a la Rama Jurisdiccional

La asesoría a la Rama Jurisdiccional se prestará a través de la nueva Oficina del mismo nombre, la cual inicia ya una serie importantísima de trabajos para conocer la realidad jurídica de país y sugerir reformas,

2.7. Inspección Carcelaria

La inspección de los establecimientos carcelarios ha sido confiada a la División de Inspectores, que igualmente ejercerá funciones docentes y de fiscalización en otros campos, como instrumento de la Dirección General de Prisiones a la cual pertenece.

2.8. Política Penitenciaria

Hasta 1965 no existía una política penitenciaria definida y fundamentada sobre criterios científicos. Sólo en aquella época se inició una etapa experimental de nuevos métodos para el tratamiento y rehabilitación de la población carcelaria cuyos resultados alentadores llevaron a la realización de tres programas importantes: la instrucción y educación de reclusos, la introducción del trabajo como sistema de rehabilitación y el mejoramiento de las condiciones de vida del recluso.

3. PROBLEMAS Y DEFICIENCIAS

Entre los problemas y deficiencias más notables que afronta la justicia en Colombia sobresalen: la insuficiencia de los servicios de Medicina Legal, la carencia de servicio grafológico oficial, la situación lamentable de casi todos los establecimientos carcelarios, el hacinamiento en que se encuentra la población penada (ver cuadro No. 5), la falta de estadísticas y el consiguiente desconocimiento de la verdadera realidad judicial del país, la baja preparación y el deficiente rendimiento de muchos funcionarios, la falta de control efectivo sobre notarios, registradores y abogados en ejercicio, la escasez de elementos de trabajo en muchas oficinas judiciales, de estudios y publicaciones, centros de documentación, escuelas judiciales, servicio social penitenciario, equipo médico y presupuesto para la industria carcelario y para el mejoramiento de las condiciones de vida de los presos.

Cuadro No. 5
EL HACINAMIENTO EN LAS CARCELES NACIONALES

Cárceles de Distrito	Capacidad Física	Reclusos	Exceso
Bogotá	1.750	2.416	666
Cali	900	1.845	945
Medellín	750	2.680	1.930
Bucaramanga	700	996	196
Pereira	500	711	211
Popayán	300	529	229
Cúcuta	280	473	193
Villavicencio	250	420	170
Neiva	250	412	162
Montería	200	322	122
Barranquilla	150	320	170
Buga	60	255	195
Valledupar	50	168	118
Sincelejo	20	65	45
Otras cárceles	5.557	10.713	5.156
Totales	11.717	22.325	10.608

Fuente: Dirección General de Prisiones. 1969.

POLITICAS DEL SECTOR

4.1. La Nueva Política

La nueva política del Estado en materia judicial se fundamenta en las disposiciones establecidas por la Ley 16 de 1968 que otorga al Gobierno facultades extraordinarias para completar en el término de tres años la reforma judicial en marcha.

Las facultades concedidas al Gobierno le permiten realizar una verdadera transformación en materia de división territorial, carrera judicial, remuneración y seguridad social de los funcionarios judiciales, ejercicio de la abogacía, reglamentación y nueva orientación de los estudios de Derecho, procedimiento penal, normas de policía, jurisdicción penal aduanera, reorganización de la Procuraduría General de la Nación y Código de Comercio,

Parte de esta labor se ha reglamentado ya mediante los recientes Decretos 900 a 903 de 1969 y los estudios restantes han sido confiados a Comités de especialistas en los diversos aspectos que abarca la Reforma.

Dentro de esta nueva orientación se asigna al Ministerio de Justicia un papel especial como centro de investigación social del Derecho y se le otorga un radio de acción mayor para sus tradicionales tareas de vigilancia y cooperación con la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público y los servicios auxiliares de la justicia.

4.2. Desarrollo de la Nueva Política

En desarrollo de la nueva política el Ministerio de Justicia inicia una serie de actividades y proyecta otras para los próximos años. En el primer grupo sobresalen: la redistribución de la población penada, la capacitación de reclusos, de personal administrativo y de guardianes; el inventario de los despachos, sistemas de archivo y necesidades de la Rama Jurisdiccional; la terminación y dotación de cárceles, etc. Dentro del segundo grupo se proyectan: estudio y modificación del régimen carcelario, ampliación de los servicios de Medicina Legal, organización de la industria carcelaria, programas de sanidad, estudios socio jurídicos, reglamentación de la reforma judicial, etc.

5. PROGRAMAS Y PROYECTOS

5.1. Introducción

El Funcionamiento dinámico de las instituciones judiciales para la pronta y eficaz administración de justicia ha constituido durante los últimos años preocupación permanente del Gobierno, que ahora encuentra oportunidad propicia para una amplia y profunda transformación en este campo, aprovechando las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 16 de 1968,

Sin embargo, el estudio serio y minucioso ya iniciado por nueve Comités encargados de los aspectos principales de la Reforma Judicial, requiere un amplio respaldo presupuestal para las inversiones previstas, destinadas, en gran parte, a consolidar los fundamentos de la transformación buscada con programas como el de construcción y terminación de establecimientos carcelarios, ampliación de los servicios de Medicina Legal y los de capacitación para reclusos, guardias y personal administrativo, que erradicarán vicios y obstáculos tradicionales y permitirán más tarde el desarrollo normal de la nueva política judicial y penitenciaria.

Es evidente que ciente la tarea previa de analizar a fondo la realidad penitenciaria y reorganizar la administración de justicia se hoy omitido la presentación de otros programas tendientes a solucionar las deficiencias y problemas anotados y a traducir en obras concretas los diferentes enuncia dos de la nueva política.

Oportunamente, y sobre estudios más amplios y objetivos se verificará a formulación de nuevos programas y proyectos y el reajuste requerido por los expuestos en el presente documento.

5.2. Plan de Inversiones

Para el cuatrienio 1969-1 972 el Ministerio ha presentado un plan de inversiones por valor de 153. 667. 000 Pesos: distribuidos en cuatro programas: a) Construcción, terminación y

dotación de cárceles; b) Adquisición de un lote para labores agrícolas en la Penitenciaría Rural de Calarcá c) Capacitación de personal y d) Construcción de edificios para los Institutos Seccionales de Medicina Legal de Bucaramanga, Barraquilla, Cali y ampliación del Instituto de Bogotá, Estas inversiones se distribuyen en lo forma siguiente:

Cuadro No. 6
PLAN DE INVERSIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
1969 - 1972
(Miles de pesos)

Años	P R O G R A M A S				Total
	Cárceles	P. Calarcá	Capaci- tación.	I. Méd. Legal	
1969	22.106			1.420	23.526
1970	32.008	200	2.000	1.142	35.350
1971	54.487		1.645	842	56.974
1972	35.270		1.705	842	37.817
Totales	143.871	200	5.350	4.246	153.667

**Fuente: Departamento Nacional de Planeación
Unidad Coordinación Presupuestal, 1969.**

- a. El primer programa trata de remediar el grave problema de hacinamiento en que se encuentra la población carcelaria, se subdivide en 52 proyectos y su costo se calcula en \$143.871.000, durante los cuatro años.
- b. El programa de Capacitación cuyo costo asciende a \$5.350.000 se subdivide en tres proyectos: uno para personal administrativo, otro para guardianes y el tercero para reclusos
- c. Con una inversión de \$4.246,000 se calcula construir y dotar los edificios para las Seccionales de Medicina Legal en Bucaramanga, Barraquilla y Cali y ampliar el Instituto de Bogotá
- d. Finalmente, se destina la suma de \$200.000 para adquirir un lote vecina a la Penitenciaría Rural de Calarcá en donde los reclusos puedan recibir instrucción agrícola.

4. VIVIENDA

VIVIENDA

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

Según las Naciones Unidas por vivienda se entiende "el lugar de alojamiento estructuralmente separado e independiente". Pero el término vivienda representa algo más: no se puede considerar como la realización física aislada, si no que debe contemplarse la totalidad del ambiente adecuado para el desarrollo de la actividad familiar. Comprende no sólo la edificación sino todos los servicios e instalaciones necesarias que aseguren el bienestar físico y mental del individuo y su familia.

Tradicionalmente se ha considerado que la vivienda tiene incidencias fundamentales sociales, al ser considerada ésta como un bien de consumo duradero necesario a todos los sectores de la población. Sin embargo, la vivienda tiene innegable Incidencia sobre la productividad de un país, si se considera:

- que es parte de la infraestructura necesaria para los sectores productivos;
- que es una inversión capaz de ignorar ingresos y empleo y que elevar los ingresos es meta de una política económica y social, lo cual significa que las inversiones en vivienda operan como instrumento de dicha política.

2. DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. El problema se traduce en términos de déficit habitacional, ya sea urbano o rural, cualitativo o cuantitativo. En el momento actual se tropieza con la dificultad de no haber determinado con precisión el déficit, porque para ello se necesita establecer previamente unos patrones habitacionales que permitan determinar su cuantía real. Es necesario, por tanto, basarse en la información existente para poder cuantificar, así sea aproximadamente, la magnitud del problema.

El cuadro No. 1, muestra el crecimiento del déficit y de la población urbana y el No. 2, la distribución del déficit en las principales ciudades para 1970.

Cuadro No. 1

<u>Año</u>	<u>Déficit Cuantitativo (miles de viviendas)</u>	<u>Población Urbana (en miles)</u>
1951	87.0	4.468.0
1955	131.4	5.560.0
1960	219.9	7.307.0
1964 (Año Censo)	332.0	9.093.0
1970	618.2	12.623.0

FUENTE: "Informe al II Congreso Interamericano de Vivienda". Instituto de Crédito Territorial, febrero 1969.

Teniendo en cuenta que el promedio familiar es 5.8 personas, en 1970 una de cada 3.5 personas carecerá de vivienda. Además, 300.000 familias habitan en viviendas que carecen de requisitos mínimos de habitabilidad.

Cuadro No. 2

Ciudad	No. de Viviendas faltantes	% de déficit total urbano
Bogotá	192.724	31.17
Cali	59.089	9.56
Medellín	61.596	9.96
Barranquilla	62.555	10.12
Bucaramanga	20.176	3.26
Cartagena	24.830	4.02
Otras ciudades	197.274	31.91
Totales	618.244	100.00

FUENTE: "Informe al II Congreso Interamericano de vivienda". Instituto de Crédito Territorial, febrero de de Vivienda". 1969.

El problema se agrava por presentarse principalmente en las clases de más bajos ingresos que no tienen capacidad de pago para adquirir vivienda.

2.2. Causas del Problema

a. Causas Demográficas

Como puede deducirse de las cifras detalladas del capítulo de población, los fenómenos de crecimiento, migración y concentración inciden directamente en el problema de la vivienda.

b. Causas Económicas

Ingresos familiares bajos. A pesar de que el país ha registrado un incremento del producto interno bruto, su repartición presenta ni veles muy inquietantes. Musgrave¹¹ estima que mas de lo mitad del ingreso total afluye al 10% de los ciudadanos situados en los niveles más altos de la escala de ingresos". La Encuesta Nacional de Morbilidad¹² encontró que el 70% de la población entrevistada percibía un ingreso familiar total inferior a \$1.000.00 mensuales (el 33.1% menos de \$300. 00) Ver cuadro No. 3.

Cuadro No. 3
INGRESO FAMILIAR MENSUAL, URBANO Y RURAL
Pesos de 1966

Ingreso Familiar	T o t a l		Familiar Urbano		Familiar Rural	
		Acu- mulado		Acu- mulado		Acu- mulado
Menos de \$ 300	33.1%	33.1	19.0%	19.0	48.1%	48.1
301 a 500	18.3%	51.4	16.5%	35.5	20.2%	68.3
501 a 1.000	18.3%	69.7	26.1%	61.6	9.9%	78.2
1.001 a más	13.9%	83.6	22.5%	84.1	4.7%	82.9
Sin información	16.4%	100.0	15.9%	100.0	17.1%	100.0
Total	100 %		100 %		100 %	

¹¹ "Informe Musgrave", bases para una Reforma Tributaria en Colombia, Biblioteca Banco Popular, Pág. 20.

¹² "Encuesta Nacional de Morbilidad", Ministerio de Salud y Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (pesos de 1966) Reproducido en MINSALUD: 'Plan Nacional de Salud 1968-1 977'. Bogotá, noviembre de 1967

La reciente encuesta de presupuestos familiares realizada por el CEDE (Universidad de los Andes) en varias ciudades del país, encontró que el 90% de la población recibe en Barranquilla sólo el 62.5% del ingreso, en Bogotá el 51.5%, en Cali el 58%, en Medellín el 47.5%. Tomando las cuatro ciudades en su conjunto, el 90% de su población recibe la mitad del ingreso total y la otra mitad está concentrada en el 10% de la población¹³. Es por tanto muy difícil poder dedicar parte significativa del ingreso familiar para solucionar el problema de vivienda propia.

Escasez de Recursos Financieros

La magnitud del problema se puede apreciar si se observa que para solucionar, a corto plazo, la situación habitacional del país sería necesario disponer de recursos superiores a la totalidad del Presupuesto Nacional. Se deduce entonces, que el problema no puede ser resuelto solamente por el Estado a través de sus organismos, máxime cuando éstos, debido a la forma como operan, están sufriendo descapitalización. Tampoco es aconsejable utilizar dineros provenientes de préstamos externos o internos ordinarios, debido a su alto costo. Debe por tanto propenderse por una movilización masiva de capitales privados hacia el sector.

Costo de las Tierras

La excesiva valorización de las tierras tiene su origen en el crecimiento desordenado de las ciudades y la falta de control estatal sobre los terrenos de reserva y lotes de "engorde". Estos factores afectan especialmente a las familias de menores ingresos que se ven obligadas a construir viviendas modestas, en terrenos de elevado valor.

c. Causas Institucionales

Deficiencias de Planeación y Coordinación

A nivel global no se han determinado las capas económicas que deben ser atendidas. Por tanto, no se ha realizado una correcta distribución de las inversiones, ni se conocen las necesidades reales sus prioridades. A nivel regional se ha desconocido la importancia de cada centro para orientar las migraciones y prever los asentamientos urbanos. A nivel urbano, las localizaciones, en general, no obedecen a un plan ordenado. Al buscar costos iniciales bajos, mediante localizaciones suburbanas, no se prevén los costos adicionales que tendrán los servicios públicos y se producen alargamientos inconvenientes del tejido urbano, con fuerte incidencia en los valores de las tierras intermedias. Además, ha faltado una evaluación de los diseños urbanísticos y arquitectónicos para corregir el subempleo de las tierras y lograr mayores densidades.

Falta de coordinación institucional

Muchas veces la Caja de Crédito Agrario, el Instituto de Crédito Territorial, las Cajas de Vivienda Popular de los municipios y aún el Banco Central Hipotecario atienden las mismas ciudades y sectores de la población de iguales niveles de ingreso.

¹³ CEDE: Encuesta de Presupuestos Familiares, Bogotá, Cede, Universidad de los Andes. 1969. Vol. 1, p. 63.

Normas Municipales Rígidas

En la mayor parte de las ciudades existen normas rígidas sobre las urbanizaciones y construcciones, que obsesiones exageradas de áreas, especificaciones sobrestimadas de redes de servicios, etc., con el consecuente encarecimiento de las viviendas.

3. EL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL

3.1. Estructura y Organización del Instituto de Crédito Territorial

El gráfico No. 1 muestra la organización del Instituto, la cual corresponde a la necesidad de descentralizar sus servicios.

3.2. Sistemas de Operación

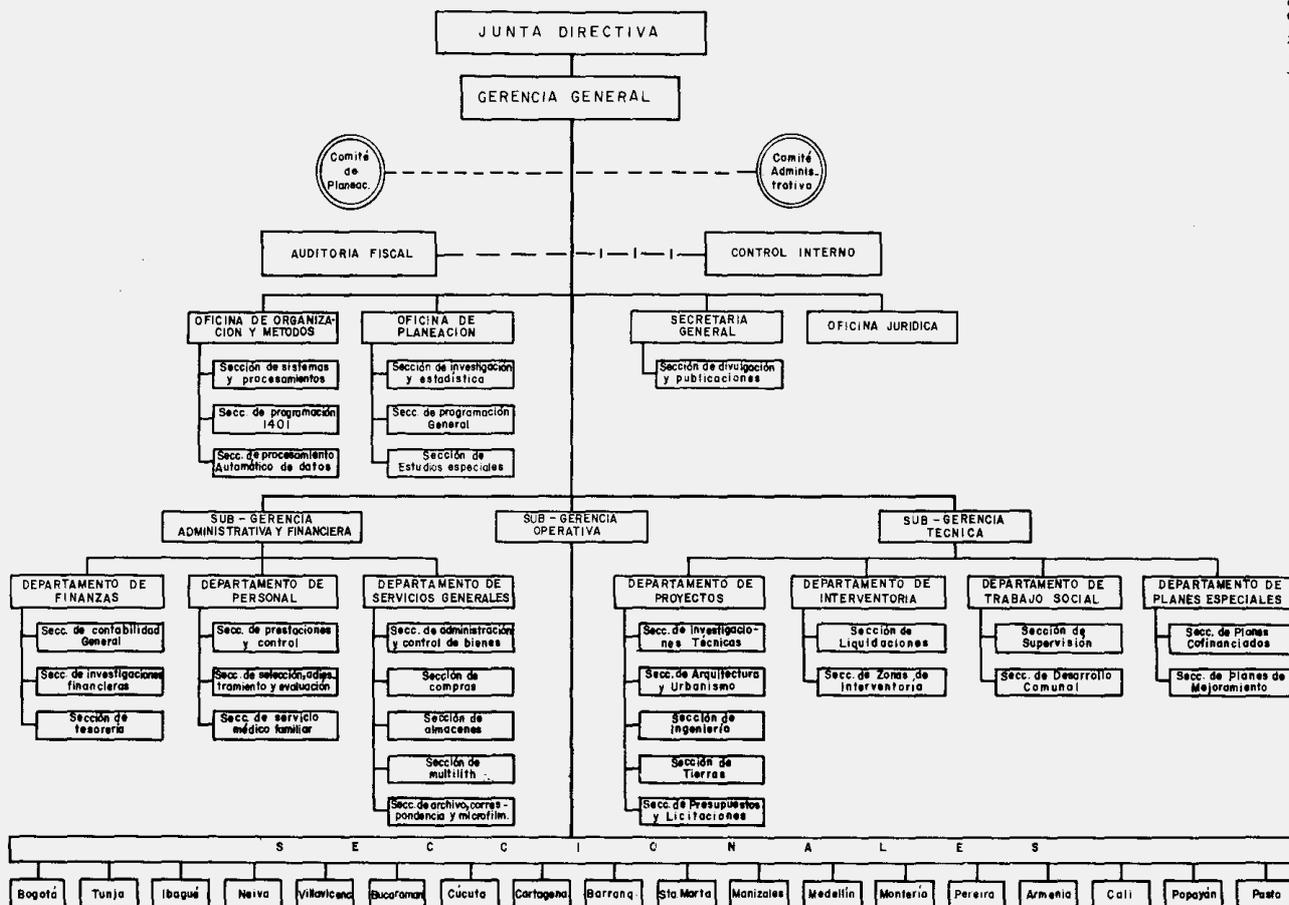
El Instituto opera dentro de los siguientes sistemas:

- a. Programas por Contrato Directo (C-D). Se llevan a cabo mediante esta modalidad con firmas especializadas.
- b. Programas por Administración Directa (A-O). Se realizan directamente por el instituto cuando no es posible la contratación.
- c. Programas de Autoconstrucción (A-C). El beneficiario contribuye con el suministro de mano de obra. El Instituto aporta terrenos, materiales y asistencia técnica.
- d. Programas de Préstamos a Propietarios de Lotes (P-P-L). El Instituto otorga préstamos, en dinero y materiales, a quien tiene lote urbanizado sin poseer vivienda.
- e. Programas Especiales (P4). En ellos participa el Instituto, el beneficiario y un tercer financiador. Estos programas vinculan el capital privado a la solución del problema de vivienda.
- f. Plan Tugurios (TUG).

Consiste en la rehabilitación de zonas subnormales mediante reposición o mejora de las viviendas existentes. Generalmente, hay participación de las respectivas municipalidades.

- g. Fondo de Redes (F—R).

Estas obras se ejecutan mediante préstamos a las Empresas Públicas Municipales para la provisión de servicios públicos.



3.3. Sistemas de Adjudicación

El monto máximo de los préstamos es de cuatro mil veces el salario mínimo de un obrero de la construcción en Bogotá (Decreto 3098 de 1963), y se exigen los siguientes requisitos:

- Capacidad económica para el pago de las cuotas; no poseer casa urbana en propiedad; no poseer lote propio en la ciudad; no tener, entre los dos cónyuges, un patrimonio superior a cinco veces el valor del préstamo.
- La capacidad económica para el pago de las cuotas se fija, según el salario del adjudicatario, así;

Hasta	\$600.00	20% del salario
de 601	1.200.00	25% del salario
de 1.201 a	2.800.00	30% del salario
más de	2.000.00	35% del salario

Para facilitar el cumplimiento del requisito de pago de la cuota inicial, en aquellos programas que la exigen, el Instituto ha establecido recientemente el sistema denominado "Plan Alcancía", mediante el cual el posible Futuro beneficiario puede consolidar, en pagos anticipados que devengan intereses del 8 por ciento anual, el monto de la cuota Inicial.

3.4. Plazos e Intereses en los Diversos Programas

En el cuadro No. 4 se muestra cual es la distribución de los intereses y plazos según los programas y el monto de los préstamos.

CUADRO NO. 4
ESCALA DE INTERES¹⁴

Sistemas	Tugurios	A-C	C-D	P-P-L	M-F	P-E	Pablo VI
Plazo máximo	20 años	20 años	20 años	10 años	10 años	10 años	10 años
Cuantía de Crédito e Intereses							
Hasta 10.000	4%	--	--	--	--	--	--
10.001 - 15.000	6%	--	--	--	--	--	--
Hasta 30.000	--	8%	--	--	--	--	--
Hasta 35.000	--	--	10%	10%	--	--	--
35.000 - 50.000	--	--	12%	12%	--	--	--
Hasta 60.000	--	--	--	--	--	14%	--
Hasta 80.000	--	--	--	--	14%	--	--
Hasta 100.000	--	--	--	--	--	--	11½%

Nota: En todos los sistemas se recarga el 2% para el pago de seguros, según Acuerdo No. 5 de 1968.

3.5. Fuentes de Financiación y Costo del Dinero

La forma como se distribuyen los diversos recursos en el presupuesto del instituto en 1969 se muestra en el cuadro No. 5, donde se aprecian los elevados costos del dinero que utiliza el Instituto.

Al comparar las cifras anteriores con las que se muestran en el cuadro No. 4, se deduce la fuerte descapitalización que sufre la entidad al atender los sectores de la población de más bajos ingresos.

3.6. Situación de la Cartera

La cartera vigente el 31 de diciembre de 1968 era de 1.200 millones de pesos, especialmente en obligaciones de bajo interés. (Ver Cuadro No. 6).

En lo que se relaciona con el atraso de la cartera, el instituto ha venido poniendo en práctica nuevos sistemas de recuperación que han acelerado sustancialmente el proceso.

¹⁴ Acuerdo No. 4 de 1968, Junta Directiva del Instituto de Crédito Territorial.

Cuadro No. 5
INGRESOS DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL 1969

	I N G R E S O S		Costo del dinero 1/
	\$ millones	%	
Presupuesto Nacional	137.0	20.2	10 % anual
Crédito Externo	64.5	9.5	14
Crédito Interno			
Bancos locales	50.0	7.3	12
Bonos ICT	50.0	7.3	8
Cartera	229.0	33.5	13.8 2/
Intereses	98.0		
Amortización	131.0		
Cuotas Iniciales	41.0	6.0	10
Otros 3/	111.3	16.2	10
Total	682.8	100.0	

1/ Para efectos del cálculo se supone un 8 por ciento anual para cubrir el riesgo de depreciación monetaria.

2/ Incluye: 5,8 por ciento equivalente al costo de recuperación de la cartera.

3/ Incluye: Depósitos, multas, ventas de planos, consignación para servicios.

Cuadro No. 6
DISTRIBUCION DE LA CARTERA SEGUN TASAS DE INTERES INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL— Diciembre 1968

Tasa de Interés	Porcentaje Total O.H.	Porcentaje Acumulado O.H.	Monto Cartera (Millones de \$)
4 %	43.50	43.50	202.0
5	5.75	49.25	167.5
6	11.12	60.37	134.7
8	32.42	92.79	283.6
10	0.94	93.73	52.9
10.5	2.47	96.20	58.1
12.0	0.10	96.30	133.1
12.5	0.29	96.59	35.2
13.0	3.41	100.00	162.9
		Total	1.210.0

FUENTE: I.C.T. Informe de Gerencia a la Presidencia, mayo 1969.

3.7. Realizaciones de Vivienda

En el cuadro No. 7 se observa que ha sido muy difícil para el Instituto mantener continuidad en su política para resolver el problema habitacional a niveles nacional y regional.

3.8. Conclusiones

- Se confirma un mejor funcionamiento del Instituto, por medio de la descentralización que ha venido poniendo en práctica.
- El bajo rendimiento de la mano de obra inexperta en algunos casos del sistema de autoconstrucción (A-C), va en detrimento del tiempo emplea do en la construcción y de su calidad final.
- El sistema de préstamos a propietarios de lotes (P-P-L) diluye la acción del Instituto en una infinidad de frentes que benefician a una sola familia y exige diseños, asesoría e interventoría para cada lote.
- Los programas especiales (P-E), tienen la ventaja de atraer el capital privado hacia la solución del problema de vivienda, pero debido a su alto costo distraen partes muy significativos del capital operativo del Instituto. Además, si los intereses no han sido fijados conveniente mente, de modo que cubran los costos del dinero, se produce una descapitalización de la entidad en beneficio de sectores de la población no muy necesitados.
- En los programas dirigidos a las clases menos favorecidas, tales como autoconstrucción y tugurios, se exige el pago de cuotas según una capacidad de pago prefijada. En la determinación de esta capacidad de pago se ha tenido en cuenta solamente el nivel de ingresos, pero no la composición familiar. Esto ha traído como consecuencia que las familias no han podido responder a las obligaciones contraídas, con el con siguiente deterioro de la cartera del Instituto.
- Se deduce que para las familias de ingresos ínfimos el suministro de la vivienda no es la solución prioritaria.
- Los tipos de interés, con los cuales opera el Instituto al no cubrir los costos del dinero según las diferentes fuentes de fondos, han conducido o un subsidio indiscriminado con la consecuente descapitalización de la entidad.
- Los empréstitos externos, que deban ser reembolsados en moneda extranjera, causan intereses elevados que al no poder ser trasladados al beneficiarlo de los planes populares de vivienda, producen descapitalización del Instituto. Los créditos que se obtienen de financiación privados norteamericanos, a través del sistema de inversiones garantizadas de La AID, tienen costos aún más elevados y el hecho de que su uso implique cobrar intereses de cerca del 20% los coloca fuera del mercado, aún si se tratara de beneficiar clases sociales de ingresos medios, frente a las posibilidades que ofrece actualmente el Banco Central Hipotecario.

4. FONDO DEL AHORRO

El Gobierno Nacional creó el Fondo del Ahorro por decreto No. 3118 de 1968. En lo que respecta a vivienda, el Fondo podrá ejecutor operaciones financieras en favor de sus beneficiarios, cuando se trate de compra de vivienda o de lote para edificarla, construcción o mejora de vivienda propia, y liberación de sus gravámenes hipotecarios.

Cuadro No. 7
REALIZACIONES EN VIVIENDA DEL I.C.T.
NUMEROS DE VIVIENDAS POR DEPARTAMENTOS
1939 – 1968

Departamentos	Vivienda Rural	1942 1962 1/	1963	1964	1965	1966	1967	1968	Total Urbana	Total Viviendas
Antioquia	1.855	8.289	730	1.316	215	1.697	667	1.229	14.143	15.998
Atlántico	157	6.053	963	438	50	234	1.151	1.062	9.951	10.108
Bolívar	261	2.345	252	179	18	95	103	379	3.371	3.632
Boyaca	1.575	1.292	254	135	12	226	311	270	2.500	4.075
Caldas	1.347	2.653	624	406	26	255	387	512	4.863	6.210
Cauca	1.381	2.235	189	82	20	74	283	160	3.042	4.423
Cesar	---	250	30	130	00	25	20	---	455	455
Córdoba	220	2.584	760	111	10	185	46	124	3.820	4.040
Cundinamarca	1.983	21.238	2.499	2.136	648	1.666	4.367	3.492	36.046	38.029
Chocó	64	34	45	18	4	---	50	104	255	319
Guajira	---	20	35	00	---	4	19	55	133	133
Huila	394	2.132	118	238	194	185	445	158	3.470	3.864
Magdalena	387	914	140	9	48	142	103	128	1.484	1.871
Meta	226	931	348	18	10	246	274	269	2.096	2.322
Nariño	625	2.205	371	90	160	336	354	116	3.632	4.257
N. de Santander	519	3.754	499	179	102	10	171	269	4.984	5.503
Quindío	---	2.063	281	70	14	173	64	379	3.044	3.044
Risaralda	---	2.778	404	237	27	491	688	439	5.064	5.064
Santander	728	4.469	567	360	76	818	749	892	7.931	8.659
Sucre	---	126	---	---	---	---	30	63	219	219
Tolima	834	3.441	1.024	169	120	297	307	301	5.659	6.493
Valle	1.412	14.512	1.835	2.122	585	1.903	1.486	1.713	24.156	25.568
Territorios Nales.	32	163	400	20	---	7	7	34	631	663
TOTALES	14.000	84.481	12.367	8.463	2.339	9.069	12.082	12.148	140.949	154.949

FUENTE: I.C.T. Informe de Gerencia a la Presidencia - mayo 1969
1/ Total de viviendas construidas en el país en 1960, 10.284; en 1961, 18.793; y en 1962, 31.922.

Para tal fin el Fondo podrá otorgar préstamos con garantía hipotecaria y compromisos de futuras cesantías, primas y bonificaciones, celebrar contratos para la ejecución de planes de vivienda y adelantar programas por los cuales el beneficiario reciba (del Fondo o de la entidad que éste contrate) vivienda con imputación al auxilio de cesantía causado o que en el futuro se cause.

El Fondo también podrá invertir parte de sus recursos en cédulas del Banco Central Hipotecario y descuentos de hipotecas provenientes de planes de vivienda en los cuales participe el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario o cooperativas de vivienda, y de las hipotecas originadas en planes derivados de convenciones y pactos de trabajo colectivos o laudos arbitrales, siempre que los planes reúnan las condiciones establecidas en los respectivos decretos reglamentarios.

5. OBJETIVOS DE LA POLITICA DEL SECTOR

Los objetivos de la política de vivienda del sector público a nivel urbano son:

- Orientar una redistribución del ingreso y la riqueza.

- Promover el desarrollo urbano, al considerarlo como inversión acompañante.
- Disminuir el déficit habitacional urbano.

El análisis de los ingresos, composición familiar y capacidades reales de pago muestra que un gran sector de la población está incapacitado para sufragar el costo de una vivienda mínima, aún empleando su capacidad potencial de pago (cesantías futuras, ingresos futuros crecientes). Es necesario, entonces, la ayuda del Estado para permitir a estas familias la adquisición de su vivienda.

Por tanto, el Instituto de Crédito Territorial establecerá una política de subsidios dirigidos hacia las clases menos favorecidas para facilitarles la adquisición de vivienda y lograr una redistribución del ingreso y la riqueza.

En vista de que el más alto déficit habitacional se presenta en las grandes ciudades, el Instituto atenderá los centros urbanos de más de 30.000 habitantes para evitar la atomización de sus recursos¹⁵.

El Instituto podría atender poblaciones que no llenen el requisito anterior, cuando a juicio del Gobierno, por razones del desarrollo económico o calamidad pública, así se ordene.

6.1. POLITICA SOCIAL

La vivienda se desarrollará dentro del marco de una política social, que busque elevar nivel de vida del sector de bajos ingresos. Se estimulará la construcción de viviendas económicas y se desanimará la de viviendas suntuarias.

El organismo estatal seleccionará los grupos de población hacia los cuales dirigirá su acción, cambiando el sistema de demanda parcial, según una lista de solicitudes, por una oferta de vivienda controlada y dirigida hacia los sectores sociales de menores ingresos.

6.1. Conglomerados Humanos para Atender

La acción a que se refiere esta política se dirigirá a los siguientes sectores de población:

- a. Nuevos migrantes que llegan a la ciudad en busca de trabajo sin medios de subsistencia aparentes.
- b. Habitantes de tugurios, zonas deterioradas, barrios incompletos y casas de inquilinatos.
- c. Pequeños artesanos dedicados a la producción de bajos rendimientos.
- d. Obreros y empleados que no estén plenamente favorecidos por las ventajas que pudiera ofrecerles su clase.

6.2. Acción Cooperativa Integral

En los sectores de población, anteriormente mencionados, existen dos grupos bien diferenciados: el que se caracteriza por no tener una fuente de ingresos estables ni

¹⁵ Para 1970, existirán 39 centros de más de 30.000 habitantes que representarán el 80 por ciento de la población concentrada en 169 cabeceras de más de 10.000 habitantes.

empleo fijo, y el constituido por empleados y obreros de muy bajos ingresos ya vinculados a fábricas y empresas.

