

TERCERA PARTE

PROGRAMAS SOCIALES

4

PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION

Introducción

La situación nutricional de la población colombiana constituye, sin duda alguna, uno de los problemas sociales más agudos del país. Alrededor del 60% de los niños menores de cinco años presenta algún grado de desnutrición y un estudio reciente muestra que el 30% de las familias tiene una mala nutrición. De acuerdo a las investigaciones, las deficiencias nutricionales constituyen la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años en Colombia. Este grupo, considerado como el más vulnerable desde el punto de vista nutricional, presenta tasas de mortalidad nueve veces más altas que las de los países desarrollados.

Los estragos de la desnutrición afectan de manera alarmante la principal riqueza de cualquier sociedad, es decir, el potencial de sus recursos humanos. Estudios realizados por diferentes investigadores nacionales e internacionales coinciden en afirmar que la desnutrición tiene un gran impacto negativo en el desarrollo físico y mental de los niños. La carencia de proteínas durante los primeros meses de vida afecta notoriamente las medidas de peso y tamaño físico del niño. Respecto al desarrollo mental parece ser, por ejemplo, que el cerebro de niños que han sufrido la desnutrición severa tiene menor tamaño que el promedio, y de 15 a 20% menos células cerebrales, disminuyendo sensiblemente su capacidad intelectual y de aprendizaje, su receptividad, su memoria y, en particular, su rendimiento escolar. Este fenómeno puede ser, precisamente, la explicación de una parte sustancial de las bajas tasas de retención escolar y del hecho de que una gran masa de niños repita los primeros años de primaria.

La desnutrición afecta, finalmente, la capacidad y productividad en el trabajo de las personas. Se ha demostrado que el mejoramiento de la dieta puede elevar la productividad del trabajador y que una mejor nutrición aumenta la vida promedio de la población.

En síntesis, el problema de la desnutrición que aqueja al pueblo colombiano, no sólo disminuye su bienestar biológico, obstaculizando la elevación de los índices educativos, técnicos y de productividad que son base de su capacidad para generar ingreso, sino que disminuye la eficacia de los esfuerzos que el Estado realiza en campos tan variados como la salud, la educación y el desarrollo agrícola.

Las razones anteriores han llevado al Gobierno a proponer el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición —PAN— como pieza central de los Programas Sociales del Plan de Desarrollo, a encarar el problema en una forma integral y a colocar el bienestar alimentario y nutricional de la población colombiana como una prioridad nacional impostergable.

El PAN se pondrá en marcha mediante una estrategia que implica desarrollo agrícola, desarrollo industrial con tecnología adaptada a las condiciones colombianas, y distribución del ingreso. Contempla una serie de acciones en distintos sectores y áreas que constituyen un conjunto integral de políticas de producción, consumo y mejor aprovechamiento biológico de aquellos productos que pueden ser más eficaces en la solución de los problemas alimentarios y nutricionales de la población colombiana.

El objetivo primordial del PAN será lograr un progresivo bienestar alimenticio de las clases socioeconómicas menos favorecidas, a través de un abastecimiento adecuado de alimentos nutritivos que, conjuntamente con el apoyo de programas de distribución directa de ciertos nutrientes, contribuya al mejoramiento del estado de salud de esta población especialmente de la población infantil.

Los supuestos en que se basa el Plan son los siguientes:

1. Una dieta adecuada tiene un impacto benéfico sobre la salud de los niños y las madres y, por tanto, disminuye las necesidades de inversión en el sector salud.
2. La solución del problema de la desnutrición afecta positivamente la capacidad productiva, tanto física como intelectual de la fuerza de trabajo, y no sólo de la actual generación, sino de las venideras.
3. Una apropiada política de alimentación y nutrición aumenta la productividad de las inversiones en educación, por cuanto no sólo acrecienta la capacidad de estudio y asimilación de los alumnos sino que también reduce las actuales tasas de deserción escolar.
4. Una proporción importante de los alimentos es producida en Colombia por campesinos con poca tierra y, por lo tanto, un programa regional de producción de alimentos beneficia a los grupos más pobres del sector rural.
5. Los acueductos y alcantarillados constituyen una inversión en servicios públicos con gran beneficio social directo. Siendo esta una necesidad ya sentida por la población, un amplio programa de acueductos y alcantarillados representa un componente fundamental de cualquier esfuerzo en el campo de la salud y de la nutrición.
6. El país ha desarrollado una tecnología propia para la industrialización de alimentos de alto poder nutricional.
7. Una campaña masiva de educación alimentaria puede mejorar los patrones nutricionales de las familias, aún dentro de las limitaciones de ingreso existentes para la mayoría de los colombianos.
8. Por fallas en comercialización, el país pierde una proporción importante de los alimentos producidos.
9. Parece haber una relación indirecta entre los embarazos frecuentes y el estado nutricional de la madre. A medida que aumenta el número de embarazos, especialmente cuando el intervalo entre uno y otro es muy corto, se encuentra que el estado nutricional de la madre ha sido afectado en razón de cierto agotamiento de sus reservas biológicas. De ahí que las campañas de educación nutricional podrán referirse a la conveniencia del espaciamiento temporal de los nacimientos, en razón de propósitos nutricionales.

El primer elemento del Plan de Alimentación y Nutrición consiste en una estrategia de desarrollo agrícola enderezada a aumentar la productividad de la gran masa de campesinos con poca tierra. El sector tradicional es el que origina la mayor parte de los alimentos de consumo directo. Su potencial productivo es inmenso, y podría desarrollarse a través de la adopción de algunas técnicas modernas de producción. En productos como el maíz, la sola aplicación de fertilizantes, fungicidas y semillas mejoradas podría, en pocos años, triplicar la producción por unidad de superficie. Aún la utilización de una tecnología menos compleja que la descrita, muy probablemente duplicaría de manera inmediata los actuales rendimientos.

Por otra parte, un aumento continuo en la oferta de alimentos de alto poder nutritivo es condición fundamental para poner freno a las alzas que estos han sufrido en los últimos años. Ello podría mejorar sustancialmente los niveles nutricionales, si se tiene en cuenta que los escasos ingresos son una de las causas principales de la desnutrición entre los estratos más pobres y que estos han disminuido sus niveles de ingreso real como consecuencia del proceso inflacionario. Al mismo tiempo, si la mayor oferta de alimentos se obtiene a través de una mejora en la producción por hectárea, y se garantiza un nivel adecuado de demanda por esos alimentos, es posible incrementar el ingreso neto de los campesinos y romper así una de las causas que determinan el problema nutricional de la población rural.

Se logra entonces de manera simultáneamente incrementar la producción de alimentos y aumentar los ingresos y el nivel nutricional precisamente del sector más pobre de nuestra población) Par te de la producción de alimentos necesaria para el Plan de Nutrición provendrá de los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado —DRI— que ejecutará el Gobierno.

Un segundo elemento del Plan es la compra por parte del Estado de alimentos para mejorar el nivel nutricional del 10% al 20% más pobre de la población. Este programa, a más de redistribuir ingresos y de mejorar la nutrición de los grupos más vulnerables, fomentará la producción de alimentos.

Simultáneamente, se pondrá en ejecución un programa de estímulo a la industrialización de alimentos de alto poder nutricional, para venta al público en general y para suplementar la dieta de los grupos vulnerable. Se financiará la producción y el mercadeo de pastas fortificadas, de alimentos proteínicos derivados de la soya y de mezclas vegetales de alto poder nutritivo. La tecnología en este campo ha sido desarrollada en Colombia y exportada a otros países. Complementariamente, (se harán campañas masivas de educación para desviar el consumo de productos poco nutritivos hacia aquellos con alto poder nutricional.

Finalmente, e integrarán los programas de nutrición con el programa de Centros de Atención Integral al Preescolar, los cuales constituyen el punto ideal de contacto para alcanzar a los niños de las familias más pobres.

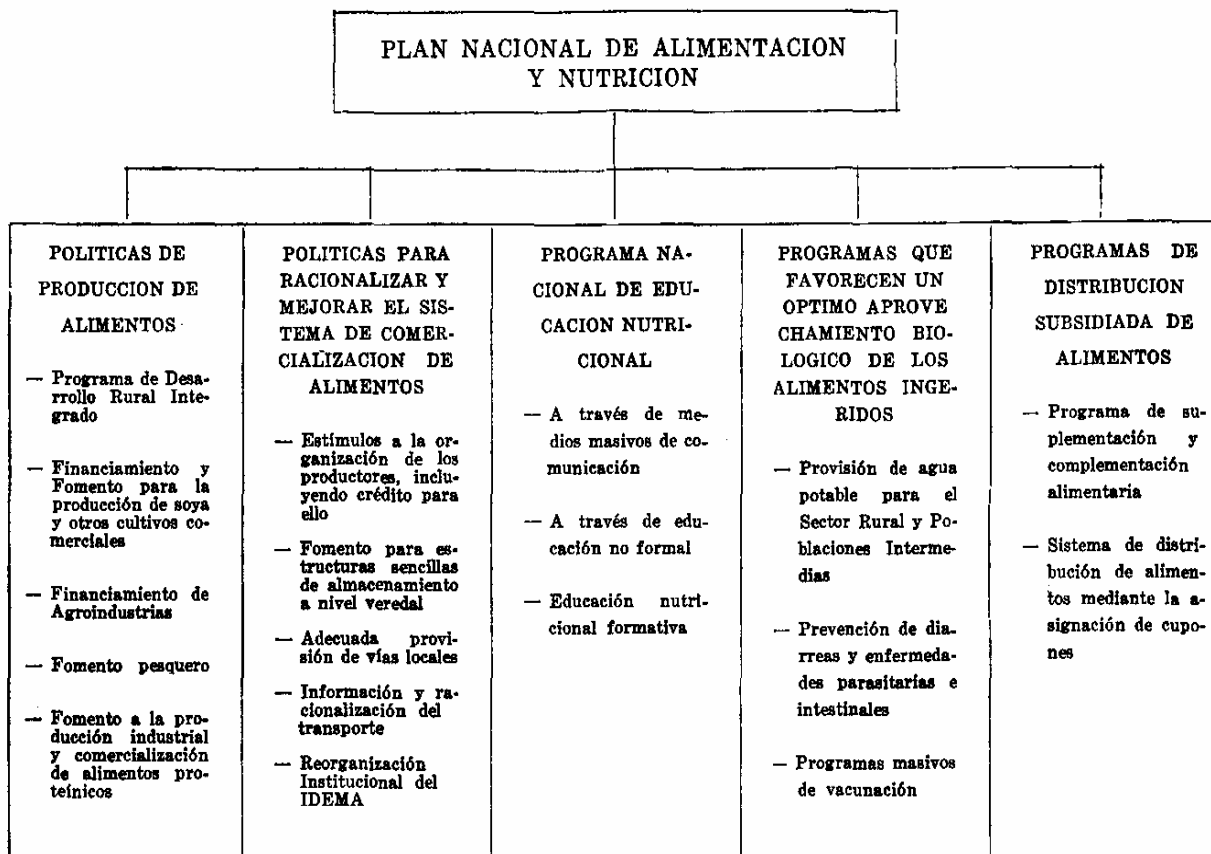
El éxito del Plan de Nutrición está condicionado al mejoramiento de la salud de la población, pues un organismo enfermo no puede absorber y aprovechar adecuadamente los nutrientes que ingiere. De ahí que los programas de suministro de agua potable y construcción de alcantarillados, así como la extensión de la red de puestos de salud y de la cobertura por parte de personal paramédico que eduque a la población en aspectos nutricionales, sean elementos fundamentales del Plan.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición se presenta esquemáticamente en el Gráfico No 1.

La producción de alimentos

Es imprescindible iniciar cualquier discusión de un Plan de Alimentación y Nutrición con el análisis de la situación existente en materia de suministro de alimentos, tanto los producidos nacionalmente como los importados.

GRAFICO 1



La evolución agropecuaria de Colombia desde 1950 ha de terminado la ampliación de la brecha entre la agricultura comercial y la tradicional. El subsector moderno ha experimentado notorio incremento en producción y productividad, gracias al desarrollo de una capacidad empresarial, a la aplicación de tecnologías modernas y al relativamente amplio crédito que se le ha otorgado. Por otra parte, el subsector tradicional, donde se origina el 55% de los productos de consumo alimenticio, muestra signos de estancamiento, tanto en producción global como en productividad, debido parcialmente a la dificultad de acceso al crédito, a la ausencia de tecnologías apropiadas a sus necesidades de producción, a la baja calidad de sus tierras y al deficiente grado de capacitación de su fuerza de trabajo. Este último factor dificulta aún más la difusión del cambio técnico y económico que se requiere para lograr el avance de este subsector.

Es así como la agricultura comercial se ha expandido a una tasa anual de 7% desde 1970, mientras que la tradicional creció a una tasa de 3.3%, ritmo apenas superior al del crecimiento de la población (3.0%).

En los últimos años se ha observado no sólo un aumento de la brecha de productividad entre los dos tipos de agricultura, sino también una tendencia al desplazamiento de los cultivos de baja productividad por los comerciales, tal como lo indica el rápido crecimiento de la superficie cosechada en estos, y el estancamiento o descenso en la superficie dedicada aquellos.

El aumento de la brecha se explica en parte por la desigualdad de condiciones entre los dos subsectores. Por un lado, las imperfecciones del mercado de crédito canalizan este recurso hacia los empresarios comerciales, en tanto que la agricultura tradicional, por la pobreza del pequeño cultivador, tiene poca disponibilidad de crédito. Así, la agricultura tradicional, productora de la mayor parte de los alimentos de consumo directo, al tener poco acceso a los recursos de crédito tiende a estancarse y a ser excluida de los avances de la técnica moderna. El desarrollo de la tecnología agrícola se ha concentrado en aquellos productos propios del subsector comercial, mientras que las tecnologías para los productos y necesidades de la agricultura tradicional no han tenido ningún avance significativo.

Siendo el ICA el principal organismo creador y difusor de tecnología para el sector agrícola, el Gobierno está en capacidad de orientar su actividad fundamentalmente hacia el desarrollo y extensión de técnicas adecuadas para el subsector tradicional.

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición va a centrar su acción en algunos productos seleccionados. Para efectuar su selección ha sido necesario tomar en cuenta, en primera instancia, la calidad alimentaria y nutricional del alimento (su aporte en calorías y proteínas, fundamentalmente), teniendo en cuenta la frecuencia en su consumo, la importancia del producto en el gasto familiar y los costos por unidad de nutriente de cada producto.

El conjunto de alimentos seleccionados es el siguiente:

Leguminosas:	Fríjol, arveja y soya.
Cereales:	Arroz, maíz y trigo.
Amiláceos:	Papa, yuca y plátano.
Proteínas Animales:	Especies menores y pescado.

Los elementos principales del fomento a la producción de estos alimentos son los siguientes:

1) Inversiones en investigación y adaptación de nuevas variedades para producción en fincas pequeñas.

