



**Competitividad
para la
internacionalización**

El proceso de apertura ha evidenciado las fortalezas y debilidades de la estructura productiva colombiana. Para superar estas últimas y consolidar dicho proceso, el gobierno pondrá en marcha una ambiciosa estrategia de competitividad para la internacionalización, que sea el producto de un esfuerzo concertado entre los sectores público y privado, orientado a diseñar estrategias tecnológicas, productivas, comerciales y de infraestructura conjuntas, que permitan aumentar y utilizar eficientemente los recursos productivos y generar ventajas comparativas sostenibles. Esta estrategia deberá dinamizar la generación y calificación de puestos de trabajo, al contribuir decisivamente al objetivo central del Plan de Desarrollo de mejorar las condiciones de empleo de la mayoría de la población.

Esta estrategia concibe la competitividad en forma amplia, como la capacidad de una sociedad para hacer frente al desafío de la economía global y, al tiempo, incrementar sus niveles de bienestar. Esta concepción se expresa en cuatro criterios generales. En primer lugar reconoce que, en el mundo moderno, las ventajas competitivas, especialmente aquellas que más contribuyen a dinamizar las exportaciones agroindustriales, manufactureras y de servicios, son en gran medida creadas. Es decir, no surgen en mayor medida de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada, sino de factores que son el resultado del propio proceso de desarrollo y pueden ser, por lo tanto, moldeados por agentes públicos y privados.

En segundo término, esta visión reconoce que el esfuerzo por crear una economía más competitiva debe abocarse en forma integral. En efecto, la competitividad no es sólo el producto de las acciones que lleva a cabo cada empresa a nivel individual; es también el resultado del entorno sectorial y global en el cual se desenvuelve. Las ventajas competitivas dependen de la capacidad de captar, adaptar y generar tecnología; de mejorar constantemente el capital humano; de diseñar estructuras y estrategias empresariales dinámicas; de explotar las complementariedades entre empresas que hacen parte de cadenas productivas, y entre dichas empresas y aquellas que les prestan servicios; de desarrollar una infraestructura eficiente; y de diseñar un contexto regulatorio apropiado para las acciones de las empresas.

En tercer lugar, esta concepción indica que los esfuerzos por promover la competencia en los mercados de bienes y servicios y superar las restricciones a la libre movilidad de factores productivos deben estar complementados con políticas sectoriales activas, orientadas a superar los obstáculos que los agentes privados encuentran en cada sector para lograr mayores niveles de productividad. La construcción de ventajas competitivas estables no es, así, un resultado automático de la política comercial y de la liberación de los mercados internos; requiere también acciones sectoriales orientadas a facilitar a los distintos sectores su integración al nuevo modelo de desarrollo. Estas acciones deben reflejarse en planes estratégicos orientados a superar restricciones institucionales o regulatorias que afecten la actividad sectorial; a redefinir el alcance de políticas crediticias o de fomento de las exportaciones en función de objetivos sectoriales; a diseñar estrategias de reconversión productiva; a generar procesos dinámicos de transferencia tecnológica e innovación, y procesos de integración de cadenas productivas e intersectoriales que eleven los niveles de productividad de los distintos sectores involucrados.

Por último, esta visión exige un esfuerzo especial por conjugar acciones públicas y privadas y, por ende, debe ser el resultado de una activa concertación, tanto a nivel nacional como regional. Este es el único medio para acopiar la información necesaria para la toma de decisiones y para definir los objetivos, las estrategias y los compromisos precisos entre los actores públicos y privados que se traducen en acuerdos para mejorar la competitividad.

Esta concepción tiene en cuenta las lecciones de aquellos países que han logrado insertarse con éxito en la economía global. Su expresión más clara han sido los CONSEJOS DE PRODUCTIVIDAD de los países asiáticos de rápido desarrollo, donde la planeación sectorial conjunta entre los sectores público y privado, especialmente de las ramas industriales, ha sido un elemento esencial de sus exitosos procesos de inserción a la economía internacional. En Colombia este esquema de trabajo entre sector público y privado buscará ser la norma para el trabajo en todos los sectores de la economía.

Estas concepciones son la base de la ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD que garantizará el tránsito de la apertura a una verdadera internacionalización de la economía colombiana. Esta política será coordinada por el CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD y tiene cinco programas especiales: la política nacional de ciencia y tecnología, el plan estratégico exportador, la política de modernización agropecuaria y rural, la política de modernización industrial y la estrategia de infraestructura para la competitividad. El desarrollo del capital humano influye también varios elementos de esta política; sin embargo, sus elementos fundamentales se desarrollan en los capítulos 5 y 8 del Plan.

I. EL CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

El Consejo Nacional de Competitividad es el instrumento institucional que orientará esta estrategia. Este organismo, presidido por el jefe del Estado, tiene una amplia participación del alto gobierno y los sectores empresarial, laboral y académico. La coordinación ejecutiva la ejerce la Consejería económica y de competitividad de la presidencia de la república y la secretaría técnica está a cargo de la unidad de desarrollo empresarial del Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Consejo Gremial Nacional y las corporaciones Calidad, Coinvertir y Colombia Internacional. El Consejo desarrollará tres frentes de trabajo:

1. El diagnóstico de la situación del país y la identificación de iniciativas de particular interés para el desarrollo de una economía más competitiva. Esta tarea se realizará a través de comités asesores en cinco áreas críticas: a) cultura de la competitividad, gestión, productividad y calidad; b) tecnología; c) formación de recursos humanos; d) infraestructura; y e) desarrollo de un marco institucional, legal y regulatorio propicio.
2. La promoción de ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD. Estos acuerdos estratégicos son el instrumento sectorial fundamental de la estrategia de competitividad. Serán negociados en el marco de los planes estratégico exportador, de modernización agropecuaria y rural, y de modernización industrial, con la participación de empresarios,

trabajadores y el gobierno. Contemplarán acciones conjuntas y compromisos específicos de las partes en una o varias de las siguientes áreas:

- a) Definición de una estrategia de generación y difusión de tecnología para el sector, que incluya tanto tecnologías duras como procesos organizacionales, informáticos y comerciales.
- b) Formación de recursos humanos especializados.
- c) Promoción de las exportaciones del sector, incluido el desarrollo de canales apropiados de comercialización en los distintos mercados objetivo.
- d) Superación de problemas crediticios que pueda enfrentar el sector o de obstáculos para hacer mejor uso del mercado de capitales, incluido el diseño de programas crediticios especiales de reconversión y relocalización.
- e) Solución de problemas asociados a la integración inadecuada de cadenas productivas o de éstas con cadenas de comercialización y de provisión de servicios.
- f) Superación de restricciones institucionales o regulatorias que afecten la actividad sectorial.
- g) Solución a problemas específicos de infraestructura.
- h) Análisis de problemas de contrabando o competencia desleal que enfrente el sector.

Este instrumento realza el carácter de socios que tienen los sectores público y privado en el contexto de la apertura económica. En el marco de estos acuerdos se especificará la forma como los sectores productivos harán uso de los instrumentos generales de carácter transversal que diseñe el gobierno nacional, entre ellos tres que incorporarán un claro componente de apoyo: el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos y la promoción de exportaciones.

3. El diseño de una ESTRATEGIA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, con un claro objetivo de largo plazo (Visión 2025), que permita articular el proceso de crecimiento y articulación de la economía al mercado mundial en el marco del desarrollo humano y del desarrollo sostenible.

El Consejo Nacional de Competitividad pondrá en marcha instancias regionales a través de las cuales los sectores productivos de distintas regiones del país puedan articularse con los programas que a nivel nacional promueva el Consejo.

II. LA POLÍTICA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Esta política desarrollará y ampliará el SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA con el propósito de integrar firmemente la ciencia y tecnología a los diversos sectores productivos, comerciales y de servicios, buscando incrementarles su competitividad y mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población. Esta política contiene cinco estrategias básicas:

A. Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología

EL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA es el instrumento básico de planeación estratégica, programación y asignación de recursos a través de sus consejos nacionales y regionales. Para su fortalecimiento se ampliará su capacidad de asignación de recursos, tanto a nivel global como sectorial. Se busca así romper la fragmentación en la asignación de recursos que caracteriza el esquema actual y que impide que se orienten hacia las instituciones de mayor calidad y dinámica. Ello exige un fortalecimiento de las secretarías técnicas de los respectivos consejos que hacen parte de los ministerios y de Colciencias. Se desarrollará, además, la legislación de ciencia y tecnología, con el fin de promover las corporaciones mixtas de derecho privado y otros mecanismos de asociación entre el gobierno y el sector productivo.

Esta estrategia comprende tres programas adicionales. El primero de ellos es el de FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO, que involucra la formación de dos mil investigadores y científicos a nivel de doctorado en las distintas áreas de las ciencias naturales y sociales y las ingenierías; la creación y consolidación de programas nacionales de doctorado; becas para pasantías en el exterior; y el fortalecimiento del programa de estímulos a los investigadores. El segundo programa es el de CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN, que busca crear 25 nuevos centros académicos y 250 nuevos grupos de investigación en las universidades; desarrollar redes de investigación; apoyar la creación de centros regionales; utilizar crecientemente la modalidad de financiamiento por programa, para dar mayor estabilidad a los equipos de investigadores; y apoyar la creación de fondos de capital de los centros de investigación *endowments*. El tercero es el programa de INTEGRACIÓN A LAS REDES Y PROGRA MAS INTERNACIONALES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, mediante la financiación de la participación de centros colombianos en redes internacionales, la ampliación de la cobertura de la RED CALDAS, que hace partícipes a científicos colombianos residenciados en el exterior en la investigación nacional, el apoyo a iniciativas como el programa Bolívar que busca promover iniciativas de internacionalización del sector productivo, teniendo como eje la innovación y la conexión de los centros de investigación y de desarrollo tecnológico a Internet.

B. Innovación, competitividad y desarrollo tecnológico

El propósito esencial de esta estrategia es desarrollar redes de innovación que les brinden apoyo a las empresas a través de la investigación, información y servicios tecnológicos, y promuevan su interacción con universidades y otras entidades generadoras de conocimiento o alianzas estratégicas con empresas innovadoras.

El sistema descansa sobre el apoyo a las instituciones de desarrollo tecnológico a través de un sistema integral de financiamiento. El instrumento institucional fundamental son los CENTROS DE PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, ya sea de naturaleza sectorial o regional. Se aspira a que dichos centros cubran una o varias de las tres funciones tecnológicas básicas: investigación, capacitación y servicios tecnológicos —consultoría en temas tecnológicos, manejo de redes de información, metrología y certificación de calidad, etcétera. Cuando sea posible, se fomentarán los centros red, que permiten utilizar capacidades de investigación y servicios

tecnológicos ya existentes. Otros instrumentos importantes son los SISTEMAS DE DISEÑO INDUSTRIAL, LAS INCUBADORAS DE EMPRESAS, los CENTROS DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICA, las entidades de intermediación de la oferta y la demanda de tecnología, y los programas de capacitación y asistencia técnica en gestión tecnológica.

El apoyo integral a los centros tecnológicos se brindará mediante cinco instrumentos diferentes: 1) la contribución de capital semilla a corporaciones mixtas que correspondan a cualquiera de las instituciones tecnológicas mencionadas, por parte de Colciencias, los ministerios y las universidades y empresas públicas; 2) el Fondo de cofinanciación para la innovación y el cambio técnico, que cofinanciará, a fondo perdido, el 50% de los proyectos de investigación tecnológica de los centros de productividad y desarrollo tecnológico, las universidades y los centros académicos de investigación que contrate el sector productivo; 3) los incentivos tributarios de la Ley 6a. de 1992, que serán revisados con el fin de incrementar su cobertura y agilizar su trámite; 4) las líneas de crédito para desarrollo tecnológico de Colciencias, el IFI y otras entidades; y 5) los convenios que realice el Sena para financiar el componente de capacitación de las instituciones mencionadas. También se impulsará el proceso de descentralización de la capacidad de generación y uso de conocimiento, a través de PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO que articulen las infraestructuras existentes y respondan a las necesidades de cada región. Para este propósito se conformarán CENTROS REGIONALES DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA, Innovar. Estos centros deberán articularse con la estrategia educativa, en apoyo fundamentalmente de la educación posbásica.

Como instrumentos complementarios, se pondrá plenamente en operación el SISTEMA NACIONAL DE NORMALIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y METROLOGÍA y se consolidará la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual, asegurando que dicha legislación no se convierta, a través del mayor costo de la tecnología para las empresas colombianas, en obstáculo para el progreso científico, tecnológico y socioeconómico del país.

C. Fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país

Esta estrategia contiene dos programas básicos. El primero está orientado a MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES, tanto por parte del sector público como del privado, mediante mejores técnicas de diagnóstico de los problemas existentes, la investigación en métodos de gestión y técnicas de prestación de servicios, y el estudio de mecanismos de participación ciudadana. El segundo está dirigido a MEJORAR LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA SOCIEDAD COLOMBIANA, orientada a dinamizar procesos de cambio social, desarrollar una cultura política participativa y consolidar una capacidad de convivencia y consenso social.

D. Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible

Esta estrategia involucra dos programas. El primero se orienta a DESARROLLAR Y FORTALECER LA CAPACIDAD CIENTÍFICA NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO DE LOS ECOSISTEMAS,

con las siguientes acciones: puesta en marcha de los centros de investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente; fomento de la investigación en estos y otros institutos de investigación sobre ecosistemas y biodiversidad; financiación de programas de investigación en ciencias básicas complementarias, tales formación y servicios tecnológicos, y promuevan su interacción con universidades y otras entidades generadoras de conocimiento o alianzas estratégicas con empresas innovadoras.

El sistema descansa sobre el apoyo a las instituciones de desarrollo tecnológico a través de un sistema integral de financiamiento. El instrumento institucional fundamental son los CENTROS DE PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, ya sea de naturaleza sectorial o regional. Se aspira a que dichos centros cubran una o varias de las tres funciones tecnológicas básicas: investigación, capacitación y servicios tecnológicos —consultoría en temas tecnológicos, manejo de redes de información, metrología y certificación de calidad, etcétera. Cuando sea posible, se fomentarán los centros red, que permiten utilizar capacidades de investigación y servicios tecnológicos ya existentes. Otros instrumentos importantes son los SISTEMAS DE DISEÑO INDUSTRIAL, LAS INCUBADORAS DE EMPRESAS, los CENTROS DE INFORMACIÓN TECNOLÓGICA, las entidades de intermediación de la oferta y la demanda de tecnología, y los programas de capacitación y asistencia técnica en gestión tecnológica.

El apoyo integral a los centros tecnológicos se brindará mediante cinco instrumentos diferentes: 1) la contribución de capital semilla a corporaciones mixtas que correspondan a cualquiera de las instituciones tecnológicas mencionadas, por parte de Colciencias, los ministerios y las universidades y empresas públicas; 2) el Fondo de cofinanciación para la innovación y el cambio técnico, que cofinanciará, a fondo perdido, el 50% de los proyectos de investigación tecnológica de los centros de productividad y desarrollo tecnológico, las universidades y los centros académicos de investigación que contrate el sector productivo; 3) los incentivos tributarios de la Ley 6a. de 1992, que serán revisados con el fin de incrementar su cobertura y agilizar su trámite; 4) las líneas de crédito para desarrollo tecnológico de Colciencias, el IFI y otras entidades; y 5) los convenios que realice el Sena para financiar el componente de capacitación de las instituciones mencionadas. También se impulsará el proceso de descentralización de la capacidad de generación y uso de conocimiento, a través de PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO que articulen las infraestructuras existentes y respondan a las necesidades de cada región. Para este propósito se conformarán CENTROS REGIONALES DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA, Innovar. Estos centros deberán articularse con la estrategia educativa, en apoyo fundamentalmente de la educación posbásica.

Como instrumentos complementarios, se pondrá plenamente en operación el SISTEMA NACIONAL DE NORMALIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y METROLOGÍA y se consolidará la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual, asegurando que dicha legislación no se convierta, a través del mayor costo de la tecnología para las empresas colombianas, en obstáculo para el progreso científico, tecnológico y socioeconómico del país.

C. Fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país

Esta estrategia contiene dos programas básicos. El primero está orientado a MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES, tanto por parte del sector público como del privado, mediante mejores técnicas de diagnóstico de los problemas existentes, la investigación en métodos de gestión y técnicas de prestación de servicios, y el estudio de mecanismos de participación ciudadana. El segundo está dirigido a MEJORAR LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA SOCIEDAD COLOMBIANA, orientada a dinamizar procesos de cambio social, desarrollar una cultura política participativa y consolidar una capacidad de convivencia y consenso social.

D. Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible

Esta estrategia involucra dos programas. El primero se orienta a DESARROLLAR Y FORTALECER LA CAPACIDAD CIENTÍFICA NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO DE LOS ECOSISTEMAS, con las siguientes acciones: puesta en marcha de los centros de investigación adscritos al Ministerio del Medio Ambiente; fomento de la investigación en estos y otros institutos de investigación sobre ecosistemas y biodiversidad; financiación de programas de investigación en ciencias básicas complementarias, tales como biotecnología y bioseguridad; impulso al desarrollo de tecnologías y sistemas de producción sostenibles; recuperación y aplicación del conocimiento de las comunidades tradicionales; y desarrollo de normas de propiedad intelectual apropiadas para el sector, que protejan entre otros aspectos los derechos nacionales y de las comunidades tradicionales consagrados en la Cumbre de la Tierra de 1992. El segundo es un PROGRAMA DE ESTUDIOS AMBIENTALES URBANOS, orientado a desarrollar patrones de urbanización y prestación de servicios urbanos sostenibles a largo plazo.

E. Integración de la ciencia y la tecnología a la sociedad y la cultura colombianas

A través de esta estrategia se busca mejorar los sistemas de enseñanza de las ciencias básicas; poner en marcha programas de popularización de la ciencia y la tecnología (museos interactivos y material de divulgación) y de actividades científicas juveniles; fomentar el uso de la informática con fines educativos y articular el país a redes de información. Se buscará así incorporar la ciencia y la tecnología a la cultura y fomentar procesos generalizados de innovación en el conjunto de la población.

En los primeros años de la década actual, el gasto total en investigación científica y tecnológica ha oscilado en torno al 0,5% del PIB, de los cuales 0,2% del PIB corresponden a aportes del presupuesto nacional para inversión en ciencia y tecnología; el resto está constituido por los programas de transferencia de tecnología, la cooperación técnica internacional, la inversión privada en desarrollo tecnológico y los costos de funcionamiento del sistema. El Plan propone elevar el gasto total en ciencia y tecnología al 1 % del PIB a finales de la administración, para lo cual prevé un aumento en los aportes del presupuesto para inversión al 0,2% del PIB en 1995 y 0,5% en 1998.

III. PLAN ESTRATÉGICO EXPORTADOR

El eje de la política de internacionalización es el desarrollo exportador. Una apertura sin dinamismo exportador puede justificarse como una medida de estabilización macroeconómica pero nunca como una estrategia de desarrollo. Por este motivo, el retorno a tasas mayores de crecimiento exportador es prioridad básica de la política de internacionalización.

Algunos de los factores que han afectado adversamente la actividad exportadora en los últimos años —el lento crecimiento de algunos mercados internacionales o el neoproteccionismo— están por fuera del alcance de la política económica colombiana. Otros son analizados en secciones diferentes del Plan: la política cambiaria ha sido considerada en el capítulo relativo a la política macroeconómica (capítulo 3); la política de capital humano se desarrolla en los capítulos 5 y 8, y aquella relativa a la infraestructura se analiza más adelante en este capítulo. En esta sección se detallan las cinco estrategias básicas que hacen parte del PLAN ESTRATÉGICO EXPORTADOR.

A. Acuerdos sectoriales de competitividad

Los acuerdos sectoriales de competitividad serán el marco institucional para analizar y concertar conjuntamente, en cada sector, acciones integrales para el desarrollo exportador. Estos acuerdos contemplarán el tipo de políticas internas a las cuales hemos hecho alusión en la sección relativa al Consejo de Competitividad —programas de desarrollo tecnológico, capacitación de mano de obra, etcétera—, así como acciones particulares en el frente exportador: readecuación de los instrumentos de apoyo a la actividad exportadora, programas de promoción y comercialización internacional, defensa contra el neoproteccionismo y superación de cuellos de botella de infraestructura específicos—cuartos fríos, bodegas especiales—, entre otros. En el marco de las estrategias del Consejo de Competitividad, el Ministerio de Comercio Exterior tendrá a su cargo la negociación de acuerdos para sectores netamente exportadores productores de bienes y servicios, con la participación de los ministerios sectoriales respectivos. En otros sectores, participará en los acuerdos que promuevan los ministerios de Desarrollo Económico, y de Agricultura y Desarrollo Rural.

B. Impulso a las negociaciones internacionales

Los acuerdos comerciales son una herramienta poderosa para garantizar la permanencia de las exportaciones colombianas en el mercado internacional, ya que disminuyen el riesgo de la actividad exportadora y permiten avanzar más rápidamente en la armonización de gran cantidad de materias que afectan el comercio internacional —normas técnicas, políticas agrícolas e inestabilidad de tipos de cambio cruzados, entre otros. Por este motivo, de acuerdo con claros principios de reciprocidad y cumpliendo los compromisos adquiridos, el gobierno profundizará los acuerdos existentes y efectuará nuevas negociaciones que permitan ampliar los mercados para las exportaciones colombianas. Estas negociaciones se llevarán a cabo en estrecha coordinación con el sector privado, con el fin de evaluar las sensibilidades del país frente a cada acuerdo y diseñar los mecanismos que permitan a los sectores afectados adaptarse a ellos.

En este marco, se llevarán a cabo las siguientes acciones: 1) se seguirán realizando negociaciones con Venezuela para superar la coyuntura ad versa que enfrenta el comercio binacional; 2) se

continuarán aquellas orientadas a consolidar la integración andina; 3) se pondrán en marcha los acuerdos del Grupo de los Tres y con el CARICOM; 4) se concluirán las negociaciones con Centroamérica; y 5) se iniciará el proceso de evaluación y análisis de las negociaciones con MERCOSUR. Proexport, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior, pondrá en marcha una campaña para difundir estos acuerdos, sus ventajas y alcances.

La integración hemisférica es, obviamente, la fase final del dinámico proceso de acuerdos subregionales que experimenta el continente. El gobierno apoyará, por lo tanto, un proceso de discusión nacional en torno a la integración hemisférica, convenida en la Cumbre de las Américas de 1994, y la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por su parte, el Ministerio de Comercio Exterior y Proexport fortalecerán la difusión y utilización de las preferencias otorgadas por los Estados Unidos y la Unión Europea, Atpa y PEC. El Ministerio de Comercio Exterior, en coordinación con Proexport y las representaciones diplomáticas de Colombia en la región de la cuenca del Pacífico, diseñará y pondrá en marcha una estrategia para dinamizar los flujos comerciales y financieros con los países de esa zona económica.

C. Unidad especial contra el neoproteccionismo

Muchos sectores de exportación del país experimentan con rigor creciente los efectos del neoproteccionismo, que se ha reflejado en el establecimiento de cuotas, derechos antidumping y restricciones técnicas, sanitarias y ecológicas, muchas de ellas injustificadas. El Ministerio de Comercio Exterior creará, a partir de recursos humanos ya existentes, una UNIDAD ESPECIAL CONTRA EL NEOPROTECCIONISMO, que tendrá las siguientes funciones: 1) generar y difundir internamente información sobre prácticas restrictivas en mercados internacionales —incluidos los países vecinos—; 2) estudiar las opciones más adecuadas de defensa de los intereses de los exportadores colombianos afectados por dichas prácticas; 3) coordinar con la embajada de Colombia ante la Organización Multilateral del Comercio y otras embajadas la defensa de dichos intereses; 4) coordinar con otras entidades —Superintendencia de Industria y Comercio, ICONTEC, ICA, INPA y el Ministerio del Medio Ambiente— las negociaciones orientadas a superar las barreras técnicas, sanitarias y ecológicas; y 5) cofinanciar la defensa de los exportadores afectados por dichas prácticas, según criterios definidos por la junta directiva de Proexport.

D. Ampliación de los esquemas de fomento a las exportaciones

■ Cert y devolución de impuestos indirectos (draw back)

El país adquirió en el marco de la Ronda Uruguay del GATT el compromiso de desmontar los subsidios a la exportación de productos manufacturados, en un período amplio (hasta el año 2003). Aunque el nivel promedio del Cert no excede por un margen importante el monto justificable como devolución de impuestos indirectos, en varios sectores los incentivos actuales tienen un componente de subsidio. El gobierno analizará, por lo tanto, la conveniencia de iniciar la aproximación a un sistema de devolución de impuestos indirectos. Los recursos fiscales que se liberen serán

reassignados, en cualquier caso, al sector exportador para financiar otras labores de fomento. El gobierno también man tendrá el Cert como un mecanismo temporal de apoyo a productos en crisis, como se hizo recientemente en el caso del banano.