El primer grupo se capacitará, en la medida de lo posible, utilizando al SENA¹⁶. Así, las personas que no logren un empleo¹⁷, podrán organizarse en cooperativas de trabajo, para la producción, entre otros, de insumos para la construcción de viviendas. El empleo podría facilitarse mediante la promoción de turnos de trabajo nocturno en las empresas¹⁸. El segundo grupo se organizará en cooperativas de vivienda, promovidas por el Instituto y la Superintendencia Nacional de Cooperativas, para conseguir el apoyo de las empresas (ver gráfico No 2).

7. LA POLITICA FINANCIERA

7.1. Aspectos Financieros en la Operación del Instituto

La política financiera para la operación del Instituto de Crédito Territorial se base en los siguientes principios:

- Promover y coordinar la adecuada y oportuna participación de las entidades tanto públicas como privadas para que los grupos marginados puedan llegar a un nivel mínimo de ingreso que les permita el beneficio de la solución de vivienda.
- Ofrecer soluciones de vivienda preferencialmente dirigidas a las clases de menores ingresos, siempre y cuando dispongan de alguna capacidad de pago-
- Utilizar la máxima capacidad de pago actual y potencial, de los beneficiarios teniendo en cuenta la composición familiar. Conceder subsidios a las familias de ingresos bajos, si fuere necesario.
- Fijar un patrón habitacional mínimo de interés social referido a un costo de \$24.000.00 y a un área de 0 metros cuadrados por persona.
- Al variar el tamaño de la vivienda según la composición familiar, se mantendrá el valor del patrón para sacrificar acabado por tamaño¹⁹. Siempre será posible obtener mejoras y ampliaciones según se muestran en el gráfico No. 3.
- Atender familias de niveles de ingreso medio si la inversión en este tipo de vivienda produce alguna rentabilidad para la entidad y siempre y cuando esta actividad no vaya en detrimento de la atención de los grupos de menores ingresos.
- Fijar en 20 veces el ingreso mensual familiar como valor máximo de la vivienda a partir de ingresos de \$1.200.00, mensuales.
- Conservar el sistema de amortización gradual en cuotas mensuales iguales e intereses sobre saldos.

7.2. Planes de Operación Según los Niveles de Ingreso

Se tendrán tres grandes planes de operación: Acción Cooperativa Integral; Vivienda de Interés Social, con subsidio y sin subsidio; y Vivienda Comercial.

¹⁶ El Decreto 3123 de 1968, reorgánico del SENA, autorizo a esta entidad a dedicar el 10 por ciento de sus ingresos ordinarios para programas de capacitación profesional para personas desempleados o subempleadas

¹⁷ La obtención de empleo se facilitará si se crea el Servicio Nacional de Empleo Ver Capítulo 1 — Política de Empleo.

¹⁸ El Decreto 2351 de 1952, del Ministerio de Trabajo, autoriza a las fábricas a establecer trabajo nocturno para desempleados.

¹⁹ El Instituto revisará periódicamente este patrón.

a. Acción Cooperativa integral

Debe ir dirigida a la población con ingresos hasta de \$600.00 mensuales, la cual no cuenta con capacidad de pago mínima para adquirir una vivienda. Este sector, como ya se dijo, requiere tratamiento previo y las construcciones que se adelanten serán provisionales y deben ser proyectadas con miras a un desarrollo progresivo.

b. Vivienda de Interés Social

Para este sector se aplicará el patrón habitacional mínimo. Este plan distingue dos modalidades: La vivienda de interés social con subsidio, la cual cubre la población de ingresos entre \$700.00 y \$860.00 mensuales que al utilizar su máxima capacidad de pago a no alcanza a sufragar el patrón mínimo de vivienda. Para proporcionarle este patrón mínimo, se compromete, además de su actual capacidad de pago, una capacidad potencial que se adquiere al pignorar las cesas que se causen durante el período de amortización. Como esta capacidad total de pago no es suficiente, se debe conceder un subsidio que decrecerá de acuerdo con el ingreso mensual; comienza al nivel de los \$700.00 y se anula al de los \$850.00. El plazo de amortización será de 15 años con tasas de interés del 12%, para cubrir el riesgo de depreciación monetaria, y se exigirá una cuota inicial de dos veces el ingreso mensual, por lo menos. Y la Vivienda de Interés Social sin subsidio que cubre la población de ingresos entre \$860.00 y \$1.200.00 mensuales, se utiliza la máxima capacidad de pago con la pignoración de las cesantías que irá desapareciendo progresivamente, hasta hacerlo totalmente en el nivel de los \$1.200.00 mensuales. Los plazos de amortización van decreciendo hasta 11 años, la tasa de interés se mantendrá en 12%, y la cuota inicial será de un mínimo de dos veces el ingreso mensual.

c. Vivienda Comercial

Dentro de esta categoría no se considera el patrón habitacional mínimo, sino que se fija como valor máximo de la vivienda el equivalente a 20 veces el ingreso mensual. En razón de que la capacidad de pago del beneficiario aumenta en la medida en que crece su ingreso mensual, las tasas de interés se incrementan y los plazos de amortización se disminuyen, hasta llegar a un nivel de desestímulos a las viviendas costosas (ver cuadro No. 8).

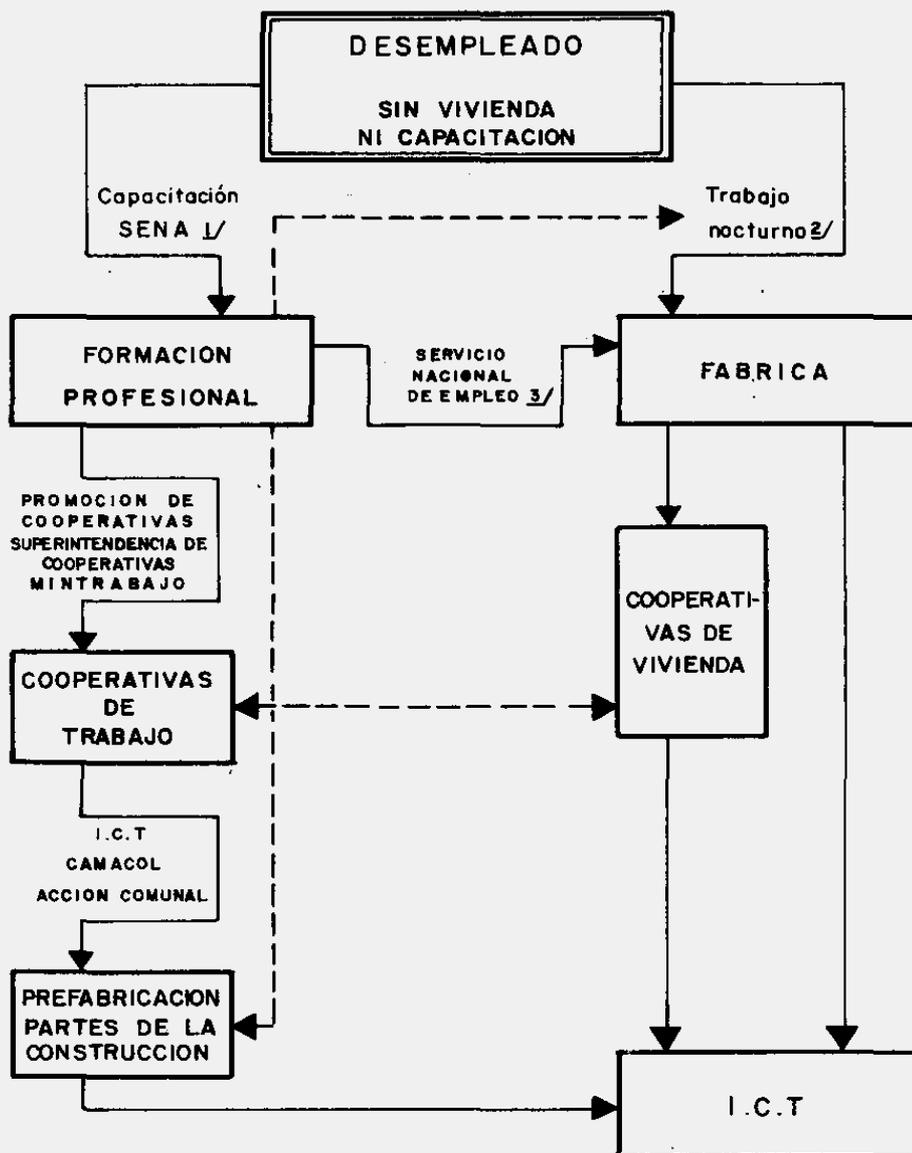
7.3. Adecuación de los Sistemas de Operación

Como consecuencia de lo anterior se adecuarían los sistemas de operación del Instituto, así:

a. Autoconstrucción y Tugurios:

Formarán parte del plan de "Acción Cooperativa Integral" para utilizar racionalmente la mano de obra adicional, dentro de las Cooperativas de Trabajo, y de vivienda. El valor de las soluciones estará por debajo del patrón pero deben preverse ampliaciones y mejoras. Se tratará básicamente el problema de la tenencia de tierras, diferencialmente en los siguientes casos:

ACCION COOPERATIVA INTEGRAL



- 1/ Decreto 3123 de 1968:
10% recursos SENA para formación desempleados.
- 2/ Decreto 2352 de 1965:
Autorización para turnos nocturnos.
- 3/ Propuesto



Cuadro No. 8		ESQUEMA DE FINANCIACION DE LA VIVIENDA SEGUN LOS NIVELES DE INGRESOS																		
Ingreso mensual I	Capacidad de pago mensual máxima a		Monto préstamo que puede pagar A	Interés Anual R	Plazo	Capacidad de pago mensual que se utiliza. c		Monto del préstamo que se concede P	Cuota Inicial CI		Valor actual de las cesantías pignoradas (1)		Subsidio S		Valor total de la solución Y					
	Pesos	Pesos	% del Ingreso	Pesos	%	Años	Pesos	% del Ingreso	Pesos	% del Valor total Solución	Pesos	% del Valor total Solución	Pesos	% del Valor total Solución	Pesos	% del Valor total Solución	Pesos	No. de Sueldos		
Fórmulas del Cálculo	t	$a = \frac{I \cdot 100 \cdot e}{2}$		$A = \frac{a[(1+r)^n - 1]}{r(1+r)^n}$	$r = \frac{R}{12 \cdot 100}$ (2)	$n = 12 \times \text{Plazo en meses}$	$c = \frac{P(1+r)^n}{(1+r)^n - 1}$		P		CI	$Ca = \frac{n(1.08)^{n-1}}{0.08^n}$		S		$Y = P \cdot CI + Ca + S$				
A C C I O N C O O P E R A T I V A I N T E G R A L																				
VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	Con Subsidio	0	701	50	7.1	4,166	12	15	50	7.1	4,166	17.4	1,400	5.8	9,716	40.5	5,718	36.3	24,000	34.28
		720	60	8.3	5,000	12	15	60	8.3	5,000	20.8	1,440	6.0	9,994	41.7	7,566	31.5	24,000	33.33	
		740	70	9.4	5,832	12	15	70	9.4	5,832	24.3	1,480	6.2	10,271	42.8	6,417	26.7	24,000	32.43	
		760	80	10.5	6,665	12	15	80	10.5	6,665	27.8	1,520	6.3	10,549	44.0	5,266	21.9	24,000	31.58	
		780	90	11.5	7,500	12	15	90	11.5	7,500	31.3	1,560	6.5	10,826	45.1	4,114	17.1	24,000	30.76	
		800	100	12.5	8,332	12	15	100	12.5	8,332	34.7	1,600	6.7	11,104	46.2	2,964	12.4	24,000	30.00	
		820	110	13.4	9,265	12	15	110	13.4	9,165	38.2	1,640	6.8	11,382	47.4	1,813	7.6	24,000	29.27	
		840	120	14.3	10,000	12	15	120	14.3	10,000	41.7	1,680	7.0	11,659	48.5	661	2.8	24,000	28.57	
		850	125	14.7	10,415	12	15	125	14.7	10,415	43.4	1,700	7.1	11,798	49.14	87	0.36	24,000	28.2	
	Sin Subsidio	860	130	15.0	10,831	12	15	130	15.0	10,831	45.1	1,720	7.2	11,449	47.7	-	-	24,000	27.90	
		900	150	16.6	12,498	12	15	150	16.6	12,498	52.0	1,800	7.5	9,702	40.5	-	-	24,000	26.7	
		960	180	18.7	14,617	12	14	180	18.7	14,617	60.9	1,920	8.0	7,463	31.1	-	-	24,000	25.	
		1,020	210	20.6	16,552	12	13	210	20.6	16,552	68.9	2,040	8.5	5,408	22.6	-	-	24,000	23.5	
		1,080	240	22.2	18,273	12	12	240	22.2	18,273	76.1	2,160	9.0	3,567	14.9	-	-	24,000	22.2	
		1,140	270	23.7	19,740	12	11	270	23.7	19,740	82.2	2,280	9.5	1,980	8.3	-	-	24,000	21.00	
		1,200	300	25.0	21,933	12	11	295	24.5	21,600	90.0	2,400	10.0	-	-	-	-	24,000	20.0	
		2,000	500	25.0	33,487	13	10	478	23.9	32,000	80.0	8,000	20.0	-	-	-	-	40,000	20.0	
		3,000	750	25.0	50,231	13	10	717	23.9	48,000	80.0	12,000	20.0	-	-	-	-	60,000	20.0	
VIVIENDA COMERCIAL	4,000	1,000	25.0	64,405	14	10	994	24.8	64,000	80.0	16,000	20.0	-	-	-	-	80,000	20.0		
	5,000	1,250	25.0	80,507	14	10	1,242	24.8	80,000	80.0	20,000	20.0	-	-	-	-	100,000	20.0		
	6,000	1,800	30.0	85,126	15	6	1,776	29.6	84,000	70.0	36,000	30.0	-	-	-	-	120,000	20.0		
	7,000	2,100	30.0	99,314	15	6	2,070	29.6	98,000	70.0	42,000	30.0	-	-	-	-	140,000	20.0		
	8,000	2,400	30.0	113,502	15	6	2,368	29.6	112,000	70.0	48,000	30.0	-	-	-	-	160,000	20.0		
	9,000	2,700	30.0	127,690	15	6	2,664	29.6	126,000	70.0	54,000	30.0	-	-	-	-	180,000	20.0		
	10,000	3,000	30.0	134,855	17	6	2,855	28.5	130,000	65.0	70,000	35.0	-	-	-	-	200,000	20.0		

(1) Se asume que los salarios se incrementarán anualmente en un 8% y que las cesantías correspondientes ganarán un interés del 8% anual.
(2) r es el interés mensual de un peso (\$1.00).

— Prevención de Invasiones

Este sistema operará en estrecha relación con las Oficinas de Planeación Municipal, para localizar terrenos cuyo uso en el futuro corresponda a vivienda obrero, en forma tal que pueda garantizarse el suministro de servicios públicos, su mejoramiento y permanencia. Inicialmente el adjudicatario contará solamente con los servicios sanitarios mínimos y con la garantía de tenencia de la tierra por parte del Instituto, por un período no menor de 10 años. Lo infraestructura vía y la construcción de la vivienda se desarrollarán progresivamente, dentro de la Acción Cooperativa Integral como condición previa a la adjudicación en propiedad de la tierra, cuya amortización se realizará en un período de 10 años a partir del décimo año de tenencia.

— Mejoramiento de Barrios de Invasión

Quando la localización de estos barrios, no sea incompatible con los Planes de Desarrollo Urbano, se procederá dentro de las condiciones anteriores, prestando especial atención a la titulación de las tierras en aquellos casos en que no estuviere saneada.

— Erradicación

En los casos donde la urbanización espontánea sea incompatible con los Planes de Desarrollo Urbano, se procederá a su relocalización dentro del sistema de Prevención de Tugurios.

En los tres casos anteriores el Instituto negociará los terrenos con bonos con el fin de no inmovilizar grandes capitales y como una forma de redistribución de la riqueza.

El "Proyecto de Ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano", presentado por el Gobierno al Congreso en septiembre de 1969, en su artículo 96 establece que el I.C.T. podrá adelantar negociaciones de compra directa o expropiación con los propietarios de terrenos invadidos antes del 1° de septiembre de 1969 y pagarlos con bonos de deuda pública. Además, en los artículos 64 a 95 se establecen las condiciones generales que se requieren para efectuar expropiaciones y la forma en que estas deben cumplirse.

b. Préstamos a Propietarios de Lotes

Debido a su alto costo de administración, este programa debe pasar al Banco Central Hipotecario, entidad especializada en este tipo de operaciones, que deben preparar un plan especial dentro del "crédito popular"²⁰.

Grafico No. 3

**VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
VALORES SEGÚN ÁREA Y GRADO DE ACABADO**

ACABADO \ AREA	Sin acabado \$ 300/M ²	Acabado Mínimo \$ 400/M ²	Acabado Medio \$ 600/M ²	Acabado Total \$ 800/M ²
40 M ²	\$ 12.000	\$ 16.000	\$ 24.000	\$ 32.000
60 M ²	\$ 18.000	\$ 24.000	\$ 36.000	\$ 48.000
80 M ²	\$ 24.000	\$ 32.000	\$ 48.000	\$ 64.000

CONVENCIONES

Solución provisional desarrollo progresivo

Costo Vivienda mínima adoptado

Incrementos posteriores de área y acabados



²⁰ El Fondo Nacional de Ahorro prevé una operación similar

c. Planes Especiales

Como este sistema atrae capital privado, puede continuarse dentro del Instituto con los siguientes requisitos:

- El Instituto financiará hasta el 55% del costo de la vivienda para salarios inferiores a \$500.00;
- Los plazos, los intereses, la capacidad de pago, la inicial y el monto del préstamo que se conceda (incluyendo los aportes de los otros financiadores) se ceñirán a la política expuesta;
- El financiador hará su aporte directamente al Instituto, quien administrará el dinero y le pagará un interés máximo del 8 por ciento anual;
- Las cuotas mensuales de amortización serán percibidas proporcionalmente al aporte;
- El Instituto se reservará el derecho de hacer la totalidad de las adjudicaciones.

d. Planes Directos

Operará como sistema central del Instituto de acuerdo a la política financiera descrita, dirigidos especialmente a la población de ingresos mensuales entre \$700.00 y \$1.200.00

7.4. Aspectos Financieros Globales

a. Distribución de los Fondos Disponibles para Inversión

Con los recursos actuales, el Instituto no puede cubrir el déficit habitacional. Tampoco es posible otorgar asignaciones del Presupuesto Nacional para solucionar el déficit, capitalizar el instituto y conceder subsidios en forma ilimitada. Como la única fuente que puede dar origen a capitalización a corto plazo es el aporte nacional Creciente, se estudiará su distribución entre vivienda no subsidiada y vivienda subsidiada.

Para determinar el volumen de vivienda comercial, que debe construirse, se tendrá en cuenta las fuentes de los fondos. Así, se utilizarán los recursos caros para este tipo de vivienda, dejando los recursos baratos para financiar los planes de interés social.

b. Aportes Presupuestales

Para realizar los propósitos anteriores es necesario que los aportes del presupuesto nacional crezcan en forma tal que cubran los subsidios concedidos en la vigencia anterior y la pérdida del valor monetario.

c. Redescuento de Hipotecas, Bonos de Vivienda y Ahorro

Dado que en la actualidad el Banco Central hipotecario cuenta con abundancia de recursos Financieros, deberá descontar hipotecas e invertir en Bonos de Vivienda y Ahorro del Instituto de Crédito Territorial y facilitar la financiación de obras de desarrollo urbano. La justificación de esta medida se basa en el hecho de que el Banco Central Hipotecario cuenta con recursos baratos, como son los Bonos de Valor Constante y las Cédulas Hipotecarias y de Capitalización.

Por esta razón el proyecto de Ley antes mencionado, suministra los instrumentos para lograr estos objetivos. En él se establece que el Gobierno Nacional debe adquirir el 51 por ciento de las acciones del Banco Central Hipotecario y determina que éste debe redescantar total o parcialmente hipotecas, en favor del I.C.T., y establece un gran Fondo Financiero de Desarrollo Urbano a través del Banco Central Hipotecario para permitir la Financiación de la infraestructura que este desarrollo requiere.

d. Crédito Externo

Dado su alto costo y las condiciones que imponen para uso, no parece adecuado Financiar planes de vivienda con empréstitos externos. Sin embargo, cada caso debe estudiarse con cuidado, especialmente cuando se trata de proyectos integrales de remodelación urbana.

e. Política de Ahorro

Debe propenderse por una política más vigorosa de ahorro brindando a los individuos el estímulo de ahorro mediante la posibilidad de adquirir vivienda. En esta actividad debe participar también el capital privado y especialmente el bancario. Es necesario crear el instrumento legal, que obligue a las entidades de ahorro a invertir el porcentaje que deben dedicar a vivienda únicamente en bonos del Instituto de Crédito Territorial.

El proyecto de Ley en mención establece que deben fijarse nuevas tasas de interés para estimular el ahorro y medidas encaminadas a llevar este ahorro al sector de la vivienda. Además decreta una reglamentación sobre el régimen de inversiones forzosas.

8. LA POLITICA FISICA

Los criterios para la ubicación de la vivienda en el país serán dados por el "Modelo de Regionalización" teniendo en cuenta la política de desarrollo urbano y las condiciones existentes en cada una de las ciudades de más de 30.000 habitantes.

Debido a la incidencia directa que tiene sobre el precio de las viviendas su localización en las ciudades, se debe dotar a los municipios de mecanismos de control del uso de la propiedad y sistemas fiscales que obliguen a salir al mercado las áreas útiles que esperan valorización. Se deben atender los siguientes criterios:

- Evitar la especulación en terrenos urbanizables, proporcionando los instrumentos legales necesarios;
- Localizar las áreas de vivienda cerca a las fuentes de trabajo y servicios comunales;
- Rehabilitar zonas por medio de una máxima utilización de las infraestructuras existentes y de las áreas vacantes.

Así, en el proyecto de Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano se establecen normas sobre avalúos e impuestos a inmuebles y terrenos y se faculta a organismos públicos para proceder a expropiaciones. Todo esto busca evitar la especulación y facilitar el máximo aprovechamiento de áreas e inmuebles dentro de las zonas urbanas.

5. SECTOR AGROPECUARIO

SECTOR AGROPECUARIO

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

Los elementos básicos para la formulación de la política del Sector Agropecuario, cuya discusión es materia de esta sección, son principalmente los medios tanto financieros como institucionales que se provean y la permanente evaluación de la consistencia entre los medios y los objetivos. En el caso colombiano, donde una proporción relativamente alta de su población se dedica a labores agrícolas, la medida más importante del crecimiento del sector es su capacidad para proveer los niveles de ingresos adecuados a la población rural. Sin embargo, no debe perderse de vista la capacidad de res puesta (en producción) del Sector Agrícola a incentivos existentes, ni su habilidad para producir divisas.

1.2. Marco Institucional

La aplicación eficiente de los instrumentos de política exige disponer de una estructura institucional organizada en forma tal que reduzca al máximo la duplicación de esfuerzos, y que permita la ejecución de programas coordinados de tal forma que el impacto de los mismos sea el máximo. Para evitar los problemas que en alto grado surgían de la anterior organización institucional, el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, expidió los Decretos 242 y 3120 de 1968, mediante los cuales se reestructuró el sector agropecuario. Estos decretos son el resultado de largos estudios y discusiones con la activa participación de los diferentes gremios del país. Con el objeto de garantizar tal coordinación dentro del sector se creó el Comité Ejecutivo, dependiente del Consejo Superior de Agricultura, cuyo Secretaría Técnica es desempeñado por la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario. Para obtener el máximo de coordinación, cada gerente o director general de los principales institutos del sector agropecuario es miembro de las Juntas Directivas de los demás institutos. Para los institutos descentra del sector agropecuario se logró, por medio de los mencionados decretos, una redistribución de funciones; se eliminaron algunos de ellos y se crearon otros. A raíz de tales cambios el sector agropecuario queda conformado de la siguiente manera:

a. Establecimientos Públicos:

Instituto Colombiano Agropecuario, ICA
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA
Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, INDERENA
Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA
Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología
Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteros.
Corporaciones Autónomas Regionales

b. Empresas Industriales y Comerciales:

INAGRARIO S.A.

Banco Cafetero
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios, VECOL

c. Sociedades de Economía Mixta:

Banco Ganadero
Corporación Financiero de Fomento Agropecuario y de Exportaciones
COFIAGRO.

d. Otras Entidades:

Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN.

DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. La Acción Estatal

Al revisar el desenvolvimiento de la acción estatal en el sector, hoy cinco aspectos que merecen destacarse.

- a. La inversión financiera a través de recursos directos del Estado creció en forma acelerada: cerca de 250% contra 88% para el total de la economía entre 1966 y 1968.
- b. La mayor proporción de los fondos públicos de inversión se dirigió a infraestructura agrícola básica y a redistribución de tierras. En conjunto, tales programas alcanzaron en igual período un promedio de 40% de la inversión global.
- c. Las actividades relacionadas con los gastos de inversión se llevaban a cabo, en general, en forma dispersa y poco coordinada entre varias agencias. Por ejemplo, aunque el ICA recibió más del 50% de los fondos asignados para investigación en el sector, los recursos restantes para esta actividad se dirigieron a cinco entidades más.
- d. La financiación externa ha tenido un ritmo creciente dentro de los programas de inversión de los diferentes sectores del desarrollo económico y social. Dadas las perspectivas del crédito externo, comentadas en otro capítulo de este documento, conviene destacar que para mantener un ritmo de crecimiento de las inversiones políticas, si no tan acelerado como el precedente, al menos constante en términos reales, es imperioso mejorar la capacidad para incrementar los ingresos en divisas del país. Lo anterior es vital para el sector agropecuario, por ser éste el origen principal de las exportaciones que en el futuro deberán servir no sólo para mantener cierto ritmo de crecimiento, sino también para el servicio de la deuda adquirida por el país.
- e. Finalmente, se debe mencionar como factor muy importante en cuanto a actividad estatal en el sector (aunque en programas físicos de inversión no represente volúmenes grandes), el manejo de la política de mercadeo y precios para los productos agropecuarios.

2.2. Participación en la Economía

- a. El Producto del Sector;

En el período 1960—1966, el sector agropecuario contribuyó con el 30% del valor agregado de la economía, en promedio. De otra parte, el efecto combinado de los impuestos indirectos y los subsidios sobre el sector agropecuario, comparado con el resto de la economía, indica que este sector es subsidiado en mayor grado que otras actividades del desarrollo. El sector agropecuario creció a una tasa simple anual de 3%, inferior a la del resto de la economía (6.3%). Lo expuesto puede interpretarse de dos maneras: el subsidio aparente al sector busca al menos mantener un crecimiento mínimo aceptable, o existe una concentración relativa de recursos en ciertas actividades que se benefician más de dichos subsidios. Más adelante se vuelve sobre estos puntos.

b. Empleo e Ingresos

El crecimiento de la población (3.2% simple anual) impone una doble carga sobre la economía: satisfacción de necesidades y requerimiento de empleo. La incidencia de estos dos factores depende de la distribución regional de la población y de su concentración en diferentes actividades y grupos de edad. En otros capítulos de este documento se indica cual ha sido el desenvolvimiento de dichas variables. Respecto del sector agropecuario, los cálculos efectuados indican cierta inmovilidad en el PIB por persona activa, a precios constantes de mercado de 1958, en el período 1960—1966. Adicionalmente, la remuneración real percibida por el trabajador agrícola en igual lapso creció en 21% contra el 37% para el total de la economía. Lo anterior puede significar también desequilibrio en el poder de compra de los salarios. En general, tanto en términos absolutos como relativos, el trabajador agrícola ha visto desmejorado su nivel de vida. Esto puede visualizarse mejor en el gráfico No. 3.

Al comparar los movimientos en los precios del sector agrícola con los ocurridos en el total de la economía, se encuentra que aquellos han crecido, en general, más rápidamente. Sin embargo, al revisar los movimientos ocurridos en precios de productos tales como semillas oleaginosas, grasas, aceites y azúcar, y compararlos con los cambios ocurridos en los precios de alimentos diversos, cereales y preparados o del total de la economía, se observa que mientras los primeros crecieron entre 1959 y 1968 en 207%, 388% y 154%, los segundos lo hicieron en 137% y 107%, respectivamente. Los precios en la economía total, a su vez, aumentaron en tal lapso en 144%.

Los productos mencionados en primer término corresponden a derivados de una producción agrícola lograda a una escala comercial y tecnificada y, adicionalmente, orientada hacia el mercado eterno; los mencionados en segundo término corresponden a una producción de subsistencia. Lo anterior pudiera significar una distorsión en el patrón de ingresos obtenidos del sector. De una parte un sistema de tipo comercial que genere la mayor proporción de los aumentos en producción en respuesta a cambios en el mercado, y de otra, la agricultura no comercial con producción estancada o en crecimiento lento, para necesidad de consumo local que posiblemente absorbe parte del crecimiento en la población en edad de trabajo en el sector rural. Una situación como la indicada produciría una relativa concentración de los ingresos generados en aquella parte de la producción que intensifique el rendimiento del factor escaso (tecnología y capacidad administrativa), con el posible deterioro de los ingresos de los factores más abundantes (mano de obra principalmente). Más adelante, al hablar de producción agrícola se volverá sobre este punto.

c. Externo y Producción.

El flujo de divisas depende principalmente de los cambios en el valor de las exportaciones de caté. Lo anterior indica la necesidad de diversificar nuestra producción exportable.

El valor de las exportaciones del sector agropecuario, excluyendo café, creció entre 1960 y 1967 en 13% al año contra 2% anual del total, aproximadamente. Adicionalmente el valor de las ventas externas de algodón, azúcar y bananos, aunque con altibajos, creció en tal periodo en 15% por año. Estos productos, en general, presentan la particularidad, de una mayor intensidad respecto del uso de tecnología.

De otra parte; puede decirse que la exportación no se ha efectuado a expensas del abastecimiento interno. El crecimiento del volumen físico de la producción (4.5% al año) superó en 1958—1968 el aumento en la pabla. Sin embargo, los aumentos de área cultivada y producción se concentraron primordialmente en unos pocos bienes: algodón, caña de azúcar, banano, ajonjolí, saya, sorgo y arroz. Estos productos presentaron en el periodo mencionado un aumento de 70% y 120%, contra 16% y 47% en otros productos mayores, para área y producción respectivamente.

La pregunta sería entonces, por qué los aumentos se han concentrado en unos pocos productos. En general, se pueden adelantar las siguientes razones para explicar tal hecho:

- Mercados relativamente asegurados
- Mayor disponibilidad de crédito e insumos
- Agrupaciones de productores con cierta organización y fortaleza

El primero de estos factores incide directamente sobre los ingresos percibidos por la producción, en tanto que el segundo se dirige principalmente a afectar los costos. La organización de los productores afecta tanto a ingresos como a costos. Dichos factores no son excluyentes y en el caso de azúcar y banano, factores ambientales al parecer son también importantes.

El establecimiento de líneas especiales de crédito agrícola como el Fondo Financiero Agrario, complementarias con el uso de técnicas controladas por asistencia técnica pagada, se ha concentrado en ciertos cultivos adelantados en escala comercial.

El aumento del crédito al sector entre 1965 y 1967 fue de 47%. Al deducir de dicha cifra el volumen canalizado a través del Fondo, las demás líneas de crédito han permanecido estacionarias.

d. Disponibilidad de Tierras.

La tierra es uno de los factores básicos de la producción. Unido al trabajo, al capital y a la administración, rinde ingresos a través de la realización de los productos obtenidos. Por tanto, es fácil comprender la correlación existente entre una adecuada distribución de la tierra y la prosperidad del sector rural en la economía.

De acuerdo al Censo Agropecuario de 1960, a falta de información, más reciente, el tamaño promedio en Fincas de todos los tipos en Colombia era de 22.6 hectáreas por finca. Sin embargo, la distribución por tamaños muestra un desequilibrio de considerable magnitud: el 62.6% de las fincas, cuya extensión alcanzaba al 4.5% del área total, correspondían a fincas menores de 5 hectáreas (es decir, un tamaño promedio de 1.6 hectáreas por finca). En el otro extremo, el 3.5% de las fincas, cuya superficie comprendía el 66% del área censada, correspondía a fincas menores de 100 hectáreas (es decir, un tamaño promedio de 420.5 hectáreas por finca). La actividad de INCORA busca precisamente mejorar esta situación. Ahora bien una distribución adecuada de tierras no significa que las fincas tengan tamaños similares. Los datos del censo mencionado indican que la superficie arable promedio era de solo 3 hectáreas por finca y esta tierra, disponible en el corto plazo, se concentraba principalmente, como es de esperar, cultivos adelantados en forma comercial.

2.3. Problemas del Sector

En la sección 1 que antecede se ha delineado el marco general de presentación en relación con el crecimiento del sector agropecuario. Este consistía básicamente en mirar (aún a grandes rasgos) los cambios ocurridos en el sector ente loción con tres objetivos generales: estabilidad de precios y rápida reacción de la producción en la presencia de mercado favorable, provisión de ganancias de comercio externo y distribución de ingresos entre la población rural.

Como también se anotó, los dos primeros están mas ligados a situaciones de corto plazo, mientras que el último está orientado primordialmente hacia el desenvolvimiento, a largo término. Sin embargo, lo anterior no significa, en general, incompatibilidad de fines.

