

SEGUNDA PARTE

POLITICA SECTORIAL

4

POLITICA AGROPECUARIA

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Generación de empleo en el sector agrícola

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

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

Política para el sector tradicional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Programa de Desarrollo Rural Integrado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recursos y ejecución

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

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

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

Política de reforma agraria en el sector tradicional

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

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

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

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

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

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

Política para el sector moderno

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

En particular se busca:

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

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

6. Mejorar los canales de distribución de alimentos.

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

Crédito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comercio exterior

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

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

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

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

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

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

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

Política de Recursos Naturales Renovables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Funciones para las entidades gubernamentales

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

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

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

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

a) Instituto Colombiano Agropecuario.

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

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

b) Instituto de Mercadeo Agropecuario.

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

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

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

c) Almacenes de Depósito de IDEMA y Caja Agraria.

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

d) Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

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

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

e) Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables.

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

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

f) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

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

g) División de Adecuación de Tierras.

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

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

5

POLITICA INDUSTRIAL

Introducción

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

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

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

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

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

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

Función del Estado en el proceso de desarrollo industrial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intervención estatal en actividades industriales

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

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

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

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

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

Agroindustrias

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

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

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

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

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

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

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

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

Papel de la pequeña y mediana industria

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

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

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

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

Papel del desarrollo tecnológico en la industria

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

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

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

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

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

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

Papel de los subsidios en el futuro desarrollo industrial

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

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

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

Crédito industrial

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

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

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

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

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

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

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

El arancel y el desarrollo industrial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La programación industrial en el Grupo Andino

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

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

Descentralización industrial

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

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

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

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

⁶ Articulo 32. Texto del Acuerdo de Cartagena.

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

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

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

Integración de las ciudades intermedias

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

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

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

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

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

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

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

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

Plan de acción para la descentralización

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

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

Instrumentos e incentivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acción estatal en las grandes ciudades

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

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

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

6

POLITICA DE EXPORTACIONES

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evolución del sector exportador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La coyuntura económica mundial y el sector exportador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Plan de acción

Políticas generales

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

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

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

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

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

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

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

Nuevos mercados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acuerdos internacionales

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

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

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

b. Estos acuerdos tienen un lapso de vigencia garantizada.

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

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

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

En la negociación Colombia apoyará los siguientes puntos:

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

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

Crédito

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

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

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

Infraestructura

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

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

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

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

Impulso a los consorcios de exportación

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

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

Agilidad administrativa

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

7

POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Introducción

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

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

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

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

Diagnóstico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Objetivos

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

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

Para alcanzar estos objetivos debe partirse de dos criterios fundamentales:

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

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

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

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

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

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

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

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

Marco general de acción

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

Fomento de a descentralización

a. ciudades pequeñas e intermedias¹³

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

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

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

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

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

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

Política urbana para las ciudades grandes e intermedias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LAS ZONAS MARGINALES URBANAS

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

Política para las ciudades pequeñas

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

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

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

Instrumentos jurídicos

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

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

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

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

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

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

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

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

Las características de las Empresas de Desarrollo Urbano existentes son:

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

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

Financiación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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