2) El Programa de Desarrollo Rural Integrado —DRI que se discutió en el Capítulo 4, Política Agraria. Como ya se dijo, este programa contempla suministrarle al campesino minifundista tecnología y asistencia técnica, crédito, vías de comunicación, puestos de salud, electrificación rural y facilidades para el mercado.

3) Producción de alimentos en la zona cafetera. El área cultivada con café ocupa el 22% de una zona cuya extensión total es de 5.2 millones de hectáreas. El resto se utiliza principalmente en la producción de alimentos ricos en calorías, como el plátano, la yuca, la caña de azúcar y la ganadería.

Bajo las actuales tendencias, es previsible que el proceso de expansión del área cafetera se haga a costa del desplazamiento de la producción de alimentos, creándose las condiciones para un aumento de los precios de estos con el consecuente deterioro de los niveles nutricionales de la población del área cafetera.

El Plan recomienda que la Federación de Cafeteros, la Caja Agraria, el ICA y otras entidades que actúan en la zona consideren dentro de sus planes este peligro a fin de desarrollar programas

de extensión, investigación y crédito orientados a mantener la oferta de alimentos de la zona, haciendo énfasis en el aumento de la productividad como medio de alcanzar los volúmenes de producción necesarios.

4) Un programa de expansión del crédito al sector moderno de la agricultura a través del Fondo Financiero Agropecuario, por el equivalente de 1US\$ 80 millones. Este programa se concentrará en ganadería y cultivos comerciales incluidos en el Plan, como maíz, trigo, arroz y soya.

5) Financiamiento de agroindustrias con apoyo de financiamiento externo.

6) Un proyecto de fomento pesquero (desarrollo de la acuicultura) que se desarrollará bajo la coordinación del INDERENA y que cuenta con la asistencia financiera de organismos internacionales.

Lo anterior podría repercutir en un aumento significativo de la oferta de alimentos, causar una baja en su precio y desestimular la producción. Esto se puede evitar, efectuando un esfuerzo en la consecución de mercados externos y en el establecimiento y mejora de sistemas de almacenamiento que permitan regular las existencias de los productos. El crédito será utilizado también como mecanismo de planificación para reducir los riesgos de sobreproducción en cualquiera de los productos incluidos en el Plan)

Se establecerán precios de sustentación mínimos, para la producción campesina, con el fin de asegurarle a ese grupo un nivel adecuado de ingresos. Finalmente, vale la pena anotar que las donaciones de alimentos de agencias como CARE, CARITAS y países como Holanda van posiblemente a disminuir, hasta desaparecer en 4 o 5 años. Los países donantes han planteado con cierta razón que esas donaciones deben ir a África y Asia, donde poblaciones enteras se están muriendo de hambre sin tener la capacidad de aumentar su producción en un mediano plazo. En Colombia por el contrario, existe un gran potencial agrícola por desarrollar.

Aunque esa decisión constituye un serio reto para los colombianos, por múltiples razones el país no tendrá otra alternativa que aceptarla. Las entidades internacionales, por su parte, están listas a colaborar durante el período de transición para que Colombia aumente su producción agrícola, y pueda sustituir las donaciones externas de alimentos. Es importante anotar que, a largo plazo, el país está en capacidad de diseñar una política agrícola más racional, si eliminadas esas donaciones, se adelanta un programa de alimentación y nutrición basado en la producción agrícola doméstica.

Fomento a la producción de alimentos procesados de alto valor nutricional

La industria procesadora de alimentos desempeña papel de singular importancia, tanto en el suministro de alimentos, como dentro de la actividad industrial en general. Por una parte, alrededor del 55% de los alimentos en Colombia sufre algún proceso de transformación industrial y, por otra, la participación relativa de la industria de alimentos en el conjunto del sector industrial es una de las más altas.

El procesamiento de alimentos se lleva a cabo primordialmente en pequeñas y medianas industrias. Esta actividad ocupa un 18.9% del personal remunerado y genera el 26.8% del total del valor agregado dentro del conjunto de estos establecimientos industriales. Por esta razón, el incremento del consumo de alimentos no sólo es importante desde el punto de vista nutricional, sino

que reviste gran importancia para el conjunto de la actividad económica del país. De otro lado, en Colombia se ha desarrollado una tecnología propia, (básicamente a través del Instituto de Investigaciones Tecnológicas —IIT) adaptada a nuestras necesidades y a nuestros productos autóctonos. Desafortunadamente, esta investigación no ha tenido aplicación práctica. Las donaciones de alimentos y la política de subsidios de épocas pasadas han sido, entre otras, las causantes de ese fenómeno.

En el campo de la industrialización de alimentos se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1) Se establecerán líneas especiales de crédito a través del Fondo Financiero Industrial, el Fondo de Inversiones Privadas y el IFI, para financiar industrias de alimentos de bajo costo y alto contenido proteínico.

Se incluirán los siguientes proyectos:

- a. Producción y comercialización de pastas alimenticias enriquecidas.
- b. Producción de harinas precocidas de maíz y de arroz.
- c. Producción de harina de soya para consumo humano.
- d. Implantación del uso comercial de harinas compuestas para panificación y producción de pastas.
- e. Producción de proteínas vegetales texturizadas (alimentos procesados derivados de proteína de soya).
- f. Quizás uno de los sistemas más baratos y eficaces para mejorar la nutrición sea a través de la fortificación generalizada de ciertos alimentos producidos en pocas unidades industriales. En Colombia hay una gran posibilidad de actuar en este campo gracias al monopolio de la sal. El Plan estudia la posibilidad de fortificar la sal con hierro para atacar esta deficiencia, asocia da generalmente con la anemia. La correspondiente tecnología ya ha sido desarrollada en algunas partes del mundo.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que tiene una participación porcentual en el precio de la sal, podría subsidiar al Instituto de Fomento Industrial con ese recurso para fortificar la sal de consumo humano. También se estudiará la viabilidad, técnica y económica, de un proceso de enriquecimiento del azúcar y la panela con vitamina A.

2) Se establecerán mecanismos a través de FONADE para financiar al sector privado la elaboración de estudios de mercadeo para productos ricos en proteínas.

3) Se elaborará una ley reglamentaria de la propaganda de alimentos, para evitar distorsiones en la información y educación nutricional, o la promoción engañosa de productos con bajo poder nutritivo.

4) El Gobierno organizará una campaña masiva para educar a la población en aspectos nutricionales y para promover el consumo de alimentos nutritivos. La campaña hará énfasis tanto en productos elaborados por el sector público como por el privado, lo cual constituirá de hecho un apoyo y un subsidio significativo para los productores de artículos con ciertas características de importancia para el logro de los objetivos del Plan.

Reorganización del sistema de comercialización de alimentos

La comercialización de alimentos puede constituir un factor restrictivo de la situación nutricional de la población, si sus deficiencias resultan en limitaciones a la demanda y desestímulos a la oferta.

Una primera aproximación al problema de la comercialización consiste en examinar posibles imperfecciones del mercado. Dos de ellas son fácilmente detectables a través del análisis de precios: imperfecciones de tiempo e imperfecciones de lugar.

Las imperfecciones de tiempo, reflejadas en las variaciones estacionales de los precios, son más graves en el caso de productos perecederos (naranja, tomate y papa, por ejemplo) que en el de productos más durables o en el de los que sufren cierto proceso de transformación industrial (granos, azúcar, manteca). En lapsos relativamente cortos (1 año) se observan diferencias significativas en los precios de un mismo producto, que en algunos casos llegan hasta un 174% (la naranja en Pasto). En tanto que, por ejemplo, la misma diferencia para el precio de la manteca vegetal no alcanza al 10% en ningún lugar. La estacionalidad de los precios se agrava por la perecibilidad de algunos productos, a causa de posibles deficiencias del almacenamiento o por la prisa con que los productores, en especial los pequeños, tratan de vender sus productos inmediatamente después de la cosecha.

Las imperfecciones de lugar se ilustran por la diferenciación regional de precios. Por ejemplo, la diferencia de precios extremos de papa en 7 ciudades, para el mismo mes, va de 92 a 182%, en tanto que en el caso del arroz varía entre un 23 y un 36%. Esta diferenciación revela un alto grado de incomunicación entre las diversas regiones del país y la mayor vulnerabilidad de artículos de mucho volumen y poco valor. Un análisis de la magnitud y evolución de los márgenes de comercialización ayuda a visualizar la naturaleza del sistema de comercialización de alimentos.

Existe comúnmente la creencia de que en Colombia los márgenes de comercialización de productos agropecuarios son excesivamente altos, y de que ellos son en buena parte la razón del extraordinario aumento en los precios de los alimentos. La comparación con los márgenes de comercialización de otros productos muestra que los alimentos se encuentran cerca del promedio y, en algunos casos, por debajo.

A pesar de ello se pueden contemplar reducciones mediante disminuciones en los beneficios de algunos comerciantes o en los costos de comercialización. Estas últimas podrían provenir principalmente de: a) reducción en los costos de transporte intermunicipal y urbano; b) disminución de pérdidas físicas y e) disminución de costos unitarios como consecuencia del incremento del volumen de productos manejados por los diversos agentes de la comercialización o por integración de diversas funciones. Las ganancias comerciales posiblemente susceptibles de reducciones son las ganancias extraordinarias que resultan de posiciones monopolísticas en el mercado, o del acaparamiento y especulación.

Las características de la agricultura minifundista se reflejan en la comercialización de diversas maneras, entre las cuales caben destacarse: a) Los productos de las pequeñas fincas deben ser vendidos rápidamente después de la cosecha, bien sea por su perecibilidad o por la necesidad de pagar deudas acumuladas y satisfacer necesidades básicas. Esto disminuye la capacidad de negociación del minifundista y refuerza las oscilaciones estacionales de los precios; b)

La dispersión geográfica del gran número de unidades productoras y la topografía quebrada, típica de las áreas minifundistas, traen como consecuencia enormes costos de acopio y transporte.

El primer elemento de una política de comercialización consiste en racionalizar el mercado con el fin de obtener reducciones en los costos de comercialización y, donde sea necesario, de ganancias extraordinarias de los agentes comerciales) Simultáneamente, deben operar correctivos apropiados que aseguren el traslado al productor y al consumidor, de los ahorros obtenidos de la racionalización.

En segundo lugar, se reconoce la necesidad e importancia de algunas formas de intervención directa del Estado en la comercialización con el objeto de regular el mercado. Esta intervención debe hacerse de una manera más eficiente de lo que ha sido hasta ahora.

De acuerdo con los enunciados precedentes, se han determinado las siguientes áreas para la acción gubernamental:

1) El Gobierno estimulará la organización de los productores, en particular los pequeños y medianos, para comercializar en conjunto, a través de cooperativas u otras formas asociativas. Esto tenderá a racionalizar la fase de acopio y a centrar la oferta de productos. Este programa está acompañado de investigación y promoción de métodos sencillos de almacenamiento en las zonas productoras.

2) El mejoramiento de la comercialización en su fase rural requiere también de una adecuada provisión de vías. Se continuará la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, pero la selección de nuevas vías tendrá más en cuenta el verdadero potencial de las regiones que se pretende servir.

3) Los costos de transporte son un componente importante de los costos de mercadeo. No se trata de que el Estado entre a operar directamente servicios de transporte, pero sí que propicie acciones orientadas a eliminar el desarreglo organizacional en que éste se desenvuelve, modificando las reglamentaciones vigentes sobre empresas de transporte de carga, por ejemplo. La organización de servicios de información sobre transporte puede ser también de gran conveniencia.

4) De otra parte, se ha considerado altamente recomendable acelerar la preparación de los estudios de factibilidad de mataderos modernos en diferentes ciudades y regiones. Es necesario, sin embargo, que su construcción vaya aparejada con mejoramientos en los canales de distribución, pues la proliferación de intermediarios en el comercio de carne es evidente. También se deberá estudiar las reglamentaciones municipales sobre transporte y sacrificio de ganado, para asegurar que estas no favorezcan el encarecimiento del producto.

5) Se propiciará también una gradual pasterización obligatoria de la leche. La comercialización y el consumo de este producto básico se beneficiarían grandemente con el estímulo a la pulverización de leche fresca, en áreas de excedentes estacionales, con el fin de nivelar graves desequilibrios regionales en el abastecimiento.

6) La racionalización del mercado a nivel minorista resulta tanto de los estímulos de la demanda como de los mejoramientos en el nivel mayorista. Se continuarán y reforzarán los esfuerzos tendientes a la formación de cadenas minoristas, y a la comercialización de alimentos por parte de cadenas cooperativas, cajas de compensación y similares. El Estado utilizará los instrumentos a su alcance para inducir a estas últimas a extender su acción a los grupos de más bajos ingresos, a introducir el concepto de nutrición en sus programas de venta, y a hacer llegar su acción hasta los agricultores.

Programa nacional de educación nutricional

Si bien el consumo de alimentos se encuentra determinado básicamente por los ingresos familiares, su composición se ve afectada por los hábitos alimentarios prevalecientes, en particular por los niveles educativos y patrones culturales, creencias sobre lactancia materna y destete, así como usos higiénicos pre dominantes.

La ausencia de una adecuada educación y la predominancia de patrones culturales alimentarios que no favorecen las condiciones nutricionales de los grupos vulnerables (niños y madres embarazadas y lactantes) de los estratos más pobres constituyen, sin duda alguna, uno de los factores más influyentes en el problema de la desnutrición en Colombia. De ahí que el Programa Nacional de Educación Nutricional sea uno de los elementos del Plan.

Si bien los métodos tradicionales de educación nutricional a través del contacto interpersonal de los profesionales nutricionistas y dietistas pueden haber tenido algún éxito en la creación de conciencia sobre el problema en las comunidades en que se han llevado a cabo, es evidente que no han alcanzado un mayor éxito debido a la pequeña cobertura de estos programas, y tal limitación los hace poco eficaces para llevar instrucción a los amplios segmentos de la población rural y urbana que deben ser educados.

Las técnicas modernas de promoción y comunicación de masas plantean alternativas que pueden complementar las anteriormente mencionadas. Con este objetivo en mente se adelantarán las siguientes acciones:

1) Educación Nutricional a la comunidad a través de medios masivos de comunicación, como la radio, la televisión y los medios audiovisuales, en general) El Estado puede utilizar la radio y televisión de manera muy efectiva para estas campañas. Se llevará a cabo una cruzada nacional y regional, que busca los siguientes objetivos específicos:

- Orientar al consumidor sobre la manera más eficiente de asignar su ingreso a la escogencia de víveres a través de información directa sobre el costo y el valor nutritivo de los alimentos.
- Orientar a la familia hacia una mejor distribución intra familiar de los alimentos disponible tomando en cuenta las necesidades nutricionales de las personas más vulnerables (madres embarazadas, lactantes y niños menores de 4 años).
- Orientar a la familia sobre las diversas maneras de preparar los alimentos sin que pierdan los nutrientes durante este proceso.
- Prevenir enfermedades infecciosas, parasitarias, e intestinales de madres y niños, a fin de optimizar la absorción y utilización de los alimentos ingeridos.
- Realizar una campaña nacional que promueva el entendimiento de la importancia de la lactancia materna en la nutrición del niño hasta la edad de 1 año y que permita educar a la población acerca de los efectos nocivos del destete precoz. Este último objetivo adquiere especial trascendencia para los grupos de menores ingresos si se toma en cuenta que la alimentación prolongada del seno materno constituye, en un buen número de casos, la única posibilidad de supervivencia del infante; por otra parte, la leche materna constituye el alimento por excelencia para el niño en sus primeros 5 meses de vida, no sólo en razón de que le suministra las mejores proteínas y aminoácidos esenciales, sino en razón de que le transmite ciertas condiciones orgánicas que le protegen de diverso tipo de infecciones.