La información presentada en la sección anterior, aunque con observaciones parciales y sin agotar el tema por completo, muestra una tendencia en el desenvolvimiento del sector en respuesta principal a los dos primeros fines mencionados. Todo ello se traduce en una concentración en el uso de áreas con determinadas características en ciertos cultivos que requieren mayor capacidad de absorción de costos (directamente a través de recursos propios, indirectamente por medio de crédito y asistencia técnica) en vista de mayor riesgo que supone una explotación más intensiva de la tierra. Como es lógico suponer, tales recursos fluyen hacia dicho tipo de explotación solo con cierta seguridad respecto de la rentabilidad que puedan ofrecer.

Por tanto, en cierta forma se tiene un círculo vicioso, que incide primordial mente en la generación y distribución de los ingresos en el sector agrícola. El resultado de tal estado de cosas es en general, una mayor producción global (la cual es benéfica para la economía total por la disponibilidad de bienes para consumo doméstico y exportación), unida a un desequilibrio en el pago por el uso de los factores productivos. Esta situación puede significar el crecimiento de la parte comercial del sector primario a expensas de la parte no comercial. A su vez, el subsector comercial es el responsable en gran parte del desarrollo del sector total y ha provisto gran parte del aumento en las ganancias del comercio exterior.

Desde este último punto de vista puede considerarse que el sector agrícola ha sido un impulsor del desarrollo de la economía en total. Sin embargo, puesto que el mercado carece de flexibilidad suficiente para permitirle al sector agrícola ser no sólo proveedor sino también comprador, es posible concluir que el desenvolvimiento del sector cumplió con los objetivos de crecimiento a corto plazo (respuesta de producción en los cambios en el mercado—básicamente precios y facilidades disponibles para lograr tales aumentos y provisión de ganancias del comercio exterior), pero no logró formar una base lo suficientemente amplia para hacer consistentes tales objetivos de corto plazo con el objetivo más general de largo plazo (distribución de ingresos de tal manera que le sea posible al sector, en total, aumentar la demanda efectiva de la economía).

De lo anterior surge entonces la definición de una serie de problemas específicos, que deben ser atacados para el logro de la complementariedad de los objetivos generales de desarrollo del sector y del país. Tales problemas podemos resumirlos en la siguiente forma:

- a. Adecuación y distribución de tierras (directamente ligado con aspectos de producción, generación y distribución de ingresos y absorción de empleos).
- b. Productividad (ligado a los aspectos anteriores y enfocados a la necesidad de cubrir los requerimientos de una población creciente y crear excedentes económicamente exportables).
- c. Disponibilidad de insumos físicos, financieros y humanos, los cuales en conjunto con lo referente al punto siguiente, constituyen la base para la obtención de lo expresado en el punto sobre productividad.
- d. Distribución de la producción en el tiempo y el espacio, cuya contribución principal es la de dar salida a los aumentos en producción y productividad dentro de un mercado organizado, a fin de que el sistema de precios pueda servir como indicador del rumbo que debe tomar la producción. Este factor, a su vez, está directamente conectado al punto c. anterior.

POLITICA DEL SECTOR

3.1. Bases de la Política Agropecuaria

La política agrícola, como parte integrante de la política económica del Gobierno, puede definirse sobre las siguientes bases:

- a. **Objetivos**
 - Aumentar la producción y productividad de los bienes agropecuarios objeto de mercado interno y externo.
 - Aumentar la capacidad de empleo y generación de ingresos.
 - Procurar una adecuada distribución de ingresos y recursos productivos dentro del sector.
 - Mejorar la distribución de bienes agropecuarios.
- b. **Medios**

- La acción estatal, como medio directo, reflejada en el Plan de Inversiones Públicas y a través de reglamentaciones específicas respecto de la forma como tal acción es llevada a cabo por diferentes entidades ejecutoras.
- La acción del Gobierno que indirectamente influye sobre el comportamiento del sector privado, o través del manejo de la política económica en general.

c. Evaluación de resultados.

Se efectúa a través del proceso continuo de revisión sobre la compatibilidad que debe existir entre objetivos y medios, a fin de determinar prioridades generales y particulares entre éstos y aquellos. Dicha labor se realiza a nivel sectorial dentro de la organización institucional del sector a través de los mecanismos creados para tal fin. A nivel global, tal función se logra por intermedio de la coordinación que debe existir entre el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación,

3.2. Instrumentos específicos

a. Reforma Agraria.

De acuerdo con la Ley 135 de 1961, los principales objetivos de la reforma agraria son: (1) Reformar la estructura social agraria eliminando y previniendo la inequitativa concentración de la propiedad de la tierra o su fraccionamiento antieconómico; (2) fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas; (3) aumentar el volumen global de la producción agrícola y ganadera y la productividad de las explotaciones procurando que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características; (4) crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías para que tengan un fácil acceso a la propiedad de la tierra y (5) elevar el nivel de vida de la población campesina.

Para alcanzar sus objetivos el INCORA ha concentrado sus esfuerzos primordialmente en las siguientes actividades (1) adquisición de tierras para parcelación y para ensanchar el tamaño de las explotaciones en áreas de minifundio; (2) provisión de títulos de propiedad de la tierra para suministrar seguridad en la tenencia y una mejor base para fines de crédito agrícola; (3) adecuación de tierras para mejorar la productividad; (4) colonización para crear nuevas oportunidades de empleo en las zonas inexploradas del país (5) crédito supervisado y asistencia técnica a agricultores a fin de convertirlos en productores comerciales; y (6) conversión de arrendatarios y aparceros en propietarios de la tierra.

En términos de los objetivos de la reforma agraria, la labor fundamental del INCORA debe concentrarse en los campos de dotación de tierra a pequeños agricultores, suministro de crédito y adecuación de tierras, Las actividades de parcelaciones y colonización deben ser alternativas para considerar cuando se trate de reubicación de minifundistas. Igualmente deben establecerse, coordinadamente con el Ministerio de Trabajo y el SENA centros de capacitación en las áreas de concentración de minifundios para permitir el flujo de fuerza de trabajo entrenada a las ciudades. Este tipo de actividad complementaría otros programas de generación de empleo en otros sectores de la economía. Por otra parte, el hecho de que los actuales proyectos de riego y de colonización absorberán en el futuro una gran proporción de los recursos del Instituto, implica el que los actuales beneficiarios

de los programas, una vez adquieran capacidad tecnológica suficiente, especialmente aquellos bajo los programas de crédito supervisado, pasen a utilizar los servicios de otras entidades especializadas en atender al nuevo tipo de agricultor "graduado en el INCORA.

Como hasta ahora ha sucedido, la reforma en la estructura de la tenencia la tierra debe continuarse donde resulte conveniente y justo hacerla, procurando no afectar la productividad agrícola y ganadera. La búsqueda de aumentos en productividad ha sido una de las pautas del instituto, par tiendo de la consideración de que en toda reforma lo esencial es aumentar el ingreso del campesino y el conjunto de la producción agrícola nacional.

b. Investigación y experimentación.

El organismo encargado de la realización de estas actividades es el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA. Sus funciones son promover, coordinar, integrar y desarrollar las actividades de educación, investigación y extensión agropecuaria en todo el territorio colombiano, para aumentar la productividad del sector agropecuario. Entre sus funciones específicas está realizar investigaciones sobre diferentes problemas de los cultivos y ganadería, estudiar sobre métodos y materiales de divulgación de resultados de la investigación, para su aplicación por los extensionistas, mejoradoras de hogar y demás personal de extensión agropecuaria, promover la utilización de las investigaciones disponibles para mejorar el desarrollo de la agricultura y la ganadería en forma integral, y colaborar con otras entidades en la formulación de programas de investigación, enseñanza y extensión de ciencias agropecuarias. Para la realización de la investigación y experimentación se dispone de centros y estaciones localizadas en diferentes regiones del país de acuerdo con las condiciones climáticas de cada una de ellas. Las más recientes se han ubicado en áreas de clima tropical para subsanar la deficiencia existente en el pasado. En este momento se adelantan los estudios para establecer nuevos centros y estaciones en la Amazonía, Sarare—Ariari, Cesar y zonas bananeras de Magdalena y Urabá.

Parte del trabajo de investigación no se dirigió anteriormente a resolver los problemas que diariamente enfrenta el agricultor. Esto se explica simplemente por la inexistencia de un eslabón que en forma eficiente conectara, de un lado, los resultados de la investigación y experimentación con el agricultor, y de otro, que permitiera llevar a los centros de investigación los problemas al nivel de finca. Este eslabón es la extensión agropecuaria, actividad que hasta el año de 1967 no se le había dado la importancia tan fundamental que representa para el logro de resultados positivos en la acción gubernamental.

c. Extensión

A mediados de 1967 el Ministerio de Agricultura trasladó al ICA la prestación de los servicios de extensión y desde entonces se ha venido estructurando un programa que atiende eficientemente las necesidades que en este campo tiene el sector agropecuario, El programa busca seguir a corto plazo un enfoque de atención por productos, sobre la base de actividades de fomento de producción y productividad de bienes individuales, para ser convertido en el largo plazo, en un servicio que atienda a unidad de explotación en su conjunto, esto es, mirando al mejor aprovechamiento de los recursos al agricultor. La localización de los servicios de extensión deberá continuarse de manera tal que permita

una estrecha conexión con los servicios de crédito y suministro de insumos de entidades como Caja Agraria, los puestos de compra del IDEMA, y otros servicios. La concentración de los esfuerzos de extensión se orientará con más énfasis hacia los agricultores no comerciales que de otra parte, no estén incorporados a ciertos programas como los adelantados por el INCORA. Esta dirección se justifica ante la necesidad de proveer de mejor tecnología a esta clase de agricultores. Por otra parte, la acción estatal directa en este campo se ha visto complementada por el desenvolvimiento de servicios privados de asistencia técnica. Dichos servicios, bien sean adelantados por asociaciones de productores o por agrónomos individuales contratados para tal objeto, han tenido el apoyo del Gobierno. De esta forma es posible controlar la calidad del servicio prestado, a través de una doble línea de comunicación existente entre la investigación y la explotación de tipo eminentemente comercial, cuyos resultados pueden ser de suma importancia para el sector, dada la gran disparidad que hay entre rendimientos existentes a niveles comerciales, de subsistencia y experimentales. En el futuro se buscará, además, reforzar entidades privadas que se especialicen en actividades de asesoría técnica agropecuaria.

d. Fomento.

Este instrumento de la política agropecuaria es realmente la combinación de esfuerzos y resultados de todas las actividades que se efectúan en el sector por parte de los varios organismos. No obstante, en este aparte se hará referencia a la concentración de esfuerzos encaminados a promover la mayor producción y productividad de determinados cultivos mediante el suministro de insumos como semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas, etc., pro visión de asistencia en cuanto a métodos y prácticas de cultivo, y facilidades de servicios como crédito, mercadeo y procesamiento.

Hasta ahora han sido valiosos los resultados de los programas que en este campo han efectuado entidades como la Caja Agraria, financiados en gran parte con recursos de crédito interno, externo y del Fondo de Fomento Agropecuario, el INCORA a través de sus diferentes proyectos, agro crédito y su combinación con el Fondo Financiero Agrario, Banco Ganadero, etc. Sin embargo, se reconoce que es necesario actuar más decididamente en cuanto a la definición de una política de fomento, dado que los programas que se han venido desarrollando han tomado en cuenta factores aislados, sin lograr los resultados finales factibles de alcanzar si se toman en cuenta la interacción de varios organismos y la consideración de aspectos logísticos que aseguren el verdadero fomento de la producción. La reestructuración del sector agropecuario adscribió al Instituto Colombia no Agropecuario responsabilidades para el fomento agrícola, control y supervisión de asistencia técnica agrícola y pecuaria, control de insumos agrícolas y pecuarios, sanidad animal, promoción de la multiplicación y comercialización de semillas y variedades mejoradas y reglamentación de su producción. Todas estas actividades forman parte integral de la acción de fomento, y es de esperarse que con los esfuerzos que actualmente realiza el ICA, dentro de poco tiempo se disponga de programas diseñados de acuerdo con las necesidades del país.

e. Manejo de los recursos naturales renovables. (Ver sección Recursos Naturales)

f. Mercadeo y precios de los bienes agropecuarios (Ver Sección Política de Precios y Salarios.)

g. Crédito.

El éxito de cualquier esfuerzo tendiente a aumentar la tasa de desarrollo del sector agrícola depende principalmente de la disponibilidad de crédito en términos y condiciones adecuadas. Los factores que afectan la naturaleza, la cantidad, las condiciones y la distribución de la oferta de crédito para el sector agropecuario son un elemento vital que debe ser considerado al formular la política o implantarla.

Una primera línea de acción del Gobierno es la de aumentar las disponibilidades de crédito en la medida en que lo permita el manejo adecuado de la política monetaria y de la estabilización. En este sentido se han hecho esfuerzos importantes en los años recientes con la creación de sistemas como el Fondo Financiero Agrario. Además, una preocupación de la política crediticia es la de asegurar que los recursos se utilicen más eficientemente mediante su combinación con asistencia técnica y provisión de insumos. Como criterios que se han estado adoptando, debe destacarse el relacionado con los esfuerzos para que el agricultor recurra a instituciones especializadas en busca de crédito, en vista de los mayores riesgos y costos de administración de los préstamos al sector rural. No se justifica la validez de las razones para suministrar crédito subsidiado a agricultores comerciales. La idea central es entonces especializar a instituciones crediticias y asignar funciones a organismos cuya tarea fundamental sea conceder crédito subsidiado a agricultores no comerciales. La principal actividad en este aspecto corresponde a la Caja Agraria y parcialmente al programa de crédito de INCORA. Por tanto, aquellos agricultores de altos ingresos, que por la naturaleza de su actividad estén en capacidad de pagar tasas de interés normales; serán atendidos, dentro de este esquema, por los bancos comerciales primordialmente. La acción orientada a beneficiar a los agricultores no comerciales está fundamentada en el objetivo de convertirlos poco a poco en agricultores comerciales, mediante la combinación de técnicas modernas de cultivo, utilización de insumos agrícolas y ante todo la prestación de asistencia técnica. A medida que este proceso vaya efectuándose, los agricultores estarían en capacidad de utilizar los canales de crédito comercial, con lo cual la acción directa de subsidio de parte de las entidades gubernamentales podría dedicarse a atender a otros grupos de agricultores que estarían a la espera de estos servicios.

Se han venido tomando medidas en el sentido de lograr los anteriores propósitos. Entre éstas se encuentran las relacionadas con la asociación de los créditos otorgados por la Caja Agraria, INCORA y el Fondo Financiero Agrario con la asistencia técnica y la provisión de insumos. En esta forma se pretende que las inversiones realizadas sean realmente productivas para el agricultor. Se están estudiando sistemas mediante los cuales el crédito se otorgue no tanto sobre la base de las garantías que el solicitante puede ofrecer, sino más bien tomando en cuenta la capacidad de generación de ingresos futuros que permita al agricultor cumplir los compromisos que adquiere. Esto implica la necesidad de intensificar la asistencia técnica para que los créditos concedidos obedezcan a planes de inversión técnicamente formulados para las fincas. Lo anterior significaría, de otro lado, la necesidad de contar con una provisión adecuada de líneas de crédito a largo plazo suficientemente flexibles como para incorporar en sus condiciones de prestación, las empresas o actividad a la cual vayan a dedicarse los recursos en forma específica. Actualmente, los créditos a largo plazo, en general, están concentrados básicamente en

líneas externas para desarrollo ganadero (Banco Ganadero y Caja Agraria) y las estipuladas en la Ley 26 de 1959.

Debe entonces buscarse la manera de armonizar los objetivos particulares de la prestación de servicios de crédito con los objetivos generales de la política agrícola. Al respecto, se ha sugerido ya la conformación de un gran Fondo Financiero Agropecuario, para canalizar los recursos provenientes de la Ley 26 mencionada. Esto pudiera dar a la agricultura una línea de crédito flexible y apto para el financiamiento requerido a distintos plazos y en condiciones que permitan una estrecha relación entre la productividad esperada de la inversión y la financiación otorgada para cubrirla.

h. Insumos físicos.

La importancia de los insumos físicos en la agricultura se explica por la contribución directa de éstos en el logro de mayor producción y productividad en el sector. Dicha contribución se basa en la complementariedad que debe existir entre su uso y la aplicación de una tecnología adecuada. Por esa razón el Gobierno busca ligar líneas específicas de crédito con la utilización de insumos tales como semillas y fertilizantes, dentro de marcos establecidos de control de inversiones a través de asistencia técnica, a fin de asegurar la aplicación de técnicas de explotación adecuadas.

El control en cuanto a calidad y tipo de aplicación de los insumos físicos, es labor del ICA. Este aspecto se considera ya integrado en un concepto global, dado la complementariedad del uso de los insumos, en conjunto con aspectos crediticios y de asistencia técnica. Sin embargo, la efectividad de programas integrados como los descritos sólo es posible en presencia de un aprovisionamiento adecuado a las necesidades. La acción estatal, como es apenas lógico, también debe dirigirse a promover los medios indispensables para asegurar disponibilidades apropiadas de los recursos en cuestión, además de su distribución eficiente.

Los mayores obstáculos respecto de la eficiente utilización de insumos en la agricultura colombiana, radican en la capacidad técnica del empresario agrícola y en la escasez de divisas para la compra externa de ellos (bien sean éstos como productos elaborados o como materias primas). El primero de dichos obstáculos se está enfrentando de la manera ya descrita. En relación con el segundo de ellos, íntimamente ligado al anterior, a la capacidad interna de producción y distribución y a las relaciones de precios de insumos y productos entre el mercado doméstico y el externo, el país ha venido empañado en un proceso de sustitución de importaciones de bastante importancia, particularmente en el caso de los fertilizantes cuyos precios, dentro de los términos relativos de la eficiencia de la industria nacional, se pueden comparar favorablemente con los precios de fertilizantes en otros países. Adicionalmente, las restricciones arancelarias para la importación de insumos tales como fertilizantes (formulados o nutrientes), maquinaria y equipos para la agricultura, han sido estipuladas de tal manera que provean de una protección (al menos nominal) adecuada a la producción doméstica, y al mismo tiempo mantengan los precios internos dentro de límites razonables. Este último aspecto se complementa con restricciones en cuanto a precios de venta impuestos por la Superintendencia Nacional de Precios y por medio de la actividad desplegada por la Caja Agraria.

Gráfico Nº 1

ESTRUCTURA DE LA POLITICA AGROPECUARIA

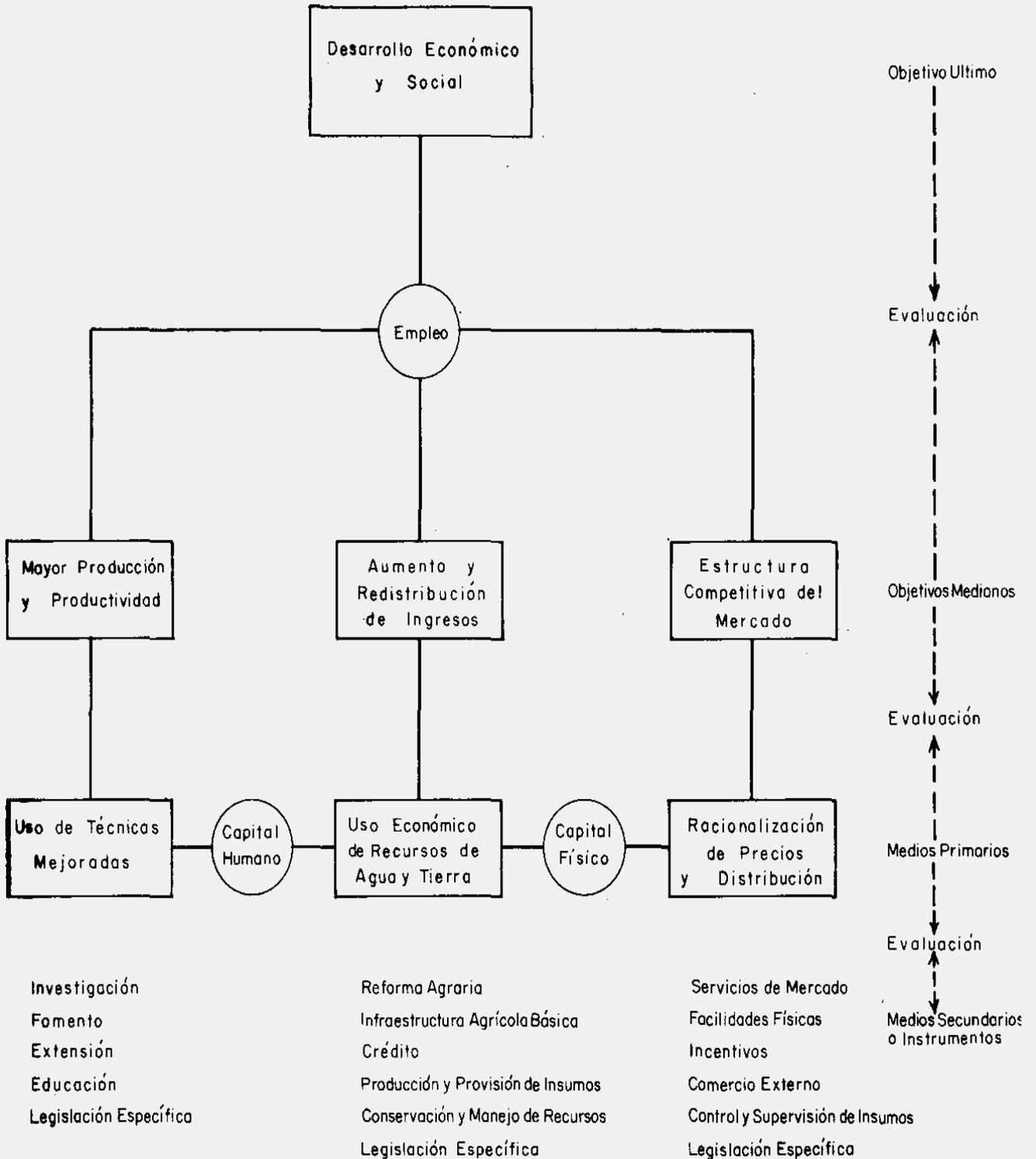
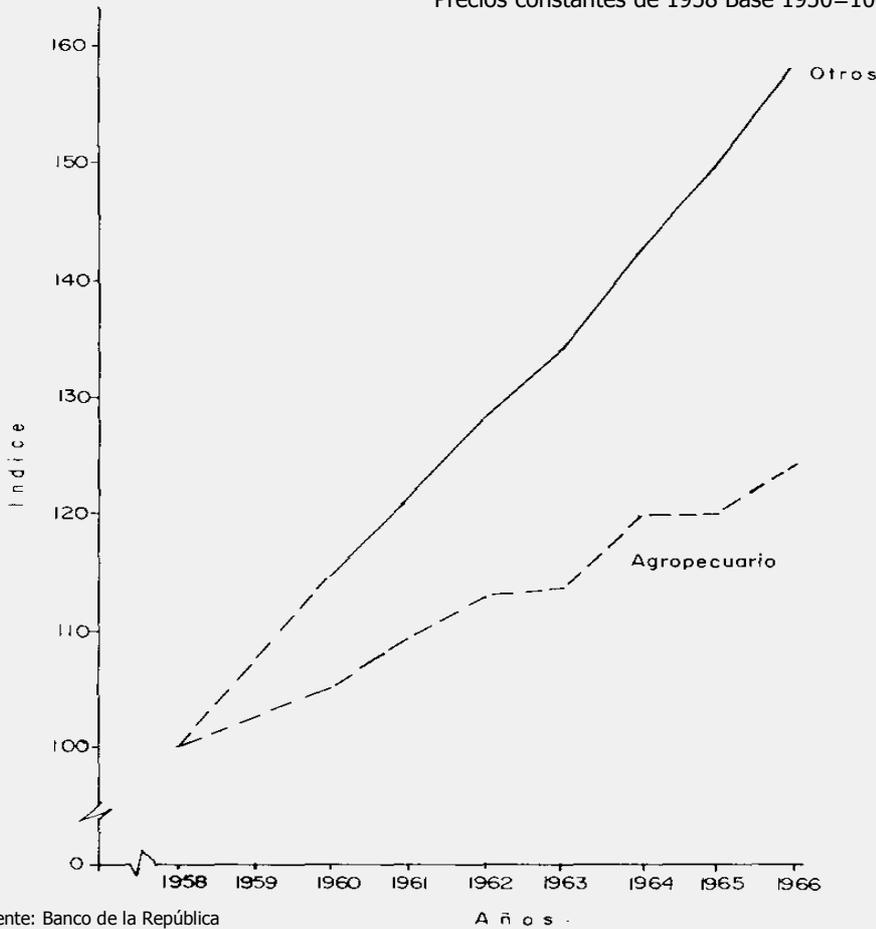


Gráfico No. 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO
 Índices para el sector agropecuario y otros
 Precios constantes de 1958 Base 1950=100



Fuente: Banco de la República

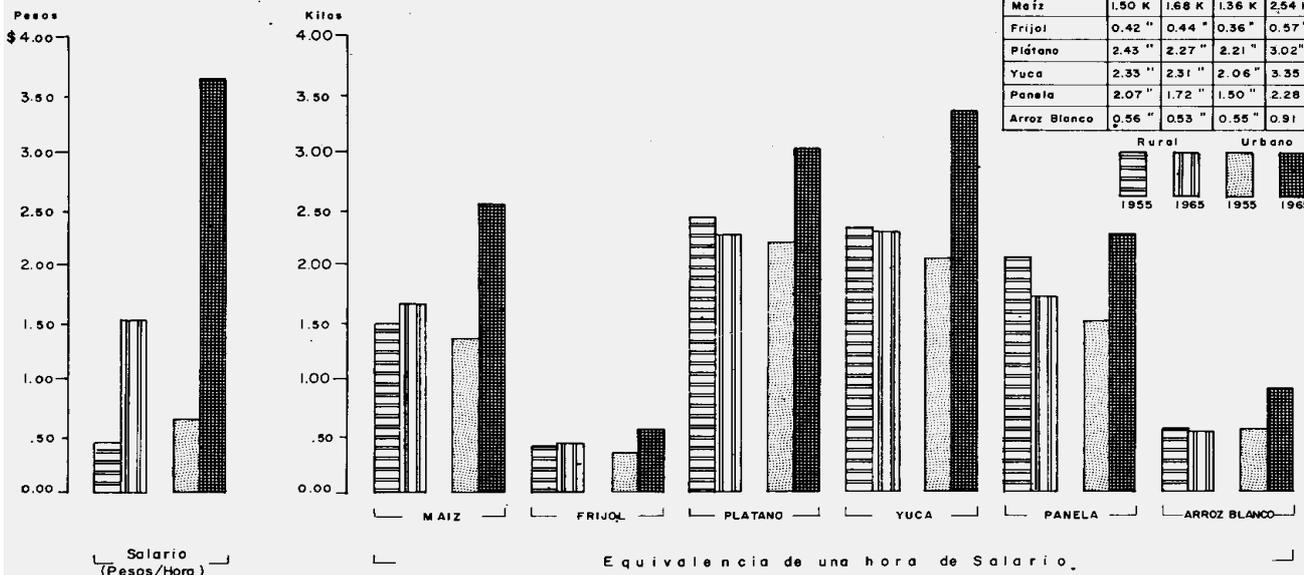
P.I.B. Por Sectores
 INDICES. Base 1958 = 100

	Agropecuario	Otros
1960	105.1	114.7
1961	109.3	120.9
1962	112.8	128.1
1963	113.4	134.0
1964	119.8	142.2
1965	119.8	149.2
1966	123.8	157.9

PODER DE COMPRA DE SALARIOS URBANOS Y RURALES

CONCEPTO	TRABAJADOR			
	RURAL		URBANO	
	1955	1965	1955	1965
1. Salario/hora	\$ 0.45	\$ 1.52	\$ 0.66	\$ 3.65

2. Kilos comprados con una hora de Salario	Rural		Urbano	
	1955	1965	1955	1965
Maíz	1.50 K	1.68 K	1.36 K	2.54 K
Frijol	0.42 "	0.44 "	0.36 "	0.57 "
Plátano	2.43 "	2.27 "	2.21 "	3.02 "
Yuca	2.33 "	2.31 "	2.06 "	3.35 "
Paneta	2.07 "	1.72 "	1.50 "	2.28 "
Arroz Blanco	0.56 "	0.53 "	0.55 "	0.91 "



Equivalencia de una hora de Salario.

6. INDUSTRIA

I N D U S T R I A

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

La industria manufacturera en Colombia está compuesta por toda una amplia gama de actividades, dentro de las cuales se incluyen desde el pequeño taller de industria artesanal, hasta los grandes complejos industriales con que hoy cuenta el país.

En esta sección se contempla en su parte inicial un resumen de los aspectos más significativos del desarrollo industrial del país durante el último decenio. Luego se identifican los problemas más importantes del sector, para formular a continuación las orientaciones de la Plataforma de Industrialización, con una definición y ordenación de los principales instrumentos de política económica que afectan el desarrollo de la industria.

1.2. Marco Institucional

En la parte de instrumentos de política industrial, se evidencia la amplitud de Entidades del Gobierno vinculadas al desarrollo del sector.

Más concretamente, el Ministerio de Desarrollo Económico con sus entidades adscritas y vinculadas, constituye el marco institucional principal para la acción del Gobierno en el campo del desarrollo industrial. Entre estos organismos conviene destacar al Instituto de Fomento Industrial el Instituto Colombiano de Comercio Exterior y el Fondo de Promoción de Exportaciones.

2. DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. Introducción

El desarrollo de la industria manufacturera colombiana hasta 1960 se ha basado fundamentalmente en la sustitución de importaciones. Durante el período comprendido entre 1950 y 1967 la industria creció a una tasa del 6.2% anual, medido a precios constantes. En términos agregados este crecimiento es algo mayor que el promedio registrado en países desarrollados y se compara favorablemente, tanto en crecimiento como en eficiencia y calidad, con industrias similares en otros países. Aunque una fracción considerable de la industria manufacturera se encuentra todavía en etapa artesanal y de baja productividad, el crecimiento de la industria en su conjunto ha sido más rápido que el del resto de la economía colombiana.

El renglón menos desarrollado de la industria nacional es el de los bienes de capital. Esto se debe a que la producción de estos bienes ha sido hasta el presente muy poco atractivo para los empresarios dados sus bajos gravámenes arancelarios y depósitos previos, sus estrictos regímenes de licencia previa y altos niveles de costos respecto a los del mercado internacional. El caso contrario se presenta con los bienes de consumo que gozan de altos impuestos aduaneros y depósitos previos y además su elaboración requiere menor capacidad técnica y financiera.

El proceso de sustitución de importaciones en el campo de los bienes de consumo ha producido una gran dependencia de materias primas y bienes de capital importados lo que requiere permanentemente gran volumen de divisas para aumentar la capacidad de producción.

Respecto a las exportaciones debe observarse que el Gobierno considera de la mayor importancia el fomento y diversificación de las diferentes del café y para ello ha establecido mecanismos como los consignados en el Estatuto Cambiario.

La situación de la industria colombiana puede resumirse así producción eficiente, con costos bajos de bienes intermedios; producción inexperta de bienes de capital; producción sobreprotegida y por tanto con costos excesivos, en los bienes de consumo. También cabe anotar que la exportación de bienes industriales y de tipo tradicional depende de la demanda externa, limitada por factores como cuotas de exportación, etc.

2.2. Crecimiento del Sector

a. Crecimiento Global

La producción manufacturera muestra desde 1950 una tendencia ascendente con algunas fluctuaciones que se explican en parte por los cambios en los precios internos del café. Para 1968 las estimaciones indican un crecimiento aproximado de la producción industrial del 6%.

b. Crecimiento por Ramas de Actividad

Las actividades más importantes por su participación en la producción manufacturera de 1950 a 1967 han sido la industria de productos alimenticios, la de bebidas y la de textiles. El valor agregado de estas tres actividades fue de 37.0% de la producción industrial en 1950, y de 35.4% en 1967. Mientras el sector textil sobresale por su relativa estabilidad, la industria de bebidas presenta ligera tendencia decreciente y la de productos alimenticios continuas fluctuaciones. El crecimiento promedio de estas industrias, entre 1950 y 1967 está muy por debajo del registrado por otras actividades industriales: el 7.3%, 4.7% y el 6% respectivamente. Industrias como la de papel y sus productos, las metálicas básicas, las de fabricación de equipos y material de transporte y las de maquinaria y artículos eléctricos, presentan un crecimiento anual promedio de más del 12%. Estas últimas van aumentando su producción en más de ocho veces respecto al nivel de 1950 mientras el total de la industria manufacturera apenas lo triplica.

2.3. El Empleo

La Creación de nuevas fuentes de trabajo en la industria manufacturera no ha sido tan eficaz como se deseaba, debido a la aceleración en la tasa de crecimiento de la mano de obra urbana y a la disminución del ritmo de creación de nuevos empleos en la industria, Se hace evidente la necesidad de ensanchar las empresas existentes y de crear nuevas empresas para cubrir el déficit de empleo urbano.