■ Crédito

El Banco de Comercio Exterior, BANCOLDEX, mantendrá la dinámica de sus líneas tradicionales y seguirá diversificando los productos financieros que ofrece. En particular, ampliará las líneas de crédito para compradores en el exterior —crédito directo, fondeo de cartas de crédito y descuento de documentos— y diseñará nuevas líneas en las siguientes áreas: a) financiamiento de la participación de la industria nacional de bienes de capital en licitaciones nacionales e internacionales, en condiciones competitivas con las de los patrones internacionales, para lo cual se destinará un monto anual de cinco mil millones de pesos del presupuesto nacional; b) crédito para la constitución de redes de comercialización internacional y para la adquisición de las ya existentes; c) financiación de la exportación de servicios; d) apoyo a inversiones colombianas en el exterior que tengan efectos sobre las exportaciones colombianas; y e) cofinanciación de obras de infraestructura con claros efectos sobre la actividad exportadora —adecuación de puertos de embarque y bodegas en los aeropuertos, redes de frío—.

■ Seguro de exportación

Segurexpo consolidará y ampliará sus líneas existentes sobre riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, y hará una amplia difusión de sus servicios.

■ Promoción

Proexport consolidará el exitoso modelo de apoyo al mercadeo internacional a través de las *unidades de exportación*¹, con el fin de dar una solución más integral a los problemas de los exportadores, éstas harán parte de los acuerdos sectoriales de competitividad. Para ampliar la cobertura de los servicios que se prestan a través de los CENTROS DE ATENCIÓN AL EXPORTADOR, CAE, únicamente en Bogotá, Proexport diseñará un sistema similar de servicios en otras ciudades apoyado en los gremios y las cámaras de comercio; a través de este servicio, se suministrará información sobre aquellos que ofrecen otras entidades, como BANCOLDEX y Segurexpo. Por otra parte, en estrecha colaboración con los agregados comerciales y con las embajadas de Colombia, deberá ampliar sus servicios a los exportadores en materia de información sobre nichos de mercado, oportunidades comerciales, licitaciones internacionales, preferencias unilaterales y normas técnicas exigidas en los países de destino. Proexport continuará cofinanciando, con sus propios recursos, estas labores; el gobierno aportará, a partir de 1996,

¹ Las unidades involucran a exportadores que tienen en común un producto, un mercado o un canal de comercialización. Han demostrado ser un vehículo efectivo para expandir los servicios de Proexport y establecer un canal de comunicación apropiado entre la entidad y los exportadores, logrando, a través de los programas exportadores a tres años, vínculos a más largo plazo entre todos los agentes involucrados.

14.775 millones de pesos anuales del presupuesto nacional para que Proexport pueda apoyar las actividades de promoción y la ampliación de sus servicios.

■ Información

El Ministerio de Comercio Exterior, a través de Proexport y de entidades privadas interesadas, promoverá el desarrollo de redes de información sobre mercados internacionales, preferencias arancelarias, otros requisitos a la importación en los mercados de destino y servicios al sector exportador, incluyendo el acceso a redes internacionales existentes. Adicionalmente se estudiará la posibilidad de que los *trade points* asuman funciones operativas.

■ Servicios de certificación

Se incentivará la creación de entidades especializadas en la difusión y certificación de normas internacionales de calidad o de normas nacionales de excelencia, incluidas las de carácter ambiental.

■ Zonas francas

El gobierno mantendrá el esquema de las zonas francas privadas establecido por la administración anterior. Vigilará el cumplimiento de las normas vigentes, pondrá en funcionamiento un sistema de información sobre sus operaciones de comercio exterior y apoyará las tareas de mercadeo y promoción de las zonas en el exterior. En asocio con la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL que se encarga del seguimiento y control eficaz de las zonas, se crearán dos comités: uno para las ZONAS FRANCA INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS y otro para las de SERVICIOS TURÍSTICOS, que servirán de foro de discusión de las políticas de funcionamiento, control y promoción de ellas. El régimen de ZONA FRANCA COMERCIAL se mantendrá únicamente para los usuarios que tienen contratos vigentes, hasta el vencimiento de los mismos.

■ Plan Vallejo

Se harán esfuerzos adicionales para mejorar la operatividad del PLAN VALLEJO y para ampliar su cobertura en los pequeños y medianos exportadores y su aplicación al sector servicios. Para los primeros, se promoverá el llamado PLAN VALLEJO COOPERATIVO, actualmente en experimentación, mediante el cual los exportadores pequeños y medianos se asocian para beneficiarse del programa con menores costos operativos.

■ Comercializadoras internacionales

Con el propósito de buscar una activa participación de los comerciantes en los procesos de exportación, se mantendrá la política de agilización, simplificación de trámites y requisitos para la autorización y registro de las nuevas comercializadoras, que ha permitido que el número de ellas se quintuple desde 1991, contando ahora con 102 organizaciones de esta naturaleza.

E. Exportación de servicios

La inclusión del sector servicios a la política de exportaciones es una de las prioridades de la administración. Con este propósito, el gobierno extenderá paulatinamente al comercio de servicios los mecanismos de promoción tradicionalmente aplicados al comercio de bienes para que se extiendan al de servicios, revisará los vacíos que tengan las normas vigentes sobre la materia y diseñará nuevos instrumentos específicos para el sector. En tal sentido, se pondrán en marcha las siguientes acciones: 1) adopción de una nomenclatura y una metodología que permitan desarrollar un sistema de información adecuado sobre la exportación de servicios; 2) creación de un registro de exportadores de servicios y establecimiento de mecanismos de control, para que los exportadores registrados se puedan beneficiar de una menor retención en la fuente sobre el reintegro de divisas, que actualmente es de 10%; 3) instrumentación del PLAN VALLEJO DE SERVICIOS, impulso de las zonas francas turísticas y análisis de la factibilidad de otorgar el Cert para exportadores de servicios debidamente registrados; 4) fortalecimiento del régimen de ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS, como mecanismo de promoción de las exportaciones de servicios tecnológicos; 5) adecuación de los instrumentos de crédito de BANCOLDEX e IFI para apoyar la exportación de servicios; 6) utilización de los esquemas desarrollados por Proexport o mecanismos específicos para el sector de servicios, tales como los FONDOS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA; 7) difusión de las oportunidades y ventajas de los acuerdos internacionales en el sector servicios; y 8) concertación con las organizaciones médicas, de consultores e ingenieros, de mecanismos especiales de fomento a las exportaciones de servicios profesionales especializados.

En la política de promoción de las exportaciones de servicios se dará prioridad especial al turismo. En tal sentido, los ministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico formularán planes específicos para estimular el turismo receptivo en el marco de un ACUERDO SECTORIAL DE COMPETITIVIDAD DEL TURISMO, que se concierte con los empresarios del sector. Adicionalmente, con el propósito de garantizar un marco propicio para el desarrollo del sector, el gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley marco de la actividad turística.

IV. POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA Y RURAL

No obstante el crecimiento y la tecnificación que ha registrado la producción agropecuaria en las décadas pasadas, en la sociedad rural colombiana continúan prevaleciendo el empleo precario, los bajos ingresos, la violencia y la inseguridad. El gobierno fortalecerá las políticas y los instrumentos de apoyo económico a la producción y pondrá en marcha, al mismo tiempo, una ambiciosa política social dirigida a generar cambios significativos en las condiciones sociales en las cuales se desenvuelve la actividad agropecuaria y en el nivel de vida que predomina en las áreas rurales del país.

En lo político, en buena parte del territorio rural colombiano imperan condiciones de violencia. En lo social, los indicadores disponibles, referidos a condiciones de educación, salud, calidad de vivienda

e ingresos, muestran que la brecha rural-urbana es significativa e incluso creciente, con el agravante de que la mitad de los pobres del país y más de las dos terceras partes de los indigentes se localizan en las áreas rurales. En lo económico, las características principales de la actividad agropecuaria son la escasa movilidad de los factores de la producción, y las imperfecciones en los mercados de dichos factores y de los productos agropecuarios. No menos importante, el estilo de desarrollo agrícola ha tenido efectos que degradan la base de recursos naturales y generan tensiones ambientales que desbordan el ámbito de la producción agropecuaria. A ello se une el que las actividades agropecuarias se caracterizan por mayores niveles de riesgo debido a factores meteorológicos, biológicos o de mercado que producen grandes fluctuaciones de precios e ingresos, no asociados a factores económicos.

Finalmente, como se ha hecho evidente en los últimos años, el sector agrícola y ganadero es muy sensible a las políticas macroeconómicas, en especial a la evolución del tipo de cambio.

Las observaciones anteriores se resumen en falta de equidad en la distribución social de los beneficios y costos del desarrollo, baja competitividad de la estructura productiva y amenazas a la sostenibilidad a largo plazo de los procesos de crecimiento y desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero.

En consecuencia, los objetivos de la política agropecuaria y pesquera se encaminan a hacer frente a la interdependencia de los fenómenos políticos, sociales y económicos señalados anteriormente, buscando promover condiciones de equidad social, competitividad económica y sostenibilidad del desarrollo. En este orden de ideas, la estrategia consiste en promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, en un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a mercados internacionales altamente distorsionados. Para el logro de estos objetivos, el gobierno promoverá la concertación con el sector privado —acuerdos sectoriales de competitividad— y un contexto institucional de descentralización y participación comunitaria para la ejecución de la política. Lograr y afianzar la competitividad a mediano y largo plazos de la estructura agraria constituye un objetivo fundamental de la política sectorial. Con esta perspectiva, sus estrategias proporcionan las condiciones y los incentivos para, en primer lugar, desarrollar una estructura económica basada en la producción de bienes comercializables de alta elasticidad-ingreso de demanda, orientados a mercados dinámicos y de alto poder adquisitivo, y para los cuales el país posea condiciones naturales favorables; en segundo lugar, proteger las actividades productivas agrarias en el mercado interno y en el internacional cuando la producción nacional sea eficiente pero su competitividad se encuentre amenazada por distorsiones del mercado; y en tercer lugar, reconvertir en forma gradual las producciones en las cuales el país no posee ventajas comparativas y tiene que enfrentar, además, mercados internacionales distorsionados por los subsidios y el proteccionismo que practican las naciones más industrializadas.

Esa estrategia implica incorporar en los criterios para el desarrollo y aplicación de los instrumentos de la política los siguientes principios, hasta ahora no usuales en nuestro medio: 1) la producción debe estar orientada por el mercado, antes que por la vocación natural del suelo; 2) debe

favorecerse la especialización regional de la producción, con el fin de facilitar el logro de economías de especialización y de escala; 3) las actividades agropecuarias deben ser concebidas como parte integral del sistema agroindustrial que conforma sus cadenas de agregación de valor; 4) debe impulsarse una estructura agro empresarial cada vez más integrada vertical y horizontalmente, dando prioridad a la integración de los agricultores hacia adelante en las cadenas de valor, para estar en mejores condiciones de aumentar la eficiencia y controlar los procesos de mercado.

A. Desarrollo tecnológico agropecuario y pesquero

El gobierno ampliará la capacidad de generación, transferencia y adopción de tecnologías que promuevan la modernización del sector, fortalezcan sus ventajas competitivas y contribuyan al logro de la sostenibilidad en la producción.

Para lograrlo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural retomará el liderazgo en el diseño de las políticas de investigación y desarrollo tecnológico del sector. Para ello se fortalecerá el CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROPECUARIO Y PESQUERO, presidido por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y se ampliarán sustancialmente los recursos presupuestales destinados a la investigación y difusión de tecnologías en el sector.

Se impulsará el sistema de centros de productividad y desarrollo tecnológico en las áreas prioritarias de producción, poscosecha y comercialización, incluidas las actividades pesqueras y acuícolas. En particular se fortalecerá y consolidará CORPOICA, como instrumento fundamental de la política y del sistema nacional de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario. Así mismo, se consolidará el SISTEMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA, SINTAP, mediante el fortalecimiento de las UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA, UMATA, y la ejecución del PROGRAMA NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA, PRONATTA.

En este marco, el gobierno impulsará programas de investigación y desarrollo en tecnologías para la mecanización de sus labores agrícolas y de poscosecha, especialmente en zonas de ladera, donde se localiza la mayor parte de la agricultura y los agricultores del país. Dará también especial atención a actividades promisorias para la reconversión productiva, como la piscicultura y la acuicultura en general, para lo cual se apoyará la consolidación institucional del INPA y se fortalecerá el CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN ACUICULTURA, CENIAGUA.

Una condición para mantener la competitividad en el largo plazo es la sostenibilidad de los procesos de producción. La política agraria fortalecerá la capacidad nacional para ejercer un manejo sostenible de los recursos disponibles en el medio rural. Con este fin se fortalecerá la capacidad nacional para caracterizar y evaluar la potencialidad económica de sus recursos naturales y realizar una labor permanente de identificación, evaluación y monitoreo, con el objeto de descubrir nuevas oportunidades económicas y prevenir los riesgos de degradación. Se promoverá el ordenamiento del

uso de los recursos sectoriales, en el marco del proceso más amplio de ordenamiento ambiental del territorio.