2) Educación Nutricional a través de educación no formal. Se utilizarán las promotoras rurales del Ministerio de Salud, los promotores sociales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las nutricionistas y dietistas de los Programas Integrados de Nutrición Aplicada (PINA), las mejoradoras del hogar y extensionistas de diferentes agencias del sector agropecuario y, en fin, los diferentes grupos organizados de la comunidad como elementos multiplicadores de un gran esfuerzo educativo integral alrededor de los problemas nutricionales. Esto requerirá, adicionalmente, el diseño de material educativo adecuado a los diferentes patrones regionales y locales de consumo alimentario editar los manuales respectivos y adiestrar el personal multiplicador.

3) Educación Nutricional Formativa, a diferentes niveles de capacitación profesional y técnica. Se buscará una máxima integración del sistema educativo formal al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

Se considera necesario que el Ministerio de Educación establezca como norma obligatoria el impartir educación alimentaria y nutricional a todos los estudiantes de primaria y bachillerato, así como también a aquellos de las escuelas normales, de carreras técnicas y universitarias. En las zonas rurales se dará un especial apoyo a los programas que promueven la educación a través de huertas escolares.

El Ministerio de Educación y los organismos pertinentes de este sector, ICFES y COLCIENCIAS, propiciarán, en coordinación con las universidades y con el ICBF, la reestructuración académica y nutricional de las profesiones directamente relacionadas con el problema alimentario y nutricional, buscando adaptarlas a las necesidades reales del país y a la ejecución del presente Plan.

Se auspiciará, finalmente, dentro de este programa el diseño y publicación de material educativo destinado a enseñar y a divulgar conocimientos sobre alimentación y nutrición a todos los niveles.

4) Programas que favorecen una mejor utilización biológica de los alimentos ingeridos. Cualquier intento de mejorar las condiciones nutricionales de una población fracasa si no se previene y trata, paralelamente, cierto tipo de enfermedades que impiden una óptima absorción y aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos (diarreas, enfermedades parasitarias e intestinales e infecciosas en general). Dicha prevención y trata miento gozará, por tanto, de una alta prioridad presupuestal y operativa dentro del sector salud. En este sentido, se consideran fundamentales los Programas de Saneamiento Ambiental y de disponibilidad de agua potable.

En el pasado, el Gobierno Nacional ha hecho un gran esfuerzo por aumentar la cobertura de los sistemas públicos de acueducto y alcantarillado. No obstante, debido a problemas de organización y costos de los recursos externos, no ha sido posible hasta ahora financiar los acueductos de las ciudades y poblaciones con menor capacidad de pago ni el suministro de agua potable en el sector rural. El Plan de Alimentación y Nutrición plantea una acción concreta en estos campos, hasta ahora relativamente abandonados.

Los proyectos de acueductos rurales permitirán realizar pequeñas obras que den acceso a la población campesina a fuentes de agua, sin necesidad de recorrer largas distancias para obtenerla, y establecer un sistema periódico de análisis de su calidad como medida sanitaria, pues no es posible el tratamiento permanente de todas las fuentes de agua del sector rural.

El PAN se propone apoyar el programa de “Promotoras Rurales de Salud” (MINSALUD), que cumple relevante papel en actividades de educación, promoción de demanda de servicios y prestación de acciones mínimas de salud, dirigidas a la protección de la mujer y el niño, los grupos precisamente más vulnerables a la desnutrición.

En razón del entrenamiento polivalente de las promotoras en prevención y atención de salud, se plantea como una factibilidad inmediata utilizar este personal en un vasto programa de promoción nutricional, mediante la ampliación de su jornada laboral, el incremento del número de promotoras rurales, y la apertura del programa en las zonas marginadas de las principales ciudades del país.

La ampliación de puestos de salud, y el entrenamiento de personal paramédico que garantice su funcionamiento hacen par te del Plan de Alimentación y Nutrición, entre otras razones, porque estos son los puntos de contacto directo con las madres y niños.

Programa de distribución subsidiada de alimentos

El Plan se propone también solucionar el problema de la desnutrición en la población más necesitada, la cual se ubica en las capas más pobres —del 10 al 20% de la población— por ser el ingreso el factor limitante para una adecuada nutrición. Dentro de esta población los niños menores de dos años, las madres embarazadas y las lactantes conforman los grupos más expuestos al riesgo, por las razones antes expuestas.

Sin embargo, a través de un manejo de variables económicas que tienen que ver con el conjunto de la población y no con grupos específicos, resulta muy costoso solucionar el problema de nutrición de este grupo. La producción de un alimento, por ejemplo, no se aumenta sólo para niños de dos a cinco años, sino para toda la población demandante. De ahí que sea necesario distinguir entre una estrategia general, que alcanza a una parte amplia de la población, y un grupo de acciones que buscan proteger directamente a los grupos más vulnerables.

Como se puede deducir de lo expuesto anteriormente, una buena parte de los programas esbozados sólo alcanzará su pleno desarrollo a un mediano y largo plazo, y sus efectos sobre el nivel nutricional del pueblo colombiano no empezarán a percibirse hasta pasados varios años desde su iniciación. Aún entonces, no afectarán a toda la población necesitada.

Muchas personas seguirán, pues, sufriendo las consecuencias de la desnutrición, con un costo difícil de justificar en términos humanos. Por esta razón, un programa de alimentos subsidiados para la población más vulnerable es esencial para elevar su estado de nutrición.

El programa de distribución de alimentos que en seguida se describe aspira, entonces, a llegar precisamente a estos grupos, y por lo tanto implica dos mecanismos de distribución:

a) El primero se encamina a suplementar la dieta de los niños menores de dos años, a través de la distribución directa de los alimentos.

b) El segundo consiste en la asignación y repartición de cupones a madres embarazadas y lactantes para adquirir los productos seleccionados (pastas alimenticias fortificadas con pro teínas y mezclas vegetales). Se espera que, al mejorar su propia condición nutricional, las madres podrán

mejorar la del niño, a la vez que se les facilita la consecución de alimentos suplementarios para el infante durante la lactancia.

Uno de los programas tradicionales en el campo de la distribución directa es el de apoyo nutricional a menores a través de las escuelas primarias, centros de salud, sala-cunas y centros del ICBF. Estos constituyen puntos ideales de contacto para los suplementos nutricionales a niños de familias de bajos recursos y también para los programas educativos en nutrición. A través de estos mecanismos Institucionales no solo es posible (brear hábitos alimenticios adecuados y acostumbrar a la población a utilizar mezclas vegetales y otros alimentos de alto poder nutritivo sino que también se facilita la ejecución de programas de educación nutricional para las madres.

En el caso de la escuela primaria, el apoyo nutricional también tiene un impacto directo sobre la calidad de la enseñanza. En primer lugar, en las áreas rurales en general el niño tiene que caminar largas distancias para llegar a la escuela, consumiendo así mucha energía que debe ser repuesta mediante el consumo de alimentos suministrados por el restaurante escolar, para garantizar su normal rendimiento. Por otra parte, la comida que se da en la escuela es uno de los incentivos más claros para que los padres manden al niño a estudiar. Enviar al hijo a la escuela tiene un costo, pues se pierde el trabajo casero de este, y por ello en el sector rural es frecuente que los padres no insistan en la educación de sus hijos. Si al niño se le suministran alimentos en la escuela, el ahorro de la familia puede compensar el costo de no tener el trabajo del menor.

Desafortunadamente, organizar restaurantes escolares no es fácil. Es necesario sistematizar la distribución de los alimentos, entrenar a los maestros, prepararlos y vigilar la ejecución del programa. También habrá que adquirir los alimentos y vender los a precios subsidiados a los niños. Dentro del Plan de Nutrición se plantea una inversión en infraestructura para distribuir estos alimentos y organizar el manejo, vigilancia y evaluación del programa. El subsidio a los alimentos repartidos tiene que venir del presupuesto nacional en el caso de la escuela primaria, y de la Ley 27 de 1974 en el caso de los alimentos distribuidos a través de los Centros de Atención Integral al Preescolar.

Por razón de los recursos limitados del presupuesto, los programas de restaurantes en la escuela primaria se concentrarán en el sector rural, donde el beneficio de esta acción es más claro en términos de rendimiento del niño y de la retención escolar. Pero el mayor esfuerzo de apoyo institucional se hará entre niños menores de siete años, tanto en el campo como en la ciudad, en desarrollo de la citada ley.

Para que tengan un real efecto, los programas de suplementación de alimentos deberán combinarse con ciertos servicios mínimos de salud, enderezados a solucionar muchas de las enfermedades que causan o que son el resultado de la desnutrición del niño.

Parte de esta infraestructura ya existe, o está en proceso de formación. Adicionalmente será necesario ampliar las facilidades existentes. Existen fuentes para financiar el entrenamiento del personal y la dotación de los nuevos puestos de salud.

Para evitar los efectos adversos de regalar los alimentos, se subsidiará parte del costo de compra de los suplementos alimenticios, o se ofrecerán como parte de un paquete integral de salud.

Vale la pena anotar que dentro de este paquete se incluirán instrucciones sobre nutrición para las madres.

Aunque se espera que las campañas masivas de educación nutricional tengan efectos favorables sobre toda la población, estas tendrán que complementarse con la instrucción de persona a persona.

Distribución de alimentos mediante la asignación de cupones

La segunda faceta del programa de distribución de alimentos consiste en cupones a las madres embarazadas lactantes a través de los centros y puestos de salud.

Los cupones tendrán un valor específico y servirán única mente para pagar parte de los productos distribuidos a través de las redes comerciales existentes en el país o a través de la infraestructura pública, Centros de Atención Integral Preescolar y otros centros del ICBF. Los productos así subsidiados serían: mezclas vegetales con alto contenido proteínico y pastas alimenticias enriquecidas con proteínas. De esta manera se podrá ofrecer alimentos de alto valor nutricional a precios subsidiados a los grupos más vulnerable y a la vez se estimulará la producción y comercialización de estos productos por parte del sector privado.

Se considera que sólo las empresas privadas pueden generalizar el reparto en todo el territorio nacional de estos alimentos a través de la red comercial de tiendas y almacenes, y que un programa de cupones, como el propuesto, le garantiza un mercado a estos productos. Esto constituirá estímulo muy eficaz para la producción de los alimentos anteriormente mencionados. La ejecución del programa requiere, en primer término, ampliar la infraestructura de distribución existente, al igual que la de la administración. En segundo término, el aumento en la demanda de alimentos comprados por el Estado tendrá que suplirse con incrementos inmediatos en la producción agropecuaria y en su industrialización. Esta condición, al mismo tiempo, servirá de incentivo para lograr una oferta suficiente de alimentos sin procesar e industrializados, supuesto necesario para el funcionamiento de los programas del Plan de Alimentación y Nutrición. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que los programas de repartición directa no siempre llegan a los niños menores de dos años. De ahí que se haya buscado no concentrar la atención exclusivamente en los sistemas de suplementación nutricional, aunque este haya sido en el pasado el principal componente de los programas de nutrición.

Evaluación y vigilancia del plan

Al evaluar los diferentes programas y proyectos de nutrición incluidos en el Plan, deberá determinarse el grado en que se alcancen los respectivos objetivos y metas dentro de un plazo determinado. La evaluación deberá ser un proceso continuo, lo que implica el examen periódico de los esfuerzos realizados en la ejecución de los proyectos, programas y actividades; de los obstáculos operacionales encontrados y finalmente, de los cambios o resultados alcanzados con respecto a la situación original. Este análisis permitirá realizar los ajustes necesarios y reformular los sistemas y planes de ejecución para el período siguiente. Como la realización del presente Plan requiere distintos componentes sectoriales, se establecerá un sistema coordinado de evaluación, con base en indicadores específicos para cada área.

9

PROGRAMAS DE SALUD Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

Introducción

Dada, la estrecha relación que existe entre los diversos problemas sociales en los campos de la salud, la educación y la nutrición, se ha enfocado su solución en forma integral a fin de lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y el cumplimiento de los objetivos propuestos. Este enfoque permite establecer por ejemplo, que los problemas del sector salud no dependen tan sólo de los esfuerzos que realice el sector en particular, sino también de la participación adecuada de los de más sectores dentro de sus propias esferas de acción.

En este orden de ideas, las políticas que se proponen para el sector salud están estrechamente relacionadas con las que se establecen dentro del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, el Programa de Desarrollo Rural Integrado, el Plan del Sector Educativo, la Política de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas y demás políticas del presente Plan.

La actual administración es consciente de la importancia que tienen para el desarrollo del país las inversiones destinadas a mejorar la salud, por ser una forma de contribuir al bienestar de las gentes y, además, porque reconoce que el principal recurso de una sociedad es su capital humano. Precisamente, los altos índices de enfermedades en la población reducen sustancialmente el potencial productivo de la fuerza de trabajo y tienen repercusiones negativas en el desarrollo de las futuras generaciones.

Por esta razón, y dadas las altas tasas de morbilidad y mortalidad en la población infantil, el Gobierno ha considerado a los niños como un objetivo fundamental de su política social y, obviamente, debido a la importancia que tiene el proceso de gestación en el desenvolvimiento físico e intelectual de los seres humanos, el Plan considera también a las mujeres embarazadas como una prioridad de su estrategia.

El factor demográfico es uno de los aspectos fundamentales de una política integral de desarrollo y en este sentido, se facilitará la información y medios necesarios para que toda pareja e individuo decida libre y responsablemente sobre el número de sus hijos.

De otro lado, es importante anotar que la mortalidad en el país ha venido disminuyendo fundamentalmente como resultado de los programas preventivos de saneamiento ambiental e inmunización y, en menor grado, del aumento en la accesibilidad a las instituciones que prestan servicios generales de salud.

Estas circunstancias unidas al hecho de que el país aún presenta síntomas de enfermedades originadas en deficientes condiciones sanitarias, hacen que el suministro de agua potable y alcantarillado, las campañas de vacunación y la educación en aspectos relacionados con la salud y la nutrición constituyan programas de la más alta prioridad. Esto es, de un acertado diagnóstico de la situación de salud del pueblo colombiano, se deriva la necesidad de ampliar los

programas de medicina preventiva acompañados de un uso más racional de las inversiones del Estado en tratamiento de enfermedades.

Naturalmente dentro de todo este esquema de racionalizar el uso de los recursos del Estado se debe resaltar la implantación del Sistema Nacional de Salud, por medio del cual se coordinan todas las instituciones, agencias u organismos que prestan servicios de salud a la comunidad. Este instrumento se entiende como un conjunto de elementos y mecanismos a través de los cuales se organizan los recursos humanos y la capacidad instalada, con el objetivo primordial de aumentar los servicios y mejorar la calidad de los mismos.