El sector artesanal tiene una mayor capacidad generadora de empleo. La industria fabril, no obstante su gran volumen de producción de bienes y divisos, usualmente no genera empleo directo en la cantidad deseada. Sin embargo este sector se caracteriza por la pequeña y mediana industria que surge a su alrededor, así como por estar acompañado de las empresas de servicio, que son intensas generadoras de ocupación en proporción directa al volumen y valor de los bienes producidos.

2.4. Productividad

En Colombia la productividad ha tenido aumentos importantes: el 1.5% en 1958, el 6.2% en 1961 y 3.4% de 1958 a 1966.

Richard Nelson en su estudio sobre la industrialización en Colombia²¹ dice que la productividad tiende a ser mayor en las empresas grandes (más de 100 empleados) y medianas (50 a 100 empleados), que en las pequeñas, ya que las Firmas grandes y medianas emplean en un alto porcentaje tecnología moderna aplicada tanto al proceso productivo como al administrativo y están incorporando cada vez equipo más moderno y de mayor rendimiento por tanto, la mediana industria sólo requiere mayores facilidades de crédito para ampliar su producción mientras la pequeña industria se encuentra en condiciones más difíciles y requiere crédito complementado con asistencia técnica para poder aumentar su producción significativamente.

Se observa cómo la relación del valor agregado en el sector industrial y el personal ocupado ha aumentado, de \$92.615 en 1958 a \$16.751 en 1966. El valor agregado por hora-hombre trabajada sigue la misma tendencia del valor agregado por persona ocupada y desde luego la de las tasas anuales de productividad. En 1964 el valor agregado por hora—hombre trabajado en la industria manufacturera fue de \$7.80, en 1965 de \$8.00 y en 1966 llegó a \$8.30, a precios constantes.

Sin embargo, la industria colombiana ha mostrado un ritmo de producción inferior al correspondiente a la normal utilización de su capacidad. Este punto es de importancia ya que cualquier impulso que se le desee dar a la industria resultará en un aumento apreciable de la producción sin costos adicionales ni nuevos equipos, simplemente por un aumento de utilización de las instalaciones ya existentes.

2.5. Inversión

La inversión total en el sector manufacturero está íntimamente ligada a la balanza de pago nacional ya que la mayor parte de los equipos necesarios no son producidos en el país. No obstante esta dependencia, la inversión total de la industria presenta en términos generales un incremento continuo.

Para no dejar depender en un grado tan alto el ritmo de inversión de la industria de la disponibilidad de divisas, es necesario adoptar una política de incentivos a la producción de bienes de capital. Adicionalmente es necesario mantener líneas de crédito externo a disposición de la industria privada a través de institutos como el IFI y el FIP.

²¹ Richard Nelson :Study of industrialization in Colombia : Part 1 , Analysis Diciembre de 1967

La inversión en el sector manufacturero también está limitada por la escasez de ahorro interno. Las principales fuentes de ahorro disponibles para la industria han sido hasta ahora sus propias utilidades y las reservas de depreciación de activos fijos. Para no descapitalizarse y satisfacer sus necesidades de capital de ensanche y de trabajo, ciertas industrias han recurrido a emisiones de acciones y bonos, para el mercado interno de capitales, así como a créditos y aportes de las corporaciones financieras y entidades bancarias.

Es notable el impacto de los errores cometido en materia de control de precios y la incidencia del impuesto antitécnico al exceso de utilidades sobre la descapitalización de algunos sectores industriales.

Otro aspecto que incide desfavorablemente en la canalización de inversiones para el desarrollo de los sectores el sistema de cálculo de las reservas de depreciación. El presente sistema discrimina contra la parte de industria más dinámica ya que establece para toda maquinaria industrial una depreciación uniforme a costo histórico sobre vida útil no menor de diez años,

Así, favorece a las industrias cuyos equipo tienen vidas útiles apreciablemente mayores y encarece la reposición de maquinaria en las industrias de cambio tecnológico más marcado. Este sistema implica el pago de impuestos sobre lo que realmente son costos de producción para algunas ramas de la industria. Si a lo anterior se añaden los efectos de la inflación, es posible apreciar un impacto sobre la descapitalización de las empresas que deben asumir los aumentos permanentes en los costos de adquisición de maquinaria.

Con relación a la emisión de acciones y bonos por parte de la industria, se puede anotar que en la bolsa colombiana solo las empresas establecidas que distribuyen altos dividendos están en condiciones de captar ahorro con emisiones directas de acciones, no así las empresas en gestación con rendimientos bajos que no son competitivos. Con emisiones de bonos es difícil la captación del ahorro para el sector privado ya que tiene que competir con papeles de altos rendimientos (Cédulas BCH, Bonos de Desarrollo Económico) con intereses del 12% exento de impuestos que equivalen a un interés efectivo hasta del 20%.

Las corporaciones financieras se ven afectadas por la dificultad de emitir y colocar bonos y acciones en la bolsa lo suficientemente atractivos como para recibir un volumen importante de capitalización.

Una notoria excepción ha sido el IFI que ha sido favorecido con los bonos de valor constante en que se están invirtiendo las reservas del ICSS.

Los préstamos para industria a largo plazo, redescontables por Decreto 384 de 1950 en el Banco de la República, son inflacionarios y por tal motivo el Gobierno no es partidario de mantener ese sistema indefinidamente. Tales créditos serán eliminados una vez establecido el mercado de capitales.

En conclusión, entre las mayores limitaciones actuales al crecimiento de la inversión en la industria se señala la poca disponibilidad de ahorro interno además de la limitación en la disponibilidad de divisas.

2.6. Comercio Exterior

Los bienes manufacturados constituyen la mayor parte de las importaciones. Dentro de éstos, en 1957, el 63.3% fueron bienes de capital, el 36.1% fueron bienes intermedios y sólo el 0.7% fueron bienes de consumo. Las importaciones de bienes intermedios para la industria manufacturera han aumentado en términos absolutos pero han decrecido en forma constante con respecto al total de las importaciones del país.

A pesar de un aumento de US\$ 41 .913 de 1953 a 1966 las exportaciones de artículos manufacturados representan menos del 2% del valor total de la producción manufacturera comparado con el 15% y 30% para países más avanzados.

Dentro del total, los bienes intermedios registran los mayores volúmenes de exportaciones, los bienes de capital han disminuido en importancia dentro del sector y los bienes de consumo muestran constante decrecimiento.

3. PROBLEMAS DEL SECTOR MANUFACTURERO

La estructura interna de la industria puede considerarse en dos grandes sub—sectores el de bienes tradicionales (alimentos, tabaco, textiles, bebidas, etc. y el de bienes no tradicionales (bienes de capital, intermedios y de consumo duradero).

El valor agregado de los bienes tradicionales presenta una disminución del 63% en 1958 al 57% en 1965. La industria intermedia creció aún más rápidamente que el promedio de las no tradicionales y en especial la rama de la industria mecánica y productos de consumo duradero. La expansión del sub—sector tradicional está limitada por el mercado doméstico ya que sólo podría crecer si se incrementa la demanda o si se exporta.

Por el lado de la oferta, los altos costos de producción de la agricultura colombiana, agravados por la ineficiencia del sub—sector industrial tradicional, impiden que el nivel de precios baje a niveles compatibles con el poder de compra de las masas ya niveles competitivos en el mercado internacional.

El sector no tradicional (papal, químico, metal—mecánico) presenta las mayores posibilidades de crecimiento. Hay mucha amplitud para sustitución de importaciones.

La tecnología utilizada es de dos tipos básicos o de producción masiva altamente mecanizada (bienes interno de consumo duradero) o de trabajo altamente calificado y especializado (bienes de capital). La primera clase requiere grandes inversiones fijas y altos volúmenes de producción para obtener costos razonables; la segunda exige mano de obra especializada y un nivel técnico que el país aún no posee. Estas limitaciones han obligado al país a depender del capital extranjero para adquirir la tecnología necesaria y solucionar los problemas actuales de ahorro interno, con grave peligro para el control nacional de la industria.

El crecimiento de sub—sector no—tradicional ha sido afectado por dos limitaciones; primero, los altos valores unitarios de sus productos que exigen consumidores de ingresos medios mayores y de nivel cultural más elevado comparado con el bajo valor unitario de los productos tradicionales al alcance de grupos de menores ingresos per—cápita; segundo una mayor necesidad de divisas en relación al sector tradicional pues utilizan materias primas que frecuentemente no se producen en el país.

En síntesis crecimiento insuficiente de uno y otro sub—sector se debe a 1) mercado nacional pequeño; 2) agotamiento del proceso de sustitución de importaciones para bienes de consumo durable; 3) limitaciones de exportaciones debido a altos costos; 4) ahorro interno escaso; 5) deficientes sistemas de administración industrial; 6) restricciones a las importaciones de materia prima; 7) y frecuentemente mala calidad de la producción nacional.

4. POLITICA DE INDUSTRIALIZACION

Los problemas de la industria manufacturera han llevado al Gobierno a adelantar una serie de estudios encaminados a reformular la política de industrialización. Tal replanteamiento busca fomentar lo eficiencia del proceso de sustitución de importaciones y simultáneamente allanar al camino para que la industria nacional contribuya cada vez más a la generación de divisas.

A continuación se esbozan las orientaciones fundamentales de la Plataforma de Industrialización, fruto de los estudios en referencia. En ella se presentan en forma ordenada los principales criterios que configuran la política in en materias como la política de precios, las prácticas antimonopolística papel del capital privado extranjero, el crédito selectivo, la captación de ahorros para la industria, etc.

4.1. Instrumentos relacionados con el Proceso de Sustitución de Importaciones

a. Políticas Arancelarias

El instrumento tradicional utilizado internacionalmente para promover una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones ha sido el Arancel Aduanero.

El Arancel Aduanero vigente ha sido diseñado sobre la base de tres criterios principales el fiscal, que pretende gravar más fuertemente los bienes de carácter suntuario que los básicos para la economía del país el del grado de elaboración, que da mayor protección a los bienes de consumo que a las materias primas y bienes de capital que en ellos se utilizan; y el de producción nacional, que concede un alto nivel de protección a los bienes de producción tradicional en el país. Las actuales normas de Arancel de Aduanas conceden la mayor protección a los bienes de consumos tradicionales o suntuarios y la menor a materias primas y bienes de capital básico para el desarrollo nacional.

Antes de la última modificación del Arancel predominó el concepto de protección nominal al artículo en mención, sin tomar en cuenta la protección que se esté dando a las materias primas y bienes de capital que entren en su producción. La protección que efectivamente

se concedió al artículo terminado fue frecuentemente diferente de la que se pretendió dar en forma nominal.

Adicionalmente antes de dicha modificación o existía un criterio claro sobre qué constituye un nivel "razonable de protección efectiva", cuando debe concederse protección adicional, o cuándo debe negarse una protección que alcance siquiera el nivel que se ha considerado como razonable.

En la nueva modificación del Arancel, el Gobierno ha aceptado en principio considerar una protección efectiva de alrededor del 40% como razonable en términos generales. Se concederá protección adicional permanente cuando no sea posible permitir importaciones de un artículo por depender de su producción gran cantidad de personas de ingresos bajos; se dará una protección de tipo temporal en el caso de industrias nacientes que la requieran en su etapa inicial. Cuando no sea probable la producción interna adecuada a corto plazo, se mantendrán bajos los gravámenes del artículo en cuestión. Tampoco se permitirá "la protección razonable" cuando por motivos sociales o económicos no se pueda elevar el precio interno de un artículo al consumidor. En dichos casos, como son el de la educación, la salud, etc. se requieren incentivos diferentes del arancelario. Tradicionalmente se había recurrido al uso del incentivo tributario por medio de las exenciones al impuesto de la renta y complementarios. Sin embargo el Certificado de Ahorro Tributario, que en la actualidad se concede a las exportaciones ha mostrado ser más conveniente.

La reforma del Arancel quedó consignada en el decreto número 3216 de diciembre 31 de 1968. En lo referente a gravámenes, las modificaciones fueron al siguiente orden 10 6 15 puntos para el caso de elevación de gravámenes y 30 o 35 puntos para el caso de rebaja. El 78% de las modificaciones fueron alzas y el 22% fueron rebajas. Del total de las variaciones de gravámenes puede considerarse que un 40% correspondió a posiciones de bienes metalmecánicos y metalúrgicos; 40% a bienes químicos y petroquímicos y el 20% restante a artículos eléctricos electrónicos y demás renglones. Se espera que como consecuencia de estos reajustes y de la revisión de criterios, se cambie la estructura que anteriormente amparaba más a los bienes de consumo suntuario o tradicional que a las materias primas y bienes de capital básicos para el desarrollo del país. Se busca fomentar la competencia en los campos en que ya no se necesita un alto nivel de protección, sistema establecido de acuerdo con una política de sustitución de importaciones, y proteger efectivamente la producción de bienes de capital esenciales para el desarrollo del país.

b. Los Depósitos Previos

En sus estudios sobre el tema el Comité de Reforma Arancelaria ha encontrado que la actual estructura de los depósitos previos para las importaciones refuerza aún más los defectos del Arancel de Aduanas; mientras más suntuario el artículo más alto el depósito previo. La protección efectiva que el arancel concede a los bienes de consumo tradicionales o suntuarios distorsiona adicionalmente las guías del proceso de sustitución de importaciones.

El depósito previo tiene repercusión negativa directa sobre la disponibilidad de capital de trabajo de las empresas. Por tales motivos no se justifica la existencia de los depósitos previos, mientras el Gobierno pueda disponer de instrumentos como el arancel y la licencia previa para frenar las importaciones de tipo especulativo.

c. Las restricciones cuantitativas a las importaciones.

El Gobierno por mucho tiempo prohibió importaciones de cualquier artículo que la industria nacional demostrara estar en capacidad de producir, y como consecuencia se suprimió la competencia y proliferaron los monopolios. Se permitió que la industria se hiciera a un mercado cautivo en el cual no tenía que preocuparse por reducir los costos de producción, mejorar la calidad de los artículos, hacer entregas oportunas ni contemplar las necesidades de financiación de los compradores. De otra parte, la industria manufacturera tiene por lo general bajos volúmenes de producción y altos márgenes de utilidad permitidos por su exclusividad monopolística. Es la intención del Gobierno liberar paulatinamente las importaciones a medida que lo permitan la balanza de pagos y las reservas internacionales. Se tendrá especial cuidado con aquellos artículos susceptibles de especulación cuya importación masiva pueda afectar desfavorablemente la balanza de pagos en un momento dado.

d. Licencias Globales

Existe el convencimiento de que debe mantenerse bajo el régimen de Licencia Previa. En esta forma tendrá el Gobierno la oportunidad de evaluar la conveniencia nacional de una serie de proyectos de inversión privada que muchas veces no se justifican por existir excesos de capacidad instalada o por afectar negativamente la balanza de pagos. El Comité de Licencias Globales tiene por objeto estudiar y aprobar aquellas solicitudes que realmente se justifiquen a la luz de los mercados existentes, la actual capacidad instalada nacional, la tecnología a incorporarse, la solidez financiera de la propuesta, etc. Se espera que por medio de este Comité se eviten errores como los que se cometieron al permitir que se instalaran plantas antieconómicas.

e. El Control de Precios

La existencia de las restricciones cuantitativas a las importaciones y al carácter generalmente monopolístico de la industria nacional, ha obligado al Gobierno a imponer amplios controles de precios a aquellos artículos que considera básicos para el consumidor nacional o el desarrollo de la economía. En la política de fijación de control de precios se considerarán los siguientes criterios. La clasificación de los bienes de consumo entre bienes de consumo general (aquellos que inciden significativamente en el costo de la canasta familiar para obreros y empleados) y bienes de consumo suntuario (bienes que no afectan apreciablemente la canasta familiar). El resultado de este primer paso sería el de librar a los bienes y servicios de control directo y controlar los precios por medio de impuestos de ventas, aranceles aduaneros, etc.

- Las condiciones de producción y distribución de bienes de consumo general en cuanto a la competencia se refiere prácticas, tamaño del mercado, bienes de consumo general por entidades oficiales, etc.

- La situación de los insumos de los bienes de consumo general para definir qué insumos deben tener control directo, qué insumos deben estar libres de control directo y qué insumos se deben someter a libertad vigilada.
- El nivel al cual se debe imponer el control depende de la imperfección del mercado que debo corregirse.

f. Los Impuestos a las Ventas

Los estudios de la Comisión de Reforma Tributaria muestran la urgente necesidad de eliminar los exagerados incentivos que actualmente con cede la política de sustitución de importaciones a los bienes de consumo y de carácter suntuario. Para ello se propone una política de reducción del gravamen arancelario a los artículos de producción nacional con una elevación del impuesto a las ventas sobre ellos para que el aumento del precio interno reste algo de! exagerado incentivo para su consumo y producción nacionales. Adicionalmente es urgente crear un mecanismo eficiente para no encarecer innecesariamente el costo de las exportaciones al recargado con impuesto de ventas. Todas estas recomendaciones están ya contenidas en el proyecto de ley sobre el impuesto a las ventas presentado ante el Congreso.

g. Crédito Dirigido

Las principales entidades encargadas de suministrar crédito dirigido al sector manufacturero son el IFI, las Corporaciones Financieras Privadas, la Caja Agraria, el FIP, la Corporación Financiera Popular y Artesanías de Colombia.

- Instituto de Fomento Industrial

El Gobierno ha venido capital izando al IFI para permitirle ofrecer recursos de mediano y largo plazo a las industrias nacionales que sustituyen importaciones, fomenten exportaciones o eliminen cuellos de botella en el desarrollo industrial. La diferencia fundamental del IFI con las Corporaciones Financieras Privadas reside en su capacidad de otorgar préstamos con un nivel de riesgo mayor de lo usual o a una tasa de rentabilidad inicial inferior a la comercial, cuando el proyecto demuestre tener alta prioridad social. Una vez solventada la empresa el IFI trata de venderla a inversionistas privados nacionales y con esos recursos busca financiar nuevos proyectos. Uno de los programas más importantes del Instituto es el de fomentar la producción nacional de bienes de capital. El programa se extiende tanto a inversiones hechas por entidades públicas como por entidades privadas. La mayor parte de los préstamos del IFI se han dirigido a la industria de la construcción, de equipo de transporte, de productos alimenticios y de minerales no metálicos. Como norma general el interés es del 15% a cualquier plazo, exceptuando los créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Fondo de Inversiones Privadas.

- Corporaciones Financieras Privadas

Los créditos concedidos a la industria manufacturera han pasado de \$647 millones en 1966 a \$1.265 en diciembre de 1968, lo cual re presenta un aumento del 9 en 2 años excluyendo la cartera del IFI. Se destaca además una disminución porcentual en el crédito

a mediano plazo con un aumento en el de largo plazo, tendencia obviamente favorable a la industria nacional.

Las tasas de interés varían de acuerdo con las líneas de crédito y con la corporación que las otorga, aunque ha habido una elevación en las tasas cobradas por las corporaciones al aumentar los intereses del HP a niveles entre 15.5% y 18% anual. Adicionalmente, mientras las corporaciones cobran por el uso de sus recursos propios el 18% el 15% cobrado por el IFI resulta bajo y se ha vuelto éste prestamista de primera y no de última instancia como preveía la ley. Esta anomalía está en vía de corrección ya que la mayor limitación actual de las corporaciones financieras es la dificultad para captar ahorro interno. El Gobierno está estudiando formas alternativas para permitir una mayor competencia de los bonos privados con los papeles exentos, a través de la eliminación del tope del 8% para los bonos de garantía general y otras medidas complementarias.

- Fondo de Inversiones Privadas

Su misión fundamental, en todo acorde con la política del Gobierno de que el capital extranjero se prefiere como préstamo más bien que como inversión directa, es la de captar el ahorro externo a plazos y términos mucho más favorables de los que podría obtener una empresa privada gracias a la ventaja que le concede la garantía del Banco de la República. Para financiar principalmente a la industria grande, el FIP, presta a través de las corporaciones públicas y privadas y de los bancos comerciales. Por tanto, el criterio de evaluación de las solicitudes es de carácter más comercial del que tendría el IFI. Correspondería al IFI ser prestamista de última instancia para aquellos proyectos de interés nacional que no son atractivos a las corporaciones y bancos privados. El IFI no cumple actualmente esta labor ya que cobra intereses menores que los vigentes para los usuarios del FIP.

- Financiación de la Pequeña y Mediana Industria

Con el propósito de facilitar la obtención de créditos a las industrias que normalmente no tendrían fácil acceso a las fuentes de financiación usuales, se han creado la Corporación Financiera Popular y el Fondo Financiero Industrial. El Fondo sólo puede ser utilizado por empresas con activos brutos inferiores a \$10 millones.

Como recurso adicional el Banco Interamericano de Desarrollo ha concedido al IFI una línea de crédito con destino a la mediana industria a tasas de interés especialmente favorables. También se ha venido aumentando el programa de Crédito Industrial Dirigido de la Caja Agraria para la pequeña industria destinada a procesar bienes agropecuarios y a producir insumos agrícolas. Los préstamos se colocan a tasas que varían entre el 9 y el 11% y son de primordial importancia ya que permiten dar ocupación a la mano de obra que se localiza en los pequeños y medianos centros urbanos del país. Finalmente, se ha tratado de impulsar a la más pequeña de todas las industrias, la artesanal, por medio de Artesanías de Colombia. Este sector económico genera el mayor empleo por peso invertido en activos fijos de todas las actividades industriales, fuere de poseer gran potencial como fuente de divisas.

- Industria de Ensamble

Durante el último año el Gobierno ha venido estudiando las condiciones de las industrias de ensamble ya que es una manera de sustituir parcialmente importaciones de bienes de consumo durables no manufacturados en el país. Como conclusión se ha emitido un decreto de ensamble que contempla los siguientes aspectos medición del grado de integración; estímulo a la integración de partes y piezas nacionales; clasificación del tratamiento preferencial arancelario que se concede a las partes y piezas CKD (para ensamblar); régimen de licencia previa especial para el ensamble; estímulo a los acuerdos comerciales compensados dentro del marco regional latinoamericano, etc.

- Tratamiento del Capital Extranjero

La inversión privada extranjera contribuye a suplementar la escasez de ahorro interno, generar empleo y aportar tecnología. El Departamento Nacional de Planeación, en desarrollo del Estatuto Cambiario ha establecido sistemas de análisis que toman en cuenta el efecto de dichas inversiones sobre la balanza de pagos, sobre las industrias ya establecidas en el país, sobre el empleo y desarrollo regional, sobre el nivel de precios.

Se busca así que el inversionista extranjero además de obtener un nivel atractivo de utilidades, aporte beneficios a la comunidad. Estos beneficios se traducen en vinculación del capital nacional (caso particularmente lógico cuando el proyecto se financio en parte con líneas de crédito propias de Colombia y debido a economías de escala se constituye en un monopolio necesariamente autorizado por el Estado), transmisión de la tecnología y consiguientes aumentos en la productividad.

- Política Tecnológica

Uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de los sectores más dinámicos de la industria (químico, metalmecánica, electrónico) es el de transferencia de tecnología extranjera. Su coordinación corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio que ordena todo lo referente a marcas, patentes, normas y calidades, establece políticas en cada una de estas moredas y sirve de Se tarro al Comité de Regalías creado por el Decreto—Ley 444 de 1967.

La Superintendencia ha vendo coordinando sus labores con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas (INCONTEC), el Instituto de Investigaciones Tecnológicas y el INCOMEX. Las labores de promoción y desarrollo de una tecnología propia están a cargo del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas. Ya se han comenzado estudios de los recursos humanos y financieros disponibles para esa tarea.

- Política Tributaria

La Comisión Musgrave presentó al Gobierno una serie de recomendaciones que se han venido estudiando cuidadosamente para presentar ante el Congreso las reformas legales del caso, encaminadas a facilitar y promover un grado más amplio de capitalización y expansión industrial.

4.2. Instrumentos Dirigidos al Fomento de las Exportaciones

a. La Tasa de Cambio

En reconocimiento de que una tasa de cambio apropiado es un requisito necesario para el fomento de las exportaciones, el Gobierno ha implantado una tasa de cambio flexible que permite mantener una posición favorable de los costos de producción nacionales con respecto a los precios internacionales.

b. El Certificado de Abono Tributario

El CAT es un estímulo a las exportaciones que reemplazó la antigua exención al impuesto sobre la renta. Reconociéndose que tanto la protección arancelaria y de depósitos previos como ciertas restricciones cuantitativas a las importaciones elevan los costos de producción, el CAT es un subsidio que no depende de las utilidades que el exportador pueda o no realizar. Se obtiene aun cuando el negocio genere pérdidas. Una ventaja adicional del CAT sobre el antiguo sistema es la igualdad en el estímulo, ya que la exención discriminaba a favor de las empresas grandes y rentables. Finalmente, el CAT permite disponibilidad in mediata de dinero al exportador por ser negociable con un descuento que varía según el período de madurez que no excede nunca de un año.

c. Los Programas Especiales de Importación y Exportación

Para fomentar la producción y exportación de artículos manufacturados se desarrolló el Plan Vallejo que permite al industrial traer sus materias primas y bienes intermedios libres de régimen de licencia previa o prohibida importación, de los derechos de aduano y de los depósitos previos, cuando las importaciones se dediquen exclusivamente a la colaboración de artículos para exportación. Este sistema fue complementado con el Plan Vallejo Junior o "de reposición" que permite al exportador reponer las materias primas o productos intermedios importados que utilizó en sus exportaciones, por una cantidad igual de esas importaciones traídas sin la licencia previa y exenta de derechos de aduana y de depósitos previos. El Plan Vallejo no ha sido un sistema eficiente para el fomento de las exportaciones por la complejidad de los trámites administrativos y porque es notable la tendencia a aumentar el contenido importado de las exportaciones.

Actualmente lo que recibe el exportador en el Plan Vallejo es una mejora en la tasa de cambio efectiva pero hay problemas adicionales que no pueden ser resueltos únicamente con este instrumento (información sobre mercados externos, crédito de proveedores, etc.). Por esto el Gobierno ha establecido un servicio complementario por medio del Fondo de Promoción de Exportaciones.

d. El Fondo de Promoción de Exportaciones

Su misión fundamental es la de eliminar los obstáculos que se oponen a las oportunidades de exportaciones que crean los estímulos cambiarios y tributarios. Adicionalmente suministra información sobre mercados internacionales, canales de distribución, sistemas de venta, empaquetaduras, requisitos de calidad, etc. Proporciona también capital de trabajo para que los industriales puedan financiar y asegurar sus ventas contra toda clase de riesgos en el exterior.

e. La Integración Latinoamericana

La integración latinoamericana ofrece un camino para ampliar el tamaño del mercado nacional a través del sistema de concesiones mutuas entre los países de la región. Así se puede llegar a una especialización industrial con una orientación de ventaja comparativa entre los distintos participantes. El Gobierno está convencido de que la integración latinoamericana representa una de las pocas alternativas viables para la aceleración del desarrollo industrial del país.

f. Legislación Laboral

Las follas actuales de la legislación laboral inciden tanto sobre la generación de empleo por el sector como sobre los costos de producción de las empresas. Inicialmente aparecen tres problemas: los sistemas costosos de despido de personal hacen que muchos empresas no reciban trabajado res durante períodos transitorios o inseguros (como pueden ser los de exportación) para no quedar forzados luego a retener personal sobrante. A veces se hace imposible el pleno aprovechamiento del equipo durante todo el año, con el consiguiente aumento de costos por lo oneroso del dominical triple. En varias ocasiones ha sido imposible descentralizar las plantas de una empresa buscando menores costos, debido o la cláusula que ordena pagar los mismos salarios en todos las plantas de una misma empresa independientemente de los costos de vida regionales. En reconocimiento de estos y otros problemas, el Congreso aprobó la Ley 43 de 1968 que da atribuciones al Gobierno para que con el concepto previo del Consejo Nacional del Trabajo pueda hacer excepciones a la legislación laboral cuando tiendan a favorecer las industrias de exportación y a ciertas actividades económicas o empresas que requieren estímulos especiales.

4.3. Reorganización Administrativa

Es la intención del Gobierno convertir al actual Ministerio de Desarrollo en instrumento eficaz para dirigir el desarrollo industrial del país.

Para este efecto se está reestructurando internamente el Ministerio, se están mejorando las estadísticas del DANE, se reorganizó la Superintendencia de Regulación Económica y se va a establecer un control estricto de calidades, tanto internas como externas.

Con el propósito de incorporar a estos esfuerzos de programación la asistencia indispensable de la empresa privada se han creado el Consejo Superior de Industria y Comercio y los Comités Sectoriales especializados, anexos todos al Ministerio. Los comités sectoriales incorporan agencias oficiales y las agremiaciones privadas y tienen como propósitos estudiar el desarrollo, situación actual, perspectivas y problemas de cada sector, para promover un crecimiento más satisfactorio en ellos.

Los comités sectoriales son:

Comité Sectorial de Cemento, de la Industria Metalmeccánica, de la Industria Petroquímica, de le Industria Automotriz, de la Industrio de Drogas, de la Industria Editorial, de la Industria Electrónica.

7. ELECTRIFICACION

ELECTRIFICACION

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

El suministro de energía eléctrica constituye una infraestructura básica para el desarrollo del país debido a su incidencia en la productividad económica, en el nivel de vida de los habitantes y en el mejoramiento de las condiciones en que han de desarrollarse los programas de educación, salud, etc.

1.2. Marco Institucional

El suministro de energía eléctrica en el país se atiende en la siguiente forma: En Bogotá y Medellín por medio de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá y las Empresas Públicas de Medellín respectivamente, entidades municipales. En el Valle del Cauca a través de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) cuya filial la Central Hidroeléctrica de Alto Anchicayá (CHIDRAL) opero las plantas generadoras. La distribución eléctrica en la ciudad de Cali es responsabilidad de las Empresas Públicas de Cali.

Los demás departamentos del país son jurisdicción del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) anteriormente conocido como ELECTRAGUAS (adscrito al Ministerio de Obras Públicas) del cual dependen quince empresas departamentales que operan sus correspondientes sistemas eléctricos.

En la zona central del país el programa de la interconexión de los sistemas de Bogotá y Medellín, CVC y CHEC hizo necesaria la creación de Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), una sociedad anónima cuya responsabilidad inmediata es la construcción de las redes de interconexión y que asumirá en el futuro a construcción de nuevas plantas generadoras para abastecer la zona de influencia del sistema interconectado central.

La Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), creada por la Ley 59 de 1967 se encargará de la construcción y operación de las plantas generadoras, líneas y subestaciones de interconexión en toda la zona de la Costa Atlántica Mientras la Corporación empieza a ejercer sus funciones, éstas han sido delegadas en el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica. El resto del país, que incluye los Llanos Orientales y las Islas de San Andrés, no es jurisdicción de los sistemas citados atrás pero sus programas de electrificación han sido manejados por el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica. Cabe anotar que solamente el 6% del servicio eléctrico del país está en manos de entidades particulares.

2. DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. Antecedentes y Desarrollo hasta 1966

En el período anterior a 1966 el crecimiento de la demanda mantuvo un promedio del 12% anual, y la capacidad instalada por habitante llegó a 85 vatios. Varios mercados sin embargo, han afrontado o están aún afrontando periodos de racionamiento en razón a

inadecuados programas de ensanche. La planeación anterior del sector se concentró en inversiones para generación y transmisión y en consecuencia los sistemas de distribución en la actualidad presentan serias deficiencias. La electrificación rural es un programa que se está iniciando gracias al interés y a la ayuda financiera y técnica de la Federación Nacional de Cafeteros, la CVC, la CAR y otras entidades.

2.2. Principales Problemas del Sector hasta 1966

Los problemas más importantes que han afectado el desarrollo del sector y que pueden resumirse en falta de planeación integrada, son los siguientes:

Deficiente coordinación entre los programas de los diferentes sistemas eléctricos.

El material estadístico, base fundamental para el proceso de planeamiento del sector no ha sido consistente ni adecuado.

No existían criterios uniformes para el estudio de proyectos específicos.

La jurisdicción actual de las entidades, basada en límites departamentales, no obedece a las características de las regiones ni tampoco a la tendencia natural de expansión de los sistemas eléctricos.

El control de inversiones ha sido insuficiente e inadecuado.

Han existido graves deficiencias en la administración de algunas entidades. La estructura tarifaria del servicio eléctrico no ha permitido, en la mayoría de los casos, allegar los recursos indispensables para la buena marcha de las empresas. La programación y ejecución de proyectos de distribución urbana no ha guardado proporción con los aumentos de capacidad en generación y transmisión. La electrificación rural no ha recibido suficiente atención ni se ha estudiado con base en el desarrollo rural del país.

2.3. Realizaciones a partir de 1967 Estado Actual del Sector

Desde 1967 en adelante se ha creado una conciencia en las empresas ejecutoras y los organismos estatales de la necesidad de una coordinación de los programas de expansión de los sistemas eléctricos. Eficazmente ha contribuido en este sentido la iniciación de proyectos específicos que benefician varias regiones aledañas, como son la red de interconexión central y el programa de electrificación de la Costa Atlántica.

En lo referente al estudio de proyectos específicos cabe anotar que la exigencia de estudios completos como requisito para programación presupuestal y financiamiento externo por parte de los organismos de Planeación ha permitido identificar más claramente los programas de desarrollo de las diferentes regiones y también ha hecho más racional el ordenamiento de las prioridades de inversión. De otro lado el concurso financiero del FONADE para la ejecución de estudios ha permitido al Departamento Nacional de Planeación tomar parte activa en lo relativo a la definición de los términos de referencia de dichos estudios.