Se incentivarán igualmente el desarrollo y adopción de prácticas sostenibles —manejo integrado de plagas, fertilización orgánica, variedades y razas resistentes a plagas, etcétera—, y la realización de acciones de protección y recuperación de recursos. Por último, se propiciará el desarrollo de mercados para productos agrícolas y pesqueros producidos en forma sostenible, acción que será complementada por el mejoramiento de la capacidad institucional para el montaje y operación de esquemas ágiles de certificación y verificación de sanidad y calidad, según normas internacionales.

Por último, se buscará una mayor integración al sistema internacional de investigación y desarrollo tecnológico y el apoyo a iniciativas de financiamiento regional. Colombia consolidará su vinculación al Grupo Consultivo Internacional de Tecnología Agropecuaria, a través de convenios con el Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT, con el fin de multiplicar la capacidad del sistema nacional de investigación tecnológica e influir en la agenda internacional de investigaciones agropecuarias.

B. Adecuación de tierras

Con miras a superar los obstáculos que no han permitido avanzar con la agilidad y eficiencia requeridas en la adecuación de tierras del país, se ha redefinido la acción del Estado en esta materia, facilitando una mayor intervención e injerencia del sector privado en los proyectos.

La política de adecuación de tierras se llevará a cabo con la participación activa de los usuarios desde la identificación del proyecto hasta la administración del mismo. El sistema de recuperación de las inversiones en los distritos incorporará un elemento de subsidio en las obras principales y secundarias. Este apoyo será mayor para los usuarios medianos y pequeños, quienes podrán contar, además, con un subsidio para las obras prediales. La ejecución de la inversión estará a cargo de los organismos públicos y privados que autorice el CONSEJO SUPERIOR DE ADECUACIÓN DE TIERRAS, los cuales podrán ejecutar directamente, por concesión, autoconstrucción o contratando firmas especializadas.

Por otra parte, para fomentar la adecuación predial en proyectos individuales, los productores contarán con acceso al INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL que maneja FINAGRO y que otorga subsidios proporcionales al valor de las inversiones.

Durante el cuatrienio se espera adecuar unas 200 mil hectáreas, de las cuales 40 mil corresponden a pequeño riego, 110 mil a proyectos de mediana y gran irrigación y 50 mil a rehabilitación de distritos ya existentes. En pesos de 1994, la inversión en este programa asciende a 448.175 millones.

C. Capitalización y financiamiento

Los lineamientos en materia crediticia están orientados a garantizar recursos suficientes para la financiación de las actividades agropecuarias y pesqueras, mejorar las condiciones de acceso a financiación para los pequeños productores y fortalecer el crédito como herramienta para la capitalización del campo. En este contexto, se diseñarán mecanismos que faciliten y aseguren el acceso de las pequeñas productoras campesinas al crédito.

La Caja Agraria continuará siendo un instrumento esencial de la política sectorial, como banco de desarrollo agrícola, industrial y minero, con claros objetivos sociales, políticos y económicos, orientado al campesino y al pequeño empresario. La entidad podrá desconcentrar y descentralizar sus servicios y actividades de banca, seguros, fiducia, telecomunicaciones, inmobiliarios, procesamiento de datos, sistematización y arrendamiento financiero, que podrán ser prestados directa o indirectamente. Para lo anterior, la Caja Agraria podrá crear empresas filiales, de su total propiedad o en asocio con otras empresas públicas y privadas. El gobierno nacional estudiará el mecanismo institucional apropiado para que la actual UNIDAD DE SEGUROS pueda, mediante reservas adecuadas, asumir total o parcialmente los riesgos de sus propias operaciones, bienes e intereses de la entidad.

Por otra parte, el gobierno garantizará, mediante aportes de capital o el otorgamiento temporal de capital garantía, el patrimonio técnico mínimo requerido para el funcionamiento de la Caja Agraria, acorde con las necesidades de desarrollo del sector. Así mismo, gestionará ante las autoridades competentes la reducción del encaje de depósitos oficiales hasta nivelarlos con el vigente para los depósitos privados. Igualmente, analizará la conveniencia de sectorizar los sistemas de calificación, evaluación y provisión de cartera, para adecuarlos a las especiales condiciones en las cuales se desarrollan las actividades agropecuarias en Colombia. Las cantidades de dinero que, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, deben consignarse a órdenes de los despachos de la rama judicial, deberán consignarse, a partir de la privatización del Banco Popular, en la sucursal de la Caja Agraria en la respectiva localidad del depositante. Por otra parte, el gobierno estudiará el mecanismo apropiado para sanear el pasivo pensional acumulado de la entidad.

La dificultad de acceso al crédito por parte de los pequeños productores ha sido un problema crónico del sector. El fortalecimiento de la Caja Agraria estará complementado, por lo tanto, por el diseño de formas alternativas de crédito, preferencialmente a través del sector solidario. Así mismo, se descentralizará la operación del Fondo Agropecuario de Garantías y se adoptarán mecanismos para compensar a la Caja Agraria y demás intermediarios el mayor costo en la colocación de créditos a pequeños productores.

A través del uso del crédito para financiar proyectos de inversión que contribuyan a la capitalización y modernización del agro, se otorgará el incentivo a la capitalización rural, el cual se hará extensivo a los proyectos de pesca y acuicultura. Para lograr un uso intenso de este instrumento, el gobierno hará una amplia campaña de divulgación. Este incentivo se usará también para impulsar la renovación del parque de maquinaria agrícola y promover el uso de tecnologías de mecanización acordes con la conservación del suelo y las características de la agricultura tropical.

Con el fin de moderar el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la producción ganadera sobre los ingresos de los productores, se utilizará el crédito como un instrumento para regular la inversión y la extracción en esta actividad. Mediante la adaptación de las condiciones financieras —plazo y forma de amortización—, se estimulará a los ganaderos a utilizar el crédito para reducir la extracción cuando los precios tiendan a disminuir, y a reducir su endeudamiento cuando los precios aumenten.

D. Comercialización y agroindustria

El sector agropecuario y pesquero recibirá un tratamiento especial en las negociaciones comerciales internacionales, orientado a garantizar mercados para los productos del sector y evitar, al tiempo, que se generen condiciones distorsionadas de competencia. El gobierno mantendrá, además, una política de protección selectiva para los productos sensibles del sector, empleando los mecanismos de salvaguardia, convenios de absorción y utilizando activamente los instrumentos existentes contra la competencia desleal. Las medidas de protección se aplicarán con el criterio de contrarrestar las distorsiones del mercado y no para compensar situaciones de ineficiencia económica.

Por otra parte, en el marco del plan estratégico exportador se creará, en asociación con el sector privado, una PROMOTORA DE EMPRESAS AGROEXPORTADORAS que promueva, mediante el aporte de capital de riesgo, proyectos agroindustriales y pesqueros de gran impacto regional. Con el fin de apoyar el ingreso de nuestros productos agropecuarios a nuevos mercados externos, se diseñarán, a través de Proexport, mecanismos para reintegrar y cofinanciar gastos en que incurran las empresas para promover y consolidar posiciones en dichos mercados. Así mismo, se emprenderá la promoción de una cultura de calidad que incluya, entre otras, la certificación de calidad y la expedición de sellos de viabilidad ecológica de nuestros productos de exportación, a través de la Corporación Colombia Internacional y otras entidades. Además, se fortalecerá el sistema nacional de prevención y control sanitario, mejorando sustancialmente la capacidad técnica y operativa del ICA.

En el frente interno, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, actuará como comprador de última instancia, preferencialmente en zonas marginales. Sustituirá gradualmente la intervención en el mercado de físicos por un sistema de administración de incentivos y subsidios a la comercialización. Así mismo, se fortalecerá el Fondo Emprender para financiar preinversión y participar con capital de riesgo en la creación de empresas de comercialización y transformación que beneficien a pequeños productores.

A través del Fondo Emprender y del incentivo a la capitalización rural, el gobierno nacional fomentará, en asociación con los gobiernos regionales y los gremios del sector, el desarrollo de una capacidad adicional de acopio de leche en frío, de pulverización de leche y de comercialización de carne en canal.

El gobierno promoverá, además, la constitución de FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS de productos agropecuarios y pesqueros, especialmente productos de exportación sujetos a fuertes ciclos internacionales de precios, aportando el capital semilla a dichos fondos.

Con el fin de introducir mecanismos de competencia y hacer frente a estructuras oligopsonicas en el mercado interno, el gobierno apoyará a la Bolsa Nacional Agropecuaria y facilitará su incorporación a sistemas de rueda con enlace internacional. En este marco, mantendrá los incentivos tributarios a las transacciones realizadas a través de la Bolsa y creará una línea de redescuento en FINAGRO para financiar el pago de contado a los agricultores que participen en dichas transacciones.

Adicionalmente, se promoverá el establecimiento de un sistema de información moderno para el sector. En particular, el Dane generará y difundirá las estadísticas de producción, precios y volúmenes transados, y se diseñarán módulos de inteligencia de mercados y de información forestal y pesquera.

E. Manejo de riesgos

En el marco de la dinamización de la Bolsa Nacional Agropecuaria, se crearán mecanismos para la cobertura de riesgos mediante el desarrollo de mercados de futuros, cámaras arbitrales, opciones y pactos de retroventa, entre otros. Como una estrategia para la prevención y el manejo de riesgos y desastres, se pondrá en marcha el seguro agropecuario y se diseñará un sistema de prevención de riesgos naturales, ambientales y sociales, y de manejo de crisis en el sector.

F. Desarrollo Institucional

En materia institucional, se efectuará una labor de evaluación y readecuación de las entidades del sector, que permita realizar la política y lograr los objetivos planteados en cada uno de los programas, profundizar los procesos de descentralización y participación ciudadana, y fortalecer la capacidad de gestión sectorial de las entidades territoriales en temas de su competencia.

V. LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL

El desarrollo industrial ha demostrado ser el motor fundamental de crecimiento de las economías en desarrollo que han basado su expansión en una inserción dinámica en la economía mundial. Sus virtudes son ampliamente conocidas: es un canal fundamental de generación y transmisión de cambio técnico; es un poderoso generador de externalidades hacia otros sectores de la economía; está sujeto a economías de escala estáticas y dinámicas que se traducen en aumentos en productividad; y, por último, enfrenta mercados mundiales amplios y más dinámicos que aquellos característicos de las materias primas.

En el caso colombiano, la industrialización fue un poderoso motor de desarrollo económico entre la década del treinta y mediados de los años setenta. Desde entonces, el sector industrial ha mostrado un anquilosamiento estructural, que se ha reflejado en el estancamiento del coeficiente de industrialización. Como resultado de ello, la industria manufacturera se caracteriza todavía por el predominio de ramas productivas maduras con tecnologías estandarizadas. El escaso desarrollo que

han tenido las ramas productoras de bienes de capital se ha centrado en los bienes menos intensivos en tecnología. La estructura exportadora industrial, aunque dominada por sectores intensivos en recursos naturales y mano de obra no calificada, tiene también algunas industrias estandarizadas intensivas en capital.

El rápido aumento del coeficiente de exportaciones, que sustentó un importante proceso de recuperación industrial desde mediados de los ochenta, se interrumpió en 1991. En contra de todas las expectativas que había generado el proceso de apertura, el desempeño del sector, aunque positivo, se centró desde entonces en el mercado interno, gracias al fuerte crecimiento de la demanda generada por el auge de la construcción y, en menor medida, al espectacular crecimiento de la demanda de vehículos. El estancamiento de las exportaciones y la competencia de importaciones masivas en condiciones distorsionadas de precios, al igual que el contrabando, han afectado negativamente algunas industrias tradicionales, en muchas de las cuales el país había demostrado en el pasado ventajas competitivas.

La política industrial del cuatrienio buscará, por lo tanto, sentar las bases para una nueva etapa de la industrialización en Colombia, fundamentada en la penetración creciente en los mercados internacionales, la ampliación progresiva de la demanda interna y la incorporación de mayores contenidos tecnológicos en los procesos productivos. Esta política tiene como eje las acciones en materia tecnológica. Involucra también acciones estratégicas para el desarrollo industrial y una política de promoción de la competencia. Su instrumento básico de acción serán los acuerdos sectoriales de competitividad.

A. Programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial

■ Fomento integral de los centros de productividad y desarrollo tecnológico

Como se señaló al detallar la política de ciencia y tecnología, el gobierno promoverá estos centros a través de un sistema de apoyo integral que incluye contribuciones de capital semilla, cofinanciación de la investigación, incentivos tributarios y créditos. Estos centros tendrán a su cargo las funciones de investigación tecnológica, capacitación y servicios tecnológicos. En la medida de lo posible, se fomentará la creación de centros red, que permitan optimizar la capacidad tecnológica ya existente. Como apoyo al talento nacional en software e ingeniería, el CON SEJO NACIONAL DE INDUSTRIA Y CALIDAD creará el PREMIO NACIONAL A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, el cual galardonará los proyectos más innovativos y de mayor logro en incrementos de productividad.