Diagnóstico

No obstante los logros alcanzados a través del tiempo, las condiciones de salud de un amplio sector de la población colombiana son de características alarmantes. Los tradicionales problemas de desnutrición y enfermedades infecciosas continúan siendo las causas predominantes de la morbilidad y de la mortalidad especialmente en los grupos de menor edad.

Del total de muertes en el país, el 43.1% ocurre en niños menores de cinco años que constituyen el 18% de la población. Las defunciones de los niños menores de un año, sin tener en cuenta el sub-registro, ascienden al 27.6% del total a pesar de que sólo representan el 3.9% de la población.

La falta de una adecuada provisión de servicios sanitarios tiene graves repercusiones sobre los estados de salud, puesto que el 50% de las enfermedades contagiosas son transportadas por el agua y son precisamente enfermedades en gran parte de origen hídrico, tales como la gastroenteritis y las diarreas, las principales causas de muerte hasta los 15 años. Esta situación afecta básicamente a las zonas rurales debido a que sólo el 29% de estas cuentan con servicio de agua potable, mientras que en las zonas urbanas el 73% de la población dispone de este servicio.

Es importante resaltar la íntima relación que existe entre el problema anteriormente descrito y la desnutrición. En efecto, las enfermedades infecciosas dificultan la absorción de los alimentos y agravan la desnutrición y, a su turno, la persona desnutrida se enferma más fácilmente y tiene menores posibilidades de mejorar su estado de salud.

En cuanto se refiere a servicios de atención médica y hospitalaria, el sector privado atiende un 15% de la población y las instituciones de seguridad social el 10%. Correspondería al Ministerio de Salud y sus agencias la atención del 75% restante; sin embargo, su cobertura actual alcanza solamente a un 39%.

La capacidad hospitalaria en el país es de 46.625 camas con una tasa de ocupación promedio del 60.8%. Este índice varía entre 14% en los hospitales pequeños de menos de 10 camas (básicamente rurales) y 82% en los grandes, con más de 500 camas. Este bajo grado de utilización indica la existencia de factores tales como deficiencias en la comunicación, mala localización de los servicios, desconocimiento de su existencia, de la atención y fallas en la administración.

A pesar de que existen en el país más o menos 12.000 médicos (1 por cada 2.000 habitantes) el problema fundamental radica en su mala distribución geográfica, con una

concentración del 74.2% en las capitales de departamento, cuya población es aproximadamente un 35% del total del país. En cuanto se refiere al recurso odontológico y de enfermeras, la distribución geográfica es similar a la descrita para el recurso médico pero su disponibilidad es aún más baja. Aunque se han hecho esfuerzos sustanciales en la formación y capacitación de personal paramédico y auxiliar, los programas sólo cubren una tercera parte de la población rural.

El diagnóstico aquí descrito refleja de manera muy general algunos aspectos de la situación de salud del país. En síntesis, la mitad de la población no tiene acceso a atención médica, como lo indica el hecho entre otros, de que el 40% de las defunciones no tienen la respectiva certificación.

Políticas

Como políticas para el Sector Salud el Gobierno Nacional ha identificado las siguientes:

1) Aumentar la cobertura de los servicios de salud con prioridad en el grupo materno-infantil considerado como el más vulnerable de la población. Esto con el objetivo primordial de reducir la mortalidad y la morbilidad del niño, especialmente en las edades de mayores exigencias para su desarrollo.

2) Disminuir la brecha que en materia de servicios relacionados con la protección de la salud separa aún a las poblaciones rurales de las urbanas.

3) Disminuir la morbilidad causada por enfermedades infecciosas y parasitarias, mediante el incremento de los programas de medicina preventiva, con énfasis en el suministro de agua potable, alcantarillados y campañas de vacunación) Se fomentará la educación sanitaria con el fin de que la comunidad se informe sobre las enfermedades, el cuidado de la salud y los sistemas preventivos y de atención médica.

4) Utilizar al máximo la capacidad hospitalaria existente en el país para aumentar y mejorar los servicios de recuperación de la salud. Se buscará dotar todas estas instituciones con recursos humanos y demás elementos indispensables para su funcionamiento.

5) Aumentar la formación del personal paramédico y auxiliar a un nivel tal que sea posible delegarle la prestación del mayor número de servicios básicos de salud, con una adecuada supervisión que garantice la calidad de los mismos.

6) Coordinar todas las instituciones que de manera desarticulada e inconexa trabajan en busca del mejoramiento de la salud, con el fin de evitar en todas las formas posibles la duplicación de acciones y la dispersión de recursos físicos y humano Vale la pena destacar la nueva legislación que se ha dictado para conformar el Sistema Nacional de Salud, la cual facilitará la consecución de este punto de política.

7) Integrar los esfuerzos del Sector Salud con los de los demás sectores para lograr una mejor contribución al desarrollo social y económico del país.

Las anteriores consideraciones no significan que el Gobierno destinará única y exclusivamente sus esfuerzos a los grupos, áreas o sectores allí establecidos, con el abandono de otros objetivos diferentes a los arriba enunciados. Lo que se quiere significar es que un volumen adicional de recursos humanos, técnicos y financieros se destinará a las áreas escogidas en una proporción mayor a la que se venía asignando históricamente.

Instrumentos

Como instrumentos básicos para llevar a cabo los lineamientos de política anteriormente expuestos el Gobierno cuenta con:

1) El Sistema Nacional de Salud establecido por el Decreto- Ley 056 de 1975, que tiene como eje central la regionalización de servicios con niveles de atención médica claramente definidos y tendrá cuatro niveles: rural, local, regional y universitario. La dotación de recursos humanos y técnicos así como la capacidad de prestación de servicios, se incrementa paulatinamente desde el nivel rural cuya unidad básica es un promotor de salud, pasando por el nivel regional en donde se cuenta con personal médico y paramédico especializado en algunas áreas básicas, hasta el nivel universitario que dispone de personal altamente especializado. Se busca una utilización más eficiente de los recursos mediante la remisión del paciente al nivel que le corresponda de acuerdo a su estado de salud. Así se evita la innecesaria congestión que se presenta en los centros hospitalarios de los niveles más elevados por pacientes con patologías que pueden ser atendidas en los niveles más bajos.

2) El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición que por sí solo es toda una estrategia de desarrollo. Sus programas y proyectos ya han sido descritos en el capítulo anterior.

3) El Plan de Inversiones en Acueductos y Alcantarillados, elaborado para el período 1975-1978. Este se dirige fundamentalmente a la población colombiana de bajos ingresos, que difícilmente lograría este beneficio por autofinanciación de las obras. El Plan estimulará el auto desarrollo de los organismos regionales encargados de la prestación de los servicios, sobre la base de una descentralización administrativa que propicie la participación local en el planteamiento y solución de sus problemas.

4) La Ley 27 de 1974 mediante la cual se crean los centros de atención integral al preescolar, para los hijos de los emplea dos públicos y de los trabajadores oficiales y privados, tiene como objetivo el lograr un mejor desarrollo biológico, psíquico y social de la niñez colombiana. Estos programas y servicios se extenderán a la población menor de 7 años proveniente de trabajadores independientes y de padres que se encuentran en estado de desempleo. Los centros contarán con personal idóneo que garantice una prestación eficiente de los servicios y serán unidades operativas de enlace entre la comunidad y el Estado para campañas relacionadas con la salud y la nutrición.

5) Fortalecimiento de los hospitales a través de las transferencias de fondos provenientes de los impuestos a las ventas de licores y de las loterías. Se presentarán medidas legislativas con el fin de destinar a los servicios de salud los fondos obtenidos de las loterías, evitando que el juego se traduzca en beneficio de los empresarios. Se prevé la implantación de tarifas progresivas para el cobro de servicios a fin de que las personas paguen de acuerdo a su nivel de ingreso.

6) El Programa de Desarrollo Fronterizo cuyo objetivo primordial es la incorporación de las zonas limítrofes al proceso de desarrollo socio-económico del país y contempla vacunaciones masivas, la construcción y dotación de puestos y centros de salud, de acueductos y alcantarillados rurales y la provisión de agua potable a la población dispersa.

Programas del sector de acueductos y alcantarillados

Mediante el Plan de Inversiones en este sector para el período 1975-1978, el Gobierno Nacional busca beneficiar a una gran parte de la población del país, principalmente en los niveles de bajos ingresos, cuyas necesidades de acueducto y alcantarillado son las más apremiantes.

En el planteamiento del Plan de Alimentación y Nutrición se destaca, como uno de los aspectos primordiales, la necesidad de construir o adecuar los suministros de agua, tanto en forma

cuantitativa como cualitativa, dado que cualquier programa de este tipo fracasará si la población es vulnerable a las enfermedades transmitidas por el agua, y puede darse el caso de que las precarias condiciones de salud le impidan asimilar debidamente los alimentos mejorados que pudieran ponerse a su alcance.

El Programa de Desarrollo Rural Integrado tendrá también sus repercusiones favorables en el sector sanitario, a medida que se vayan ejecutando cada una de las etapas previstas. El sector afronta restricciones para su desarrollo. Dentro de la gama de los servicios públicos es quizá el que presenta la más baja tasa de recuperación de las inversiones y solamente en muy pocos sistemas se pueden lograr grados de rentabilidad que conduzcan a una autofinanciación para su mantenimiento y ensanche. Por esta razón se requiere un aporte muy significativo del Estado.

Las restricciones de orden institucional se refieren principal mente a la convergencia del proceso decisorio al nivel central, con el consiguiente marginamiento de las autoridades locales y de la comunidad en el planteamiento y solución de sus propios problemas. Los servicios de acueducto y alcantarillado son prestados en el país, básicamente por el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), por el Instituto Nacional de Salud (INAS) y por las Empresas Públicas Municipales.

Operan además en el Sector, en menor proporción entidades como: Corporaciones Regionales (C.V.C., C.A.R., C.D.M.B.), I.C.T., INCORA, FEDECAFE y algunos municipios independientes.

El INSFOPAL atiende las poblaciones con más de 2.500 habitantes. Opera a nivel departamental y local a través de las sociedades anónimas llamadas ACUAS, las direcciones seccionales y las oficinas o agencias locales. Es responsable además del control normativo, asesoría, vigilancia y coordinación de los organismos encargados de la prestación de estos servicios.

El INAS ejecuta el programa de Saneamiento Básico Rural, a nivel departamental, a través de seccionales, dando solución a los problemas de acueducto y alcantarillado en las comunidades de menos de 2.500 habitantes. Las Empresas Públicas Municipales tienen ámbito municipal y generalmente atienden varios servicios del municipio (acueducto, alcantarillado, teléfonos, aseo, mataderos, escuelas, etc.).

La coordinación de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo se hace a través del Departamento Nacional de Planeación. La fijación de las políticas tarifarias y la aprobación de las modificaciones de tarifas solicitadas corresponde a la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos.

En el país, 15.6 millones de habitantes localizados en poblaciones con más de 2.500 habitantes son atendidos en un 60% por Empresas Públicas Municipales y en un 40% por el INSFOPAL.

El grado de cobertura de agua potable para las Empresas Públicas varía entre 53 y 95% y la media puede ser aproximadamente de 70%. En alcantarillado, para este mismo grupo de empresas, varía entre el 14 y 99% y en término medio el porcentaje es de 50%.

En las localidades a cargo del INSFOPAL, la cobertura del agua potable varía entre un 35 y 70% para las poblaciones de más de 15.000 habitantes. Para las poblaciones de menos de 15.000 habitantes se encuentran coberturas aún menores. En alcantarillado para este grupo de localidades la situación es más crítica.

Las localidades de menos de 2.500 habitantes, en donde la prestación del servicio está a cargo de INAS, la cobertura de suministro de agua (no necesariamente potable) alcanza el 45% y el servicio de alcantarillados es de un 15% aproximadamente. A pesar de estos porcentajes, no es difícil encontrar localidades que carecen totalmente del servicio.

El déficit de cobertura en estos servicios demanda inversiones del orden de 1.300 millones de pesos anuales durante los próximos cinco años, para alcanzar una cobertura del 85%.

Como políticas para el Sector Acueductos y Alcantarillados el Gobierno Nacional ha identificado las siguientes:

1) Alcanzar y mantener niveles adecuados en cuanto a la calidad del servicio y población atendida con sistemas de acueducto, con miras a proporcionar mejores condiciones sanitarias que eleven el estado de salud y estimulen el desarrollo general del país y que sean compatibles con las condiciones socio-económicas de la comunidad.

2) Proveer simultáneamente a la población del país de sistemas adecuados de alcantarillado y disposición final de aguas servidas, en forma tal que se protejan las fuentes hídricas de la contaminación de las aguas negras, la cual puede impedir su utilización actual o futura por parte de la comunidad.

3) Permitir el acceso de la población campesina a las fuentes de agua, sin necesidad de recorrer largas distancias para obtenerla, y establecer un sistema periódico de análisis de la calidad del agua como medida sanitaria.

El Gobierno Nacional llevará a cabo los lineamientos de política expuestos, estimulando el auto desarrollo de los organismos encargados de la prestación de los servicios con base en una descentralización administrativa responsable, para lo cual se hará la reforma requerida por el INSFOPAL. También se buscará la activa participación de las comunidades a fin de conseguir soluciones acordes con las necesidades de los beneficiados y la permanente colaboración de las gentes para resolver los problemas de sus servicios, dentro de un sano equilibrio regional de desarrollo y teniendo en cuenta los factores socio-económicos de las diferentes regiones.

Se implantarán prácticas modernas de administración y políticas adecuadas en el campo operativo y financiero para mejorar substancialmente los organismos del sector. Se debe obtener la autosuficiencia financiera global de los sistemas en las áreas urbanas mayores y medianas en donde las características de la población y de los sistemas permitan una comercialización adecuada del servicio.

10

PROGRAMAS DE INTEGRACION DE SERVICIOS Y PARTICIPACION COMUNITARIA EN ZONAS MARGINALES URBANAS

Introducción

El fenómeno de la marginalidad urbana se ha enfocado tradicionalmente como un problema eminentemente físico; es decir, deterioro urbano, déficit de los servicios públicos, invasiones y escasez de vivienda. Como resultado de esta apreciación, las soluciones que se han planteado buscan, ante todo, el mejoramiento de las áreas de tugurios mediante programas de erradicación, planes de vivienda e instalación de los servicios públicos.

De un tiempo para acá ha comenzado a entenderse que, si bien es cierto que existen notorios problemas de deterioro físico, la marginalidad es fundamentalmente una condición social resultante de la falta de acceso a los servicios de educación y salud, y de la falta de oportunidades de empleo para un amplio sector de nuestra sociedad urbana; todo lo cual tiene obviamente hondas repercusiones económicas y sociales que se traducen en la no incorporación de un grupo cada vez mayor de gentes a los beneficios del desarrollo económico.