Al reorganizar el ICEL se definió como su función adelantar un programa de zonificación del país con miras a activar un proceso racional de integración de las Electrificadoras. El ICEL está trabajando activamente en este sentido pero este programa requiere un plazo prudencial para su culminación. En lo referente al control de inversiones en electrificación,

se está adelantando un estudio sobre el estado de avance de los contratos que tiene ICEL en ejecución, del cual se espera definir una metodología para el control de inversiones.

A fin de mejorar la estructura administrativa de las entidades ejecutoras se están elaborando análisis de las contabilidades de costos como requisito indispensable para la fijación de tarifas y asignación de recursos presupuestales. Con el objeto de establecer criterios uniformes para la fijación de tarifas, el Gobierno creó la Junta Nacional de Tarifas, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, la cual está trabajando activamente en la reglamentación de esta disciplina.

El ICEL con el concurso financiero del FONADE, está contratando un estudio a nivel nacional que permita fijar normas de construcción de redes de distribución urbana y rural, procedimientos para la recolección de información e inventarios y definiciones de criterios de diseño y utilización de equipos. Este estudio se complementará con la estructuración de los programas de expansión de los sistemas de distribución en diferentes regiones del país, los cuales se presentarán al Banco Interamericano de Desarrollo para su financiación.

Adicionalmente se está iniciando una labor de coordinación con los organismos interesados en los programas de electrificación rural para definir las zonas en las cuales un programa intensivo de esta naturaleza aporta mayores beneficios, y organizar un procedimiento de financiamiento, construcción y operación de las redes correspondientes.

2.4. Principales Proyectos de Electrificación

a. Proyectos Interregionales

El programa de interconexión nacional que beneficiará las zonas de influencia de los sistemas eléctricos de Bogotá, Medellín, Cali y Manizales está en marcha. Se han adjudicado ya los principales contratos de suministro y construcción. En muy breve tiempo se terminará la línea Ibagué—Zarzal que abastecerá la sultana del Valle del Cauca mientras entra en servicio la interconexión central. Se están adelantando las gestiones de crédito y terminando los estudios y pliegos de licitación de proyectos de Chivor Primera Etapa (500MW). Este proyecto entregará energía a la red de interconexión central.

b. Proyectos Regionales

Las Empresas Públicas de Medellín están terminando la Instalación de Guatapé (280 MW de capacidad generadora adicional. En la región de Antioquia se está iniciando la construcción de algunas líneas de 115 KV para abastecer las regiones de Santa Fe y Bolombolo. La Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá está instalando 200 MW adicionales de capacidad (Canoas y Colegio II) y la ampliación de sistemas de transmisión que beneficiarán además de la zona de la Sabana, las regiones de Girardot, Ibagué, Villeta y Villavicencio. El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica está terminando la interconexión del sistema de Bogotá con Neiva que abastecerá la Hidroeléctrica de Río Prado cuya construcción avanza a ritmo normal. Se han abierto las licitaciones correspondientes a los equipos y obras civiles de la central hidroeléctrica de Alto Anchicayá (340 MW) y se están iniciando los programas de ensanche de transmisión y subtransmisión en el Valle del Cauca.

Para agosto del presente año se espera dar al servicio la hidroeléctrica del Río Mayo que beneficiará las zonas de Popayán y Pasto, cuya interconexión está en servicio. De otro lado se está trabajando activamente en la interconexión Popayán - Cali que integrará todo el sistema - eléctrico del sur del país. Se espera abrir las licitaciones correspondientes a la Central de Florida II (24 MW) en septiembre del presente año.

Para principios del año entrante se adicionarán 38 MW de capacidad MW de capacidad térmica en Barranquilla que solucionará el déficit de esta ciudad mientras entran en servicio los 132 MW de Termonorte Barranquilla (cuyo contrato llave en mano se adjudicó en julio del presente año) y las interconexiones con Cartagena y Santa Marta. En Santa Marta se están terminando programas que permitirán disponer de la energía necesaria mientras se termina la línea a Barranquilla. Para finales del presente año la zona de los Santanderes contará con 58 MW adicionales de capacidad generadora (Termobarranca, Zulia y Barrancabermeja) que satisfarán las necesidades hasta 1973, fecha en la cual la región deberá quedar interconectada con el sistema central. Las ampliaciones en transmisión que se están llevando a cabo beneficiarán a Ocaña, Gamarra, Aguachica y otros municipios. En la zona del antiguo Caldas se está terminando la Planta de San Francisco (135 MW) de capacidad generadora.

Por otra parte se ha dado considerable impulso a los programas de subtransmisión y distribución que beneficiarán diversas regiones del país. Entre estos cabe destacar las redes de Santa Marta, Cartagena, Popayán y Neiva y los montajes y traslados de plantas diesel a Urabá, Tumaco, Plato, Quibdó y Florencia.

3. POLITICAS DEL SECTOR

Con el propósito de orientar las inversiones en el sector de energía eléctrica, el Gobierno Nacional ha adoptado las políticas de integración física de los sistemas y de integración jurisdiccional de entidades. Se espera así lograr una racionalización de programas de electrificación con el objeto de llegar gradualmente al autofinanciamiento del servicio eléctrico con la consecuente intensificación de inversiones presupuestales en proyectos sociales no rentables. Se ha establecido como punto de partida que la orientación general de las inversiones en el sector debe hacerse alrededor del concepto de satisfacción oportuna de la demanda. El criterio fundamental que orienta la formulación de los programas de electrificación en las diferentes regiones es el de invertir de acuerdo aun orden de prioridades que responda a la capacidad de inversión de las entidades, de los usuarios y del Gobierno, teniendo en cuenta la fijación de prioridades, el aumento de productividad y los beneficios sociales que de estos programas se deriven.

Se ha trazado como meta general que las instituciones que presten el servicio eléctrico se deben constituir gradualmente en entidades autosuficientes, objetivo que se puede realizar seleccionando proyectos de inversión rentables, acudiendo en lo posible a créditos a largo plazo y adecuando la estructura tarifaria en tal forma que la entidad pueda cubrir no solo los costos de prestación del servicio, sino también los de expansión, con el fin de poder orientar los aportes presupuestales a proyectos que se justifiquen por su impacto social y de poder implantar gradualmente la modalidad de préstamos (y no de aportes) en el otorgamiento de partidas presupuestales destinadas a proyectos económicamente rentables.

8. TRANSPORTE

T R A N S P O R T E

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

En esta sección se describe la situación actual del Sector Transporte, se analizan los problemas pasados y presentes y las soluciones que el Gobierno ha adoptado y se precisa la política general de desarrollo del Sector.

Este estudio no pretende abarcar todos los temas relacionados con la construcción y operación de los sistemas de transporte. Quedan así, parcial mente, por fuera de este análisis, los aspectos de control y operación del porque automotor, disponibilidad y adquisición de equipos de construcción de sistemas de transporte y todo lo relacionado con e transporte urbano y por tubería. Tampoco se estudian los aspectos de economía de trans porte relacionados con el sistema adecuado de tributación, impuestos y tarifas a los usuarios de, ios diferentes medios de comunicación. Los temas anteriores serán objeto de futuros estudios.

1.2 Marco institucional

La planeación y coordinación de los programas de transporte se realiza por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Ministerio de Obras Públicas²².

a. Transporte Automotor

Las entidades de planeación en infraestructura de carreteros son el Ministerio de Obras Públicas y la Junta Nacional de Caminos Vecinales. La ejecución y control corresponden al Fondo Vial Nacional, al Fondo Nacional de Caminos Vecinales, a las Secretarías de Obras Públicas de los Departamentos y Municipios y a algunas otras entidades como las Corporaciones Regionales y el INCORA.

El control de tráfico y operación de las vías se ejerce a través del Instituto Nacional del Transporte, de las Secretarías de Tránsito y las Direcciones de Tránsito departamentales y municipales.

b. Transporte Marítimo

La actividad portuario marítima corre a cargo de la Empresa Puertos de Colombia (COLPUERTOS), con excepción de algunos puertos menores, principalmente San Andrés y Turbo, los cuales se encuentran bajo control de as Secretarías de Obras Públicas respectivas.

c. Transporte Férreo

²² El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil en lo referente a transporte aéreo y el Ministerio de Obras Públicas en lo correspondiente a transporte auto motor, férreo, marítimo y fluvial.

La planeación, ejecución, operación y control del sistema ferroviario nacional corre a cargo de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Paz de Río y algunas otras industrias poseen algunos kilómetros de vía.

Este constituye el único medio en el cual la gran mayoría del equipo rodante pertenece al Estado. En todos los demás, el sector privado Posee y opero la mayor parte del equipo.

d. Transporte Aéreo

El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional tienen a su cargo la planeación, construcción, conservación, administración y prestación del servicio de aeródromos comerciales nacionales y de las actividades necesarias para la navegación aérea en el país. Igualmente están encargados de la inversión en ayudas de navegación aérea y de la reglamentación, inspección y control del tráfico aéreo.

El servicio de Aeronavegación a Territorios Nacionales (SATENA), la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), algunos municipios y el sector privado poseen y operan una vasta red de aeropuertos menores en toda la nación²³.

2. DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. Antecedentes, Desarrollo y Problemas hasta 1966

a. Transporte Automotor

Con base en la transformación de los caminos indígenas y coloniales y en el incremento en inversión a partir de los años veinte, se estructuró la red vial con que contaba el país en la primera mitad de este siglo. Des de 1950, con técnicas y equipos superiores, se inició la ampliación y mejoramiento de la red troncal nacional.

Este sistema primario de carreteras, cuya extensión ha sido corregida y ampliada en varias ocasiones, busca enlazar las capitales y principales centros urbanos del país entre sí, con los principales puertos marítimos y fluviales y con los sistemas similares de países vecinos.

Las primeras mejoras sustanciales de la red se llevaron a cabo en el decenio 1950-1960 mediante contratos por administración delegada con firmas extranjeras y apoyados con recursos de crédito externo²⁴.

Ante el elevado costo y el difícil control de dichos contratos, y en busca de promover el crecimiento de la industria colombiana de la construcción, se iniciaron en el actual decenio contratos licitados a precios unitarios con firmas locales.

No obstante, la deficiente programación y estudio de las obras, la insuficiencia de Fondos en pesos como contraparte a los proyectos con créditos externos, la exagerada difusión de recursos en demasiados frentes de trabajo y, en general, la baja capacidad ejecutora y de

²³ Los aeropuertos de Matecaña (Pereira) y de Calipuerto (Cali), por su importancia, constituyen excepciones a lo anterior. El primero pertenece al Municipio de Pereira y el segundo a las Empresas Avianca—Braniff.

²⁴ Los primeros créditos para carreteras troncales fueron el No. 43 CO por US\$ 16.5 millones (1951), el No. S4CO por US\$ 14.4 millones (1953) y el No. 144CO por US\$ 16.5 millones (1956), todos obtenidos con el BIRF.

control del Ministerio de Obras Públicas, en la década del 55 al 65 sumada a las Fallas de varios contratistas, retardaron considerablemente la marcha de los proyectos.

En 1965, cuando debía terminar la inversión con recursos del cuarto empréstito para carreteras otorgado en 1961 por el BIRF e IDA (Nos. 295C0 y 5C0), por US\$ 39 millones, tan solo se había ejecutado el 50% del programa. Quedó por invertir el 40% de los fondos externos destinados a la construcción de vías²⁵.

Entre tanto, se había descuidado en el mismo decenio la conservación de todas las carreteras, varias de ellas pavimentadas dentro de programas anteriores. Las Fallas principales son atribuibles a una deficiente organización y definición de funciones de los Distritos de Obras Públicas y a falta de equipos adecuados. Generalmente se abandonaba la conservación de las carreteras existentes ante la construcción o mejoramiento de algunas vías sin programación, estudios ni control adecuación.

Por lo que hace a las carreteras secundarias y vecinales, la mayor dificultad radicaba en la escasez e inestabilidad de recursos de los Departamentos y el Fondo de Caminos Vecinales, en el deficiente control de la inversión y en una conservación precaria de todas las vías.

b. Transporte Marítimo

Inicialmente la operación portuaria estaba a cargo del Departamento de Navegación y Puertos y posteriormente (1960) de la División de Obras Hidráulicas, dependencias del Ministerio de Obras Públicas.

En 1959 se creó la Empresa Puertos de Colombia, la cual empezó a operar dos años más tarde luego de recibir los terminales marítimos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Santa Marta y Tumaco.

La capacidad y condiciones de operación de los puertos marítimos eran claramente insuficientes para las necesidades de importación y exportación del país.

Con ayuda de firmas consultoras, la Empresa determinó un orden de prioridades de inversión y acometió lo ampliación y mejoramiento de los terminales mencionados, con excepción de Tumaco.

La financiación de las obras ha provenido principalmente de recursos propios y de dos créditos externos obtenidos con el BID²⁶.

Los principales problemas que encontró Colpuertos en el desarrollo de sus inversiones se debieron a fallas de programación y control de las obras. Esta situación se agravó por una considerable delegación de funciones en firmas consultoras, lo cual no produjo resultados satisfactorios. Ello ocasionó un atraso apreciable en el avance de los programas y serias

²⁵ "Informe sobre la extensión del Convenio y apreciación general del programa". Ingetec—Tams. Agosto, 1966.

²⁶ El BID ha otorgado dos créditos, así: el No. 770 OC por US\$ 10 millones para el puerto de Buenaventura (Diciembre de 1963) y el No. 111 OC por US\$ 5 millones para los puertos del Atlántico (Junio de 1965). Para la adquisición de la Draga Colombia, Colpuertos obtuvo un empréstito de bancos holandeses por US\$ 2 millones (Junio de 1965).

dificultades técnicas y se tradujo en mayores costos especialmente en el caso de Buenaventura.

c. Transporte Férreo

Desde 1875 los Departamentos, auxiliados por la Nación, empezaron a desarrollar, sin ningún plan general, diferentes ferrocarriles que buscaban la conexión de las ciudades más importantes con los ríos navegables y los puertos marítimos.

En 1931 se creó el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales que fue transformado en 1954 en la actual Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Esta, durante la década de 1950 a 1960, fue adquiriendo los ferrocarriles departamentales, logrando la unificación administrativa del medio.

Durante la misma década y comienzos de la actual, la Empresa concentró casi todos sus recursos en lograr la terminación del Ferrocarril del Valle del Magdalena descuidando la conservación de todo el sistema férreo nacional²⁷.

Al concluir esa construcción, los Ferrocarriles se encontraron con una considerable inversión diferida, representada en material rodante obsoleto y vías, estaciones y talleres en precarias condiciones.

La deficiente administración y organización de los Ferrocarriles, los frecuentes accidentes y daños a la mercancía y la irregularidad y poca confiabilidad del servicio ofrecido, sumados a la obligación que contrajo la Empresa de absorber los obreros que fueron empleados en la construcción del Ferrocarril del Magdalena, hicieron que se alejaran sus principales usuarios y que aumentara considerablemente el déficit financiero de la entidad. Contribuyó también al déficit la rigidez característica de su estructura tarifaria, la cual le impedía hacer frente a las fluctuaciones del mercado de transporte.

Se inició entonces, a fines de 1961, la rehabilitación de vías y adquisición de nuevos equipos, programa que hasta 1966 avanzó con lentitud.

d. Transporte Aéreo

La aparición de un servicio de transporte aéreo regular, por primera vez en Colombia y América, data desde el año de 1919. Esta singular condición, unida a una topografía considerablemente irregular, que presenta serios obstáculos para las comunicaciones terrestres facilitó el rápido desarrollo del transporte aéreo comercial en el país.

Hasta 1954, la construcción, operación y mantenimiento de los aeropuertos corría a cargo del sector privado. A partir de esa fecha se creó la Empresa Colombiana de Aeródromos (ECA), la cual adquirió algunos de los principales aeropuertos del país y construyó otros, entre los que se destacan Eldorado (Bogotá), Barranquilla, Calipuerto (Cali) y Popayán.

²⁷ Para el Ferrocarril del Magdalena se obtuvieron a partir de 1952 tres empréstitos del BIRF por un total de US\$ 46.3 millones.

En cuanto a aeronaves de operación comercial, el país ha contado con equipos de primera calidad y nivel tecnológico avanzado. No puede afirmarse lo mismo respecto a los aeropuertos y equipos de navegación aérea.

En 1966 contaba la ECA con 80 aeropuertos, tres de los cuales eran aptos para operación de Jet y 23 más para aviones hasta de tipo DC—3.

Ante la desaparición de los aviones Constellation primero y luego de los DC—3, el país se precisó a habilitar sus aeropuertos de acuerdo con las características tecnológicas de las nuevas aeronaves. De esta manera, se emprendió un plan de emergencia con el fin de dotar los principales aeropuertos para la operación de aviones tipo Jet doméstico y DC-4.

2.2. Realizaciones a partir de 1966 y Estado Actual del Sector

La reforma administrativa, adelantada por el actual Gobierno, proporcionó soluciones a los problemas institucionales y administrativos para todas las entidades del sector público. Estableció la coordinación de las entidades estatales, bajo la orientación y control de la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos, organismos principales de la Administración Nacional. De igual manera se crearon oficinas de Planeación en aquellas entidades en donde anteriormente no existían.

a. Transporte Automotor

La creación del Fondo Vial Nacional, en diciembre de 1966, dotó de recursos propios al Ministerio de Obras Públicas y al Fondo Nacional de Caminos Vecinales, mediante el impuesto a la gasolina y el ACPM.

El incremento del presupuesto debido al nuevo impuesto liberó recursos para inversión en otros sectores, dejando no obstante, un monto mayor para inversión en carreteras nacionales y vecinales.

Dos programas de suma importancia han sido acometidos en la construcción de carreteras: la terminación de la red vial primaria y la conservación y mejoramiento de las carreteras pavimentadas, ejecutados por el Ministerio de Obras Públicas en forma más eficiente que en años anteriores mediante una mayor y más rápida utilización de los Fondos destinados a la construcción de carreteras.

Se disminuyeron las demoras de pagos a los contratistas y se evitó el caso, antes frecuente, de contar con fondos inmovilizados en un frente de construcción donde no se podrá gastar por diversas circunstancias, en tanto que en otros frentes debía paralizarse el trabajo por falta absoluta de recursos.

Se concentró la inversión en las obras más importantes, mediante una drástica reducción de los frentes de trabajo²⁸, permitiendo la liberación de recursos de proyectos no prioritarios, a los de mayor importancia que no hubieran podido terminarse en varios años al ritmo de avance tradicional.

²⁸ De cerca de 300 en 1966 a poco menos de 100 en 1969.

La reorganización del Ministerio de Obras Públicas se ha venido adelantando con base en las recomendaciones de Firmas consultoras, cuyo estudio hace especial énfasis en los problemas relacionados con la conservación de carreteras²⁹. Es así como el Ministerio con base en el Distrito Piloto de Tunja ha reorganizado las cuadrillas de conservación de los Distritos y ha preparado, por primera vez una programación detallada de las obras de todo tipo que adelantarán los Distritos en 1969 y 1970.

Por otra parte, a partir de 1967, se incrementó la inversión en la construcción de caminos vecinales en la mayor parte de las Seccionales.

Con la creación del Instituto Nacional del Transporte (INTRA) se busca remediar las fallas de carácter institucional y técnico, que contribuyen a fomentar los problemas reinantes en la reglamentación y operación de la industria del transporte.

Actualmente el Gobierno adelanta estudios para definir las prioridades de inversión en las redes secundaria y vecinal de acuerdo con los programas de desarrollo regionales y de los diferentes sectores económicos.

Se presta especial atención a la conservación de ese tipo de vías, procurando dotar a los Departamentos de recursos suficientes para atender dicho programa.

En la actualidad el estado del medio automotor es el siguiente: Existen 41.000 kilómetros de carretera, aproximadamente, de los cuales 19.000 están a cargo del Ministerio de Obras Públicas y 22.000 pertenecen a los Departamentos, Municipios y particulares. El total de kilómetros pavimentados asciende a 4.500 y el resto está en superficie de afirmado.

En cuanto al parque automotor, cuenta el país aproximadamente con 260.000 vehículos, divididos en 162.000 de pasajeros y 98.000 de carga. Excepción hecha de los accesos a los grandes centros urbanos y de algunas carreteras de montaña de bajas especificaciones, la capacidad actual de las vías no es un factor limitante a la circulación.

b. Transporte Marítimo

La Empresa Puertos de Colombia, ha continuado con la ampliación de los puertos marítimos mayores, con el objeto de facilitar el movimiento de carga de importación y exportación del país, cuya primera fase deberá culminar en 1970. De igual manera, se continúa la ampliación y mejoras de los puertos menores con los terminales de Tumaco y Leticia. Lo realizado hasta la fecha forma parte del inventario que aparece a continuación:

Buenaventura

	Existentes	Obras en Ejecución	Total
Atracaderos	10	4	14
Muelles	1.370m.	756m.	2.126m.
Bodegas	50.000m ² .	30.000m ² .	80.000m ² .
Patios	130.000m ² .	70.000m ² .	200.000m ² .
Vías Férreas	5.000m.	-	5.000m.

²⁹ "El Estudio de la Organización del Ministerio". Primera Etapa Informe Final. Comec-Harris. Mayo, 1968.

Santa Marta

	<u>Existentes</u>	<u>Obras en Ejecución</u>	<u>Total</u>
Atracaderos	3	2 (terminados)	5
Muelles	564m.	310m.	874 m.
Bodegas	10.700m ² .	16.500m ² .	27.200m ² .
Patios	31.325m ² .	-	31.325m ² .
Vías Férreas internas	3.000m.	9.000m.	12.000m.

Barranquilla

	<u>Existentes</u>	<u>Obras en Ejecución</u>	<u>Total</u>
Atracaderos	5	3*	8
Muelles	700m.	600m.	1.300m.
Bodegas	32.000m ² .	16.000m ² .	42.000m ² .
Patios	75.500m ² .	184.500m ² .	260.000m ² .

Cartagena

	<u>Existentes</u>	<u>Obras en Ejecución</u>	<u>Total</u>
Atracaderos	5 (espigones)	4 (Marginales)*	9
Muelles	909m.	800m.	1.709m.
Bodegas	24.000m ²	7.500m ²	31.500m ²
Patios	109.500m ²	90.500m ²	200.000m ²

Puertos Menores

Tumaco: consta de dos atracaderos en un muelle de 310 metros, con 4.000m² de área cubierta y 30.000m² de patios. Se han emprendido obras parciales en los puertos de Leticia, San Andrés y Turbo. El primero administrado por Colpuertos a partir de enero de 1967. Los dos últimos se adelantan por contrato directo de la Intendencia de San Andrés y el Municipio de Turbo.

c. Transporte Férreo

A partir de 1966 se duplicó la inversión en el programa de rehabilitación general de los Ferrocarriles. En la actualidad se continúa dicho programa el cual debe concluirse hacia 1972. El programa busca principalmente la rehabilitación de unos 1.000 kilómetros de vías férreas, cambio total de las locomotoras de vapor por diesel eléctricas, la adquisición de 1.200 carros de carga, reconstrucción de 1.050 de carga y 90 de pasajeros y ensamblaje de 200 carros de carga más. La rehabilitación de los Ferrocarriles estuvo acompañada de una transformación en la administración y organización de la Empresa. Se inició la racionalización de las tarifas anteriores, siguiendo la asesoría de expertos franceses, y se regularizó la operación de las diferentes Divisiones buscando un mejor servicio a los

* En proyecto.

clientes potenciales de este medio de transporte³⁰. El programa de rehabilitación y la mejor administración del sistema han reducido los accidentes e irregularidades en el servicio férreo con una consiguiente disminución en el déficit de la Empresa. Quedan todavía por solucionar problemas operativos y de infraestructura en algunas líneas, en las que trabajan actualmente los Ferrocarriles.

Los Ferrocarriles Nacionales cuentan con 3.936 kilómetros de vía sencilla de 91 cms. con rieles de 75.60 y 45 libras por pie. Administrativa mente se encuentran organizados en cinco Divisiones y una Sub—División, de reciente creación.

El equipo de tracción y material rodante de los Ferrocarriles en la actualidad, se puede discriminar a grandes rasgos así:

- 95 Locomotoras Diesel Eléctricas, con potencia de 440 HP a 2050 HP cada una.
- 146 Locomotoras de vapor divididas en 46 de carbón y 100 de fuel oil.
- 5.606 Carros de carga incluyendo vagones, góndolas, plataformas, etc.
- 457 Carros de pasajeros y 32 autoferros.

d. Transporte Aéreo

Con la reorganización del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, incluyendo la desaparición de la Empresa Colombiana de Aeródromos y de la Escuela de Aviación Civil y con la creación del Fondo Aeronáutico Nacional, se ha buscado eliminar los problemas o los cuales se veía abocado anteriormente el transporte aéreo. La concentración de esfuerzos en una sola entidad permitirá poner en práctica con mayor economía y eficiencia una adecuada política de desarrollo de este medio de transporte.

Dos grandes programas se han venido desarrollando en los últimos años: la dotación de seguridades para la navegación aérea y la rehabilitación y ensanche de aeropuertos existentes, con el objeto de acondicionarlos para el servicio de jet doméstico, DC-4 y similares. Para determinar las prioridades en la ampliación de aeropuertos el Gobierno contrató en 1968 un estudio con dos firmas consultoras locales y una extranjera, el cual definirá las necesidades de inversión en aeropuertos mayores y pequeños durante la próxima década. Dicho estudio estará terminado en la segunda mitad de este año.

En la actualidad, el país dispone de un aeropuerto internacional en Bogotá y se construyen aeropuertos similares en Barranquilla y Cali. Existen además 7 aeropuertos con servicio comercial de jet doméstico: Medellín, Cali, Cartagena, Santa Marta, Pereira, Cúcuta y San Andrés. Se construyen aeródromos similares en Pasto y Bucaramanga. Para servicio de aviones tipo DC-4 y DC-3 hay actualmente 29 aeropuertos más.

Hoy en día se cuenta con una red de comunicaciones automáticas teleimpresores entre los aeródromos de Bogotá, Miami, Balboa, Barranquilla, Medellín y Cali. Además, se encuentran instalados los equipos que corresponden a Bogotá como terminal para los circuitos con Caracas, Guayaquil y Lima. Se encuentran igualmente en servicio 11

³⁰ Ante la creciente competencia de otros medios, los Ferrocarriles deben concentrar sus esfuerzos en servir aquellos usuarios que transportan cargas masivas a grandes distancias, para los cuales el transporte férreo resulta más económico. Ello implica una especialización del equipo rodante y de los servicios de la Empresa hacia clientes específicos.

radiofaros VOR y se adquirieron 8 más recientemente. Igualmente se instala en las cercanías de Bogotá un ILS y el primer radar de vigilancia de largo alcance, que estará en servicio en 1971. Entre las aeronaves comerciales, posee el país 10 aviones a propulsión, 6 aviones de turbo—hélice y 151 aparatos menores.

POLITICAS DEL SECTOR

3.1. Políticas Actuales de Inversión

El Gobierno adelanta la primera etapa de adaptación del sistema de transporte a las necesidades de desarrollo del país.

En carreteras, se adelanta la ampliación y de la red troncal definida anteriormente y la construcción de sectores nuevos cuya falta constituye serio obstáculo para la integración económica, política y social de la Nación. Son ejemplo de lo anterior, los sectores Popayán—Pasto; Medellín—Cartagena; Barbosa—Oiba; Buga—Buenaventura y Medellín—Dorada.

En infraestructura marítima, Colpuertos terminará hacia 1971 la primera etapa de ensanche de los puertos mayores. Básicamente, se construyen o amplían tan muelles, patios y bodegas para aumentar la capacidad portuaria existente. Los Ferrocarriles Nacionales continúan la rehabilitación general del sistema, junto con el mejoramiento del servicio y espera terminar su programa básico hacia 1972. El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil terminará antes de 1972 la construcción y ensanche de las pistas y terminales de los aeropuertos principales ya iniciados. En consecuencia, los programas más urgentes en infraestructura de transporte se terminarán antes de 1973, con excepción de algunos frentes grandes de construcción en carreteras³¹.

3.2. Políticas Futuras

a. El Gobierno continuará la tendencia actual de concentrar la inversión en las etapas más importantes de construcción de carreteras troncales, de puertos y aeropuertos mayores y la rehabilitación de la red férrea. Una disminución de la inversión en dichos programas, ya en vías de determinación, sería de todo punto perjudicial.

b. Se estudiará cuidadosamente la preparación de programas y proyectos para la segunda etapa de ampliación de los sistemas de transporte. Se considerarán los programas sectoriales y regionales de desarrollo y sus consecuencias en el Sector Transporte, buscando la óptima utilización de las facilidades actuales. Se utilizarán metodologías apropiadas tales como los modelos de transporte y regionalización, indicativos de los efectos sobre el proceso de desarrollo de diferentes programas de comunicación. Por medios de transporte, la segunda etapa hará especial énfasis en:

- Transporte Automotor:

Se evaluarán y definirán las redes secundaria y terciaria de carreteras determinando las prioridades relativas de mejoramiento y construcción de vías de influencia regional y de

³¹ Los Sectores Popayán—Pasto y Medellín—Dorada estarán concluidos a mediados de la próxima década.

alimentación a la red primaria. Se continuará la intensificación de la inversión en caminos vecinales.

- Transporte Marítimo

Se iniciará la segunda etapa de ensanche de los puertos mayores, ya estudiada, la cual contempla la construcción de algunas obras adicionales y de servicios y redes de comunicación para facilitar la operación portuaria.

- Transporte Férreo:

Se terminará el programa de rehabilitación de vías y equipos y se continuará el perfeccionamiento de la operación de todo el sistema. Se estudiará la conveniencia de invertir en algunos proyectos de mejoramiento de algunas líneas donde el servicio férreo actual competirá desfavorablemente con otros medios de transporte existentes o en construcción, siempre y cuando la demanda de transporte en la zona justifique la existencia de dos o más medios³².

- Transporte Aéreo:

En la próxima década Colombia no necesitará más de tres aeropuertos internacionales. Los demás operarán como aeropuertos regionales de alimentación a los internacionales y de distribución a su zona de influencia. Dado el crecimiento del tráfico aéreo en el aeropuerto de Medellín y el elevado costo de dotarlo de facilidades para ampliar su período de operación, se requerirá un estudio especial de este aeropuerto.

Una vez terminada la construcción y ensanche de aeropuertos internacionales y para operación de jet doméstico, se intensificará la adaptación o construcción de aeropuertos menores de servicio regional de acuerdo con el estudio de necesidades futuras de aeródromos, actualmente en preparación³³. Se prestará especial atención a las zonas actualmente inaccesibles por otros medios de transporte.

c. Se atenderá con especial énfasis la conservación de la infraestructura y equipos del Estado en los diferentes medios de transporte.

d. Se estudiará una política tarifaria con el fin de regular y racionalizar la competencia entre los distintos medios de transporte.

e. Se estudiará el mayor uso de carga unificada (y paletas) previendo los efectos económicos y sociales que genere y la coordinación necesaria de los medios de transporte.

f. Dadas las nuevas tecnologías en transporte unificado de carga y la situación geográfica y de medios de comunicación existentes y futuros de los puertos mayores con los principales mercados internos, la Empresa Puertos de Colombia adaptará los equipos, patios y bodegas buscando economías de escala en el manejo de carga especializada, así: Santa Marta tenderá a movilizar carga transportable preferencialmente por vía férrea;

³² La línea férrea Cali—Buenaventura constituye un ejemplo de lo anterior.

³³ El Estudio del Plan Nacional de Aeropuertos lo adelantan las firmas consultoras Dixon Speas, CEI y Restrepo y Uribe.

Barranquilla y Cartagena movilizarán carga que utilice el transporte fluvial y automotor; Buenaventura transportará carga de todo tipo, dada su mayor capacidad portuaria, situación geográfica con relación al área económica central-occidental del país y a sus facilidades de comunicación con el interior.

g. Colpuertos atenderá la expansión de los puertos marítimos menores, evitando duplicar innecesariamente las facilidades de los puertos mayores y bus desarrollar la navegación de cabotaje, las industrias pesquera y maderera y otras actividades que beneficien al puerto y ia región.

h. En un futuro cercano, posiblemente desde la terminación de la primera etapa de ampliación de los puertos mayores. Colpuertos se encontrará con ingresos de explotación superiores a `sus gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. La Empresa adelantará entonces pro gramas de desarrollo urbano, turismo y servicios públicos en las ciudades portuarias, en coordinación con las entidades encargadas de dichos sectores, Igualmente mejorará las condiciones portuarias y de navegación en los principales ríos del país en coordinación con las entidades que trabajan en ese medio³⁴.

i. La Empresa Ferrocarriles de Colombia implantará los sistemas más efectivos para el control, dirección y seguridad del tráfico y emprenderá un plan de mejoramiento de las operaciones de trasbordo procurando evitar paradas y movimientos innecesarios y empleando de una manera eficaz el número indispensable de ayudas mecánicas que hagan más ex pedito su manejo de carga.

j. Las nuevas aeronaves de la próxima década se caracterizarán principalmente por su capacidad para transportar un mayor volumen de pasajeros y carga. Los terminales de los aeropuertos internacionales requerirán nuevos conceptos en su planeación o modificación, para dotarlos de las comodidades indispensables con el fin de evacuar en corto tiempo volúmenes apreciables de pasajeros. Los terminales de los demás aeropuertos deberán planearse de acuerdo con la demanda futura del tráfico, de manera que permitan una fácil ampliación de sus instalaciones cuando lo necesiten. En lo posible se buscará un diseño estándar modulado, que cumpla las condiciones mencionadas.

k. El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil concentrará sus esfuerzos en dotar al país de los equipos de navegación aérea (ayudas a navegación, control de tráfico aéreo, comunicaciones, etc.) indispensables para garantizar la seguridad y eficiencia del creciente tráfico aéreo.