■ Difusión y fortalecimiento del diseño industrial

Un segundo componente de política tecnológica es el fomento al diseño industrial. Para ello se propone crear un SISTEMA NACIONAL DE DISEÑO, con la coordinación y recursos del Ministerio de Desarrollo Económico y con el concurso de universidades, gremios y empresarios. Este sistema tendrá a cargo la realización de campañas en promoción del diseño, el fomento de consultorías y

auditorias en esta materia y la capacitación de recursos humanos. Como estímulo, se entregarán anualmente premios al diseño industrial.

■ Servicios de información tecnológica

El gobierno creará y fortalecerá CORPORACIONES DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, como organismos de coordinación de los esfuerzos públicos por desarrollar sistemas modernos de información y transferencia de tecnología. En este proyecto el gobierno promoverá una participación activa del sector privado en su dirección.

■ Normalización, metrología y control de calidad

Los atrasos en metrología, normalización y control de calidad se subsanarán mediante la puesta en marcha del CENTRO DE CONTROL DE CALIDAD Y METROLOGÍA, a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, y la implantación del SISTEMA NACIONAL DE NORMALIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y METROLOGÍA, que reglamenta las REDES NACIONALES DE LABORATORIOS DE PRUEBAS, ENSAYOS Y DE CERTIFICACIÓN. Ello se complementará con un programa agresivo de adopción voluntaria de normas técnicas internacionales —como las ISO 9000, IEC, ITU, etcétera—. La capacidad de gestión administrativa y de la calidad de las empresas colombianas se apoyará mediante el PROGRAMA DE GESTIÓN POR LA PRODUCTIVIDAD, que continuará desarrollando la Corporación Calidad con la dirección del Consejo Nacional de Industria y Calidad.

■ Plan de sistematización manufacturero

Como apoyo a los esfuerzos de adopción de tecnología de sistematización, el Ministerio de Desarrollo llevará a cabo actividades de sensibilización² de las bondades del empleo de estas tecnologías (CAD-CAM, CIM³, máquinas de control numérico). Para el éxito de esta acción se apoyarán, a través del FONDO DE COFINANCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN Y EL CAMBIO TÉCNICO, la elaboración de planes de sistematización de las empresas que sean contratados con los CENTROS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO, y centros académicos, y se financiarán con las líneas de crédito para el desarrollo tecnológico las consultorías tendientes a asesorar a los industriales en la compra de equipo, instalación, adecuación y distribución de tecnologías de sistematización.

■ Propiedad intelectual

² Esta campaña se realizará en estrecho contacto con los gremios de la producción e incluirá seminarios, talleres de trabajo, edición de folletos, etcétera, por medio de la cual los empresarios conocerán la generalidad de estas tecnologías y su importancia en las ganancias de productividad y competitividad.

³ Computer-Aided (CAD). Computer-Aided-Manufacturing (CAM). Computer Integrated-Manufacturing (CIM).

En materia de propiedad industrial, se trabajará en la reglamentación de las normas vigentes, se continuará apoyando el proceso de modernización del registro de marcas y patentes y se capacitará el personal que labora en este campo, en particular en la Superintendencia de Industria y Comercio y entidades conexas. El gobierno promoverá, además, la CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE PATENTES, que incluya aquellas otorgadas por la Superintendencia.

■ Desarrollo y fortalecimiento de recursos humanos

Para lograr una mayor interacción entre los programas del Sena y las necesidades de los sectores del comercio interno y de la industria, es esencial el adecuado funcionamiento de los COMITÉS TÉCNICOS DE CENTROS creados por la Ley 119 de 1994, en los cuales tienen participación el gobierno, los trabajadores, los empresarios y las universidades. Para ello se emplearán los convenios de cooperación entre el Sena y las entidades privadas, especialmente los centros de productividad y desarrollo tecnológico. El sector productivo participará del programa de formación en el exterior de científicos e ingenieros, incluyendo los programas de pasantías y cursos de corta duración.

■ Protección ambiental

El gobierno nacional establecerá instrumentos económicos que promuevan la adopción de tecnologías ambientalmente sanas y la optimización de prácticas productivas, con miras a minimizar la contaminación industrial, hacer uso eficiente de los recursos naturales, modificar patrones de consumo y evitar que las exportaciones industriales se vean afectadas por regulaciones ambientales en mercados de destino. En tal sentido, se estimularán las iniciativas de transferencia de tecnologías limpias y la adopción en el sector manufacturero de códigos de conducta voluntarios para la protección ambiental. Para lograr estos propósitos, el gobierno promoverá la creación de centros de transferencia de tecnologías limpias que presten servicios de asistencia e in formación técnica. El Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación participarán en los acuerdos sectoriales de competitividad para la concertación de objetivos y compromisos sectoriales en materia de protección ambiental.

B. Desarrollos estratégicos

■ El papel del IFI

El IFI será el instrumento financiero esencial para el fomento del desarrollo industrial. Al trasladar al IFI las líneas de redescuento que actualmente maneja el Banco de la República, el Instituto se convertirá en la cabeza del sistema de financiamiento industrial. Con tal propósito, se transformará en un breve plazo en banco de segundo piso. En el ejercicio de sus funciones como banco de redescuento, dará prelación al otorgamiento de líneas de crédito de mediano y largo plazos. Tendrá, además, a su cargo los programas de democratización del crédito dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En sus inversiones de capital de riesgo, el IFI dará prioridad a inversiones en empresas industriales y al desarrollo de canales de comercialización internacional. Las inversiones en empresas manufactureras estarán orientadas hacia aquellas que tengan ventajas estratégicas para el desarrollo industrial del país: empresas con contenido tecnológico, particularmente en el sector de bienes de capital, y aquellas que contribuyan a consolidar las cadenas productivas existentes, generando encadenamientos o externalidades especiales que aumenten la competitividad de las empresas en operación. El IFI sólo invertirá sobre la base de una participación minoritaria y con una clara estrategia de entrada y retiro, previamente convenida. La venta de participaciones del Instituto en empresas se realizará, preferencialmente, a través del mercado de valores.

El IFI deberá, así mismo, contribuir a que la pequeña, mediana y gran industria aprovechen plenamente los beneficios de las innovaciones financieras, apoyando la emisión de papeles comerciales y la titularización de activos de estas empresas, invirtiendo en fondos de capital de riesgo y asumiendo posiciones propias en la compra de acciones de estas compañías.

■ Red nacional de subcontratación

La subcontratación ha sido un instrumento esencial en el desarrollo del sudeste asiático, como mecanismo de integración de las pequeñas y medianas con las grandes empresas, y como fuente de aumentos en productividad por la vía de la especialización. El Ministerio de Desarrollo, con el apoyo financiero de Colciencias y la participación de entidades regionales, desarrollará una RED NACIONAL DE SUBCONTRATACIÓN, cofinanciando las iniciativas orientadas a crear BOLSAS DE SUBCONTRATACIÓN en distintas zonas del país y su integración a la Red.

■ Fomento de nuevas empresas: las incubadoras de empresas de base tecnológica y los bancos regionales de proyectos

El Ministerio de Desarrollo, el IFI y Colciencias participarán en el fomento de las incubadoras de empresas de base tecnológica, en asocio con gobiernos regionales y locales, empresas, universidades y fundaciones interesadas. Por su parte el Ministerio de Desarrollo, con el respaldo financiero del IFI, fomentará y respaldará con recursos propios la creación de bancos regionales de proyectos de inversión y promotoras regionales de proyectos. En estas iniciativas se trabajará en asocio con el sector privado, se asegurará la articulación de los BANCOS REGIONALES DE PROYECTOS en una RED NACIONAL DE BANCOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN y se vinculará activamente a Coinvertir en la promoción en el exterior de los proyectos interesados en vincular capital y tecnologías o en realizar alianzas con empresas del exterior.

■ El desarrollo de la industria de bienes de capital

El desarrollo de la industria de bienes de capital es elemento central del cambio estructural que necesita la industria nacional para dar el salto tecnológico. Los elementos del programa de apoyo al desarrollo tecnológico expuestos constituyen la base de acciones por desarrollar en esta industria. Sin embargo, se requiere un apoyo más específico dadas la naturaleza y características de este

sector. Por ello, el gobierno ha realizado acciones como la creación de la COMISIÓN MIXTA DE BIENES DE CAPITAL —Decreto 2784 de 1994—, la cual trabajará en el marco del acuerdo sectorial de competitividad de la cadena siderúrgica, metal- mecánica-automotriz. Así mismo, los ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico, en coordinación con la comisión mixta, desarrollarán mecanismos para aprovechar las ventajas que ofrecen los acuerdos de integración y libre comercio en materia de compras oficiales. BANCOLDEX desarrollará líneas de crédito en condiciones internacionalmente competitivas, para apoyar la participación de empresas nacionales productoras de bienes de capital en licitaciones nacionales e internacionales.

C. Promoción de la competencia

El gobierno, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio, empleará los mecanismos existentes en la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992 para evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Se armonizarán las políticas que en materia de promoción de la competencia lleva a cabo la Superintendencia con aquellas que desarrollan las COMISIONES REGULADORAS DE ENERGÍA Y GAS, TELECOMUNICACIONES Y AGUA POTABLE. Finalmente, el gobierno analizará la conveniencia de promover una nueva norma legal que transforme las existentes en un verdadero ESTATUTO DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, como aquellos que han desarrollado otros países.

D. Inversión extranjera y comercio exterior

La inversión extranjera desempeña un papel clave en el desarrollo industrial. Como se señaló en el capítulo 3, el gobierno mantendrá la apertura a la inversión extranjera y fomentará la suscripción de nuevos acuerdos de protección a la inversión, consistentes con las normas constitucionales y legales sobre expropiación. Con el fin de fomentar la inversión extranjera, fuera de las labores de difusión genérica de las oportunidades de inversión en Colombia, Coinvertir participará en la promoción de alianzas estratégicas, franquicias y licenciamiento de tecnología entre inversionistas extranjeros y nacionales. La promoción de las zonas francas del país en el exterior deberá constituir igualmente un canal importante de atracción de nuevos inversionistas extranjeros.

Como se señaló en el capítulo 3, el gobierno adoptará medidas para evitar los efectos del contrabando y la competencia desleal sobre los sectores productivos colombianos. Igualmente, adoptará las normas existentes sobre salvaguardias para adecuarlas a las normas del GATT sobre la materia y hará uso de ellas cuando sea necesario para evitar los efectos desfavorables sobre los sectores productivos nacionales.

E. Los acuerdos sectoriales de competitividad

El COMITÉ DE LA APERTURA será el instrumento de promoción de los acuerdos sectoriales de competitividad del sector industrial, en el marco de las orientaciones del Consejo Nacional de Competitividad. Estos acuerdos harán énfasis sobre las acciones de carácter interno en materia de desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, nuevas inversiones estratégicas que

contribuyan a consolidar cadenas productivas, restricciones crediticias o de acceso al mercado de capitales, así como regulaciones internas que obstaculicen la actividad del sector. Con el concurso del Ministerio de Comercio Exterior, involucrarán además una estrategia de promoción de exportaciones del sector u otras acciones en el frente comercial.

VI. INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD

La competitividad y el ritmo de expansión de las actividades están limitados con frecuencia por deficiencias en la infraestructura física del país en materia de transporte, suministro de energía y comunicaciones. Según vimos en el capítulo 2, Colombia presenta un atraso sustancial en comparación con otros países de similar nivel de desarrollo en cuanto a densidad, especificaciones y mantenimiento de la red de transporte y suministro de algunos energéticos como el gas. Registra también un considerable atraso tecnológico e ineficiencias en el manejo del transporte por contenedores y a granel, los servicios portuarios, la seguridad aérea, el desarrollo de la telefonía celular y los servicios de valor agregado en las comunicaciones, y en el uso educativo y cultural de la radio y la televisión. Estudios internacionales recientes demuestran que la superación de estas restricciones es pieza clave de la política de competitividad, ya que la productividad y rentabilidad de la inversión privada están asociadas al acervo y calidad de la infraestructura existente y de los servicios que de ellos se derivan.