En Colombia la población urbana marginada está creciendo aceleradamente por la alta tasa de natalidad de las familias urbanas de bajos recursos y por los movimientos migratorios producidos por un creciente desequilibrio entre el campo y la ciudad. Sin embargo, la ciudad no ha tenido capacidad para responder a las necesidades de servicios sociales generados por una fuerza de trabajo engrosada por los migrantes y menos aún ha satisfecho sus aspiraciones de empleo ni las crecientes demandas por servicios públicos. En consecuencia, surgen “los barrios nuevos”, ilegalmente establecidos. Estos barrios, además de no solucionar el problema de los marginados se constituyen en factor que impide el crecimiento ordenado de la ciudad.

No hay centro urbano que no esté afectado en su estructura por esta realidad. El Gobierno Nacional es consciente de esta situación y por ello ha querido emprender programas, tanto en el sector rural como en el urbano, que tienen como objetivo mejorar el nivel de vida de los grupos involucrados en el problema de marginalidad. Uno de estos programas es el denominado Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas, cuyas características se describen en este capítulo.

Este programa acepta como premisa fundamental el que la población marginada puede incorporarse a los beneficios del desarrollo si se ataca el problema en forma integral y coordinada; entendiéndose como enfoque integral aquel que contempla acciones de salud, capacitación, empleo, servicios comunitarios, actividades culturales, recreacionales, vivienda y servicios públicos.

Pero no basta con planes técnicamente estructurados, si la comunidad no se siente estimulada a participar en la solución de sus propios problemas. Por tal razón, los organismos del Estado involucrados en el diseño y ejecución del programa deberán tener en cuenta la participación que se logra a través de la organización y promoción social.

Descripción del programa

El Programa de Integración de Servicios en Zonas Marginadas busca iniciar un mejoramiento en las condiciones de vida de uno de los grupos más pobres de la sociedad mediante la utilización racional del potencial humano de la comunidad, y mediante la prestación efectiva de los diferentes servicios sociales, públicos y comunales, que ofrece el Estado. La situación de deterioro social actual se atacará de tres maneras:

1) Protegiendo a la familia mediante la atención preferencial a la infancia y a la juventud a través de servicios pre-escolares para niños de 0 a 7 años, servicios escolares para la población de 7 a 14 años y una acción estatal en los campos de la cultura, la salud, la nutrición, la recreación y el deporte.

2) Incrementando el ingreso familiar a través de la creación de empleo, la capacitación y la organización de empresas individuales o comunitarias.

3) Mejorando las condiciones físicas e higiénicas de la vivienda a través de un fondo de mejoramiento habitacional que facilite el crédito para vivienda de los habitantes de los tugurios. En forma simultánea se emprenderán proyectos de prestación de servicios públicos mínimos, especialmente agua potable y alcantarillado.

Para lograr estas metas se proponen la creación de Centros de Desarrollo Vecinal (CDV) y Bancos de Trabajo.

Centros de Desarrollo Vecinal. Son las unidades operativas de prestación de servicios a la niñez, a la familia y a la comunidad en general en forma integral y coordinada. Puede existir una instalación física especialmente construida para la ubicación de los diferentes servicios, o estos, existir físicamente separados pero dentro de un radio de influencia claramente determinado y operando de acuerdo a una programación previamente estructurada.

En los CDV se integrarán los servicios de salud y educación, fortalecidos para procurar una atención eficiente y una cobertura mayor. Los servicios comunitarios de carácter cultural, recreacional y nutricional dependerán de las características de la comunidad y de la expresión prioritaria de sus necesidades. Un CDV prestará básicamente los siguientes servicios:

- Educación. Incluye las acciones en el campo pre-escolar, de educación primaria, de capacitación formal vocacional y de educación.
- Salud. Comprende los servicios de atención médico-preventiva. Eva, servicios odontológicos y servicios materno-infantiles, a través de un centro de salud.
- Servicios comunitarios. El CDV contará con espacios e implementos para desarrollar diversas actividades dentro de la concepción de atención múltiple a la comunidad. Estos servicios son los siguientes: cafetería y restaurantes escolares, biblioteca y sala de lectura, servicios de extensión social, salón múltiple comunal, mercado cooperativo y actividades recreacionales y deportivas.
- Bancos de trabajo. Estos constituirán el principal mecanismo de creación de empleo dentro de los Centros de Desarrollo Vecinal. Su objetivo fundamental es proporcionar, median te una organización flexible y práctica, herramientas, equipo, materiales y la asesoría técnica necesarios en el desempeño de actividades para las cuales se ha capacitado a la fuerza de trabajo. Este programa se coordinará también con cursos de capacitación en programas

preparados para tal efecto. En apoyo al objetivo de aumentar el empleo, los CDV actuarán como bolsas de empleo a nivel de la zona cubierta, sirviendo como intermediarios de información y orientación entre empleadores y trabajadores. Tendrán, además, la función de canalizar créditos menores para la con formación de empresas individuales o comunitarias. La dotación en herramientas y equipos conformará el capital inicial de un Fondo Rotatorio para Empleo en cada Banco de Trabajo. Estos serán así un instrumento para acrecentar y estabilizar el ingreso familiar y un mecanismo de promoción del ahorro individual y colectivo en la medida en que las empresas comunitarias puedan capitalizarse.

Para lograr una eficaz realización del Programa será necesario coordinar las instituciones gubernamentales con la comunidad y fijar un orden de prioridades en cuanto a las áreas de proyectos y de las acciones a ejecutar.

Metodología de selección

Condición indispensable para la realización del Programa en las diferentes ciudades es el conocimiento de la realidad del fenómeno de marginalidad y de la jerarquía e importancia de cada ciudad como polo de atracción, su potencial económico, su equipamiento, el tamaño de su población y su capacidad de generar empleo.

Pan tal efecto, se ha tomado como base la jerarquización de los 58 principales centros urbanos del país realizada por la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación. Dentro de estos 58 centros se efectuó una preselección con criterios que tuvieron en cuenta, entre otros, los siguientes factores: tamaño de la población, indicadores socio económicos y de infraestructura, localización e importancia regional de los centros y el grado de protección o desprotección institucional.

De acuerdo con las anteriores consideraciones se han seleccionado como posibles áreas de proyecto las ciudades intermedias cuya población oscila entre 50.000 y 400.000 habitantes, de las cuales 16 son capitales de departamento. No se incluyeron en esta preselección a Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla por las siguientes razones:

a) Aún cuando en estas ciudades se presenta en una dimensión mayor el fenómeno de la marginalidad, también es cierto que estos centros urbanos gozan de mayor protección institucional, tienen mecanismos propios de desarrollo urbano y mejores posibilidades y alternativas de financiar sus propios programas.

b) La acción del Estado se ha concentrado tradicionalmente en estas cuatro grandes ciudades y es necesario distribuir más equitativamente la inversión pública.

c) Es indispensable orientar los flujos migratorios hacia las ciudades intermedias y los centros locales a través de incentivos que alivien la presión demográfica sobre las cuatro grandes ciudades. En tal sentido, debe haber una provisión adecuada de servicios en las ciudades intermedias que respondan a las aspiraciones y necesidades más urgentes de los migrantes.

En la jerarquización de las ciudades intermedias se tuvieron en cuenta indicadores correspondientes a diversos aspectos del desarrollo que muestran la importancia de cada uno de los

centros urbanos dentro de la estructura regional del país. Sin embargo, como el propósito del presente Programa es contribuir a solucionar una situación de características negativas como es la marginalidad urbana, fue necesario medir los niveles de sub normalidad en estas ciudades. Con este propósito se seleccionaron cuatro grupos de índices y, utilizando las estadísticas disponibles, se estableció una jerarquización de la cual se obtuvo una selección final de centros urbanos por niveles de marginalidad, así: Cúcuta Villavicencio, Valledupar, Ibagué, Sincelejo, Barrancabermeja, Montería, Neiva, Pereira, Girardot, Cartago, Bucaramanga, Armenia, Tulúa, Pasto, Manizales y Santa Marta.

Sin embargo, los criterios de selección que permitieron clasificar los centros anteriormente enumerados deben interpretarse sólo como marco de referencia en la selección final. Por esta razón, y teniendo en cuenta que dentro de los 58 centros urbanos que contempla la jerarquización inicial existen protuberantes problemas de marginalidad y tomando en consideración los criterios de una equitativa distribución regional y promoción del desarrollo fronterizo, se han incluido seis centros urbanos que, aunque no están en el grupo de ciudades intermedias, tienen especial importancia como polos de desarrollo. Estos seis centros son: Tumaco, Sabanalarga, San Andrés (Islas), Quibdo, Maicao y Turbo.

No es aconsejable en esta primera etapa ampliar el cubrimiento del Programa a todos los 58 centros urbanos de la jerarquización antes mencionada, ya que la dispersión de los recursos financieros del Programa no permitiría llevar a cabo soluciones significativas en todos y cada uno de ellos. En la mayoría de los centros urbanos no seleccionados el fenómeno de marginalidad no se presenta con la misma gravedad con que se da en las ciudades seleccionadas; en algunas de las cuales las condiciones de deterioro social son alarmantes. Las ciudades no incluidas requieren en la mayoría de los casos otros tipos de acciones de desarrollo. Sin embargo, a medida que el avance del Programa lo permita, y se haya comprobado el éxito de sus objetivos, se irá ampliando la cobertura a nuevos centros con nuevos recursos internos y externos.

Organización administrativa

Para la ejecución del Programa de Integración de Servicios en Zonas Marginales Urbanas se prevén dos niveles de decisión. Uno de orden nacional, cuya responsabilidad estará a cargo de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia. Corresponderá a esta oficina la coordinación inter-institucional, la obtención de los recursos específicos para el Programa, el establecimiento de las prioridades para la ejecución de los proyectos y la fijación de las responsabilidades de cada entidad participante.

Para este fin la Secretaría de Integración Popular contará con la asesoría técnica del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Desarrollo Social será la encargada de ejecutar los trabajos que la Secretaría señale.

A nivel local se contempla una coordinación interinstitucional que cubija básicamente a las entidades participantes y a la comunidad. Esta coordinación se hará a través de un Comité Directivo que funcionará en cada centro de Desarrollo Vecinal y será presidido por el alcalde del respectivo municipio.

Las funciones básicas del Comité Directivo Local se refieren al establecimiento de los mecanismos de acción y coordinación del Programa, la asignación de responsabilidades en cada Centro de Desarrollo Vecinal, la programación y los estudios a nivel de proyecto.

A nivel local la participación de la comunidad se considera de la mayor importancia, pero su acción no está limitada sola mente a participar en los Comités Locales sino que debe contribuir a su propio desarrollo a través de la promoción, la organización y la capacitación de sus miembros, de tal suerte que la comunidad pueda ser directamente responsable de la administración de los Centros de Desarrollo Vecinal.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atenderá la prestación de los servicios relacionados con la niñez y la familia. Actuará a nivel local a través de las oficinas seccionales. Será la agencia responsable del funcionamiento de las guarderías infantiles, de la educación preescolar, del restaurante escolar y del programa de educación nutricional, así como de los servicios de extensión social en lo concerniente a la asesoría que debe prestarse a las personas y familias en los aspectos de su vida individual y colectiva.

Por otra parte, el Instituto de Crédito Territorial tendrá a su cargo la construcción y dotación de los Centros de Desarrollo Vecinal, la infraestructura y los servicios básicos, así como el funcionamiento del Fondo Rotatorio de Mejoramiento Habitacional.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) será la entidad encargada de prestar la asesoría técnica a los Bancos de Trabajo, utilizando la experiencia de sus Programas Móviles Urbanos (PMU). Su labor está encaminada a impartir formación profesional a personas desempleadas a través de una acción integral da con miras a lograr una organización social y de producción en áreas marginadas. Por lo demás, el subprograma mantendrá un contacto permanente con los distintos sectores empresariales, y realizará investigaciones sistemáticas para detectar y aprovechar oportunidades de empleo para sus beneficiarios. Los cursos serán de una variedad tal que respondan a las características de cada zona. Específicamente el SENA desempeñará las siguientes labores:

- Capacitación de mano de obra.
- Préstamo de materiales y herramientas para desarrollar actividades de los Bancos de Trabajo.
- La organización y puesta en marcha de la Bolsa de Empleo con el respaldo técnico y legal para contratar empleos o trabajos para sus usuarios.
- La asesoría técnica para el montaje de pequeñas industrias individuales o comunitarias con el respaldo financiero de entidades que provean los recursos monetarios para el Fondo Rotatorio y, finalmente, la promoción del empleo en los sectores industriales y comerciales que puedan absorber mano de obra calificada a través del Programa en cada una de las ciudades.

El Ministerio de Salud Pública a través de los servicios seccionales de salud tendrá a su cargo el funcionamiento de los centros de salud y de las campañas de saneamiento ambiental. Será responsable de la provisión de los recursos humanos y financieros para el funcionamiento de este servicio.

El Ministerio de Educación Nacional será responsable de la enseñanza primaria a través de las Secretarías Departamentales de Educación quienes proveerán los maestros y equipo necesarios para el funcionamiento de las escuelas de cada Centro.

Además, participarán en forma integral otras entidades como el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, el Instituto Colombiano de Cultura y cualquier instituto o entidad pública o privada cuya participación a nivel local se considere importante.

Por otra parte, la Corporación Financiera Popular apoyará aquellos proyectos de empresas comunitarias o individuales cuya factibilidad financiera sea demostrable.

Costo y disponibilidad de fondos

El costo del Programa se financiará en parte con un crédito externo de US\$ 13.000.000. Para atender sus requerimientos también se contempla la solicitud de cooperación y asistencia técnica con las cuales se puedan complementar los aportes del presupuesto nacional.

El crédito externo, además de atender a la solución de los problemas más urgentes de la población marginada, busca un uso más eficiente del gasto público. En este sentido, es necesario observar que los programas de dotación de infraestructura física y social han sido concebidos para servir al mayor número de población necesitada con los menores costos.

Finalmente, en el Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas se integran los proyectos de acueductos y alcantarillados del Plan Maestro de la mayoría de las ciudades incluidas en este programa, como complemento indispensable para el alcance de los objetivos sociales. Así mismo, a través del Plan de Alimentación y Nutrición, se busca financiación externa para proyectos de acueductos y alcantarillados en ciudades con baja capacidad de pago y que también hacen parte del programa.

11

PROGRAMAS DEL SECTOR EDUCATIVO

Introducción

La universalización de la educación primaria, especialmente en el sector rural, será parte de la ofensiva social tendiente a favorecer al 50% más pobre de la población. Este Gobierno se propone crear condiciones en el sector urbano y rural que conviertan en realidad el mandato constitucional de hacer la educación primaria gratuita y obligatoria.