³⁴ La División de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, Adenavi, Navenal y la Armada Nacional están encargadas actualmente de las actividades fluviales.

9. ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

La eficiencia y la calidad de los servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado que una ciudad brinde a sus habitantes son indiscutiblemente factores determinantes de su desarrollo.

Solo planeamiento apropiado, que garantice un adecuado suministro de los servicios acorde a La demanda que genere su crecimiento, puede asegurar para la comunidad su futuro bienestar, su estabilidad social y su progre so económico.

1.2. Marco Institucional

Las entidades públicas que atienden el desarrollo del sector son las siguientes:

- a. Instituto Nacional de Fomento Municipal
- b. Instituto Nacional de írogramas Especiales de Salud, División de Sanea miento Básico Rural.
- c. Empresas de servicio público descentralizadas.
- d. Servicios administrados directamente por los municipios
- e. Corporaciones Regionales, (CAR, CVC) y otras, entidades, tales como ICT, INCORJA, FEDECAFE, INDERENA, etc.

En las áreas urbanas opera el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), y en algunos casos, empresas municipales que manejan in dependientemente sus servicios.

En las áreas rurales, la supervisión está a cargo del Instituto Nacional de Programas Especiales de Salud a través de la División de Saneamiento Básico Rural.

La planeación y la coordinación de los planes en este sector, de acuerdo con la Reforma Administrativa, están a cargo del Ministerio de Salud Pública y del Departamento Nacional de Planeación.

De los 20.0 millones de habitantes con que cuenta actualmente el país, 6.0 millones en poblaciones de más de 2.500 habitantes deben ser atendidos por el INSFOPAL, 7.0 millones en agrupaciones menores de 2.500 habitantes por el INPES y el resto de la población o sea 7.0 millones, es atendido por empresas municipales localizadas en las principales ciudades del país.

2. DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. Antecedentes

El Instituto Nacional de Fomento Municipal efectuó en 1960 una encuesta en 841 cabeceras municipales y 422 corregimientos, los cuales cubrían una población de 7.516.643 habitantes, con el siguiente resultado:

	<u>Número</u>
Localidades sin acueducto	553
Habitantes sin acueducto	845.314
Localidades sin alcantarillado	798
Habitantes sin alcantarillado	1.466.420

Los requerimientos financieros de tal situación, a precios de 1960, fueron:

	<u>Millones \$</u>
Loca sin acueducto y alcantarillado	420.0
Localidades con servicios deficientes de acueducto y alcantarillado	1.196.0

En 1965 se estableció que casi 9.0 millones de personas conformaban la población rural, las cuales habitaban en agrupaciones hasta 2.500 habitantes, y que el 85% de esta población rural carecía de sistemas adecuados para el suministro de agua y el 80% de facilidades sanitarias para la eliminación de excretas.

2.2. Principales Problemas del Sector

Los principales problemas del sector hasta 1966 pueden resumirse así:

- a. Inexistencia de una planeación sistemática más allá del año fiscal en la mayoría de los organismos encargados del manejo de los servicios de abastecimiento de agua y eliminación de excretas.
Esta situación ha comenzado a cambiar con base en lo establecido por la Reforma Administrativa. El Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública, ha preparado una encuesta de carácter técnico-económico con el objeto de programar las inversiones del sector en los próximos años, contando con la colaboración del Instituto Nacional de Fomento Municipal y del Instituto Nacional de Programas Especiales de Salud.
- b. Problemas financieros debido a que en casi todos los sistemas existen niveles de tarifas inadecuadas, establecidas en la práctica más con un criterio de oportunidad política inmediata que con criterio socioeconómico.
Ha sido constante y grande el énfasis del Gobierno para obtener créditos externos y apropiados mecanismos de financiamiento interno, lo que incluye una política tarifaria que contemple tanto los costos reales del servicio como la capacidad del usuario en cubrirlas.
- c. Problemas técnicos debido a falta de criterios de diseño y normas de construcción acordes con los avances de la tecnología, falta de control sanitario que garantizara la aplicación de las normas en vigencia y carencia de control adecuado en la construcción de las obras.
Se estudia actualmente la manera de efectuar este control a través del Ministerio de Salud Pública equipando adecuadamente la dependencia del Ministerio que llevará a cabo esta función.

- d. Problemas administrativos originados principalmente por carencia de personal especializado, por inadecuada jurisdicción de los sistemas y por sistemas administrativos y contables inoperantes.

2.3. Desarrollo del Sector a Partir de 1967 y su Estado Actual

Las inversiones en el sector con fondos de la Nación durante el per 1967-1968 fueron de \$309.1 millones de los cuales correspondió al INSFOPAL la suma de \$174.6 millones, invertidos en 841 obras de acueducto y 263 obras de alcantarillado. Estas cifras obedecen tanto a la construcción total de la obra como a cualquiera de sus portes.

De las inversiones en el período antes citado, correspondió al INPES (División de Saneamiento Básico Rural) \$47.5 millones y a otras entidades de servicio público los \$87.0 millones restantes.

Para 1969 se tienen presupuestadas inversiones en el sector por un monto total de \$232.8 millones.

El Instituto Nacional de Fomento Municipal presentó a fines de 1968 los siguientes datos estadísticos, que comparados con los datos del numeral 2.1 indican el progreso realizado en el sector desde 1960.

	<u>Número</u>
Localidades sin acueducto	49
Habitantes sin acueducto	188.468
Localidades sin alcantarillado	254
Habitantes sin alcantarillado	1.150.756

2.4. Necesidades del sector

Para solucionar el problema inmediato a las poblaciones sin acueducto o alcantarillado bajo supervisión del Instituto Nacional de Fomento Municipal se requiere una inversión de \$837.0 millones; por otra parte, la División de Saneamiento Básico Rural del INPES tiene en marcha un Plan Decenal en obras de acueducto y alcantarillado para el período 1969-1978, el cual cubre una población rural de 4.3 millones de habitantes con una inversión de \$1.120 millones.

Los requerimientos de las zonas y ciudades atendidas por corporaciones regionales y empresas públicas autónomas son cada vez mayores, debido principalmente al pronunciado aumento de la población. As; por ejemplo, las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que cuentan con una población actual estimada en 4.7 millones de habitantes, están realizando obras de infraestructura en acueducto y alcantarillado lado por un valor aproximado a los \$1.100 millones y tienen programadas nuevas inversiones por \$3.700 millones para cubrir sus demandas a mediano y largo plazo.

3. POLITICA DEL SECTOR

Hasta el momento de producirse la Reforma Administrativa, había sido una costumbre en el país la de emprender las obras en el sector que se tradujeran en soluciones a los problemas más críticos declarados. El Gobierno ha puesto en práctica una serie de criterios para la asignación de los recursos presupuestales necesarios para la realización de programas integrados, que pueden resumirse así:

- a. Terminar las obras en ejecución a la mayor brevedad.
- b. Concentrar recursos presupuestales en aquellos proyectos ubicados en los polos y sub polos de desarrollo fijados por la política de regionalización.
- c. Buscar un máximo de contribución financiera por parte de las comunidades que se beneficiarán con las obras, a través de tarifas razonables que consulten su capacidad de pago.
- d. Buscar líneas de crédito interno y externo adecuados, que permitan diferir los costos de capital en plazos razonables, procurando en esta forma que las tarifas sean más equitativas.

A este respecto cabe destacar el hecho de que el Gobierno está empeñado en la creación del Fondo Nacional de Inversiones Públicas, el cual permitirá una mayor disponibilidad de recursos para el mejoramiento de los sistemas.

- e. Subsidiar proyectos a través de recursos presupuestales, en aquellos casos que presenten claramente una prioridad social inmediata.
- f. Fomentar la construcción de las obras regionales de acueducto que beneficien varias comunidades, en aquellos casos donde sea factible técnicamente y que representen una menor inversión por su solución integral.
- g. Fomentar la construcción de obras en aquellas regiones donde la comunidad preste una colaboración decidida, bien sea en mano de obra, materiales o cualquier otro medio que contribuya a la ejecución física de las mismas.
- h. Propender por el desarrollo progresivo de los sistemas, dándole continuidad a aquellos cuya terminación permite una rentabilidad adecuada y a la vez consulte la capacidad de pago de los usuarios.

Además el Gobierno creó la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos mediante el Decreto No. 3069 de diciembre 1 de 1968, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con las funciones de controlar y fiscalizar las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía.

La Junta está tratando de agilizar los procedimientos que permitan reajustar las tarifas según los siguientes criterios:

- a. Criterio de rentabilidad, consistente en buscar una rentabilidad adecuada sobre el valor de los activos, con el propósito de facilitar la financiación de sus programas y asegurar la protección de los activos. Además, atender las necesidades existentes mediante niveles de tarifas que cubran los costos reales de la prestación del servicio.
- b. Criterio social, teniendo presente la capacidad económica de los diferentes sectores sociales y el mejor aprovechamiento de los recursos propios de los servicios, en beneficio de la comunidad.

10. RECURSOS NATURALES

RECURSOS NATURALES

A. DESCRIPCION GENERAL DEL SECTOR

La actividad económica primaria del hombre ha sido la explotación de los recursos naturales, la cual debe ser racionalmente planeada y dirigida con el fin de asegurar la preservación y el máximo beneficio de e recursos. La naturaleza es un sistema en equilibrio, donde cualquier-explotación no controlada ocasiona Fenómenos de degradación y aniquilamiento no solamente de los recursos aprovecha dos directamente sino de otros que aparentemente son independientes. Por ejemplo la destrucción de la cubierta vegetal en una hoya hidrográfica acarrea el incremento de las crecientes en época de invierno, la erosión y el deslave de la capa de suela cultivable, algunas inundaciones en las zonas bajas y otra serie de consecuencias perjudiciales cuyo significado económico depende del tamaño y la importancia de la hoya afectada. En Colombia la preocupación del Gobierno en el sentido de organizar y reglamentar la acción humana, a Un de que, la preservación y desarrollo de las riquezas hídricos, forestales, minerales y faunísticas, entre otras, sean aprovechadas de la manera más armónica posible, no dato de más de un siglo. Sin embargo solamente en la última década se han creado instituciones especializadas con funciones y tareas de investigación cualitativa y cuantitativa de los recursos, así como de vigilancia, control y racionalización de su explotación, instituciones que han que dado consolidadas y fortalecidas dentro de la última reforma administrativa.

Las entidades encargadas del sector de los Recursos Naturales Renovables, todas ellas adscritas al Ministerio de Agricultura, son las siguientes:

1. El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables - INDERENA.
2. La Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá - CAR.
3. El Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología.
4. La Corporación Autónoma Regional del Cauca - CVC.
5. La Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó.

En el sector de los Recursos Naturales no Renovables, en adición al Ministerio de Minas, al cual están vinculadas, son las siguientes:

1. El Instituto Nacional de Investigaciones Geológico – Mineras - INGEOMINAS
2. El Instituto de Asuntos Nucleares - IAN.
3. La Empresa Colombiana de Minas.
4. La Empresa Colombiana de Petróleos — ECOPETROL.

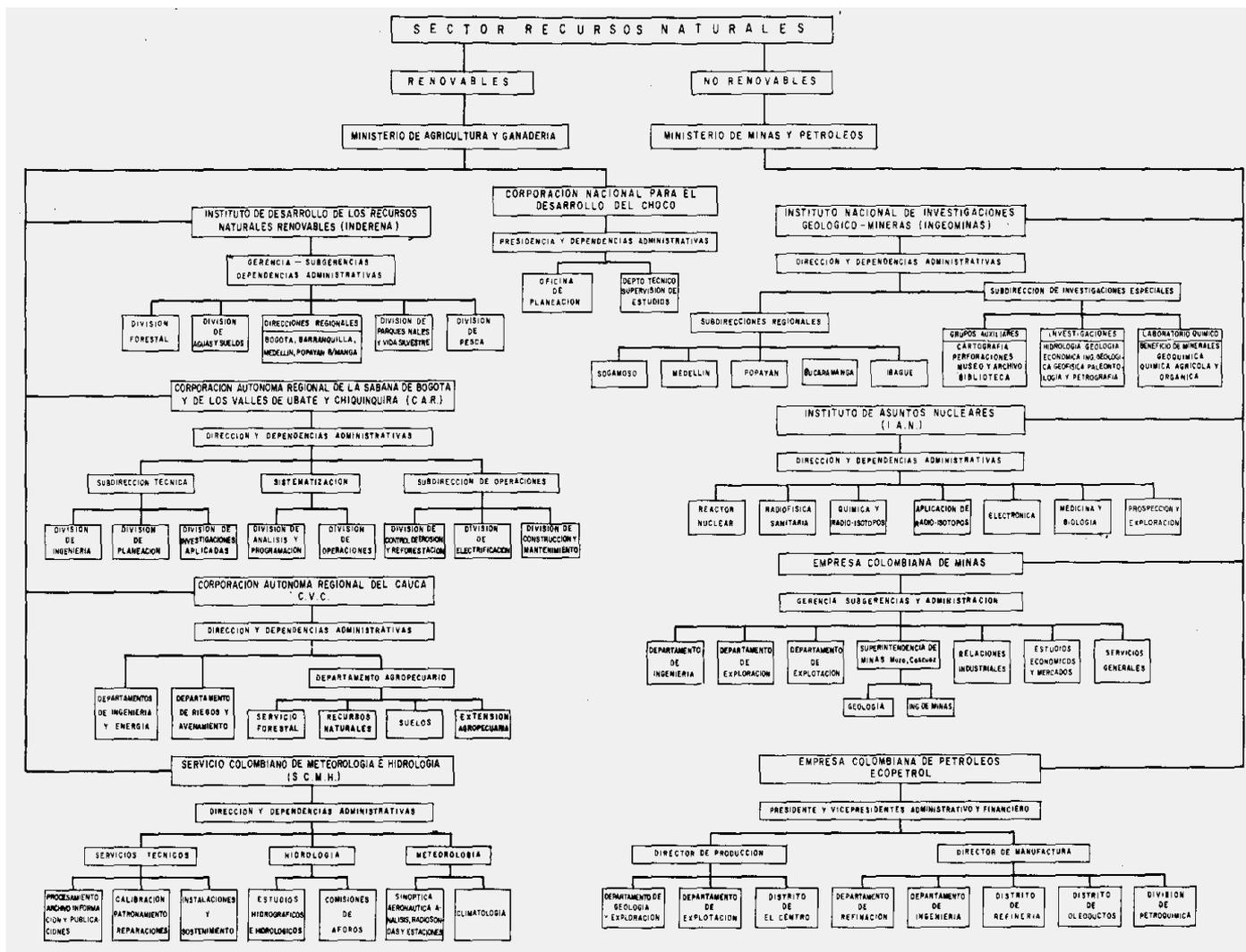
De los nueve institutos descentralizados anteriores, cinco fueron creados en 1968 aprovechando y mejorando las organizaciones que con finalidades afines funcionaban anteriormente.

En el gráfico adjunto se presenta la organización del sector dentro del marco gubernamental y se destacan las diversas actividades directamente relacionadas con los recursos naturales, que desarrollan cada una de las entidades.

En cuanto al significado social y económico del sector de los recursos naturales en el país, se anotan los siguientes datos correspondientes a 1965 y 1968 excluyendo el subsector petróleo y la industria del papel:

	1965	1968
Valor bruto de la producción Millones \$	1.780	2.100
Inversiones Totales Millones \$	723	900
Número de establecimientos organizados (aproximado)	2.300	2.900
Valor de las exportaciones Millones US\$	9	22
Población económicamente activa (aproximado)	358.000	
a. En establecimientos organizados	172.000	
b. En explotaciones artesanales	186.000	

En las secciones siguientes se tratarán en forma separada los recursos renovables y los no renovables debido a las diferencias que existen entre ellos en su tecnología, en su forma de explotación y en las implicaciones económicas y sociales de su desarrollo.



B. RECURSOS NATURALES RENOVABLES

1. DESARROLLO DEL SECTOR

1.1. Antecedentes

Los estudios adelantados por la Expedición Botánica en el último tercio del Siglo XVI, y algunas investigaciones particulares durante los dos siglos siguientes indican que la preocupación oficial fue muy escasa en el campo de los recursos naturales renovables. En la década de 1910 a 1920, se inició la acción oficial en el campo de los recursos naturales renovables con la Ley 110 de 1912, que creó una comisión forestal dentro del Ministerio de Industria, cuya acción fue poco significativa. Por esta misma época se encargó al mismo Ministerio de las mediciones meteorológicas, sin que se hubiese desarrollado acción concreta alguna hasta 1928.

Durante la década siguiente se desarrollaron algunas funciones de vigilancia y control forestal, y se estableció una Sección de Bosques en el Ministerio de Economía (Decreto 666, 1936). En 1946 se creó un Instituto de Fomento Forestal (Ley 106), cuya labor no alcanzó a iniciarse, cuando sus Funciones pasaron al Instituto de Colonización, Parcelaciones y Defensa Forestal (Decreto 1438 de 1948).

Los problemas de riego y drenaje han estado a cargo de diversas entidades: inicialmente los tuvo el Fondo Rotatorio de Irrigación creado en 1938 cuando ya la acción fue muy limitada. Luego pasaron al Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, ELECTRAGUAS, creado en 1946 cuyas funciones incluían: Riegos, Regulación, Drenaje, Lucha contra la Erosión, Electrificación y Relaciones con las Entidades Regionales. A partir de 1954 la Caja de Crédito Agrario tuvo que ver con el desarrollo del sector en la que toca a aguas y suelos hasta que se encargó al INCORA en 1961.

En lo tocante a entidades privadas especializadas cabe destacar la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales, la cual ha influido en forma benéfica en aspectos de divulgación, así como la Sociedad de Agricultores de Colombia y la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos.

Con anterioridad a 1952 las actividades de pesca en el país fueron realizadas por particulares sin ninguna clase de control. En tal año se creó dentro del Ministerio de Agricultura una sección de pesca. Esta apenas si logró dictar algunas resoluciones sobre vigilancia de pesca en agua dulce, las cuales no pudieron implementarse por falta de personal. En 1957 apareció la primera Ley de Pesca (Decreto 0306), inoperante por falta de los recursos humanos necesarios para ponerla en ejecución.

En el aspecto meteorológico e hidrológico solo existen registros oficiales desde fines de los años veinte, en que el Ministerio de Economía instaló algunos pluviómetros. Años más tarde se fundó el Servicio Meteorológico Colombiano cuyas estaciones, junto con las de diversas entidades en 1950 sumaban 181 en todo el país, cantidad muy inferior a la que se requería en Colombia, en esa época. En los años siguientes a esta fecha, el servicio recibió algún impulso, se concentró en el Instituto Geográfico, se tecnificaron los métodos de síntesis de los datos y se extendió considerablemente la red de modo tal que en 1964

funcionaban un total de cerca a 450 estaciones de las cuales 50 eran meteorológicas completas. Esta red operada con algunas deficiencias ha sido incrementada en forma notable en los últimos cinco años por diversas entidades (CAR, INCORA, ACUEDUCTO, ELECTRAGUAS y varias más), produciéndose concentraciones en determinadas áreas mientras que zonas cuyo potencial es de gran interés continúan sin ningún registro confiable y sistemático.

Otras entidades, las Corporaciones Autónomas Regionales, se establecieron para el desarrollo económico de ciertas zonas del país; fueron éstas la del Cauca (CVC) en 1956, la de la Sabana de Bogotá y Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR) y la de los Valles del Magdalena y Sinú (CVM) en 1961. Las tres han tenido, entre otras, funciones de desarrollo y fomento de los recursos naturales. Se ha destacado en este campo la labor de la CVM. Adicionalmente algunas Secretarías de Agricultura, tales como las de Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Tolima, Huila y Caldas también han venido desarrollando algunas actividades de carácter forestal y de defensa de las aguas en las dos últimas décadas.

El aspecto de administración y reglamentación del uso de las aguas superficiales también ha sido objeto de alguna legislación y preocupación del estado, especialmente a partir de 1940, cuando se reglamentó en forma adecuada, para esa época, el aprovechamiento, conservación y distribución de las aguas nacionales de uso público. En los años siguientes se estableció un servicio de vigilancia en las reglamentaciones de aguas públicas y se encargó al Ministerio de Economía la tramitación y autorización de concesiones, funciones que pasaron a la Sección de Aguas y Suelos del Ministerio de Agricultura, las cuales solo se cumplieron parcialmente. Posteriormente para el cumplimiento de estas disposiciones se fundaron las Comisiones Reglamentadoras encargadas de estudiar los problemas de las áreas que requerían vigilancia para la distribución de las aguas.

La fuerza hidráulica aparece reglamentada desde 1928, cuando por medio de la Ley 113 se reservó la nación del dominio y el uso del potencial de las caídas de agua, el cual se ha venido aprovechando para fines hidroeléctricos por diversas entidades públicas.

La explotación de los lechos de los ríos fue reglamentada en la década de 1940 encargándose también al Ministerio de Economía la concesión de permisos para extraer materiales del cauce de los ríos y corrientes superficiales. Funciones que posteriormente (1965) fueron, junto con las de otorgar mercedes de agua, delegadas en los Gobernadores.

Las primeras manifestaciones concretas en el campo de los Parques Nacionales y preservación de la flora y fauna silvestres se relacionan con la protección de lugares de interés arqueológico y específicamente al Parque de San Agustín, Huila (Ley 103 de 1931) seguidas por algunas zonas declaradas de reserva natural tales como la Serranía de la Macarena (1948), la reserva natural de Yotocó (1959) y el Parque Nacional de la Cueva de los Guácharos, de cuya administración se encargó el Ministerio de Agricultura en 1960. En el año siguiente el INCORA se encargó de esta actividad en todo el país en forma muy efectiva desde el punto de vista legal, al declarar cuatro nuevas zonas como parques nacionales hasta 1966 y seis en los dos años siguientes. Debido a la carencia de conocimientos especializados y recursos humanos idóneos no se pueden mencionar

realizaciones concretas para el desarrollo de estos centros conservación hasta el año últimamente mencionado.

1.2. Problemas del Sector

La ausencia de continuidad en la acción y la falta de uniformidad de políticas en los campos en que existen realizaciones concretas, constituyen las causas principales de los problemas del sector.

La razón principal para la persistencia de estos dos problemas básicos obedece a la carencia de instituciones especializadas, debidamente respaldadas técnica y financieramente, que se dediquen a investigar, vigilar y fomentar racionalmente el desarrollo y aprovechamiento de las riquezas forestales, hídricas de fuerza hidráulica, faunísticas (acuáticas y terrestres) así como las de la flora.

Una legislación adecuada requiere el apoyo técnico previo, el cual debe estar basado en la investigación del campo que se quiere reglamentar. Por ejemplo, la definición de los períodos de veda y de los tamaños mínimos de pesca en una determinada región debe estar basada en las características propias y edades de reproducción de las especies que habitan esa región. Estas investigaciones y estudios deben ser financiados y Fomentados por el Estado.

Problema nacional de gran magnitud es la ausencia de una conciencia conservacionista de los recursos, lo que ha ocasionado pérdidas monetarias de gran cuantía y malas consecuencias, en muchos casos difíciles de estimar pero ya perceptibles, tales como extinción de especies o disminución sistemática de su tamaño (bocachico) agotamiento de los caudales en verano, (Río Bobo, numerosas quebradas), aumento considerable en el acarreo de sedimento en las corrientes, con resultados altamente perjudiciales, como colmatación de embalses (Anchicayá) de navegación (Río Magdalena).

Paralelo al desconocimiento sobre el desarrollo y aprovechamiento racional de los recursos, está el desconocimiento integrado de las disponibilidades nacionales, su potencial y su grado de explotación actual, hecho que en gran parte se debe a la carencia de recursos humanos en número suficiente, con los conocimientos especializados y generales necesarios. Este hecho es causal de que no haya existido la inquietud tangible ni la capacidad operativa para acometer esta tarea, cuya magnitud y complejidad no es necesario destacar, al solo contemplar la variedad de climas, condiciones ecológicas y tamaño del país.

Consecuencia directa del desconocimiento y de la escasez de personal idóneo, es la no preocupación de los sectores financieros e industriales por realizar inversiones para aprovechar y desarrollar explotaciones forestales, y pesqueras y sus correspondientes industrias afines.

1.3. Situación Actual del Sector

Siendo la explotación de los recursos naturales una actividad de subsistencia primaria se dificulta notablemente la consecución de las estadísticas correspondientes, debido a que

gran parte de la población que se ocupó en ella es rural y en muchos casos habitó en regiones de muy difícil acceso.

Haciendo referencia a las explotaciones que se podrían denominar organizadas, es decir con fines comerciales o industriales reconocidos, la información disponible no es completa por no haber estado concentrada en una sola entidad y por no disponerse de los mecanismos de vigilancia y control adecuados.

Hechas las salvedades anteriores se resume a continuación la situación en los últimos años de los dos subsectores que han alcanzado algún desarrollo:

a. Subsector Forestal

Gracias a algunos incentivos fiscales y monetarios y a la riqueza y localización de algunas zonas, es el más desarrollado.

Las entidades particulares organizadas vinculadas a la actividad forestal aparecieron aproximadamente hace 20 años con cuatro compañías dedicadas a la explotación y transformación. Hoy existen entre 40 y 50 compañías explotadoras con 71 concesiones vigentes que cubren unas 740 mil hectáreas.

La reforestación es una actividad relativamente reciente en el país. Se estima un total de unos 1.500 propietarios particulares de los cuales 15 son sociedades, con capitales pagados entre 2 y 12 millones de pesos. El valor de los activos en reforestación se puede estimar en unos \$250 millones.

En la industria de transformación existían en 1965 cerca de un millar de establecimientos de manufactura de madera aserrada, muebles y papel, que empleaban más de 18.000 personas mientras que en reforestación y explotación se ocupaban en el mismo año unas 20.000 personas, vinculadas a las compañías organizadas.

El volumen bruto de las explotaciones aprovechadas alcanza a 2.5 millones de metros cúbicos, a los que corresponde un valor global de 250 a 300 millones de pesos al año, en tanto que el valor de la producción transformada asciende a los \$ 1.200 millones, incluyendo la cifra anterior como costo de la materia prima. El valor de las exportaciones totales en 1967 en madera en troncos, aserrada, en láminas y en molduras ascendió a US\$ 3.915.000.

Además de las cifras anteriores se estima que dentro de la población rural del país unas 80.000 familias derivan su sustento de la explotación, casi siempre irracional, del recurso. Las zonas más afectadas son: La Sierra Nevada de Santa Marta, el Medio Magdalena, el Medio Cauca, la Región de Uraba, el Caquetá, el Sur del Chocó, la Costa del Pacífico y el Departamento de Nariño.

Referente a las perspectivas, se puede afirmar que son halagadoras. De acuerdo con los cálculos del Fondo de Promoción de Exportaciones, se espera superar los US\$ 7 millones para el año 1970, en exportaciones. Un factor que en el futuro podrá tener influencia desfavorable sobre la industria maderera en el país será el costo de transporte, debido a

que los insumos utilizados participan un 50% sobre el valor de los productos y el valor unitario por tonelada es relativamente bajo.

b. Subsector Pesquero

Según estimativos del INDERENA en 1968 había 89. 500 pescadores permanentes y 35.000 ocasionales para un total de 124.500 personas vinculadas a estas labores. El total de embarcaciones era de 7.688 de las cuales 150 mayores de 10 toneladas.

La inversión total en el sector marítimo de la industria pesquera ascendió, en el año de 1965, a \$76.480.000 En pesca de agua dulce no existen inversiones de capital estrictamente hablando, pues se efectúa en forma artesanal, con instrumentos y técnicas tradicionales.

Las exportaciones de Camarón durante el año de 1968 ascendieron a US\$ 2.874.000. En cuanto a ostras se refiere, hasta octubre de 1968, las exportaciones ascendían a US\$ 262.800. Los ingresos por concepto de peces ornamentales durante el primer semestre de 1968 fueron de US\$ 40.000, aproximadamente.

Respecto al desarrollo actual y las perspectivas de la pesca se puede anotar en los últimos cinco años el auge creciente por la pesca marítima, sus industrias derivadas, con flotas pesqueras de alguna importancia, tendencia que va en aumento pues la riqueza ictiológica, especialmente en el Océano Pacífico, es de gran magnitud. En esta costa se encuentran 121 de los 130 buques que integran la flota pesquera marítima colombiano y cuyo principal interés es la captura del Camarón con el objeto de congelarlo y exportarlo. Se congelo el pescado blanco y de él se surte el mercado doméstico, muy restringido debido a su alto precio.

Finalmente se menciona la producción de harina de pescado, iniciada en el último año en una ubicada en L y cuya producción, de 2.000 toneladas/año, satisfará el consumo nacional actual que se ha venido abasteciendo con importaciones crecientes, cuyo valor anual medio es de US\$ 445.000 por los últimos ocho años.

2. POLITICAS DEL SECTOR

La orientación general del Gobierno en los dos últimos años ha estado encaminada a facilitar en forma efectiva la solución de los problemas de conservación de los recursos naturales. Para lograr este objetivo se han creado entidades especializadas, con funciones específicas en cada uno de los campos de este sector. En esta forma se ha dotado al país de los instrumentos legales y operativos necesarios para ejecutar en forma permanente y coordinada las políticas propias de cada subsector, dentro de un plan general integrado del sector, el cual a su vez estará ligado a los demás planes de desarrollo nacional a través del Ministerio de Agricultura y del Departamento Nacional de Planeación.

2.1. Política Actual

Los principios básicos que orientan la política inicial de recursos naturales renovables son:

- a. Manejar con miras al aprovechamiento económico y desarrollo progresivo, los recursos de bosques, fauna silvestre, pesca, aguas y suelos del país.
- b. Conocimiento de las existencias de cada uno de los recursos e identificación de su calidad.
- c. Vinculación efectiva a la economía colombiana de los recursos cuya explotación pueda ser acometida de inmediato.
- d. Vigilancia, control y asesoría técnica de las explotaciones existentes.
- e. Recuperación de zonas cuya riqueza ha sido agotada, repoblándolas con las especies originales o adaptadas.
- f. Formación de recursos humanos idóneos en técnicas conservacionistas.
- g. Administración y ordenación de las corrientes superficiales y revisión y actualización de la legislación vigente.
- h. Divulgación especializada sobre métodos de exploración de recursos despertando la inquietud conservacionista.
- i. Conocimiento sistemático de las disponibilidades hídricas y de la climatología y meteorología del país.
- j. Organización y orientación de las comunidades campesinas dedicadas a actividades pesqueras, forestales y de colonización.

2.2. Política Futura

A medida que los resultados de las investigaciones y estudios pesqueros, faunísticos, madereros y silviculturales suministren orientaciones definidas sobre los métodos de desarrollo, protección e incremento de los diversos recursos, se dictarán normas concretas sobre su explotación. Además cuando sea necesario, se presentarán al Gobierno recomendaciones de modificación o de revisión de las legislaciones y de las políticas de acción, encaminadas a fomentar el aprovechamiento de las riquezas naturales colombianas, sin perjudicar su conservación, a un fin de que su rendimiento económico sea permanente y progresivo.

Del panorama anterior se espera cubrir, dentro del próximo lustro, los siguientes campos:

- a. Normas para la explotación y comercialización de pesca tanto de agua salada como de agua dulce.
- b. Delimitación de las áreas que por sus características específicas de flora, fauna y paisaje merezcan ser declaradas parques nacionales.
- c. Delimitación de las áreas de vocación forestal del país, determinando sus funciones protectoras, culturales o económicas y selección de las áreas más adecuadas para reforestación, teniendo en cuenta su localización, vocación natural, y características físicas y técnicas.
- d. Orientación de las actividades de reforestación promoviendo y estimulando la plantación de especies aprovechables a corto plazo y que satisfagan necesidades de materia prima que se esté importando a la nación.
- e. Colaboración, fomento y ejecución de investigaciones tecnológicas sobre las características de los diversos recursos y su industrialización.
- f. Análisis de los problemas de las organizaciones campesinas y cooperativas del sector, considerando las resistencias comunitarias para la conservación de los recursos y sus

implicaciones sociales. Con los resultados de este análisis se orientará el sistema de fomento y vigilancia de las explotaciones rurales.

C. RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

1. SUBSECTOR DE MINERIA Y CANTERAS

1.1. Desarrollo

La explotación de los metales preciosos, de carbón, de las canteras y de la sal son los pilares del desarrollo de la actividad minera nacional, los cuales, exceptuando los metales preciosos, se han mantenido a un ritmo estable respondiendo a la demanda nacional.

En los últimos cuarenta años se han abierto nuevas explotaciones de minerales metálicos (hierro, plomo, zinc, mercurio), minerales no metálicos (azufre, caliza, arcillas, yeso, entre los principales) con los cuales se abastece parcialmente el consumo de las industrias que emplean productos básicos y se hacen algunas exportaciones

Mientras la producción de metales preciosos ha venido decayendo en volumen físico y valor, la de minerales combustibles, minerales no metálicos y metálicos (ferrosos principalmente) aumenta de año en año, aunque estos últimos solo en términos absolutos.