El reto de la presente administración es, por lo tanto, aumentar y modernizar la infraestructura del país, reducir al mismo tiempo las ineficiencias actuales en la prestación de servicios de transporte, energía y comunicaciones, y garantizar la viabilidad financiera, administrativa y física del sistema a largo plazo. Este gran esfuerzo exige el concurso del sector privado, tanto en la realización de nuevas inversiones como en la provisión de servicios, en un marco de competencia que proteja a los usuarios. El plan de infraestructura contempla, por lo tanto, acciones orientadas a: 1) aumentar los recursos de inversión, públicos y privados, destinados al desarrollo de la infraestructura del país; 2) incrementar la eficiencia operativa del sistema, mediante una mejor administración de las entidades estatales que desarrollan la infraestructura y prestan servicios asociados a ella, la descentralización de responsabilidades y el diseño de reglas claras para la participación privada; y 3) consolidar un marco regulatorio que proteja a los usuarios y garantice un sistema tarifario eficiente, que refleje, a la vez, los costos de la prestación de los servicios en todos los sectores. Dichas acciones se realizarán dentro del marco que garantice la sostenibilidad y el cumplimiento de las normas ambientales.

A. Sector transporte

El principal problema del sector vial colombiano es el avanzado estado de deterioro de la red actual y de la mayoría de los puentes, que ha sido causado por la ausencia de una política adecuada de mantenimiento. De la totalidad de las carreteras pavimentadas del país, únicamente el 37% se encuentra en buen estado. Esta situación ocasiona sobrecostos a los usuarios y exige la asignación de recursos públicos cuantiosos para su rehabilitación. Adicionalmente, los diseños actuales no

corresponden a vías de mínimo costo, sólo permiten velocidades lentas a los vehículos e inducen a una alta accidentalidad⁴.

Por otra parte, el esquema de contratación vigente no incentiva que las obras se realicen en tiempos y costos mínimos, por lo cual existen proyectos que han tardado siete años más de lo esperado y han costado cuatro veces más de lo previsto inicialmente. Lo anterior ha repercutido en que la capacidad de ejecución real sea bastante baja. La razón de lo anterior es la imposibilidad del Estado para identificar, valorar y mitigar los riesgos financieros que resultan de acometer proyectos sin la preparación y financiación adecuadas. Esta debilidad del esquema de contratación se ha mantenido para los proyectos de concesiones viales ya adjudicados, lo cual ha generado riesgos financieros cuantiosos para la nación, que podrían comprometer el éxito de este programa de expansión y rehabilitación vial.

En el sector férreo, el principal problema es el mal estado de la red actual, el cual fue ocasionado por una ausencia de inversión en mantenimiento de los antiguos Ferrocarriles Nacionales de Colombia, sumado a los problemas financieros y operacionales de dicha empresa. Sin embargo, después de cuatro años de operación del nuevo esquema, en el cual Ferrovías es el encargado del mantenimiento y rehabilitación de la red y las sociedades ferroviarias de la operación, el estado de la red continúa en malas condiciones, que se reflejan en un bajo nivel de confiabilidad⁵. Lo anterior, en conjunto con un esquema de operación que presenta ineficiencias y problemas regulatorios, ha llevado a que la carga movilizada en 1993, 596 mil toneladas, fuera inferior a la movilizada en 1990, 840 mil toneladas, y a una cuarta parte de la movilizada durante 1980.

En el sector aéreo, es necesario modernizar y ampliar la cobertura de los sistemas de control del espacio aéreo⁶. La infraestructura aeroportuaria necesita inversiones en mantenimiento y conservación de pistas, inversiones que maximicen la seguridad del sistema, tales como los cerramientos⁷. Adicionalmente, el marco institucional, con un esquema de planificación y de manejo contable centralizado, no ha permitido que el esquema tarifario corresponda a un sistema de recuperación de costos de los diferentes tipos de operaciones.

El país no cuenta con un sistema adecuado de transporte multimodal, principalmente porque los modos complementarios al vial, tales como el férreo y el fluvial, no se han desarrollado con la misma velocidad que el carretero. En el modo fluvial, la falta de mantenimiento y de dragado ha reducido la navegabilidad en los ríos. Así mismo, según hemos señalado, los problemas operativos e institucionales del sistema férreo han ocasionado un bajo grado de movilización de carga.

⁴ Durante 1993 se presentaron cerca de 18.500 accidentes en las carreteras de Colombia; esto equivale a un accidente y medio por cada kilómetro de red troncal.

⁵ El promedio de descarrilamientos fue de siete al día durante 1993, mientras que en países desarrollados el promedio puede llegar a ser de siete al año.

⁶ En promedio, los equipos VOR para apoyo de aeronaves en curso han cumplido su vida útil en un 66%, y los sistemas de radar y aterrizaje en un 36%. Sólo cubren, además, el 50% del territorio nacional.

⁷ En la actualidad, el 34% de las pistas y el 18% de los terminales requieren habilitación. Adicionalmente, el 83% de los aeropuertos no cuentan con cerramientos.

Por último, el esquema de monopolio estatal de los puertos ocasionaba ineficiencias administrativas, operativas y de inversión, que se traducían en altas tarifas para los usuarios y largos tiempos de espera en puertos. Con las reformas introducidas, bajo las cuales los puertos son administrados a través de sociedades portuarias regionales, mixtas o privadas, y operados a través de empresas particulares, estos problemas han disminuido⁸. Sin embargo, todavía hace falta consolidar el esquema regulatorio para incentivar la eficiencia portuaria y la competitividad tarifaria.

Las políticas del sector incluirán aquellas relacionadas con la mitigación del impacto ambiental, definidas para cada uno de los modos por el Ministerio de Transporte, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente. Dichas políticas se aplicarán a la totalidad de los proyectos.

■ Sector vial

Los altos requerimientos de rehabilitación y desarrollo de la red vial exigen establecer un agresivo plan de inversiones, a través del cual se concluirán los proyectos de rehabilitación, pavimentación y construcción de la red nacional, troncal y transversal, que moviliza altos volúmenes de tráfico y que integra los centros de producción y consumo entre sí y con los puertos principales, y las grandes vías de integración nacional. Además, se garantizará el mantenimiento de la totalidad de dicha red y recursos adecuados para emergencias, y para estudios y diseños de todas las inversiones. El Plan incluye la asignación de recursos para construir los tramos y accesos faltantes de la red mencionada, para avanzar en el desarrollo de proyectos —vías alternas y túneles— que permitan disminuir los principales cuellos de botella que presenta la red troncal y transversal actualmente, y para mantener, rehabilitar y mejorar la red secundaria y terciaria. El sector privado participará en la financiación, construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red estratégica de alto tráfico. Por otra parte, la nación apoyará a través del sistema de concesiones mixtas, aquellos proyectos financiados por el sector privado que, debido a sus altos costos, así lo requerirán. Esto evitará la necesidad de establecer tarifas de peaje excesivas.

A nivel nacional, para cumplir con los programas propuestos, se garantizarán los recursos, incluyendo la participación del sector privado a través del esquema de concesiones, para rehabilitar alrededor de 4.400 km, correspondientes al 35% de la red a cargo de la nación. Así mismo, se dará mantenimiento a un alto porcentaje de la red troncal y transversal. Por otra parte, se ampliarán cerca de 880 km de red a través de segundas calzadas de red troncal estratégica y se construirán alrededor de 600 nuevos kilómetros de red de carácter de integración regional. Las metas de construcción, entre ellas las ya mencionadas, superan los 2.700 kilómetros durante el cuatrienio.

Los proyectos correspondientes a la red troncal y transversal se detallan en el cuadro 6.1. La primera parte del cuadro indica las inversiones en rehabilitación y construcción a cargo de INVÍAS, así como el aporte presupuestal a concesiones mixtas y a algunas variantes que cruzan algunas

⁸ En 1993 la productividad de los puertos se había incrementado en un 60% frente a 1989 y los tiempos de espera en puerto se habían reducido de seis a tres días.

ciudades, que en su mayoría serán cofinanciadas con los municipios respectivos a través del FONDO DE INFRAESTRUCTURA URBANA. La segunda muestra las inversiones privadas previstas en concesiones nacionales.

La rehabilitación de la red troncal y transversal existente y la construcción de las vías incluidas en el Plan exigen cuantiosos recursos financieros, 3,4 billones de pesos, que de por sí exceden el presupuesto de INVÍAS del anterior cuatrienio en un 81%. Por este motivo, aun dentro de márgenes ambiciosos de inversión pública, para garantizar la culminación de un alto porcentaje de los proyectos, será necesario contar con un mayor cubrimiento del sistema de peajes y un agresivo plan de recaudo de contribuciones de valorización de vías construidas en los dos primeros años del Plan, con los cuales el INVÍAS recaudaría 250 mil millones de pesos. Para garantizar un mayor avance de las obras, el INVÍAS y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán un programa adicional de recaudo de peajes y valorización que someterán a consideración del Conpes.

CUADRO 6.1 SECTOR TRANSPORTE - PROYECTOS RED TRONCAL Y TRANSVERSAL

PROYECTOS	Inversión
RED TRONCAL	3,425,065
Rehabilitación y mantenimiento	878,438
Troncal de Occidente (Rumichaca-Calamar)	267,416
Troncal de Occidente (Calamar-Barranquilla)	34,000
Troncal del Magdalena	44,271
Troncal Central	32,957
Troncal del Eje Cafetero	36,139
Transversal del Caribe	67,353
Transversal Medellín-Cúcuta-Puerto Santander (Incluyendo Puente Unión sobre el Río La Grita)	49,470
Transversal Buenaventura -Villavicencio (Incluyendo variantes de Buenaventura y en la vía Armenia-Ibagué)	115,334
Transversal Tumaco-Mocoa	35,975
Transversal Medellín-Bogotá	52,598
Puerto Boyacá-Chiquinquirá-Tunja-Ramiriquí-Miraflores-Monterrey	19,680
Calli-Loboguerrero	18,794
Sisga-Guateque-El Secreto	11,404
Villagarzón-Villavicencio	31,121
Mariquita-Manizales	27,375
Pamplona-Saravena	5,728
Aguaclara-Ocaña-Cúcuta	27,100
San José del Guaviare-Calamar	1,723
Construcción y pavimentación	1,370,339
Carmen-Bosconia-Valledupar-Badillo-San Juan-Maicao (Incluye Puente Plato-Zambrano)	72,698
Medellín-Turbo	65,930
Variante La Romelia-El Pollo	26,310
Troncal del Llano (Villavicencio-Yopal- Saravena)	112,972
Accesos Túnel Medellín-Santa Fé de Antioquia	39,006
Puerto Triunfo-Puerto Olaya-San Alberto	43,038
Viaducto Pereira-Dos Quebradas	24,822
Puente G L Valencia Río Ariari	8,267
Puente Río Guaviare en Puerto Arturo	8,854
Bucaramanga-Alto El Escorial-Cúcuta	47,459
Turbo-Puerto Rey	24,750
Sogamoso-Aguazul	22,632
Altamira-Florencia	44,143
Variante Mamonal - Gambote y Variante de Cartagena	36,787
Mocoa-Pitalito	19,143
Granada-San José del Guaviare	14,230
Quibdó-Medellín (sector Quibdó - Ciudad Bolívar)	26,087
Paso por la Cordillera Central (Transversal Buga-Chaparral-Melgar y/o Ibagué-Armenia)	59,100
Puerto Rey-Montería. (Incluido el acceso a Montería y rehabilitación puente sobre el río Sinú)	45,202
Cartagena-Lomita Arena	15,532
Puerto Berrío-Cisneros	30,498
Mocoa-San Francisco - El Encano	7,359
Ansermanuevo-La Virginia-Irra	37,565
Neiva-San Vicente (Subbase)	15,234
Asia-Apiá-Las Animas-Quibdó y La Virginia-Apiá	39,293
Círculo Ecoturístico Huila-Cauca	47,280
Popayán-Puracé-La Plata-Laberinto	25,610
Popayán-Inzá-La Plata	11,820
San Agustín - Pitalito - Isnos - Popayán	9,850
Transversal Depresión Momposina (Puerta de Hierro-Mompox-Banco-Arjona-Cuatro Vientos-Codazzi)	50,766
Lorica-San Bernardo del Viento-Moñitos-Santa Lucía	27,088
Las Animas-Nuquí	7,051