La política educativa estará íntimamente ligada a la política del Gobierno en los campos de la nutrición y de la salud. Aunque la mayoría de las gentes reconocen la estrecha relación que existe entre la pobreza y todo un conjunto de problemas sociales, muy pocas veces se ha adoptado una solución integral. Dada la situación de protuberante desigualdad en las condiciones de educación primaria entre el campo y la ciudad, así como en la calidad de la docencia impartida, las acciones prioritarias en el campo de la educación serán aquellas que permitan extender la educación primaria completa a las zonas rurales del país. Las acciones del Gobierno en esas zonas han sido insuficientes ante la magnitud del problema, y la ineficiencia de los esfuerzos es aún mayor si se toman en consideración los altos índices del abandono escolar en los primeros tres años del ciclo educativo. Así las cosas, el hijo del campesino difícilmente logra llegar a la educación media, y menos aún a la universidad.

Varios estudios realizados en el país muestran que en Colombia la rentabilidad social de la inversión en educación primaria es superior a la de otros niveles educativos. Estas investigaciones concluyen que el gasto público en educación primaria es muy productivo en términos económicos, pues aumenta sustancialmente la productividad de la fuerza de trabajo y por tanto sus ingresos. Además de las ventajas de tipo económico que presenta la extensión masiva de la escolaridad primaria, deben considerarse otras igualmente importantes para un Gobierno que, como el actual, se propone incrementar las oportunidades de participación en todos los asuntos de la vida nacional de un amplio sector de la población, especialmente el ubicado en las zonas rurales. Es un hecho innegable que una condición mínima para esta participación es la educación del ciudadano.

Es importante resaltar que para el caso específico de Colombia se ha encontrado, igualmente, una estrecha correlación entre los niveles de educación e ingreso de los individuos. Estas conclusiones tienen una importancia trascendental para la formulación de la política económica y social. Si la relación entre educación e ingreso es estrecha, es evidente que una distribución inequitativa del ingreso está íntimamente ligada a una desigual distribución de las oportunidades de educación. Por eso una política social que tienda a mejorar los niveles relativos de ingresos del 50% más pobre de la población debe tener como uno de sus pilares fundamentales la educación.

Si se acepta además, que mejores niveles de educación redundan en incrementos en la productividad de la fuerza de trabajo, siendo esta una de las razones por las cuales los individuos más educados reciben ingresos más altos, entonces una mayor participación del sector educativo en el presupuesto total de la nación se justifica, no sólo por aspectos de distribución de ingresos y de bienestar en general sino también por la contribución que la educación tiene sobre la productividad y

el crecimiento económico del país. Esta es precisamente una de las formas como el presente Plan de Desarrollo trata de conciliar los objetivos de bienestar social y crecimiento económico. Mejoran las condiciones sociales de las gentes, entre ellas sus niveles de escolaridad, se está contribuyendo a una mejor utilización del más valioso de los recursos del país: su fuerza de trabajo. Para alcanzar las metas formuladas, el Gobierno se propone incrementar no sólo la participación del sector educativo en el gasto público total sino también la participación de la educación primaria en los gastos totales destinados a la educación. Esto implica que el Gobierno debe comprometerse a aumentar gradualmente la participación del sector educativo hasta llegar a un nivel de 25% del Presupuesto Nacional, lo cual significa un aumento sustancial sobre el promedio de la última década que fue inferior al 16%. Por otra parte, se propone que los gastos en educación primaria se incrementen hasta llegar al 60% del presupuesto total de educación en 1977.

Es conveniente anotar que algunas de las normas de la Reforma Tributaria contribuyen a aumentar el presupuesto de educación. En efecto, los ingresos del impuesto a la renta de las empresas estatales y los incrementos del situado fiscal generados por esta reforma permitirán la realización de un plan de construcción, dotación y funcionamiento de 32.000 aulas para enseñanza primaria en el período 1975-1978. De otra parte, se le ha propuesto al Congreso modificar la legislación existente sobre cesión del impuesto de ventas a los Municipios, para aplicar una parte importante del incremento en los mencionados recursos a la paulatina nacionalización de la enseñanza secundaria y a la construcción, dotación y funcionamiento de nuevos planteles. Es importante resaltar que los mecanismos de financiación aquí propuestos no comprometen los recursos normales del presupuesto nacional, los cuales seguirán atendiendo los programas regulares del sector.

Con respecto a la educación media e intermedia se aprovechará en forma más racional la capacidad instalada y se reestructurarán estos niveles de educación, modernizándolos y redefiniéndolos, en tal forma que se les dé un sentido de diversificación y orientación vocacional que permita la adecuación del sistema educativo a los diferentes tipos de demanda ocupacional que requiere el desarrollo del país. Finalmente, en el caso de las universidades se fomentará la universidad nocturna y se buscarán mecanismos que permitan desarrollar nuevas fuentes de financiación diferentes al Presupuesto Nacional.

Diagnóstico

Los esfuerzos realizados en años anteriores por ampliar la cobertura del sistema educativo no han rendido los frutos esperados debido al rápido crecimiento demográfico, la alta deserción estudiantil y la deficiente calidad de la educación que se imparte, principalmente en las escuelas rurales.

Una de las causas fundamentales de la alta deserción escolar es la falta de coordinación e integración entre los servicios educativos y los que son provistos en el campo de la salud, la alimentación, la asistencia técnica y los servicios de apoyo al desarrollo de la comunidad. En muchos casos la escuela no se ha integrado a la comunidad y su acción se ha limitado al proceso rutinario de enseñar contenidos escogidos para realidades muy diferentes a las que circundan a la escuela y sin ninguna relación con los otros servicios que reciben las comunidades de la región.

Los principales problemas que afectan al sistema educativo se pueden sintetizar así:

1. Las desigualdades sociales y económicas existentes en la población colombiana con su secuela de diferencias culturales. Este fenómeno genera una serie de consecuencias adversas: utilización temprana del niño como mano de obra; despreocupación de los padres por la educación de sus hijos; incapacidad para persistir en el sistema escolar por carencia de recursos económicos y por diferencias entre los patrones culturales del estudiante y los instrumentos utilizados para educarlo; bajo rendimiento académico y alta deserción por problemas de desnutrición y mala salud.

2. La carencia de investigación básica y aplicada, particularmente de investigación socio-educativa y curricular, trae como consecuencia el desconocimiento de las características culturales y, por tanto, contenidos curriculares y métodos de enseñanza inadecuados para las necesidades de cada región. Generalmente se ha recurrido a la copia indiscriminada de métodos y técnicas de educación de otros países. Además, la ausencia de una evaluación del rendimiento interno y externo del sistema ha privado al país de experiencias valiosas en el campo de la enseñanza.

3. La falta de coordinación de las acciones en el campo de la educación funcional de adultos y en los programas de educación no formal e informal dados a través de medios masivos de comunicación.

4. La baja calidad académica y pedagógica del personal docente ha influido negativamente en la creatividad, la innovación y la independencia de criterio de los educandos. Los maestros y profesores no han tenido programas adecuados de capacitación y perfeccionamiento en servicio, y han carecido de materiales y ayudas educativas que les den apoyo permanente en su labor.

5. Falta de atención al preescolar (0-7 años), una etapa básica para el desarrollo de las características biológicas, psíquicas y sociales del individuo, las cuales determinan la formación de la personalidad e influyen decisivamente en el éxito o fracaso en los otros niveles escolares y en la vida. Según datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los servicios de atención integral al niño sólo cubrieron en 1974 al 0.4% del potencial de usuarios entre 0 y 7 años.

6. La distribución inequitativa de los servicios del Estado entre las zonas urbanas y rurales. Los servicios de atención al preescolar han sido exclusivamente urbanos. Por otra parte, estadísticas del DANE y proyecciones del Departamento Nacional de Planeación establecen que, en 1973 el 48.4% de la población rural entre 7 y 14 años no estaba escolarizada, mientras en el sector urbano la población no escolarizada era del 22.5%. La deserción, motivada por causas internas al sistema educativo, es mucho más grave en las zonas rurales, donde sólo llega a quinto grado el 8% de los matriculados en primero; en las áreas urbanas alcanzan a ingresar a quinto grado entre el 62% y el 67% de los estudiantes matriculados en primer año.

7. La deficiente e inoportuna información estadística sobre el sector dificulta la adecuada planeación y diseño de soluciones.

La conclusión que se desprende de este diagnóstico es la inaplazable necesidad de dar un gran impulso a la extensión de la escolaridad primaria sobre todo en áreas rurales, con el fin de disminuir las diferencias en oportunidades de educación existentes entre el campo y la ciudad. Pero este esfuerzo no debe reflejarse exclusivamente en el incremento de la matrícula, el nombramiento de maestros y la construcción de aulas y escuelas. Es necesario al mismo tiempo emprender un programa intensivo de mejoramiento cualitativo de la enseñanza en todos los niveles, especialmente

pan la primaria, teniendo presente que para un buen porcentaje de la población este será el máximo grado de escolaridad alcanzada.

Objetivos

Las razones anteriores han llevado al Gobierno a diseñar un programa para el sector educativo que tenga como objetivos principales la facilidad de acceso a la educación preescolar y primaria, con énfasis en las áreas rurales y creación de las condiciones que garanticen la permanencia del educando en la escuela y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Este mejoramiento se logrará a través de los siguientes programas:

1. Capacitación y perfeccionamiento del personal docente en servicio;
2. Producción y distribución masiva de materiales educativos que sirvan de apoyo al maestro y de refuerzo al aprendizaje de los alumnos;
3. Adecuada utilización de la tecnología educativa y de la capacidad instalada de acuerdo con las necesidades y recursos del país;
4. Empleo de todos los medios masivos de comunicación tanto para la capacitación del personal docente como para la extensión de los servicios educativos;
5. Incremento de la participación de la comunidad en la dirección y ejecución de las actividades del sistema educativo;
6. Aumento progresivo de la participación del sector educativo en la distribución del gasto público total; y
7. Coordinación de esfuerzos del sector educativo con otros programas del Gobierno como el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

Estos objetivos generales deben concretarse para que sirvan de marco de referencia a los programas educativos. Por esta razón se pretende lograr las siguientes metas concretas:

- Extensión de la educación pre-escolar a la población marginal urbana y rural mediante el Programa de "Centros de Atención Integral al Preescolar" del ICBF, programa que tendrá la participación técnica del Ministerio de Educación Nacional.
- Universalización de la educación básica primaria para la población de áreas urbana y rural, mediante la construcción, terminación, habilitación y dotación de las aulas requeridas y el nombramiento de maestros necesarios para cubrir el déficit existente.
- Disminución de la deserción escolar en la escuela primaria, a través de programas de nutrición y la adaptación de los métodos de enseñanza a las condiciones locales.
- Creación de estímulos profesionales y económicos para atraer a los maestros más capaces y preparados a las escuelas rurales.
- Reestructuración de la educación inedia, aprovechando la experiencia en enseñanza diversificada de los Institutos Nacionales de Educación Media, de los Institutos Técnicos Agrícolas y de las Concentraciones de Desarrollo Rural para ofrecer carreras intermedias.
- Incremento de las oportunidades de capacitación laboral y vados y reorientación del crédito educativo para estimular el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los estudiantes carentes de recursos.
- Nacionalización progresiva del pago de la enseñanza secundaria y descentralización administrativa de los planteles nacionales.

- Ampliación de la cobertura en enseñanza básica secundaria media e intermedia, mediante la construcción y dotación de planteles y centros auxiliares de servicios docentes.
- Realización de un programa nacional integrado de capacitación y perfeccionamiento docente, diseños y evaluación curricular, producción y distribución de materiales y medios educativos.
- Determinación de una política coordinada de investigación educativa en las universidades con financiación adecuada por parte del Estado.
- Ampliación de la cobertura de la educación superior aprovechando al máximo la capacidad instalada, y creación de mecanismos de autofinanciación de las universidades; y finalmente
- Incremento de las oportunidades de capacitación laboral, y ascenso educacional de la población adulta del país

Políticas del sector educativo

Con el fin de resolver los graves problemas que afronta el sector educativo, el Gobierno considera necesario adoptar las políticas que se describen a continuación:

- En primer lugar, se debe reestructurar el sistema educativo en sus diferentes niveles y modalidades, en busca de una mayor coherencia interna y de la adecuación de los programas al contexto socio-económico y características de los educandos.

La educación básica comprenderá 5 años de enseñanza primaria y 4 de secundaria. Después de la educación básica se establecerá el nivel de educación media e intermedia.

La característica de la educación básica es la enseñanza integrada de áreas cognitivas y prácticas mientras que la característica de la educación media e intermedia es la enseñanza diversificada. Esta última permitirá una acción intensiva para establecer carreras intermedias, superando el bachillerato enciclopedista y adecuando la producción del sistema educativo a la demanda de la economía nacional.

- La educación básica se impartirá en las escuelas primarias, en los planteles de secundaria y en las Concentraciones de Desarrollo Rural, previa una evaluación de las mismas; la educación media e intermedia en los Institutos de Educación Media Diversificada, en los Institutos Técnicos Agropecuarios, en los Centros Auxiliares de Servicio Docente, en los Institutos Técnicos, Politécnicos y Escuelas Industriales, según reglamentación que para el efecto dicte el Ministerio de Educación Nacional.
- Estimular la participación de la Comunidad en el Desarrollo de los Programas del Sector. Se recomienda vincular la comunidad al programa de terminación, habilitación, construcción, dotación de aulas, al programa de mejoramiento cualitativo y a la evaluación del servicio educativo.
- Capacitar y perfeccionar el personal docente en servicio y formar nuevos maestros para el Plan de Ampliación y Mejoramiento del Sistema. Se recomienda el establecimiento de una red nacional de capacitación de docentes en servicio, con grupos técnicos a nivel central y regional encargados de la elaboración de programas y materiales didácticos necesarios para la capacitación docente. Se deberá dar prioridad para este servicio a los maestros de los rincones más apartados del país que se ven abocados a dirigir la enseñanza, en una misma

aula, con un grupo heterogéneo de estudiantes de diferentes grados de escuela primaria, sin poseer un entrenamiento adecuado en técnicas de Escuela Unitaria, y sin disponer de materiales apropiados. Es necesario establecer mecanismos que garanticen que la acción de capacitación y los materiales lleguen efectivamente a los maestros, especialmente a los de las zonas rurales.

- La política en materia de textos consistirá en evaluar y seleccionar los textos escolares y demás materiales que han producido diferentes entidades, con el objeto de mejorarlos, adaptarlos a las condiciones de las diferentes regiones socio-culturales del país, y finalmente reducir su costo de adquisición.

Adicionalmente, se organizará un sistema de evaluación nacional de la educación, y se creará un Banco de Datos para el sector, localizado en la oficina de Planeamiento del Ministerio de Educación.

- Se fortalecerá y reorientará el servicio de inspección nacional como una de las medidas que garanticen el cumplimiento de las políticas educativas.

Política de educación pre-escolar

Los Centros de Atención Integral al Pre-escolar, creados por la Ley 27 de 1974, son el mecanismo básico para lograr los objetivos propuestos a este nivel. Se recomienda un esfuerzo especial para llevar estos centros a las áreas rurales y a las zonas marginadas de las ciudades con el objeto de favorecer a la población más necesitada de estos servicios. El Ministerio de Educación participará en la programación curricular, capacitación de docentes y en la inspección del personal encargado del componente pedagógico de la atención al preescolar. También colaborará en la programación y ejecución de campañas educativas destinadas a las familias de los niños que incluyan conocimientos sobre nutrición, puericultura, cuidados de higiene y psicología del desarrollo del niño.