El valor del componente importado del consumo aparente de minerales elaborados y semielaborados fue de US\$ 62.2 millones en 1967, valor superior al componente de origen nacional, cuyo monto fue de US\$ 61.8 millones para el mismo año, sin tener en cuenta otros productos mineros elaborados como cemento, vidrio y cerámicas. Esto significa que Colombia depende del exterior también en materia prima, dependencia que será aún mayor en el futuro si no se llevan a cabo los esfuerzos necesarios para fomentar la minería en todas sus etapas.

Sobre el conocimiento de los recursos minerales nacionales se puede anotar que, aunque se desarrollaron varios estudios mineros y geológicos con anterioridad al decenio de 1920, solamente desde finales de este existe continuidad en esta actividad. En 1962 se inició una nueva etapa en las investigaciones geológico—mineras colombianas, con el desarrollo del Programa de Inventario Minero en un área de 56.000 Km distribuidos en cuatro regiones del país.

Los trabajos estuvieron encaminados a realizar levantamientos geológicos detallados y a identificar las áreas mineralizadas más prometedoras. Los recursos de minerales metálicos encontrados son modestos pero se determinaron áreas geológicamente favorables para la búsqueda y prospección de cobre, plomo, zinc y hierro en la Cordillera Oriental y de oro, níquel, mercurio y antimonio en la Cordillera Central.

Se encontró una buena variedad de depósitos de minerales no metálicos, principalmente: roca fosfórica, calizas, yeso, mármoles, sal y depósitos menores de talco, arcillas, barita, sílice y otros.

1.2. Estado Actual del Sector Minero

En la actividad minero coexisten un sector industrializado constituido por unas 16 grandes empresas que producen más del 70% de todo el carbón, el 100% de la sal, el 90% del hierro, el 100% del azufre y el 100% del plomo, zinc y mercurio, con un sector de explotaciones artesanales que emplea el 85% de los 73.000 ocupados en la industria extractiva.

A pesar de la riqueza minera potencial en metales preciosos, minerales combustibles y algunos metales básicos, la contribución de la minería (minas y conteras) a lo formación del Producto Interno Bruto (PIB), es inferior al 1% y, exceptuando los recursos natura renovables, es el sector que menos aporta a la economía nacional. Las inversiones públicas en el sector re presentan apenas el 0.5% de los \$3.839 millones del presupuesto nacional de inversiones para 1969.

El valor bruto de la producción "registrada" ascendió a \$756.6 millones en 1968 pero el valor real podría acercase a los \$1000 millones, habida cuenta de la falta de información sobre la producción de otros minerales como piedras preciosas (esmeraldas) minerales no metálicos (arena, materiales de construcción y otros) y en menor cuantía algunos minerales metálicos (cobre, antimonio etc.) A continuación se mencionan el valor y volumen físico de los 11 principales productos de la minería colombiana.

SECTOR MINERO —PRINCIPALES PRODUCTOS 1968³⁵

Nombre del Mineral	Valor (Millones de \$)	Volumen Físico (Miles de Toneladas)
1) Carbón	170.5	3.100.0
2) Oro	141.9	283.7 onzas troy
3) Caliza	115.7	4.000.0
4) Platino	29.6	25.3 onzas troy
5) Sal terrestre y marina	68.8	505.0
6) Coque	60.9	435.0
7) Hierro	26.4	578.0
8) Arcillas	24.5	500.0
9) Yeso	14.5	121.0
10) Azufre	3.7	186.0
11) Plomo, zinc y mercurio	<u>5.1</u>	<u>1.0 (plomo y zinc)</u>
Sub—total	721.6 (98.0%)	
Otros	<u>14.4 (2.0%)</u>	
TOTAL	736.0 (100. 0%)	

El promedio anual de importación de minerales en los últimos ocho años fue de US\$ 72 millones, de los cuales los elementos que más se importaron en millones de US\$ fueron: Hierro (38.6), Cobre (4.8), Aluminio (4.1), Asbestos (2.6), Zinc (1.1), Plomo (0.4), y Estaño (0.5). De continuar los niveles actuales de producción minera nacional, este promedio superará muy pronto los US\$ 100 millones.

³⁵ No se han incluido las esmeraldas debido a las características especiales de su producción y comercio que son clandestinos en un 90%. Esto significa que si el valor de la producción registrada es de unos 13 millones, la producción real podría ascender a \$130 millones con lo cual este producto ocuparía después del carbón y el oro el tercer lugar dentro de la producción minera nacional. (Investigaciones de la Oficina de Planeación del MINMINAS.)

El promedio anual de exportación minera en el mismo período fue de US\$ 15 millones, incluyendo las ventas de oro al Banco de la República. Los elementos más destacados en las exportaciones en millones de US\$, fueron: Oro (8. 8), Cemento (2. 2), Platino (1.2), Productos Químicos Inorgánicos (1.5) y Vidrio (0. 4).

Las perspectivas de la producción minera en un lapso relativamente corto son promisorias. De cumplirse adecuadamente las negociaciones que en la actualidad se adelantan, dentro de dos años se estará exportando níquel por US\$ 35 millones y asbestos por US\$ 1.6 millones anualmente. Además existen posibilidades, a relativamente corto plazo, de exportación de carbón y azufre y de sustituir importaciones de plomo y zinc.

1.3. Problemas del Sector

Una evaluación esquemática de los distintos aspectos que se han presentado en los puntos anteriores con relación a la participación minera en el desarrollo de la economía, podría derivar a la averiguación de las causas u obstáculos que han contribuido a que el desarrollo de este sector haya venido siendo inarmónico y, por tanto, presente serios factores limitantes al desarrollo de los demás sectores de la economía.

Entre los problemas más sobresalientes que han contribuido al escaso desarrollo de la minería colombiana en épocas pasadas, se pueden mencionar.

- a. La limitada información sobre las disponibilidades de recursos minerales; solo se ha investigado sistemáticamente el 20% de los 340.000 Km potencialmente ricos en minerales.
- b. La ausencia, en el orden institucional de adecuados medios de planeación y de organismos encargados de desarrollar programas de investigación y de inversión.
- c. El déficit o escasez de personal técnico que requiere el desenvolvimiento minero.
- d. El anacrónico, inadecuado y muchas veces contradictorio régimen legal que había venido regulando las relaciones entre el Estado y el sector privado minero.
- e. La falta de una política de capitalización interna y a ausencia de un régimen definido para las inversiones extranjeros en el sector.

1.4. Nueva Política para el Desarrollo de la Minería

Consciente el Gobierno de la responsabilidad que por virtud de las leyes le corresponde en el desarrollo de los recursos naturales no renovables, se propuso fortalecer el sector y desarrollar y poner en práctica una política de estímulo hacia las exploraciones y explotaciones por parte de inversionistas nacionales o extranjeros, dentro de un sano nacionalismo. La nueva política que se ha venido desarrollando en forma progresiva en los últimos años se puede resumir así:

- a. Adelantar a escala regional un reconocimiento sistemático de las disponibilidades mineras.
- b. Obtención de la información económica que facilite la planeación del sector y ofrezca la información básica para la formulación de proyectos específicas de explotación, factibles técnica y económicamente, lo cual será benéfico para obtener financiamiento

adecuado para el desarrollo minero. El Decreto 292 provee los instrumentos legales para estos efectos.

- c. La reestructuración, mediante el Decreto 3161 de 1968, del sector de la minería y del petróleo, que atribuye al Ministerio las funciones de planeación y coordinación de la política de desarrollo del sector, seguidas de su adecuado control, dejando el aspecto operativo y de ejecución a las siguientes entidades, las cuales le están adscritas en virtud del estatuto mencionado

Instituto Nacional de Investigaciones Geológicas-Mineras, INGEOMINAS.

Empresa Colombiana de Minas, ECOMINAS.

Instituto de Asuntos Nucleares, IAN.

Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL

Además de las labores realizadas por las entidades anteriores se cuenta con la cooperación del Instituto de Fomento Industrial, en su calidad de Corporación Financiera del Estado, en el desarrollo de la minera.

- d. En cuanto a la situación deficitaria de personal técnico, en todos los niveles, que requiere el desenvolvimiento minero, el Gobierno ha venido promoviendo un plan de asistencia financiera a nivel universitario y de capacitación en el exterior de este personal.
- e. Con miras a corregir el problema del régimen legal inadecuado, se han expedido los siguientes estatutos, que tienden a modernizar tal régimen:

Decreto 1163 de 1967 que desarrolla el sistema del aporte y del arrendamiento minero para asociar el interés particular nacional o extranjero, a la acción económica del Estado.

Ley 60 de 1967 que determina las formas de participación del Estado en el desarrollo de los recursos nacionales y que la transformación total o parcial de los minerales extraídos se debe realizar en Colombia, y se debe atender preferentemente el abastecimiento de la demanda interna. Mediante el Decreto 292 de 1968, reglamentado de este último estatuto, se proveen los medios y mecanismos necesarios para las finalidades mencionadas.

Decreto 798 de 1968, complementario del anterior, que establece y reglamente la asistencia técnica gratuita a la pequeña empresa minera.

Como medida indispensable que complementa las anteriores ha presentado el Gobierno un proyecto de Ley, por la cual se prevé la nacionalización de todas las minas que puedan encontrarse en el territorio colombiano, sin perjuicio de los derechos legalmente constituidos a favor de terceros, así como la extinción de los derechos particulares sobre los depósitos adjudicados, redimidos a perpetuidad o adquiridos a cualquier otro título, cuando no se exploren o exploten dentro de ciertos plazos razonables.

- f. Con relación a la política de capitalización interna para el sector minero el Gobierno ha reestructurado las corporaciones públicas de financiación, en forma que hagan

posible la vinculación del crédito del Estado al del sector privado nacional; e igualmente ha previsto en el Estatuto 444 de 1967 un régimen de relaciones con el sector financiero externo, que haga posible el aporte de recursos foráneos complementarios del esfuerzo nacional y en forma que permita el reembolso de capitales y la transferencia de utilidades razonables al exterior y contribuya a una adecuada capitalización del sector minero. El régimen de exenciones a lo importaciones de maquinarias y equipos, sus repuestos y accesorios, para lo exploración, explotación, transformación y beneficio de los minerales; y los estímulos de orden Fiscal y cambiario, constituyen una forma indirecta de capitalización del sector por parte del Estado, así como las inversiones en las investigaciones geológicas y en la asistencia técnica que realiza el Gobierno.

Los efectos de esta política tendrán ciertamente una significación en la próxima década, en cuanto al fortalecimiento del balance de pagos y a la contribución del sector minero al desarrollo de la economía nacional; como puede deducirse, por ejemplo, de los proyectos, en etapa de preinversión, de níquel, hierro, carbón y asbestos, entre otros.

2. SUBSECTOR PETROLERO

2.1. Estado Actual

En Colombia ha venido operando desde la fecha de la reversión de la concesión De Mares (Agosto de 1951) un sistema mixto de desarrollo de la industria del petróleo mediante la participación de la Empresa del Estado (ECOPETROL) y del sector privado extranjero. Los efectos de esta política mixta durante el período 1960-1968 se muestran en el siguiente cuadro:

COMPORTAMIENTO DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN EL PERIODO 1960 - 1968

	<u>1960</u>	<u>1964</u>	<u>1968</u>
Producción Total (Mill. de Barriles)	55.8	62.6	63.7
Participación de ECOPETROL (% del total)	18%	16.3%	16.4%
Valor de la Producción (Mill. de US\$)	121.0	128.8	114.6
Crudo Refinado (Mill. de Barriles)	24.8	30.7	45.3
Crudo Exportado (Mill. de Barriles)	31.3	31.2	18.4
Valor crudo Exportado (Mill. de US\$)	80.0	76.3	36.3
Valor Exportaciones de Derivados (Millones de Dólares)	8.9	8.5	20.8

De la producción en Diciembre 31, 1968, un 65.6% corresponde a campos viejos en franca declinación y el 34.4% a campos que llevan en promedio siete años de explotación. Las reservas probadas recuperables en esa fecha eran de 700 millones de barriles.

Este nivel de reservas se ha incrementado en 300 millones correspondientes al campo de Orito del área del Putumayo, que entró en producción el 15 de Marzo del año en curso y que constituye un medio de compensación apenas parcial a la declinación acentuada de la producción de los campos viejos.

La perspectiva de la producción para el año de 1972, así como la de las exigibilidades para refinación y de márgenes exportables se presenta en el siguiente cuadro:

**PROYECCION DE LAS PERSPECTIVAS DE PRODUCCION,
REFINACION Y EXPORTACION DE CRUDO PARA 1972**

(Millones de Barriles)

	1972
Producción campos actuales	84.3
Producción nueva	9.4
Total	93.7
Participación ECOPETROL	13. 1%
Cargas para Refinerías	53.8
Exportaciones	39.9

La producción de los campos del Putumayo presente y futura hace imposible económicamente por su localización geográfica, que ella se destine al procesamiento de las diferentes refinerías del interior del país. Se hace imperativa, en consecuencia, una política de exploración en áreas distintas de las del sur que compense la declinación de los campos localizados en las zonas central y nororiental y que garantice un completo abastecimiento de la refinerías establecidas en estas áreas. La situación de la producción, consumo y exportación de los productos den vados de petróleo, en los últimos ocho años, y su proyección para los próximos tres, se resumen en el cuadro siguiente:

**PRODUCCION, CONSUMO, EXPORTACION E IMPORTACION DE
PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETROLEO**

(Millones de Barriles)

	1960	1964	1968	1972*
Producción	26.5	31.9	49.1 ¹	55.4 ²
Consumo	20.1	23.8	30.3	40.4
Exportación	4.1	4.5	11.5	15.0
Importación (Millones de US\$)	13.5	10.1	6.5	1.7

* Estimado de acuerdo con la tendencia histórico.

¹ La capacidad de refinación teórica instalada en 1968 era de 49.5 millones de barriles al año, es decir la utilización fue prácticamente el 100%.

² El programa de ampliación de refinerías en el país (capacidad de diseño) es el siguiente:

Barranca	: Incremento del 6% anual hasta 1974
Cartagena	: Pequeño aumento en la refinería de INTERCOL.
Dorada	: Incremento de 1 millón de barrites a partir de 1971.
Neiva	: Programada para 1971 con 1 millón de barriles al año.
Refinería de Occidente	: Programada con una capacidad de 10 millones al año.

La política económica del actual Gobierno garantiza la necesaria estabilidad, para que el ahorro nacional o extranjero pueda participar, bien mediante el sistema de concesiones o el de asociación con ECOPETROL, en los programas de explotación y explotación.

Esta política, en desarrollo de mandatos legales, se concreta, principalmente, a los siguientes objetivos:

1º. Dotar al Ministerio de Minas y Petróleos de las facultades necesarias para intervenir, no solamente en el proceso de otorgamiento de concesiones, sino también en la dirección económica de la industria; en la aprobación de los inversiones extranjeros destinadas a

toda clase de actividades petrolíferas; en la fijación del régimen de importaciones; en el señalamiento de los volúmenes de crudo que deban venderse para la refinación interna, así como en la regulación de sus precios; en la aprobación de los contratos de ser vicio estipulados en moneda extranjera; en el control del movimiento de capitales foráneos y en la aplicación de las leyes tributarias.

2º. Organizar un régimen de derecho suficientemente flexible que se adapte a la naturaleza de la economía petrolera y que permita al Gobierno estimular la producción para mantener: a situación competitiva de los crudos colombianos en los mercados internacionales.

3º. Fijar una política que se ajuste a las características propias de cada una de las ramas de la industria, a la situación que con relación a ellas tiene el país, a la urgencia de fomentar ciertas actividades con la intervención del capital foráneo y a las posibilidades de la Empresa Colombiana de Petróleos para intervenir en mayor grado en algunos renglones, ya sea directamente o mediante la asociación con inversionistas privados.

4º. Ejercer la vigilancia necesaria sobre la importación de capitales extranjeros para efectos de regular el empleo de los recursos de cambio exterior, llevar las estadísticas exactas de las inversiones foráneas en cada uno de los renglones de la industria de hidrocarburos.

5º. Mantener un sistema de precios equitativos en moneda extranjera para el petróleo destinado a la refinación en el país; con el fin de evitar el encarecimiento de los combustibles y suministrar, en condiciones racionales y suficientes, la energía indispensable para el desarrollo de las industrias nacionales.

6º. Coordinar las actividades oficiales en materias tributarias y prestar al Ministerio de Hacienda la asesoría que requiera el control fiscal de la industria del petróleo.

Las principales disposiciones complementarias del Capítulo IX del Estatuto Cambiario, en materia de petróleos, son: la Resolución No. 58 de la Junta Monetaria y el Decreto 2008 de 1967. Este último, que organizó la Comisión de Precios encargada de fijar los precios de refinación interna y de exportación, establece que, para efectos de atender las necesidades de refinación en el país, el 25% de la producción extranjera se cubra en moneda nacional, a la tasa que fije la Junta Monetaria.

La Resolución No. 58 (Nov. 7 de 1967) de la Junta Monetaria, eleva al nivel de la tasa del mercado de capitales (hoy de certificados de cambio), las divisas que se importan para atender erogaciones en moneda nacional, con destino a la exploración y explotación de petróleo.

2.3. El Gas Natural

El gas natural es un combustible de reciente introducción en el mercado nacional. La demanda de gas para uso industrial se inició en la Costa del Caribe, principalmente en las plantas termoeléctricas. La aparición del gas natural en el mercado vino a desplazar buena parte de los consumos de Fuel Oil que habitualmente satisfacían las necesidades de

combustible para esas industrias y permiten obtener excedentes que se destinan a la exportación, hecho que destaca aún más la importancia del gas en la industria y en la economía nacional.

El problema de la escasez de G. L. P. (gas licuado de petróleo), que afecta a un amplio sector de la población urbana, obedece al auge de la demanda de gas para uso residencial. La demanda del gas utilizado en la industria no ha crecido al mismo ritmo.

La producción de gas natural ha registrado una extraordinaria expansión durante los últimos 10 años, ligada estrechamente al aumento de la producción de petróleo ya que en el país la mayor parte del gas natural se obtiene en asocio del petróleo. Su utilización durante este período también registra un aumento considerable. Se destacan las usas como fuente de energía, combustible casero, para fines industriales, como base de la industria petroquímica y de fertilizantes.

El siguiente cuadro confirma la anterior apreciación;

PRODUCCION Y USOS DEL GAS NATURAL
(1960 - 1964 -1968)
(Miles de Millones de Pies Cúbicos)

	1960	1964	1968
Producción	82.5	84.7	95.4
Transformado	4.0	3.3	4.5
Inyectado	5.9	10.8	36.8
Vendido a la Industria		11.3	22.7
Usado como Combustible	10.2	12.3	15.6
Quemado	62.4	47.0	15.8

La intervención del Gobierno ha tenido resultados positivos para disminuir la proporción de gas natural quemado en el aire y para aumentar su utilización ya sea como gas transformado o inyectado³⁶.

La política del Gobierno ha consistido en estimular las inversiones de capital nacional y extranjero en la exploración de nuevas fuentes de gas natural. La escasez de reservas es uno de los factores para que la producción no haya correspondido al extraordinario aumento de la demanda de gas en los últimos años. El Decreto 825 de 1968 reglamenta el Estatuto Cambiario en lo relativo a las inversiones de capital extranjero en exploración y explotación de gas natural y dispone su registro, modalidades de reembolsos y transferencia de utilidades correspondientes.

La Resolución No. 8 de 1968, del Consejo Nacional de Política Económica y Social complementa la anterior disposición, estableciendo el aumento del 14 al 20% sobre la inversión neta como remesa de utilidades al exterior por concepto de los capitales destinados a dichas actividades.

³⁶ Mediante compresores se inyecta el gas natural a los yacimientos para el mantenimiento de presiones de energía, o como reserva para futuro aprovechamiento.

10. TURISMO

TURISMO

1. DESCRIPCION DEL SECTOR

1.1. Marco Conceptual

La importancia del desarrollo del turismo, se puede medir por la influencia de esta actividad en los siguientes aspectos:

- a. En la Balanza de Pagos, tanto por las divisas percibidas por gastos turísticos como por las inversiones extranjeras. En el caso específico de Colombia, estas divisas, se utilizan o su vez en importaciones que favorecen la tasa de crecimiento general de la economía, dada la alta dependencia de la producción nacional con relación a las importaciones.
- b. En el incremento de la demanda interna por servicios y bienes de consumo, generado por el desarrollo del sector terciario especializado, la comercialización de las zonas turísticas, el crecimiento de actividades complementarias tales como restaurantes, cafeterías, etc., y el crecimiento de las industrias de bienes de consumo y de la industria ligera en general.
- c. En la generación de empleo, no solo dentro de la industria hotelera y sus complementarias sino también en el sector terciario, particularmente en las siguientes actividades: comercio agrícola al por mayor y al detal, comercio de artículos ligeros, bancos y agencias de seguros, recreación, servicios públicos, administración, etc. En Francia, al comparar las ciudades turísticas con otras ciudades no administrativas de dimensión similar, se comprueba que las primeras tienen altos coeficientes de empleo en las actividades terciarias: un 31.7% de empleo total, mientras las segundas presentan solo un 14.8%³⁷.
- d. En la Capacitación de Personal. La generación de empleo producida por el desarrollo turístico exige la capacitación de mano de obra especializada, que puede lograrse en tiempo relativamente breve. Esto nuevo demanda de mano de obra incorpora al desarrollo de la zona un sector de población anteriormente marginado e inactivo. Las exigencias de la demanda turística también plantean la necesidad de formar personal técnico competente en esta actividad, y por consiguiente abrir nuevos campos para carreras intermedias.

1.2. La Oferta y la Demanda Turística

a. Oferta Turística

La oferta turística está constituida por la existencia de valores, servicios e incentivos turísticos. Los valores pueden ser geográficos, culturales, históricos. Los servicios están constituidos por alojamiento, transporte, vías de comunicación, restaurantes, comercio y recreación. Los incentivos se refieren al precio y las facilidades para el turismo.

b. Demanda Turística

Está constituida por la existencia de los flujos turísticos y la satisfacción inmediata y continua de necesidades y deseos, principalmente en lo que se refiere a alojamiento,

³⁷ Marie – Andrée Prost, La Hiérarchie des Villes en fonction de leurs activités de commerce et de service. Gauthier = Villars, Paris 1965. Pág. 190.

transporte, alimentación, recreación y en general a toda clase de servicios incluyendo el comercio al detal.

1.3 Marco Institucional

a. La Empresa Colombiana de Turismo

La entidad fue creada por el decreto 0272 de 1957, con características de sociedad anónima. Según el Artículo Tercero de los Estatutos de la Empresa "la Sociedad tendrá por objeto primordial el fomento, desarrollo e industrialización del turismo en el territorio nacional". El capital inicial fue de \$20.0 millones pagados por el Gobierno Nacional, por entidades semi—oficiales, los municipios, los departamentos y las personas naturales o jurídicas que desearan suscribir acciones en la sociedad

b. La Corporación Nacional de Turismo

Fue creada por el Decreto Ley 2700 de 1968, como una empresa industrial y comercial del estado, con las siguientes funciones:

- Preparar programas de desarrollo turístico y someterlos a consideración de los funcionarios y organismos a los cuales corresponda su aprobación.
- Estudiar, por áreas, las necesidades de infraestructura con fines turísticos y las medidas tendientes a satisfacerla coordinando sus planes y proyectos con:
 - o Las entidades públicas responsables del planeamiento o ejecución de tales obras o servicios.
 - o Entidades regionales de turismo, que existan actualmente o que se creen bajo su dirección o dependencia.
 - o Entidades particulares interesadas en la promoción, o ejecución de proyectos turísticos.
 - o Entidades oficiales de turismo de otros países.
- Promover y otorgar créditos para fomento turístico; asesorar a los inversionistas privados interesados en acometer empresas que impulsen el turismo en el país y adelantar directamente obras de interés turístico en aquellos sitios y casos en que la actividad privada no lo haga.
- Promover la creación de colonias de vacaciones, balnearios, campos deportivos y de recreación y en general de toda clase de establecimientos destinados al turismo económico.

El capital de la Corporación está constituido por:

- Las acciones de la clase "A" de la Empresa Colombiana de Turismo S.A. pertenecientes hoy al Gobierno Nacional, así como los bienes y enseres de cualquier tipo que éste posee en dichas empresas, o el producto de la venta de tales acciones o bienes;
- Las sumas que con destino a ella se voten en el presupuesto nacional y los bienes que a ella se destinen;
- El producto o utilidad de las operaciones que realicen;
- Los demás bienes que, como persona jurídica, adquiera a cualquier título.

La Corporación Nacional de Turismo, en razón de las amplias facultades que se le otorgaron es el instrumento apropiado del Gobierno para lograr el desarrollo del sector en el país.

DESARROLLO DEL SECTOR

2.1. Antecedentes

El país presenta algunos factores positivos para lograr el desarrollo del turismo:

- a. Existencia de recursos turísticos, principalmente en la Costa Atlántica, que permiten competir con los que ofrece el área del Caribe.
- b. Localización del país, respecto al circuito turístico del Caribe.
- c. Situación favorable de precios y costos, respecto a los países de Norte y Centro América, lo cual permite ofrecer ventajas comparativas especial mente al turista de ingresos medios, y convertir el aspecto comercial en otro motivo de interés turístico.
- d. Legislación vigente, la ley 60 de 1968, referente a inversiones turísticas, ofrece grandes posibilidades para el desarrollo de esta industria. El capi tal extranjero invertido en turismo goza también de las disposiciones del Decreto Ley 444 de 1967, que permite realizar transferencias apreciables de utilidades y reembolsos de capital. Por otra parte, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2420 de 1968, se reglamentará la ocupación de las playas marinas, de vital importancia para el correcto planeamiento de las zonas turísticas.
- e. Otros factores externos positivos para el desarrollo del turismo son:
 - Las medidas tendientes a restringir el turismo norteamericano hacia Europa, permiten pensar en la posibilidad de canalizar estos flujos hacia Colombia, ya que por su localización cuenta con mayores oportunidades que el resto de los países suramericanos.
 - La integración fronteriza colombo—venezolana y colombo-ecuatoriana, que ha dado lugar a una serie de acuerdos bilaterales relativos al tránsito de personas tendientes a facilitar el flujo de vehículos a uno y otro lado de la frontera.
 - La Empresa Colombiana de Turismo, recibió en 1968 ofertas de inversionistas extranjeros por varias decenas de millones de dólares, la mayoría dirigidos a la Costa Atlántica.

2.2. Problemas del Sector

Dentro de los aspectos que pueden frenar el desarrollo turístico del país se pueden citar los siguientes:

- a. Oferta deficiente de Servicios
 - En cuanto a la calidad de alojamiento se refiere, no existen en la actualidad instalaciones hoteleras capaces de competir con las que ofrecen los países del circuito turístico del Caribe, para satisfacer las exigencias de un turismo potencial de lujo.
 - En las zonas de mayor afluencia turística actual, las instalaciones hoteleras no están complementadas con servicios de recreación o centros de atracción. La inexistencia de facilidades para el desarrollo normal de las actividades turísticas impide atraer y retener los flujos turísticos.

- La carencia de personal especializado para la atención hotelera y en general la de los servicios complementarios, inciden directamente en la deficiente calidad de la oferta.
- Actualmente el turista no solamente no es bien recibido, sino que además es atendido inadecuadamente y no se le facilitan los medios ni la información necesaria para desarrollar su actividad.

b. Desconocimiento de las Técnicas Turísticas

El desconocimiento de las técnicas turísticas, sobre investigaciones y organización de mercados, promoción de demanda, estadísticas, etc., incide directamente sobre la concepción de los planes nacionales. Los anteriores problemas se originan directamente por la carencia de personal profesional en este campo.

c. Deficiencias en la Infraestructura

Las inversiones y planes de otros sectores económicos tienen incidencia directa sobre el desarrollo turístico. Este es el caso de la infraestructura general y principalmente del transporte y de las comunicaciones que aún cuando fundamentalmente sirven al conjunto de la actividad económica nacional son imprescindibles para lograr el desarrollo del sector:

- La red vial principal presenta obstáculos para el desarrollo, a corto plazo, del turismo automotor tanto extranjero como interno a nivel nacional, por cuanto algunos tramos de las troncales no estén terminados y las redes complementarias, por razones presupuestales, no tienen mantenimiento adecuado. Además, algunos sitios de interés turístico carecen de acceso como es el caso de la Sierra Nevada de Santa Marta.
- Como consecuencia de falta de planeamiento adecuado, algunos sitios que han iniciado su desarrollo turístico carecen de infraestructura básica como servicios de acueducto, energía y comunicaciones. El caso más representativo es la isla de San Andrés.
- Los aeropuertos y terminales presentan serios inconvenientes para el tráfico internacional. Los terminales de pasajeros, en general, presentan un estado de deterioro; el servicio de información es inexistente; la espera en los trámites de inmigración es larga, el servicio del personal se caracteriza por su ineficiencia y poca cordialidad y los horarios de vuelos no se cumplen.

2.3. Política y Realizaciones de la Empresa Colombiana de Turismo

Las realizaciones de la Empresa Colombiana de Turismo en sus 10 años de funcionamiento fueron escasas. La falta de orientación adecuada en sus programas produjo una dispersión de los limitados recursos presupuestales sin que se consiguiera un resultado positivo en el desarrollo turístico nacional. Ante todo su acción estuvo dirigida a la promoción, por medio de campañas publicitarias, edición de afiches, apoyo a eventos regionales y congresos internacionales, sin que existiera criterio definido sobre la prioridad e importancia que en el desarrollo turístico tuviera cada uno de sus programas para fijar los auxilios regionales³⁸. En cuanto a las inversiones en obras de fomento turístico no solo se les otorgó una menor importancia sino que el criterio con que fueron realizados no obedecía a una política del sector.

³⁸ Una de las consecuencias directas de ese enfoque se refleja en la existencia de cerca de 207 eventos regionales entre reinados, Ferias y festivales que sin excepción solicitan financiación directa del Gobierno.

La anterior dio como resultado una oferta de servicios deficiente, escaso y dispersa por todo el país. A su vez, el sector privado por falta de política indicativa, invirtió en los centros urbanos principales con criterio exclusivamente comercial.