Continuación CUADRO 6.1

Puente San Miguel-Villagarzón-Mocoe	15,846
La Esperia-Río Mira-Río Mateje	12,261
Acceso a la Mojana (Majagual-San Marcos-El Viajero)	19,700
Santa Fé de Antioquia-Puerto Vaidivia	20,222
Popayán-Tambo-Pacífico	6,895
Puerto López-Puerto Galán-Puerto Carreño	9,850
Troncal Central del Norte (Duitama-Soatá-Málaga-Pamplona)	37,430
Circunvalares de San Andrés y Providencia	14,775
Variantes y accesos	214,464
Variante de Miroslindo (Variante de Ibagué)	3,940
Anillo Vial de Cúcuta	9,850
Variante de Rihacha	4,925
Variante de Tunja	9,850
Neiva-Surabastos (Variante de Neiva) y Puente sobre el río del Oro	3,448
Intercambiador Puerta del Sol (Bucaramanga)	3,940
Circunvalar Barranquilla	10,000
Accesos y variantes de Cali	59,100
Acceso Transversal Carmen-Bosconia (Santana-La Gloria)	5,910
Accesos Troncal de Occidente (La Ye-Ciénaga de Oro-Cereté, Córdoba)	1,970
Accesos Troncal de Occidente (Chinú-San Andrés-Lorica, Córdoba)	3,940
Variante sur Espinal	2,970
Circunvalar Galeras	19,700
Troncal sistema del Norte (Pasto-Buesaco-Mojarras)	19,700
Accesos a Pasto por Oriente y Occidente - Puentes Vía Panamericana	3,448
Variante de Ipiales	985
Paralela del Río Magdalena (Palermo - Pedraza - Piato)	37,430
Variante de Chiquinquirá	1,478
Vía alterna al puerto de Santa María	7,660
Variante Calarcá-Circadía (sector Chaguatá-La Cabaña)	4,000
Participación pública en concesiones	495,282
Bogotá-Villavicencio	108,153
Bogotá-Puerto Salgar	52,517
Vías de Acceso del Sur y Sur-Occidente de Bogotá	19,700
Vía Alterna Buga-Buena Ventura	70,329
Túnel Santa Rosa Armenia-Pereira-Manizales	16,535
Avenida Cundinamarca (Santafé de Bogotá)	83,164
Pasto-Aeropuerto	4,925
Otras Concesiones	139,959
Otras Inversiones Red Troncal	681,006
Carreteras por concesión	
Buga- Tutuá - La Paila	
Bogotá - Villavicencio	
Desarrollo Vial del norte de Bogotá	
Bogotá - Facatativá	
Armenia - Pereira - Manizales	
Avenida Cundinamarca (Santafé de Bogotá)	
Bogotá - Puerto Salgar	
Vía alterna Buga - Buena Ventura	
Cali - Palmira - Buga	
Girardot - Ibagué (incluye la construcción de la variante de Guasanday)	
Chusacá - Girardot	
Medellín - La Pintada	
Briceño - Villapinzón - Tunja - Sogamoso	
Túnel Medellín - Santa Fé de Antioquia	
La Paila - Cartago - Pereira	
Cartagena - Turbaco	
Ciénaga - Barranquilla	
Patos - La Calera - Guasca	
El Cortijo - El Vino	
Santa María - Paragachón	
Carreteras del Meta	
Barranquilla - Cordillera	
Medellín - Valle de Rionegro	
Espinal - Neiva	
La Paila - Armenia - Calarcá	
Cali - Mediacanoa	
Planeta Rica - Coveñas	
Ibagué - Honda	
San Gil - Bucaramanga	
Zipequirá - Chiquinquirá	
Santander de Quilicheo- Popayán	
Segunda calzada Beño - Barbosa	
Vías de acceso del sur y sur-occidente de Bogotá	
Pasto-Aeropuerto	

En su conjunto, el Plan contempla una inversión pública en carreteras cercana a 4,4 billones de pesos, que duplica la realizada en el período 1991-1994. Gracias a una inversión privada de poco más de 1,8 billones de pesos, equivalente al 29% del total de la inversión total prevista durante el cuatrienio, los recursos destinados a carreteras se incrementarán en un 180%, elevándose del 1,1 al 2,5% del PIB (cuadros 6.3 y 6.6).

CUADRO 6.2
SECTOR TRANSPORTE
PARTICIPACIÓN EN EL FONDO DE COFINANCIACIÓN DE VÍAS

DEPTO/ DISTRITO	CATEGORIA	CUPO (%)	DEPTO/ DISTRITO	CATEGORIA	CUPO (%)
Antioquia	3	5.89	Quindío	3	1.88
Atlántico y D.E.I.P de Barranquilla	2	4.19	Risaralda	3	2.28
Bolívar y D. T.C de Cartagena de Indias	1	3.16	Santander	3	5.24
Boyacá	2	9.24	Sucre	1	2.05
Caldas	3	2.85	Tolima	2	7.26
Caquetá	1	2.07	Valle	3	4.38
Cauca	2	4.15	Arauca	2	1.23
Cesar	2	2.73	Casanare	1	1.84
Córdoba	1	2.90	Putumayo	1	0.77
Cundinamarca	2	6.71	San Andrés	2	0.77
Chocó	1	2.60	Amazonas	1	0.33
Huila	2	3.50	Guainía	1	0.25
Guajira	2	1.50	Guaviare	1	0.66
Magdalena y D.T.C.H. de Santa Marta	1	5.10	Vaupés	1	0.41
Meta	2	3.22	Vichada	1	0.35
Nariño	1	3.65	D.C. Santafe de Bogotá	4	2.16
N. Santander	2	4.68			

Las metas físicas de este ambicioso plan podrían verse derrotadas por los sobrecostos que tradicionalmente ha tenido el desarrollo de la infraestructura vial en Colombia. Por este motivo, es esencial fortalecer el esquema institucional, de contratación y ejecución, tanto del sector central como de los entes territoriales. En el marco de este proceso, se deberán reducir los costos y tiempos de ejecución y se diseñarán sistemas gerenciales de planificación y ejecución en las entidades del sector. Para ello, el Instituto Nacional de Vías deberá revisar los contratos existentes, con el fin de manejar esquemas contractuales que reduzcan el porcentaje de sobrecostos que asume la nación, que limiten la extensión de los plazos en el tiempo y, por lo tanto, que permitan garantizar la terminación de las obras prioritarias. Además, los contratos se ejecutarán prioritariamente a través de encargos fiduciarios.

CUADRO 6.3
SECTOR TRANSPORTE

	1995	1996	1997	1998	95-98
INVERSIONES (MILLONES DE \$ DE 1994)	1.310.850	2.094.395	2.139.488	2.188.217	7.732.949
PUBLICA	910.886	1.250.029	1.442.806	1.560.490	5.164.210
PRIVADA	399.964	844.366	696.682	627.727	2.568.739
SUBSECTOR VIAL					
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	1.048.929	1.771.699	1.768.185	1.635.047	6.223.859
PUBLICA	688.116	1.107.141	1.239.852	1.347.870	4.382.978
PRIVADA	360.813	664.558	528.333	287.177	1.840.881
RED TRONCAL	897.582	1.455.774	1.525.718	1.386.872	5.265.946
PUBLICA	536.769	791.216	997.385	1.099.695	3.425.065
PRIVADA	360.813	664.558	528.333	287.177	1.840.881
RED SECUNDARIA Y TERCIARIA					
PUBLICA	151.347	315.925	242.467	248.175	957.913
METAS FISICAS					
SECTOR FERREO					
REHABILITACION (KMs)	331	682	611	256	1.880
MANTENIMIENTO (KMs)	1.880	1.880	1.880	1.880	7.520
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	110.753	189.125	164.911	75.847	540.636
PUBLICA	110.753	73.498	64.492	36.581	285.324
PRIVADA	0	115.627	100.419	39.266	255.312
REHABILITACION	86.042	180.341	158.468	69.405	494.256
PUBLICA	86.042	71.157	64.492	36.581	258.272
PRIVADA	0	109.184	93.976	32.824	235.984
MANTENIMIENTO	24.711	8.784	6.443	6.442	46.380
PUBLICA	24.711	2.341	0	0	27.052
PRIVADA	0	6.443	6.443	6.442	19.328
SUBSECTOR PORTUARIO					
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	36.734	39.222	37.149	30.285	143.390
PUBLICA	17.067	22.110	22.205	17.316	78.698
PRIVADA	19.667	17.112	14.944	12.969	64.692
METAS FISICAS					
SUBSECTOR AEREO					
COBERTURA EQUIPOS RADIONAVEGACION (%)	61	72	78	82	
CONSTRUCCION PISTA Y PLATAFORMAS (M2)	5.500	122.900	190.000	125.200	443.600
MEJORAMIENTO PISTA Y PLATAFORMAS (M2)	42.500	76.250	95.000	0	213.750
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	87.538	65.306	78.474	79.334	310.652
PUBLICA	76.452	23.042	32.293	31.676	163.463
PRIVADA	11.086	42.264	46.181	47.658	147.189
AERONAUTICA	28.529	7.133	13.924	13.160	62.746
PUBLICA	28.529	7.133	13.924	13.160	62.746
AEROPORTUARIO	59.009	58.173	64.550	66.174	247.906
PUBLICA	47.923	15.909	18.369	18.516	100.717
PRIVADA	11.086	42.264	46.181	47.658	147.189
METAS FISICAS					
SUBSECTOR FLUVIAL					
REHABILITACION(KMs)	120	214	227	239	800
VOLUMEN DRAGADO (M3)	550	671	746	746	2.713
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	25.896	28.068	29.996	32.006	115.966
PUBLICA	17.498	23.263	23.191	25.201	89.153
PRIVADA	8.398	4.805	6.805	6.805	26.813
METAS FISICAS					
TRANSPORTE URBANO					
ESTUDIOS	1	1			
CONSTRUCCION METRO (KMs)	0,0	0,0	2,0	4,5	6,5
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	1.000	975	60.773	335.698	398.446
PUBLICA	1.000	975	60.773	101.846	164.594
PRIVADA	0	0	0	233.852	233.852

CUADRO 6.4
SECTOR ENERGÍA Y MINAS

METAS FISICAS	1995	1996	1997	1998	95-98 (1)
CAPACIDAD DE GENERACION (MW)	10 079	10 495	10 969	11 369	1 290
LINEAS DE INTERCONEXION (KM)	4 180	4 314	4 519	5 279	1 099
COBERTURA DE ELECTRICIDAD	88,2%	89,4%	89,9%	90,4%	2,2%
MILES DE USUARIOS ELECTRICIDAD	6 195	6 490	6 630	6 905	710
POZOS EXPLORATORIOS DE PETROLEO	40	40	50	50	180
PRODUCCION DE CRUDOS (KBPDC)	569	615	720	895	326
REFINACION (KBPDC)	262	273	323	323	61
TRANSPORTE OLEODUCTOS (KBPDC)	1 546	1 546	2 046	2 046	500
OLEODUCTOS (KM)	3 102	3 102	3 562	3 562	460
TRANSPORTE POLIDUCTOS (KBPDC)	996	1 010	1 010	1 110	114
POLIDUCTOS (KM)	3 447	3 447	3 447	3 684	237
PRODUCCION DE GAS (MPCD)	450	540	602	644	194
TRANSPORTE DE GAS (MPCD)	1 394	1 694	1 694	1 694	300
TRANSPORTE DE GAS (KM)	2 379	4 643	4 643	4 643	2 264
DISTRIBUCION DE GAS (MILES DE USUARIOS)	912	1 200	1 600	2 112	1 200
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	3 786 573	3 557 278	3 277 163	2 993 300	13 614 315
PUBLICA NACIONAL	987 714	1 393 720	1 455 848	1 459 282	5 336 565
PRIVADA	2 504 908	1 941 951	1 538 402	1 285 276	7 270 537
PUBLICA OTROS	293 951	221 607	282 913	208 742	1 007 213
SUBSECTOR ELECTRICO	1 089 289	1 006 964	1 254 674	1 065 456	4 416 383
PUBLICA NACIONAL	438 116	516 461	684 855	752 787	2 392 219
PRIVADA	357 222	268 896	286 906	103 927	1 016 951
PUBLICA OTROS	293 951	221 607	282 913	208 742	1 007 213
GENERACION	559 199	502 689	615 407	445 787	2 123 082
INTERCONEXION	18 855	33 448	125 700	160 566	338 569
TRANSMISION Y DISTRIBUCION	441 846	353 161	417 704	357 957	1 570 668
ELECTRIFICACION RURAL	17 424	17 780	20 783	21 535	77 522
INVERSION SOCIAL (Subsidios)	50 847	98 699	73 610	77 639	300 795
USO RACIONAL DE ENERGIA	1 118	1 187	1 470	1 972	5 747
SUBSECTOR PETROLEO	1 906 582	1 959 609	1 565 609	1 564 600	6 996 400
PUBLICA	491 035	725 360	637 037	639 981	2 493 413
PRIVADA	1 415 547	1 234 249	928 572	924 619	4 502 987
EXPLORACION	319 674	330 214	317 141	325 312	1 292 341
PRODUCCION	610 440	809 548	683 498	488 126	2 591 612
REFINACION Y PETROQUIMICA	113 234	198 389	317 441	647 841	1 276 905
TRANSPORTE	839 050	596 049	221 711	76 604	1 733 414
DISTRIBUCION MINORISTAS	14 380	14 788	15 197	15 687	60 052
OTROS	9 804	10 621	10 621	11 030	42 076
SUBSECTOR GAS	709 172	506 837	363 704	262 618	1 842 332
PUBLICA	21 020	116 934	94 225	63 700	295 880
PRIVADA	688 152	389 903	269 479	198 918	1 546 452
PRODUCCION	35 783	233 051	187 634	127 400	583 869
TRANSPORTE	561 056	120 103	95 674	50 492	827 325
DISTRIBUCION	112 333	153 683	80 396	84 726	431 138
SUBSECTOR CARBON	46 268	39 278	39 723	38 943	164 212
PUBLICA	29 402	20 401	20 659	19 954	90 416
PRIVADA	16 866	18 877	19 064	18 989	73 796
EXPLORACION, DESARROLLO, MEDIO AMBTE	13 232	12 241	11 722	10 757	47 952
PLANES DE PRODUCCION	31 160	25 169	21 953	22 249	100 531
INFRAESTRUCTURA	1 876	1 868	6 048	5 937	15 729
SUBSECTOR MINERO	35 262	44 590	53 453	61 683	194 988
PUBLICA	8 141	14 564	19 072	22 860	64 637
PRIVADA	27 121	30 026	34 381	38 823	130 351
EXPLORACION	4 258	8 391	9 881	11 548	34 078
PROMOCION Y DESARROLLO	27 779	31 885	38 940	43 924	142 528
ASISTENCIA TECNICA Y GESTION AMBIENTAL	3 225	4 314	4 632	6 211	18 382

NOTA:

(1) Metas físicas ejecutadas desde el inicio de 1995 hasta el final de 1998.