Será necesaria la creación de una modalidad de educación media e intermedia destinada a la preparación de personal específicamente entrenado para el trabajo en los centros de atención integral al preescolar.

Es conveniente además, establecer la posibilidad de empleos de medio tiempo en estos centros para facilitar a las amas de casa y estudiantes de ambos sexos, que cuentan con adecuada preparación, el que puedan vincularse a este tipo de trabajo.

Política de educación básica primaria

- Se establecerá el sistema de promoción automática en la escuela primaria, de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto elabora el Ministerio de Educación Nacional. Será necesario capacitar al magisterio para la utilización de este nuevo sistema de promoción.
- Se universalizará la enseñanza primaria, mediante el incremento de cupos hasta cubrir el déficit en 1978. Para tal efecto se habilitarán, terminarán, construirán y dotarán 32.000 aulas y se proveerán 85.000 nuevas plazas durante el presente Gobierno.
- Se incrementará paulatinamente el presupuesto destinado a la enseñanza primaria, hasta llegar en 1977 a un 60% del total del gasto público destinado a educación, con el objeto de atender los costos de expansión, mejoramiento cualitativo, capacitación de maestros y adquisición de materiales educativos tanto para los maestros como para sus alumnos.

- Se informará y motivará a los padres de familia como una medida de retención de los niños en la escuela. Esta acción formará parte de la educación de adultos.
- Es indispensable proceder a entrenar un número suficiente de maestros en nuevas técnicas y metodologías que los capaciten para enseñar simultáneamente varios grados en escuelas ubicadas en zonas de baja densidad de población.
- Se buscará establecer un programa de incentivos económicos y de promoción profesional para los maestros rurales. Tales incentivos podrían ser en forma de sobresueldos, posibilidades de becas de estudio en las universidades públicas después de un determinado tiempo de servicio en la escuela rural y créditos para adquisición de tierras.
- Se estimulará la organización de las huertas escolares en las escuelas primarias, particularmente en las rurales. Estas huertas servirán como campos de experimentación y de enseñanza tanto para los niños como para los adultos de la comunidad y al mismo tiempo serán la base para el establecimiento o fortalecimiento de los restaurantes escolares.
- Se buscará la adopción de un calendario y un horario escolar flexible para las zonas rurales que permita por ejemplo, la coincidencia de las vacaciones escolares con el período de cosechas, eliminando así una de las principales causas para la deserción de los niños campesinos. Esta medida tendrá su principal aplicación en las zonas cafeteras, algodonerías, tabacaleras, etc. El Ministerio de Educación estudiará la manera de reglamentar el calendario escolar e introducir diferentes modelos curriculares que tengan en cuenta la vocación de las regiones y la combinación de períodos de enseñanza con períodos de práctica y con períodos de capacitación de docentes.
- Se iniciará un programa de becas nacionales para estudiantes de primaria.
- Es importante insistir sobre la conveniencia de una integración de servicios entre la escuela y los otros sectores del Gobierno que prestan servicios en el área rural. La centralización física de estos servicios contribuirá, sin lugar a dudas, al mutuo fortalecimiento de tales servicios al igual que a una mayor racionalidad en la utilización de los recursos disponibles.

Política de educación básica secundaria

En este nivel de educación se propone la ampliación progresiva de los cupos de la educación secundaria con el fin de atender a la presión que ejercerán los alumnos que terminen primaria. Esto se logrará mediante: a) la construcción y dotación de 200 planteles para 300.000 estudiantes en doble jornada, prioritariamente en ciudades intermedias; b) continuación y ampliación de jornadas adicionales en planteles oficiales y privados; c) integración de establecimientos educativos nacionales, departamentales y municipales para una óptima utilización de la capacidad instalada.

Será necesario el diseño y ejecución de un programa intensivo de formación y capacitación de profesores en número suficiente para cubrir el déficit en este nivel. También se contempla el diseño y producción de textos para distribución a precio de costo en los planteles oficiales; la ampliación y fortalecimiento del bachillerato radial; y la ampliación del Programa Nacional de Becas para estudiantes de enseñanza secundaria y media administrado por el ICETEX, como estímulo a la permanencia en sistema escolar de los alumnos de escasos recursos. Sobre el particular se recomienda ampliar el crédito educativo para estudiantes de este nivel. Tanto para las becas como para los préstamos se debe proceder mediante concurso nacional.

Para el financiamiento del nivel secundario y medio del sistema educativo se propone llegar, en 1977, a un 20% del total del presupuesto asignado al sector. Esta suma incluye la nacionalización paulatina del pago de la enseñanza secundaria, la cual a la vez está condicionada a la descentralización de la administración de los planteles nacionales de secundaria que en adelante será asumida por los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, en forma contractual. En este proceso será importante la participación de la comunidad en las Juntas Administradoras de los Fondos Educativos Regionales (FER).

Finalmente, será necesaria la reestructuración de los programas educativos incluyendo orientación vocacional previa a la educación diversificada.

Política de educación media vocacional e intermedia profesional

El Gobierno reestructurará los Institutos Nacionales de Educación Media (INEMS) y aprovechará su ubicación estratégica y su capacidad instalada para formar técnicas profesionales de nivel intermedio.

Se programa la construcción, dotación y funcionamiento de 23 Centros Auxiliares de Servicio Docente. Se impulsará la formación, por parte de las Facultades de Educación, de personal docente para los niveles medio e intermedio.

Finalmente, será necesario estructurar el p \acute{e} nsum de la Enseñanza Diversificada de acuerdo a las necesidades de recursos humanos del país.

Política de educación superior

En materia financiera, la política para este nivel propone independizar los presupuestos de las universidades oficiales del Presupuesto Nacional. Se recomiendan los siguientes mecanismos para lograrla:

- Crearles rentas propias mediante la donación de tierras baldías para que las exploten.
- Actualizar progresivamente el valor de las matrículas en las universidades oficiales de acuerdo con los costos reales por especialidades. El Gobierno podría transferir gradualmente parte de los fondos que actualmente destina al financiamiento de las universidades a un fondo administrado por el ICETEX, el cual se encargará de prestar el dinero a los estudiantes para cubrir el costo de la matrícula.
- El Gobierno Nacional tratará de consolidar las universidades existentes y apoyará la creación de otras en aquellas regiones en las cuales se creen recursos propios para contribuir a su financiamiento.
- Apoyar y fortalecer los programas de universidad a distancia y a la organización de la universidad nocturna.

En relación con los aspectos académicos y organizativos de las universidades se recomienda:

- Creación de un Sistema Unificado de Universidad Estatal, el cual persigue la integración Inter-universitaria en los campos académico, administrativo y financiero y la integración con el sistema educativo en su totalidad a través de la investigación socio-educativa y la extensión a la comunidad.

- Reorganización de los estudios de pre-grado para incluir la posibilidad de un título intermedio al término de los tres primeros años en aquellas carreras que permitan la provisión de mandos medios requeridos por la economía y favorecer a los estudiantes que por diversas causas no pueden terminar sus estudios universitarios completos.
- Distribución más racional del tiempo de los profesores, exigiendo que aquellos profesores cuya única función en la universidad sea la docencia, tengan un mínimo de quince horas de clase a la semana y que aquellos dedicados, además de la docencia, a tareas de investigación deban presentar sus resultados al término del período académico, como justificación para su inferior carga docente.

Política de educación no formal e informal

Los esfuerzos por extender la escolaridad primaria deben favorecer no sólo a la población en edad de asistir a la escuela (7-14 años) sino también a toda la población mayor de 15 años, particularmente la que habita en las áreas rurales y que se encuentra en estado de analfabetismo puro o funcional. Pero no se trata simplemente de emprender una campaña masiva de alfabetización, con utilización del material empleado con los niños, el cual carece de interés para los adultos; se trata por el contrario de una verdadera capacitación del adulto para el incremento de su productividad y para facilitarle su integración a la sociedad de la cual se haya marginado.

Una estrecha colaboración entre el Ministerio de Educación y el SENA se considera indispensable con el objeto de poder ofrecer una educación diversificada para adultos y también con el fin de lograr una movilidad horizontal del sistema educativo a los programas del SENA y viceversa. Se propone además un impulso a los programas educativos a través de radio y televisión. Estos programas deben reforzarse con campañas masivas de distribución de libros y materiales impresos mediante la utilización de imprentas móviles y la vinculación del sector privado. También se promoverá activa mente el uso de los medios de comunicación de masas con propósitos educativos y de servicio a la comunidad.

Se reorientarán las acciones de COLCULTURA y COLDEPORTES para que lleguen a la mayoría de la población y sirvan a la vez de complemento de la educación formal. En este sentido, deberá preverse que estos dos Institutos organicen actividades culturales, deportivas y recreativas para los escolares en el tiempo libre generado por la doble jornada.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil estudiará mecanismos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa que descansen primordialmente sobre la capacidad del individuo y su esfuerzo de superación y no sobre los años que haya logrado persistir en el sistema educativo formal, puesto que es bien sabido que lo último está en función directa de la situación socioeconómica del individuo y no de sus capacidades personales y es fuerza realizado.

12

PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA FISICA

Introducción

Las inversiones en infraestructura física tienen por objeto proporcionar las bases para el desarrollo económico y social y proveer a la población de los servicios básicos de electricidad, agua potable, alcantarillado, comunicaciones y transporte. El costo de los proyectos que se acometen en este sector, ha determinado que un alto porcentaje de la inversión pública se dirija a él.

Con el fin de realizar la política social anunciada por el Gobierno, la inversión en infraestructura se orientará básicamente a satisfacer los justos anhelos de gran parte de la población que tradicionalmente ha estado al margen de los beneficios del desarrollo económico.

Sin embargo, es importante anotar que no es posible destinar toda la inversión al beneficio directo de los sectores marginados, puesto que parte de esta debe dirigirse a crear los pilares del desarrollo económico, con lo cual el beneficio de los sectores marginados es indirecto pero significativo, especialmente cuando una adecuada política fiscal redistribuye las ganancias privadas obtenidas gracias a la inversión estatal. La forma más eficaz y directa de que dispone el Gobierno para mejorar el nivel y calidad de vida de los ciudadanos más pobres es a través del presupuesto de inversión. Es por esta razón que se han comprometido parte de sus recursos hacia programas de saneamiento ambiental, acueductos y alcantarillados; hacia programas de caminos vecinales construidos por el sistema llamado de pico y pala; hacia la integración de los centros poblados rurales a través del sistema telefónico y hacia otros programas de elevado contenido social. A continuación se describirán en forma resumida las principales realizaciones y programas que se ha propuesto adelantar el Estado.

Recursos naturales no renovables

Se ha afirmado que Colombia es un país minero; sin embargo, en los últimos años, la contribución de la minería al Producto Nacional no sólo ha sido baja sino decreciente. Por lo tanto, el Gobierno ha decidido que es el momento de comenzar la explotación de los recursos cuyos yacimientos se encuentran ya localizados y con los ingresos que generen estas explotaciones, continuar las nuevas y costosas exploraciones.

En esta forma, las nuevas acciones se han dirigido a definir la factibilidad y diseño de las plantas industriales que permitan explotar la roca fosfórica en Santander, Boyacá y Huila, dando participación a la iniciativa regional y creando las bases para atraer el ahorro externo necesario en condiciones favorables para el país. Por otra parte, se han iniciado los estudios para definir la creación de un polo de desarrollo industrial en la Guajira, que aprovechando la circunstancia de poseer la región gas natural, carbón, caliza y sal marina, permita un desarrollo con altos beneficios para todo el país. Sin embargo, debe aclararse que la materialización de este proyecto tomará necesariamente algunos años.

Los convenios de explotación de níquel en Cerromatoso avanzan satisfactoriamente; el IFI ha asegurado la financiación de su aporte. Con relación a la pequeña y mediana minería, además de

la asesoría del Ministerio de Minas se ha obtenido importante asistencia técnica y financiera de Canadá y Bélgica. Con estos programas los mineros podrán adquirir equipo y disponer de capital de trabajo que les permitirá mejorar sus ingresos, crear empleo y aumentar la producción de metales preciosos y minerales no metálicos. Es decir, el Gobierno ha encauzado parte de la ayuda externa para mejorar las condiciones de vida de este sector de la población y a la vez mejorar a largo plazo la situación de balanza de pagos. En materia de petróleos, se han reorientado las inversiones de ECOPETROL hacia la exploración, pues sólo la disponibilidad de crudos en el país justificaría las cuantiosas inversiones en petroquímica.

El Gobierno también adelanta importantes programas para el suministro de productos derivados del petróleo y gas natural, los cuales hacen parte del Plan Decenal de ECOPETROL destacándose los proyectos de Optimización del Complejo Industrial de Barrancabermeja y Planta de Balance, Ampliación de la Refinería de Cartagena, Construcción de la Refinería Central, Proyecto Integrado de Etileno y Polietileno y un ambicioso programa de exploración de hidrocarburos. El costo total de estos proyectos es de 135\$ 2.326 millones, para los cuales se ha obtenido recientemente financiación de US\$ 1.285 millones.

También adelanta ECOPETROL la interconexión de los ya cimientos de gas de Payoa y Provincia con la Costa Atlántica, lo cual permitirá la solución temporal al déficit del suministro de gas natural en el área de Barranquilla y Cartagena, solución que además liberará fuel-oil para exportación, el cual constituye una importante fuente de divisas para la Empresa y el país. En el campo legal, con la adopción del sistema de Contratos de Asociación, mediante el Decreto Legislativo 2310 de 1974, el Estado logra una mayor participación de los beneficios de la industria petrolera. Además, al establecer para el gas natural no asociado, un régimen cambiario y de comercio exterior similar al del petróleo, el Gobierno da un impulso e incentivo para su exploración y explotación en momentos de difícil situación en materia de abastecimiento de recursos energéticos en el país.

En materia de carbón, la situación actual de sus cuencas en el país en términos muy generales podría resumirse así: cuencas en explotación; y cuencas en diferentes etapas de exploración. El primer grupo lo constituyen las cuencas de Boyacá, Cundinamarca, Valle, Antioquia, antiguo Caldas y otras pequeñas explotaciones en diferentes regiones del país. Se caracterizan por ser las zonas que tradicionalmente han producido el carbón para consumo interno, y aunque en un alto porcentaje la explotación se realiza por sistemas mecanizados, el resto se hace a través de pequeños productores con sistemas de operación muy primitivos y consecuentemente con bajos rendimientos y en una difícil situación socio-económica. Tal es el caso de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. El segundo grupo lo integran las cuencas de El Cerrejón, Norte de Santander y los llamados carbones de la Costa.

Actualmente la cuenca de El Cerrejón en las concesiones del IFI en la zona de Sarahita con 10.000 hts., está siendo objeto de trabajos de exploración y toma de muestras para determinar cantidades, calidades y métodos de explotación, para establecer un proyecto de minería de gran escala.