2.4. Estado Actual de la Oferta Hotelera

a. Capacidad y distribución³⁹

Como se puede observar en el cuadro No. 1 y en el mapa No. 1, de los cuarenta y siete centros donde se localiza el equipo hotelero, treinta y una de ellos cuentan solamente con el 13% del total de habitaciones, sin que ninguno tenga el uno por ciento del total. De los diez y seis restantes, nueve cuentan con sólo el 15% de la capacidad, pero individualmente ninguno alcanza al 3% del total. Estos nueve centros son en orden decreciente: Cúcuta, Bucaramanga, Pereira, Ibagué, Neiva, Montería, Villavicencio, Armenia y Manizales. Finalmente, siete centros cuentan con el 72% de la capacidad instalada de habitaciones hoteleras ellos son:

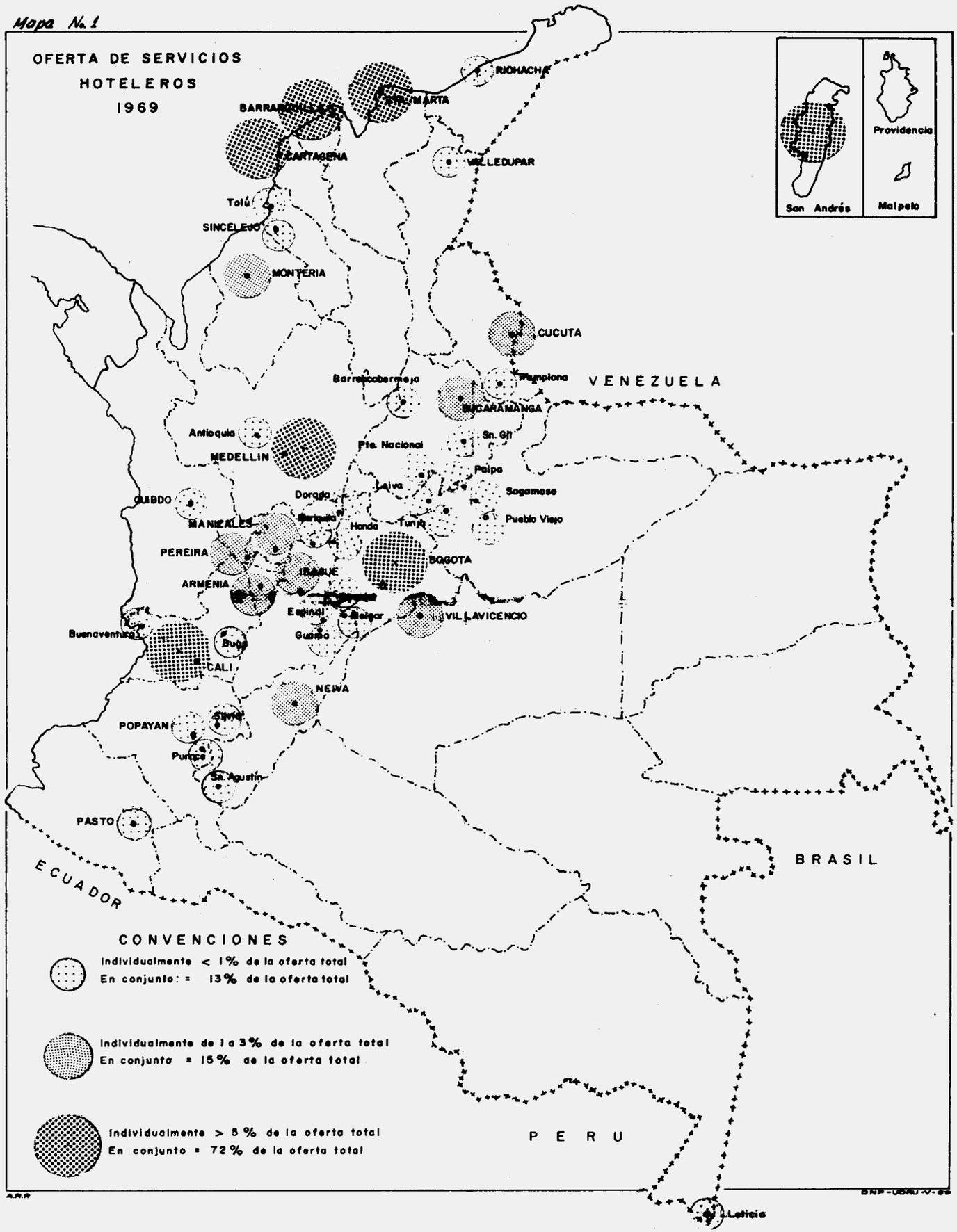
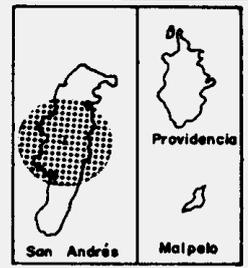
OFERTA HOTELERA 1969									
C I U D A D E S	NUMERO DE CAMAS	POBLACION CENTRO 1970	NUMERO DE HABITACIONES	INDICE ACTIVIDAD CAMAS PARA SOÑAMIENTANTES	INDICE ACTIVIDAD HABITACIONES POR 1000 HABIT.	DISTRIBUCION PORCENTUAL CA.	DISTRIBUCION PORCENTUAL HABITACIONES	TOTAL DISTRIBUCION PORCENTUAL HABITACIONES	
BARRANQUILLA	1626	650169	851	2.5	1.3	8.08	10.04		
STA. MARTA	1259	133178	505	9.4	3.7	6.26	3.96		
RIOHACHA	35	15941	14	2.1	0.8	0.17	0.17		
VALLEDUPAR	140	89376	56	1.5	0.6	0.70	0.68		
CARTAGENA	1627	296091	651	3.4	2.1	9.09	7.88		
SINCEJO	87	60845	35	1.4	0.5	0.43	0.41		
TOLU	207	9479	83	2.18	8.7	1.03	0.98		
SAN ANDRES	1192	17449	470	68.3	26.9	5.92	5.55		
MONTERIA	310	116048	124	2.6	1.0	1.54	1.46		
BOGOTA	6290	2571314	2518	2.4	0.9	31.26	29.72		
GIRARDOT	162	88528	65	1.8	0.7	0.81	0.77		
MELGAR	150	5727	60	26.1	10.4	0.75	0.71		
IBAGUE	282	183290	141	1.5	0.7	1.40	1.66		
ESPIHAL	42	34158	17	1.2	0.4	0.21	0.20		
GUAMO	70	3769	28	18.5	7.4	0.35	0.33		
HONDA	100	22023	40	4.5	1.8	0.80	0.47		
LA DORADA	90	34175	36	2.6	1.0	1.45	0.42		
VILLAVICENCIO	297	70553	119	4.2	1.6	1.48	1.40		
TUNJA	50	52329	30	0.9	0.5	0.25	0.36		
SOGAMOSO	37	47916	15	0.7	0.3	0.18	0.18		
VILLA DE LEIVA	39	2727	16	14.3	5.8	0.19	0.19		
PUEBLO VIEJO	42	556	17	75.5	30.3	0.21	0.20		
PAIRA	135	4631	60	29.1	12.9	0.67	0.71		
PUENTE NACIONAL	112	3621	45	35.9	12.1	0.56	0.53		
NEIVA	280	110900	124	2.5	1.1	1.39	1.46		
SAN AGUSTIN	40	3668	18	10.9	4.9	0.20	0.21		
SILVIA	63	3550	27	17.7	7.6	0.31	0.32		
PURACE	50	1045	22	47.8	21.0	0.25	0.26		
BUCARAMANGA	435	304600	174	1.4	0.5	0.16	2.05		
SAN GIL	87	24371	35	3.5	1.4	0.43	0.41		
CUCUTA	415	206080	176	2.0	0.8	0.43	0.08		
PAMPLONA	120	31196	48	3.8	1.9	0.60	0.57		
BARRANCABERMEJA	147	88573	63	1.6	0.7	0.73	0.74		
PASTO	75	104867	38	0.7	0.3	0.37	0.45		
POPAYAN	125	77185	50	1.6	0.6	0.62	0.59		
CALI	1170	949550	491	1.2	0.5	0.81	5.80		
BUGA	150	90870	64	1.6	0.7	0.75	0.76		
BUENAVENTURA	35	96089	16	0.3	0.1	0.17	0.19		
MEDELLIN	1455	1025830	642	1.4	0.6	7.23	7.58		
STA FE DE ANTIOQUIA	70	7224	30	9.6	4.1	0.35	0.36		
QUIBDO	50	28749	23	1.7	0.8	0.25	0.27		
MANIZALES	240	268777	112	0.8	0.4	1.19	1.32		
ARMENIA	280	178767	127	1.5	0.7	1.39	1.50		
PEREIRA	355	199274	160	1.7	0.8	0.76	1.89		
MARIQUITA	75	77788	30	6.3	2.8	0.37	0.36		
LETICIA	24	5647	6	4.2	1.0	0.12	0.07		
								907	679
								3120	3290
								089	219
								217	4010
								036	167
								339	246
								779	585
								821	821
								507	507
								007	007

Fórmulas : Índice de actividad turística = $\frac{\% \text{ Camas}}{\text{Población total 1970}} \times 1.000$; $\frac{\% \text{ habitaciones}}{\text{Población total 1970}} \times 1.000$

³⁹ Las cifras corresponden exclusivamente a los hoteles clasificados con "estrellas" por la Corporación Nacional de Turismo en 1969. Por este motivo la oferta hotelera puede estar subestimada.

Mapa No. 1

OFERTA DE SERVICIOS
HOTELEROS
1969



Barranquilla	9.78	por ciento
Cartagena	7.68	por ciento
Medellín	7.58	por ciento
Santa Marta	5.95	por ciento
Cali	5.79	por ciento
San Andrés	5.55	por ciento

Por su importancia hotelera, Bogotá es el primer centro receptor de turismo; Santa Marta, Cartagena, San Andrés y Barranquilla, en conjunto, constituyen una región con vocación turística.

b. Índice de Actividad Turística

El índice de actividad turística o sea la relación entre el número de habitaciones hoteleras y la población del centro permite medir indirectamente la importancia que tiene el turismo en la actividad económica de cada centro. Con relación a las siete ciudades que totalizan el 72% de la oferta hotelera, se observa que para Cartagena, Santa Marta y principalmente San Andrés, el turismo constituye una actividad importante. Para Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali la actividad turística no es fundamental, lo cual se explica por la diversificación de sus economías. Del grupo de los treinta y un centros que cuentan tan sólo con el 13% de la oferta hotelera⁴⁰ se encuentran algunos índices de actividad turística altos. Sin embargo, aunque estos centros no poseen a nivel país una oferta hotelera significativa, para su propia economía la actividad turística es importante. Actualmente son "centros de esparcimiento del turismo nacional de las grandes ciudades.

3. BASES DE POLÍTICA PARA EL SECTOR TURÍSTICO NACIONAL

3.1. Introducción

Antes de exponer los criterios generales para formular las bases de política, es indispensable anotar la diferencia que existe entre las tendencias de países que han alcanzado cierto nivel de desarrollo en el campo del turismo, por ejemplo, Italia o España, y un país como Colombia donde el desarrollo del sector es incipiente. En el primer caso, "la concentración operada en el próximo pasado lleva al convencimiento de la necesidad ineludible de plantear una política de desarrollo turístico, que reduzca dicho grado de concentración en el futuro y evite la aparición o el aumento de gravedad de los fenómenos de congestión, típicos de las zonas más favorecidas por las preferencias turísticas"⁴¹. Este fenómeno se debe a que la actividad turística en estos países europeos se presentó de manera espontánea y con gran intensidad en un corto lapso. Las circunstancias anteriores impidieron planificar su desarrollo. Como se puede observar en la tesis expuesta se tiende a desplazar la demanda por medio de la dispersión de la oferta hacia otras regiones a causa de la saturación, principalmente en los meses "pico", de las zonas desarrolladas turísticamente. En el segundo caso, el de los países en vía de desarrollo donde el turismo es incipiente, la tendencia debe ser contraria. Se debe propender en el corto y mediano plazo a conformar zonas turísticas receptoras, por medio de la concentración de la oferta, con el fin de crear la demanda hoy prácticamente inexistente y paulatinamente, una vez

⁴⁰ Pueblo Viejo, Puracé, Paipa, Puente Nacional, Melgar, Tolú, Silvia, Guamo Villa de Leyva San Santa Fé de Antioquia.

⁴¹ "Turismo y Servicios de Información Anexos al Plan de Desarrollo Económico y social", Presidencia del Gobierno, España 1964-1967.

expandida la demanda en el largo plazo, dirigir la localización del fenómeno hacia nuevas zonas.

3.2. Factores Determinantes

Los principales factores determinantes de la política turística son la limitación de los recursos presupuestales y la localización geográfica de los recursos turísticos.

a. La Limitación de los Recursos Presupuestales

En Colombia, como puede afirmarse de cualquier país en vía de desarrollo, los recursos del presupuesto son escasos para solucionar sus necesidades y en consecuencia, los programas adelantados en cada sector se ven afectados por esta limitación.

b. La Localización Geográfica de los Recursos Turísticos

La localización geográfica de los recursos turísticos no es uniforme en el territorio nacional. Por tanto, existen en el país algunas zonas con mayor potencial que otras para atraer la demanda internacional y nacional.

3.3. Objetivos y Criterios

El objetivo primordial de la política es lograr que el turismo constituya una actividad importante en el desarrollo económico del país, y una actividad motriz en el desarrollo de algunas regiones. La política del Gobierno se orientará teniendo en cuenta tres criterios fundamentales (ver cuadro No. 2).

Las prioridades respecto a la creación de los tipos de demanda turística.

- La localización del fenómeno turístico.
- La definición de la función económica que debe desempeñar el turismo.

a. Prioridades de Creación de la Demanda Turística

Respecto a la creación de los tipos de demanda turística, las prioridades se concederán en el siguiente orden:

- A corto plazo: atracción del turismo extranjero y expansión del turismo nacional alto y de lujo;
- A mediano plazo: expansión del turismo extranjero y expansión de la demanda interior para la categoría media y social;
- A largo plazo: satisfacción de la demanda internacional y satisfacción de la demanda nacional

La prioridad concedida a la atracción y expansión del turismo internacional, principalmente el turismo norteamericano, el del Circuito del Caribe y el de los países limítrofes, como meta a corto y mediano plazo, se basa fundamentalmente en la influencia positiva que tiene sobre la balanza de pagos. Se le concede igual prioridad al desarrollo del turismo

nacional alto y de lujo ya que por sus características demanda el mismo tipo de servicios del internacional.

CUADRO Nº 2

POLITICA TURISTICA NACIONAL
- CRITERIOS FUNDAMENTALES -

CORTO PLAZO

PRIORIDADES:

- DEMANDA: 1º) Creación turismo internacional
2º) Expansión turismo nacional alta y de lujo

PROCESO: Desarrollo zonas turísticas receptoras demanda internacional

MEDIANO PLAZO

PRIORIDADES:

- DEMANDA: 1º) Expansión turismo Internacional
2º) Expansión turismo Nacional Medio y Social

PROCESO: 1º) Desarrollo zonas de gran potencial o zonas especiales
2º) Desarrollo áreas de dispersión de las Metrópolis

LARGO PLAZO

PRIORIDADES:

- DEMANDA: 1º) Satisfacción demanda Internacional.
2º) Satisfacción demanda Nacional.

PROCESO: Integración zonas desarrolladas, incorporación nuevas áreas

CONVENCIONES

-  Zonas Turísticas Receptoras Prioritarias
-  Zonas Especiales de gran Potencial
-  Areas de Dispersión
-  Demanda Internacional
-  Demanda Nacional

En cuanto se refiere al turismo nacional en sus categorías media y social, y dado que "los gastos turísticos son gastos de consumo y éstos están íntimamente correlacionados con el nivel de renta⁴², se pone de presente la escasa capacidad actual de la mayoría de las clases colombianas para producir una corriente turística nacional apreciable. Lo anterior implica que los planes para esta categoría se deban concebir, en un principio, como un sistema progresivo más a mediano que a corto plazo. A este tipo de turismo deberá otorgársele, por tanto, un tratamiento especial.

b. La Localización del Fenómeno Turístico

La localización del Fenómeno Turístico será dirigida así:

A corto plazo (hasta 3 años) se fomentará el desarrollo de las "regiones turísticas receptoras prioritarias" para atraer la demanda internacional⁴³;

- A mediano plazo (de 3 a 5 años) se impulsará el desarrollo de zonas de gran potencia y la creación de "áreas de dispersión" cerca de las grandes ciudades para lograr la expansión del turismo nacional y el desarrollo de zonas especiales⁴⁴
- A largo plazo (más de 5 años) se promoverá la integración de las regiones y zonas turísticas mediante un plan progresivo de servicios, para desarrollar el turismo en general y el automotor en particular, y lograr la participación de todas las zonas que sean susceptibles al desarrollo turístico.

Se plantea como meta en el corto y mediano plazo un desarrollo turístico a nivel regional, básicamente para crear la oferta en un tiempo relativamente breve y aprovechar de esta manera las condiciones favorables existentes, tanto externas como internas, para la captación de los flujos turísticos internacionales.

A corto plazo, se desarrollarán las "regiones turísticas receptoras prioritarias" a fin de aprovechar los potenciales de ciertas regiones, con un mínimo de inversión en su adecuación para una utilización óptima de los recursos del presupuesto. Esto se facilita por poseer dichas áreas características y valores que no imponen la necesidad de crear interés turístico con instalaciones costosas, necesarias para lograr la diversificación de las actividades turísticas, como sería el caso en las regiones sin potencial real, en donde se correría el peligro de que se presentara sólo turismo transitorio. Además, la vinculación del capital privado se hace indispensable a corto plazo, ya que sus inversiones permiten concentrar los esfuerzos y acelerar la creación de la oferta al complementar la acción del Estado, quien no debe dotar totalmente una zona de los servicios turísticos.

A mediano plazo, se desarrollarán aquellas zonas de gran potencial turístico pero que en la actualidad no cuentan con infraestructura. Por tanto, su adecuación requiere mayores inversiones y necesitan de mayor promoción para que el sector privado se muestre interesado en invertir. Hacia estas zonas potenciales se desplazará paulatinamente la demanda, una vez pre visto que las regiones desarrolladas a corto plazo están llegando a

⁴² "Turismo y Servicios de Información" op cit.

⁴³ Se define como "regiones turísticas receptoras prioritarias" aquellas que cuentan con gran potencial para atraer el turismo internacional, alguna infraestructura y el interés del sector privado para invertir

⁴⁴ Como "zonas especiales" se entienden aquellos que por su valor interesan a un tipo de turismo específico, por ejemplo las zonas arqueológicas.

cierto nivel de saturación. De esta manera se dirige la localización del fenómeno turístico. Además, a mediano plazo se desarrollarán las "áreas de dispersión" de las grandes ciudades para incrementar el turismo nacional y aprovechar los sitios de interés turístico en los alrededores.

Como estos sitios se encuentran generalmente dispersos y no ofrecen el atractivo necesario para desarrollar un turismo "estante"⁴⁵ que justifique la creación de o estaciones turísticas⁴⁶, se desarrollarán bajo el concepto de "circuitos turísticos"⁴⁷. Sin un turismo estante las inversiones necesarias para conformar zonas o estaciones turísticas, serían poco rentables.

A mediano plazo se concede la segunda prioridad a las "zonas especiales" puesto que interesan generalmente solo a cierto tipo de turismo

A largo plazo se plantea la integración de las 'regiones y zonas turísticas' por medio de un plan progresivo de servicios, básicamente de ruta en la red principal⁴⁸, con miras a desarrollar a nivel nacional tanto el turismo auto motor interno como extranjero y a lograr la participación de todas las zonas y regiones del país, que hayan sido y puedan ser susceptibles de este tipo de explotación.

En conclusión, se propone un desarrollo concentrado, escalonado en el tiempo y diferenciado según las regiones del país. Los valores turísticos y la potencialidad de atracción de las diversas demandas difieren considerablemente de una región a otra. La localización del fenómeno turístico no se plantea entonces en términos coercitivos, sino que se busca dotar a las zonas, naturalmente favorecidas por el conjunto de sus valores, de amplias facilidades para el desarrollo de sus potencialidades.

c. Definición de la Función Económica del Turismo a Nivel Regional.

A nivel regional, debe considerarse como actividad económica que puede ser utilizada como instrumento que genera desarrollo regional o lo acelera, dada la influencia que tiene este sector sobre la expansión e incremento del sector terciario, de la demanda interna de servicios y bienes de consumo y del empleo. El turismo será considerado como "actividad motriz" en aquellas regiones de gran potencial turístico y cuyo desarrollo económico dependa básicamente de esta actividad.

4. ACCION INMEDIATA DE LA CORPORACION NACIONAL DE TURISMO

La acción de la Corporación estará dirigida básicamente a planificar y promover el desarrollo turístico del país. Coordinará sus planes y programas con todas aquellas entidades que tienen a cargo proyectos con incidencia sobre el sector. La Corporación requerirá para adelantar sus planes la participación de las administraciones locales en

⁴⁵ Por turismo "estante" se entiende internacionalmente aquel que tiene un mínimo aceptable de permanencia en el sitio, lo cual determina la rentabilidad de la inversión.

⁴⁶ Se entiende como "zona turística aquella donde se localiza un conjunto de valores y servicios turísticos y como estación, el conjunto de instalaciones turísticas necesarias para desarrollar todo tipo de actividades.

⁴⁷ Se define como "circuito" el recorrido, en un determinado tiempo por, una serie de sitios de algún interés turístico.

⁴⁸ Entre los servicios de ruta se pueden mencionar: paradores, servicios de información, suministro de repuestos y combustible, miradores, patrullas turísticas, etc.

cuanto se refiere a concesión de prioridades en programas de infraestructura, facilidades fiscales e inversiones como contrapartida de las nacionales. Concebirá sus programas bajo el concepto de planes regionales de desarrollo turístico para lograr mayor aprovechamiento del potencial y una diversificación de las actividades turísticas.

4.1. Inversiones

- a. Las inversiones en turismo cuando éste se considere como "actividad motriz" en las regiones de escaso desarrollo económico, tendrán las siguientes características:
 - Proveerán incentivos tendientes a Lograr La inversión del capital privado para crear la oferta en la región.
 - Cuando se dirijan a servicios de alojamiento, serán de fácil transferencia al sector privado y en todo caso su rentabilidad deberá ser asegurada.
 - Se dirigirán, básicamente, a crear infraestructura turística para facilitar la inversión privada.
 - Podrán utilizarse en la obtención de tierras para evitar especulación en las zonas de gran atractivo turístico. Posteriormente, previa reglamentación, las tierras serán trasladadas al sector privado para su explotación, en la forma más adecuada de tenencia.
- b. Las inversiones turísticas, como instrumento de aceleración del desarrollo regional, tendrán las siguientes características:
 - Se destinarán a aquellas instalaciones que complementen y no compitan con las inversiones del capital privado.
 - Las inversiones, en infraestructura turística, se dirigirán básicamente a servicios complementarios tales como información, servicios de ruta, recreación, muelles turísticos, etc.
 - Podrán ser utilizadas para reforzar el capital privado nacional sólo si los proyectos están de acuerdo con los programas del gobierno y como contrapeso de las inversiones extranjeras cuando estas sean demasiado predominantes en la región.
- c. Las inversiones para preservar los valores históricos de las regiones turísticas, serán de alta prioridad y ejecutadas de común acuerdo con el Ministerio de Obras Públicas.

4.2. Promoción Turística

a. Publicidad y Propaganda

Los programas de publicidad y propaganda serán complementarios y acompañantes de los planes. Además se diferenciara el enfoque según las características que se darán al desarrollo de cada zona y los gastos de propaganda serán proporcionales a la importancia de las mismas. Los gastos de propaganda para el exterior serán distribuidos entre los distintos mercados potenciales, según su poder de compra, medido en términos de gastos turísticos del país emisor.

b. Eventos Regionales

Sólo y parcialmente se financiarán aquellos eventos que se realicen en las zonas turísticas que tengan impacto sobre la atracción de la demanda extranjera. La Corporación únicamente colaborará con material gráfico para los que se realizan fuera de las zonas turísticas.

c. **Oficinas Regionales e Internacionales**

Para lograr la participación activa de la región en los planes de la Corporación, se procederá a la creación de algunas oficinas regionales directamente dependientes del organismo central. Sus funciones, entre otras, serán las de dirigir y coordinar los planes nacionales que se ejecuten en la región y la de prestar asesoría a los inversionistas privados. Se crearán por etapas y de acuerdo a las prioridades de las regiones.

En cuanto a las oficinas internacionales, se instalarán solo aquellas que tengan la posibilidad, a corto plazo, de promover una demanda. Se coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores la manera de utilizar las Embajadas Colombianas como un verdadero medio de divulgación turística.

La Corporación estudiará la posibilidad de conformar un Comité con representantes de las Agencias de Viajes y de las compañías aéreas, con el fin de lograr su colaboración y de orientar sus actividades ya que son importantes medios de divulgación turística.

4.3. **Formación de Personal**

a. **Personal Turístico General**

La Corporación tomará las siguientes medidas:

- Conjuntamente con el SENA instalará escuelas hoteleras permanentes, en las regiones turísticas que se desarrollarán a corto plazo.
- Procederá a la creación de incentivos por mejores servicios turísticos, para lograr que el personal no calificado y con poca conciencia turística contribuya a mejorar la calidad de la oferta.
- Estudiará un marco laboral suficientemente elástico y adecuado a las necesidades de esta industria.
- Buscará la colaboración de las universidades de las zonas turísticas para capacitar con cursos de cultura general, orientados al conocimiento de todos los aspectos de la región, al personal turístico general.

b. **Personal Profesional**

En cuanto se refiere a la formación de personal profesional, se hace necesario que el ICETEX promueva un amplio programa de becas principalmente para los siguientes campos:

- Planeación de zonas turísticas, diseño de motetes y servicios turísticos, investigación y organización de mercados, estadística, técnica y administración de hoteles, etc.

4.4. Estadísticas

Para planear el desarrollo turístico nacional es de gran importancia contar con estadísticas que permitan su comparabilidad a nivel mundial. Por este motivo, la Corporación conjuntamente con el DANE estudiarán un programa y una metodología para su recolección.

4.5. Infraestructura Turística

a. Carreteras Secundarias

La Corporación Nacional de Turismo, de acuerdo a los planes regionales, elaborará esquemas de las redes viales turísticas regionales necesarias para el correcto desarrollo del sector. Se presentarán al Ministerio de Obras Públicas para que se incluyan en sus planes. Se deberá considerar como criterio económico para la apertura o mejoramiento de una vía la importancia que esta tenga para el desarrollo turístico de una zona.

b. Aeropuertos

La Corporación facilitará criterios sobre la importancia que para el desarrollo turístico tienen algunos aeropuertos del país. Estos criterios deberán ser tomados en consideración otorgándoles la debida importancia y se basarán ante todo en el tipo de desarrollo turístico que se propone en cada región, según la potencialidad de captación de la demanda internacional. Además, será objeto de especial estudio, por parte de la Corporación y las entidades competentes, la política aérea del país.

c. Tránsito Fronterizo

La Corporación promoverá conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, quien tiene a su cargo los programas de desarrollo integrado de las áreas fronterizas, y a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, los acuerdos bilaterales para facilitar el tránsito de vehículos y personas dentro de las zonas fronterizas. Se analizará la conveniencia de incluir en estos acuerdos la reglamentación relativa al flujo turístico que desee traspasar los límites de las áreas fronterizas.

5. INCENTIVOS

Los estímulos consignados en la Ley 60 de 1968 permiten ser utilizados como instrumentos para dirigir y orientar la inversión privada.

5.1. Crédito

El crédito turístico se utilizará para dirigir y orientar la inversión hacia las regiones que se desarrollarán turísticamente, mediante las siguientes acciones:

a. Los organismos financieros autorizados por la Ley 60 de 1968 para fomentar el turismo, concentrarán principalmente el crédito en las regiones y zonas prioritarias para el desarrollo turístico, según los programas de la Corporación de Turismo.

b. El monto de las líneas de crédito que otorgan las entidades financieras se determinará proporcionalmente a la prioridad de desarrollo de la región.

c. La aplicación de los topes máximos de los plazos e intereses que fijó la Junta Monetaria en la Resolución No. 8 de 1963, de acuerdo al artículo 6o. de la Ley 60 de 1968, se harán conforme a la prioridad de la región y al impacto que el proyecto turístico tenga sobre el desarrollo regional.

d. Los créditos de fomento turístico deberán ser ampliamente selectivos, no solamente respecto a las garantías de los prestatarios sino a la rentabilidad de las inversiones. Además, deben destinarse al tipo de oferta de servicios que el gobierno debe propiciar según la clasificación de la región.

e. Deberán abrirse líneas de crédito dirigidas especialmente a financiar urbanizaciones turísticas en las regiones receptoras prioritarias. Esta iniciativa está encaminada a permitir el desarrollo de estaciones turísticas, apoyando los proyectos del sector privado, que sean aprobados por la Corporación de Turismo y obedezcan a la planificación turística del gobierno.

5.2. Aportes en Sociedades

Es necesario utilizar esta modalidad como instrumento del Estado para realizar su política, controlando los aportes de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Las sociedades con municipios o departamentos se limitarán al máximo en regiones no determinadas en los programas de gobierno, cuando aquellos tienen suficiente capacidad de inversión.

b. Se harán aportes prioritariamente en las regiones donde el turismo cumpla una función de generación del desarrollo, siempre y cuando el capital privado local sea escaso y los Municipios y Departamentos no tengan la capacidad de inversión necesaria para dotar la zona de ciertos servicios así como de la infraestructura indispensable para lograr el desarrollo turístico. También se harán aportes en las regiones prioritarias donde el turismo cumple la función de actividad acelerante del desarrollo.

5.3. Incentivos Tributarios

Existen en la actualidad varios tipos de incentivos tributarios para las inversiones turísticas hechas por el sector privado tanto nacional como extranjero.

Por disposición del Artículo 7o. de la Ley 60 de 1968 se creó el Certificado de Desarrollo Turístico utilizable para el pago de todo tipo de impuestos por su valor nominal. Se otorgarán hasta por un 5% del valor de la inversión, por una sola vez; y hasta por un 40% de la renta líquida gravable anual y durante un tiempo no mayor de 10 años, o hasta un 6% de las ventas para quien explote los hoteles y hosterías nuevos o existentes⁴⁹. Las condiciones deben ser fijadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación y la

⁴⁹ Ver Ley 60 de 1968, Artículos 7o a 13o.

Corporación Nacional de Turismo. Por otra parte, en virtud del Artículo 115 títulos VIII, del Decreto Ley 444 de 1967, sobre Régimen de Cambos Internacionales y de Comercio Exterior, se establecen estímulos o as inversiones aprobadas de capitales extranjeros en el país. Estos consisten en reembolsos de capitales y remesas de utilidades, fijados dentro de ciertos límites actualmente hasta un 14% para utilidades y un 10% para capitales. De esta disposición se benefician las inversiones extranjeras destinadas a obras de fomento turístico además de las mencionadas en la Ley 60 de 1968.

Finalmente, en virtud del Artículo 117 de este mismo Decreto se faculta al Consejo Nacional de Política Económica y Social para autorizar porcentajes mayores de remesas de utilidades en el caso de inversiones que tengan gran importancia para la economía nacional, o que impliquen riesgos especiales o que por su naturaleza sean de tardío rendimiento⁵⁰. Para lograr orientar la localización de estas inversiones del sector privado, tanto nacional como extranjero, el Gobierno utilizará los incentivos fiscales como instrumento. El Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente con la Corporación Nacional de Turismo, estudia una metodología para su aplicación.

En el cuadro No. 3, se sintetizan las acciones que se tomarán en las diferentes zonas turísticas del país.

6. LAS REGIONES Y ZONAS TURISTICAS

Sobre la base de las tesis expuestas, el Departamento Nacional de Planeación y la Corporación Nacional de Turismo han determinado algunas regiones, zonas y áreas para el desarrollo turístico: (ver cuadro No. 4 y mapa No. 2).

6.1. Regiones Turísticas Receptivas Prioritarias

Se ha determinado la Costa Atlántica como la región turística receptiva prioritaria del país, que se desarrollará a corto plazo. Los criterios para determinarla fueron los siguientes:

- Localización respecto al circuito turístico del Caribe.
- Posibilidades para atraer el flujo turístico de Venezuela.
- Existencia de valores turísticos para la demanda internacional.
- Existencia de infraestructura básica.
- Existencia de polos de desarrollo.
- Interés del sector privado nacional y extranjero para invertir en la región.
- Desarrollo turístico ya iniciados

Esta región está constituida por la subregión central cuyo polo es Cartagena. La subregión oriental con polo Santa Marta y al norte, las islas de San Andrés y Providencia. Las ciudades de Cartagena y Santa Marta, y el Centro Urbano de San Andrés, como los "Polos Turísticos" de la región

6.2.- Las Áreas de Dispersión de las Metrópolis

⁵⁰ En determinados casos sería aplicable a inversiones turísticas, principalmente si se promueven zonas turísticas no desarrolladas económicamente.

Para el turismo nacional de Bogotá, Medellín y Cali, se estimularán las “áreas de dispersión” que ya existen cerca a estos centros.

a. A Boyacá, como área de dispersión de Bogotá, se le dará tratamiento de área especial, ya que sus atractivos⁵¹ permiten la posibilidad de desarrollarla como circuito importante para el turismo nacional en general. Además este circuito turístico podía ser aprovechado por el turismo internacional que llega a Bogotá.

PRIORIDADES DE DESARROLLO
— Regiones y Zonas Turísticas —

CORTO PLAZO: (3 años)

Región Turística Receptiva Prioritario	COSTA ATLANTICA 1º Prioridad
---	---------------------------------

MEDIANO PLAZO: (3-5 años)

Áreas de Dispersión	CIRCUITO TURISTICO DE BOYACA BOGOTA 1º Prioridad
	CIRCUITO TURISTICO VALLE—CAUCA—CALI 2º Prioridad
	CIRCUITO TURISTICO ANTIOQUIA 2º Prioridad
Zonas Especiales Inter Especifico	SAN AGUSTIN—SAN JOSE DE ISNOS TIERRADENTRO—CUEVA DE LOS GUACHAMOS 1º Prioridad
	AMAZONAS— LETICIA NEVADO DEL RUIZ 2º Prioridad
Zonas Fronterizas	COLOMBO—VENEZOLANA— CUCUTA 1º Prioridad
	COLOMBO-ECUATORIANA— PASTO 1º Prioridad

LARGO PLAZO: (+ 5 años)

Zonas Potenciales	BAHIA UTRIA — BAHIA SOLANO LLANOS ORIENTALES OTRAS AREAS
-------------------	--

b. Las áreas de dispersión de Medellín y Cali serán determinadas por la Corporación Nacional de Turismo, considerando o Popayán como parte integrante del área de dispersión de Cali y como 'su polo turístico'.

6.3. Las Zonas de Gran Potencial y las Zonas Especiales

Las zonas de gran potencial que se desarrollarán a mediano y largo plazo se de terminarán sobre la base de estudio que permitan conocer la factibilidad y el costo de su, desarrollo. Como zonas turísticas especiales se han determinado:

⁵¹ Villa de Leyva, el Ecce—Homo, la Sierra Nevada del Cocuy, Aguas Termales, Paz del Río, Mongui, etc.

REGIONES Y ZONAS TURISTICAS



- a. La zona arqueológica del sur del Huila y Cauca, que se denominara el Circuito Arqueológico de San Agustín Son José de Isnos Tierradentro y Cueva de los Guacharos. Esta zona constituye no solo uno de los más ricos patrimonios histórico culturales del país, sino también un valioso recurso de interés turístico para la demanda internacional y nacional, que es necesario conservar y explotar adecuadamente. Al desarrollo turístico de esta zona se le concede la primera prioridad en el mediano plazo.
- b. La segunda prioridad se le concede a la zona del Amazonas—Leticia ya que constituye un potencial para la atracción de cierto tipo de turismo internacional y nacional⁵².
- c. Al Nevado del Ruiz, se tratara como zona especial orientando su desarrollo a conformar una estación turística

⁵² Turismo de 'Saffori caza y pesca.