En Norte de Santander se están adelantando negociaciones con el Gobierno de Alemania Federal para un programa de exploración con miras a establecer la factibilidad de una explotación de carbones coquizables para exportación. La actual explotación de carbón en Norte de Santander que

se lleva a cabo en pequeña escala presenta las mismas características de métodos inadecuados y antieconómicos del resto del país. Existen pequeñas exportaciones de coque a Venezuela.

ECOPETROL e INGEOMINAS adelantan exploraciones en la zona de San Luis que se presenta como la más promisorias en Santander del Sur. Una empresa particular está explotando la cuenca de Landázuri, con miras a incrementar la producción para exportar carbón por Barú hacia mercados del exterior.

En la Costa Atlántica, mediante estudios geológicos de superficie, se han determinado afloramientos que muestran buenas posibilidades en Bolívar, Córdoba, Atlántico, Antioquia y Cesar y para el efecto de explorar, para cuantificar reservas, y determinar calidades INGEOMINAS adelanta conversaciones para un programa de Asistencia Técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta región presenta las ventajas de estar localizada en una topografía suave que permite un transporte más económico a los sitios de consumo y exportación.

El Gobierno Nacional, mediante programas de racionalización del uso de recursos no renovables, está agilizando el aprovechamiento en gran escala del carbón para termoeléctricas en la Costa, y como combustible en las plantas de cemento. Estas medidas permitirán aumentar en el término de año y medio la producción actual, que es de 3.5 millones toneladas año, en un 30%.

Energía eléctrica

En el sector de la Energía Eléctrica se ha asegurado la financiación de la Central Térmica de Cartagena a cargo de CORELCA; la interconexión entre los sistemas del Centro y de la Costa, obra cuya importancia residirá no solamente en resolver el problema de abastecimiento eléctrico de esta importante región del país, sino que constituirá una fuente de ahorro de divisas por las economías de combustible que representa la operación de este proyecto. Se han contratado los estudios de factibilidad del aprovechamiento de los ríos Sinú y Verde y se ha gestionado ante gobiernos extranjeros la financiación de esta obra en condiciones favorables para el país.

En la Guajira se instalará una central térmica que utilizará gas recientemente descubierto en esa zona, lo cual resolverá el crítico suministro de energía para este Departamento. Puede esperarse que para mediados del año entrante la construcción de esta central se haya terminado. Además se adelantarán los estudios preliminares para la construcción de una central térmica en la Costa Atlántica, que utilizará el carbón de las minas de Cerrejón. Igualmente se avanza en la ejecución de importantes proyectos de transmisión tales como la interconexión entre Sabana larga y Valledupar y la línea Ternera-Tolú viejo, que permitirán resolver los problemas de suministro eléctrico en los Departamentos de Córdoba, Sucre y Cesar.

En lo referente a las relaciones del Gobierno con la Sociedad de Interconexión Eléctrica, cabe destacar la importancia que este ha dado al cumplimiento oportuno de los compromisos adquiridos. Esto ha permitido asegurar los recursos financieros necesarios para la terminación de la primera etapa e iniciación de la segunda de la Central Hidroeléctrica de Chivor y el adelanto de las negociaciones tendientes a contratar los créditos para la ejecución de la Central Hidroeléctrica de San Carlos en Antioquia. Estos proyectos beneficiarán a la Costa Atlántica y al resto del país a través de la Línea de Interconexión Nacional.

En resumen, en el período 1975-1978, se iniciará la ejecución de proyectos de energía eléctrica por un valor superior a US\$ 1.000 millones, los cuales en un alto porcentaje estarán financiados con recursos propios de entidades de carácter regional. Los recursos adicionales provendrán de financiación externa y aportes del Presupuesto Nacional.

Este plan permitirá ampliar la capacidad generadora del país en una cifra superior a 3.200.000 KW, doblando la actual capacidad instalada, con lo cual la demanda nacional de energía podrá satisfacerse en su totalidad hasta mediados de la próxima década. De otra parte, con la construcción de 2.000 Km. de líneas de transmisión a voltajes superiores a 115.000 voltios y con la ejecución de importantes proyectos de subtransmisión y distribución, se dispondrá de la infraestructura necesaria para prestar adecuadamente este servicio.

El Gobierno está convencido de que los problemas que afectan este sector tan importante de la economía son debidos fundamentalmente a una difícil situación financiera, a la cual nunca se le ha dado una solución definitiva.

Por tal motivo, y con el objeto de lograr en el mediano plazo la meta del autofinanciamiento sectorial, el Gobierno Nacional dará un vigoroso impulso a la descentralización en la operación y ejecución de proyectos de energía eléctrica, estimulando la creación de nuevas corporaciones eléctricas regionales, reforzando las actualmente existentes e integrando estas entidades dentro de la actual Sociedad de Interconexión.

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno ha propuesto el ingreso de CORELCA en ISA, a fin de convertir a Interconexión Eléctrica S.A. en una entidad de alcance nacional. Los socios de ISA han aceptado este planteamiento.

Gracias al ambicioso plan de inversiones para el sector eléctrico que ya inició la actual administración, en el año 1978 la Costa Atlántica tendrá resueltos sus problemas de suministro de energía, el centro del país así como la región sur occidental dispondrán de un servicio confiable mediante la construcción de importantes proyectos de generación-transmisión y se habrá iniciado la electrificación de los territorios nacionales y demás áreas de frontera, a fin de incorporar estas regiones a la actividad económica nacional.

Ministerio de Obras Públicas

En el sector de Obras Públicas, la cuantía de las inversiones será de \$ 3.051 millones para el año de 1976¹. La escasez de recursos ha obligado al Gobierno a definir prioridades que pueden resumirse así:

- Terminación y rehabilitación del sistema troncal de carreteras.
- Mantenimiento y reconstrucción de las vías existentes.
- Un programa de rehabilitación de vías en los ferrocarriles nacionales.
- Fomento del Transporte en la Orinoquia y la Amazonia, no sólo con criterios económicos, sino también sociales y de presencia del país en esa zona.

¹ La política de reajustes paulatinos de los combustibles permitirán a través del impuesto ad-valorem, un incremento presupuestal del orden de \$ 690 millones.

En las áreas fronterizas se prepara un plan de vías secundarias, cuyo objetivo será el de establecer comunicaciones terrestres permanentes entre las diferentes poblaciones fronterizas y el interior. Para este plan se contará con financiación externa y en el presupuesto de 1976 se han apropiado los recursos de contra partida necesarios. La inversión total será de \$ 180 millones, de los cuales se invertirán en 1976 \$ 44 millones.

Siguiendo las recomendaciones de los expertos tanto nacionales como extranjeros en el sentido de intensificar las inversiones en las vías secundarias o alimentadoras, como caminos vecinales, el presupuesto del Fondo Nacional de Caminos Vecinales se ha visto sustancialmente incrementado. Con el fin de racionalizar la inversión, estas vías se construirán en zonas de alto potencial agrícola y condiciones de minifundio en las cuales se aplicarán programas de Desarrollo Rural Integrado DRI. El aporte nacional al Fondo Nacional de Caminos Vecinales ascenderá a \$ 340 millones en 1976 y se verá incrementado en los años posteriores.

Es clara y comprensible la presión que existe por incrementar sustancialmente el presupuesto de Obras Públicas. Al respecto, deben hacerse algunas consideraciones; por ejemplo, el actual impuesto ad-valorem a la gasolina sólo paga la mitad del presupuesto de Obras y menos de la tercera parte de los costos en que incurre el Gobierno Nacional para mantener y ampliar la red vial, es decir, que los usuarios de esta red contribuyen sólo en un bajo porcentaje al mantenimiento de ella.

Por lo tanto, para poder ampliar la inversión de este sector, tal como es la necesidad sentida de los usuarios, será necesario pedir una mayor participación en dicha inversión. Esto se logra al aumentar el precio de los combustibles, dentro de la política adoptada por el Gobierno de efectuar un ajuste paulatino a estos precios para acercarlos a su costo real en el país. Esta política constituye el elemento fundamental de la política de inversión en obras públicas para los próximos años.

La operación del sistema nacional de aeropuertos presenta serios problemas de seguridad que se solucionarán mediante la continuación del Plan Nacional de Navegación Aérea, con costo aproximado de \$480 millones. Las inversiones en infraestructura aérea con recursos del Presupuesto Nacional se centrarán en los aeropuertos que permitan vincular los territorios nacionales y zonas marginadas del país a la vida económica nacional, con inversión de \$112 millones para 1976.

Inversiones adicionales se harán en los principales aeropuertos, pero se limitarán a los recursos propios del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y a los esfuerzos de las administraciones locales, pues no se considera justo destinar gran parte de los fondos del presupuesto nacional a financiar obras en las cuales la mayoría de usuarios no pertenecen al 50% más pobre de la población.

Con el fin de procurar una operación eficiente de los puertos marítimos, la Empresa Puertos de Colombia ha sido sometida a un proceso de descentralización administrativa estableciendo reformas radicales en los sistemas de funcionamiento y vigilancia. La eficacia de estas medidas se demuestra por la reciente eliminación de la sobretasa a la que había sido sometido el puerto de Buenaventura. Así mismo, se ha programado la adquisición de equipo necesario para la operación de cargue y des cargue por valor de \$180 millones para los próximos cuatro años. El adecuado mantenimiento del puerto de Tumaco será asegurado por los esfuerzos del Gobierno Nacional.

Debido a la grave crisis financiera que atraviesan los Ferrocarriles Nacionales, se estudiará la financiación de su deuda externa y un nuevo plan de rehabilitación.

El Gobierno adelanta el estudio de mejoramiento de las condiciones de navegación en el río Magdalena, programa que buscará no sólo la mejora de transporte, sino también la protección de los habitantes ribereños contra los frecuentes desbordamientos del río. Programa similar se emprende en el Canal del Dique.

Las inversiones en estos programas serán de \$ 205 millones en 1976. Así mismo, se han adquirido tres dragas fluviales que prestarán servicio tanto en el río Magdalena, como en el río Arauca y los ríos del Sur.

Dado que Colombia es un país de ciudades, el transporte urbano constituye un problema que ha merecido la mayor atención del Gobierno Nacional. Considerando los beneficios a la mayoría de la población urbana, el Gobierno ha dado prioridad al transporte colectivo sobre el transporte privado, así como a la urgente necesidad de producir equipos de transporte colectivo y de carga. Se plantea un programa de reposición y dieselización del parque automotor, el cual se adelantará a través de la Corporación Financiera del Transporte. La ejecución del Programa Ciudades dentro de la Ciudad, el estudio de Organización Administrativa del Transporte, OAT, y la iniciación de estudios de transporte en las principales ciudades, son pasos concretos hacia una serie de acciones tendientes a organizar a corto plazo un sistema de transporte masivo de mejor calidad para la clase trabajadora. El subsidio del transporte urbano constituye un aporte del Gobierno Nacional para evitar que el usuario del transporte absorba totalmente el impacto de las alzas en este servicio. El monto del subsidio se calcula en \$ 600 millones para 1976 y aumentará a medida que se reajuste el precio del combustible. El Gobierno adelanta también la negociación de un préstamo por cuantía de \$1.200 millones que destinará a impulsar el transporte colectivo en las ciudades, e iniciará estudios sobre transporte masivo.

En el Chocó se han adoptado las medidas necesarias para regularizar el transporte de cabotaje y fluvial en los ríos Atrato y San Juan. Así mismo, se planea un programa integrado de desarrollo que incluirá la terminación de un eje vial que conecte a este departamento con el resto del país por un valor aproximado de \$180 millones.

El programa RADAR, a través del reconocimiento aéreo de las zonas del Amazonas y Orinoco, suministrará los elementos de juicio para el futuro desarrollo de esas inmensas regiones.

La grave situación a que se ha visto sometida la zona de Manizales, Salamina y Aranzazu, agrupados en CRAMSA, se solucionará en parte gracias al aporte inicial de \$60 millones del Presupuesto Nacional y a la consecución de un crédito externo que favorecerá a estas ciudades cuya población más desprotegida es la que sufre directamente los problemas de periódicos deslizamientos, arrasando vidas humanas y vivienda. También en Bucaramanga se llevará a cabo un programa financiado en parte con recursos externos para solucionar el problema de la erosión.

Sector comunicaciones

Especial importancia le ha conferido este Gobierno al sector de las comunicaciones. Se están desarrollando mecanismos para una integración nacional que relacione las ciudades inter

medias con los centros urbanos de mayor desarrollo, y estos a su vez con las ciudades fronterizas y los puertos nacionales. Se refleja con esta inversión el apoyo a planes de exportación y descentralización.

En colaboración con la Administración Postal Nacional, se ha iniciado, con buen éxito, el desarrollo del llamado Correo Rural, el cual se ha extendido a más de 1.100 localidades de menor jerarquía, tales como corregimientos e inspecciones de policía, que se encontraban hasta el momento en un aislamiento total. En lo que resta del año, se ha propuesto extender el servicio a otras mil localidades.

Teniendo en cuenta la importancia del correo, y de que este sea confiable, se continuarán los programas de mecanización en las centrales más importantes, para lo cual la asignación presupuestal hasta el momento, ha llegado a los \$ 160 millones.

En lo referente a la radio y televisión educativa, se continuará con un ambicioso programa de ampliación con el fin de obtener una mayor y mejor cobertura del territorio nacional; parte de este programa se está realizando en su primera fase con financiación del FONADE para los estudios necesarios, en coordinación con el Instituto de Capacitación Popular y los Asesores Presidenciales en la materia.

Respecto a la gama de equipos que se necesitan para la ampliación de la Cadena de Radio y Televisión Educativa, se ha obtenido la financiación necesaria a través del Grupo de Consulta.

El Plan de Telefonía Rural, que será el primero en América Latina, se está adelantando en forma activa, con la colaboración de TELECOM, para extender a todos los núcleos poblados el servicio de larga distancia. Este programa cubre aquellos sitios que carecen de los servicios de telecomunicaciones adecuados, o sea el 72% de 5.371 localidades.

Para la primera fase, se han incluido 800 localidades, dando prioridad a aquellos sitios donde se están llevando a cabo concentraciones de desarrollo rural y planes de desarrollo rural integrado. En la segunda fase de la Telefonía Rural, se dará el servicio a 3.000 localidades más, llegando en esta forma a un cubrimiento casi total.

Se favorecerá con este proyecto una población del orden de los 10 millones, o sea poco menos del 50% de la población colombiana. Por otro lado, al canalizar el Gobierno sus esfuerzos hacia los sectores de exportación, agricultura, desarrollo regional y urbano y desarrollo industrial, se hace necesario el Plan de Telefonía Rural. Para garantizar su ejecución se ha obtenido financiación interna, mediante transferencias de los servicios más rentables de larga distancia, y financiación externa con el BID.

Por otra parte, TELECOM está ejecutando su tercer Plan de Desarrollo, el cual, al fortalecer la red troncal de larga distancia, permite extender y mejorar los servicios de comunicaciones en las ciudades mayores y en las intermedias, especialmente en los puertos, zonas fronterizas y centros hacia los que se orienta la descentralización industrial.