CUADRO 6.5
SECTOR TELECOMUNICACIONES

METAS FISICAS	1995	1.996	1.997	1.998	95-98
LINEAS INSTALADAS LOCALES	5.416.836	5.907.665	6.473.948	7.081.228	
DENSIDAD TELEFONICA	14	16	17	18	
LINEAS NUEVAS TOTALES	1.067.326	796.207	795.547	849.522	3.508.602
LINEAS NUEVAS EN EXPANSION	962.646	490.829	566.283	607.208	2.626.966
LINEAS NUEVAS EN REPOSICION	104.680	305.378	229.264	242.242	881.564
CIRCUITOS DE LDN	83.660	122.934	164.172	205.410	
CIRCUITOS NUEVOS	26.381	46.246	51.483	54.919	179.029
CIRCUITOS NUEVOS DE EXPANSION	21.174	39.274	41.238	41.238	142.924
CIRCUITOS NUEVOS DE REPOSICION	5.207	6.972	10.245	13.681	36.105
CIRCUITOS DE LDN	5.846	9.421	11.747	14.073	
CIRCUITOS NUEVOS	1.789	3.867	2.797	2.913	11.366
CIRCUITOS NUEVOS DE EXPANSION	1.576	3.575	2.326	2.326	9.803
CIRCUITOS NUEVOS DE REPOSICION	213	292	471	587	1.563
USUARIOS DE TELEFONIA MOVIL CELULAR	137.000	208.000	281.000	360.000	
LINEAS DE TELEFONIA SOCIAL	15.000	30.000	30.000	30.000	105.000
PUNTO DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACION DE ATENCION AL PUBLICO	700	1.400	1.450	1.450	5.000
INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)	777.593	990.830	910.744	951.630	3.630.797
PUBLICA NACIONAL	345.198	353.399	287.493	297.446	1.283.536
PUBLICA OTROS	238.296	248.559	259.365	270.741	1.016.961
PRIVADA	194.099	388.872	363.886	383.443	1.330.300
TELEFONIA	709.124	924.000	836.286	874.115	3.343.526
VALOR AGREGADO	19.198	11.542	14.939	9.259	54.938
TELEVISION	12.141	20.574	24.958	29.332	87.004
SERVICIOS POSTALES Y OTROS	37.130	34.714	34.561	38.924	145.330

Todos los contratos nuevos se realizarán bajo un esquema en el cual los costos, la duración del contrato y los sobrecostos que asume la nación, entre otros parámetros, serán propuestos por el contratista en la licitación. Así, el contrato incluirá estos parámetros y se regirá por lo establecido en la Ley 80. Este esquema se consolidará al contar con diseños de un nivel adecuado que permitan al contratista asumir los riesgos que le corresponden. Para controlar los niveles de ejecución, se establecerá un esquema gerencial de seguimiento de proyectos, que evalúe periódicamente el cumplimiento de las metas físicas y la ejecución de presupuesto.

Se revisará el esquema actual de concesiones, con el fin de evaluar sus resultados. Se realizarán algunos ajustes en los aspectos técnicos, financieros, contractuales e institucionales, con el objeto de maximizar los beneficios del esquema. Tales ajustes se concentrarán en efectuar con tratos que minimicen las incertidumbres en los costos y los plazos, para lo cual se deberá cambiar el esquema de diseños y de las garantías asumidas por la nación. Además, se deberán definir claramente el esquema de responsabilidades de cada una de las partes y las acciones que constituyen incumplimiento del contrato.

Cada proyecto deberá cumplir con las normas ambientales. Por lo tanto, antes de la apertura de las licitaciones, la entidad encargada deberá contar con los requisitos ambientales correspondientes al proyecto.

CUADRO 6.6
CONSOLIDADO DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA

	VALOR DE LA INVERSION (MILLONES DE \$ DE 1994)		CRECIMIENTO %	% PIB	
	1991-94	1995-98		1991-94	1995-98
TOTAL INFRAESTRUCTURA	11.597.822	24.978.060	115%	5,83%	10,22%
PUBLICO	8.630.313	13.808.484	60%	4,34%	5,65%
PRIVADO	2.967.509	11.169.576	276%	1,49%	4,57%
SECTOR TRANSPORTE	2.563.665	7.732.949	202%	1,29%	3,16%
PUBLICO	2.563.665	5.164.210	101%	1,29%	2,11%
PRIVADO	0	2.568.739	0%	0,00%	1,05%
1. CARRETERAS	2.220.463	6.223.859	180%	1,12%	2,55%
PUBLICO	2.220.463	4.382.978	97%	1,12%	1,79%
PRIVADO	0	1.840.881	0%	0,00%	0,75%
2. FERROCARRILES	142.921	540.636	278%	0,07%	0,22%
PUBLICO	142.921	285.324	100%	0,07%	0,12%
PRIVADO	0	255.312	0%	0,00%	0,10%
3. PUERTOS	0	143.390	0%	0,00%	0,06%
PUBLICO	0	78.698	0%	0,00%	0,03%
PRIVADO	0	64.692	0%	0,00%	0,03%
4. AEROPUERTOS	200.281	310.652	55%	0,10%	0,13%
PUBLICO	200.281	163.463	-18%	0,10%	0,07%
PRIVADO	0	147.189	0%	0,00%	0,06%
5. FLUVIAL	0	115.966	0%	0,00%	0,05%
PUBLICO	0	89.153	0%	0,00%	0,04%
PRIVADO	0	26.813	0%	0,00%	0,01%
6. URBANO	0	398.446	0%	0,00%	0,16%
PUBLICO	0	164.594	0%	0,00%	0,07%
PRIVADO	0	233.852	0%	0,00%	0,10%
SECTOR ENERGIA	6.833.333	13.614.315	99%	3,44%	5,57%
PUBLICO	4.173.630	6.343.778	52%	2,10%	2,59%
PRIVADO	2.659.703	7.270.537	173%	1,34%	2,97%
1. ELECTRICIDAD	2.224.049	4.416.383	99%	1,12%	1,81%
PUBLICO	2.152.547	3.399.432	58%	1,08%	1,39%
PRIVADO	71.502	1.016.951	1322%	0,04%	0,42%
2. PETROLEO	3.880.237	6.996.400	80%	1,95%	2,86%
PUBLICO	1.789.131	2.493.413	39%	0,90%	1,02%
PRIVADO	2.091.106	4.502.987	115%	1,05%	1,84%
3. GAS	381.064	1.842.332	383%	0,19%	0,75%
PUBLICO	121.974	295.880	143%	0,06%	0,12%
PRIVADO	259.090	1.546.452	497%	0,13%	0,63%
4. CARBON URE Y OTROS	347.983	164.212	-53%	0,18%	0,07%
PUBLICO	109.978	90.416	-18%	0,06%	0,04%
PRIVADO	238.005	73.796	-69%	0,12%	0,03%
5. MINERIA	0	194.988	0%	0,00%	0,08%
PUBLICO	0	64.637	0%	0,00%	0,03%
PRIVADO	0	130.351	0%	0,00%	0,05%
SECTOR TELECOMUNICACIONES	2.200.824	3.630.797	65%	1,11%	1,48%
PUBLICO	1.893.018	2.300.497	22%	0,95%	0,94%
PRIVADO	307.806	1.330.300	332%	0,15%	0,54%

Por último, se consolidará el esquema de descentralización vial, distribuyendo los recursos en forma equitativa e incentivando la eficiencia en su asignación. Para ello se definirá una matriz de cofinanciación según categorías de departamentos, que respete la autonomía regional en la selección de proyectos, incentive el mantenimiento de la red de carácter territorial —al requerir menores niveles de contrapartida que para obras de construcción— y la construcción de caminos vecinales de alta prioridad social.

■ Sector férreo

Las actividades del sector férreo buscarán la pronta rehabilitación de la red actual. Para ello se intentará instrumentar un sistema de contratación y ejecución que permita realizar la rehabilitación en los tiempos y plazos mínimos, a través de un esquema de participación del sector privado en la rehabilitación, mantenimiento y operación de la totalidad de la red económicamente viable. A su vez, el concesionario será responsable por el mantenimiento y operación de dicha red y deberá incluir mecanismos que incentiven la utilización de la red ferroviaria y que permitan el libre acceso a los operadores en condiciones fijadas en el contrato de concesión. Para ello se definirán cuáles son los tramos de red económicamente viables para la operación privada. El esquema de concesión deberá comenzar a operar para el primer tramo a comienzos de 1996. Dicho tramo se definirá con base en las prioridades que se establezcan en los análisis que se contraten para la implantación del esquema.

Con el esquema anterior se rehabilitarán 1.900 kilómetros hasta 1998, permitiendo transportar anualmente por lo menos dos millones de toneladas de la carga de vocación ferroviaria. Se mejorarán los parámetros de operación al incrementar las velocidades y al llevar al mínimo el número de descarrilamientos. Las anteriores acciones buscarán igualmente garantizar la sostenibilidad financiera y operativa del transporte férreo. Se estima que de las inversiones totales previstas en el período 1995-1998, por 540 mil millones de pesos, el sector privado contribuiría con un 47% (cuadro 6.3).

Mientras se realiza el proceso de concesión, Ferrovías deberá modificar el esquema de contratación, reduciendo el número de contratos que maneja. Los contratos que ya se encuentran en proceso de negociación o ejecución serán parte de la contrapartida de la nación a los concesionarios. Igualmente, Ferrovías deberá reestructurarse para asumir su nueva función de administración y seguimiento de contratos de concesión. Lo anterior implica que deberá suspender contratos de operación de equipos, eliminar todas las actividades que no sean de carácter ferroviario y entregar a particulares actividades como la administración de talleres. Mientras se realiza efectivamente el traslado a los concesionarios, Ferrovías deberá contratar la atención de descarrilamientos y novedades con un agente externo. La planta de personal deberá reducirse gradualmente a aquel tamaño necesario para las labores de seguimiento y control.

■ Sector aéreo

En el sector aéreo, las acciones se concentrarán en aumentar la cobertura y modernizar el sistema de ayudas a la navegación y control del espacio aéreo. Se espera que la cobertura de radares, radioayudas y ayudas supere el 80% del territorio nacional en 1998. Igualmente, se emprenderán acciones para garantizar la seguridad del sistema integrado, al mejorar la totalidad de las pistas que se encuentran en mal estado, dotar de unidades de rescate a los aeropuertos que lo requieran e instalar cerramientos en el 75% de los aeropuertos a cargo de la nación. Se construirá la segunda pista del aeropuerto El dorado con la participación del sector privado y se realizarán ampliaciones de las plataformas actuales en los aeropuertos de Cartagena, Cali y Santafé de Bogotá. Se realizarán

ampliaciones de terminal en los aeropuertos de Santafé de Bogotá, Yopal y Mitú. Se estima que no se requerirán nuevos aeropuertos ni obras adicionales de expansión de pistas.

Parte de los requerimientos de inversión se financiarán a través de las contraprestaciones que se cobrarán al entrar en operación las nuevas sociedades aeroportuarias regionales, en las cuales podrá participar el sector privado, a cambio de la administración y explotación de cinco aeropuertos de gran potencial comercial que serán ofrecidos en concesión —Cali, Medellín, Cartagena, Barranquilla y Santafé de Bogotá—. La contraprestación económica de estas concesiones se compondrá de tres rubros: a) un derecho anual por la concesión que alimentará el FONDO DE COMPENSACIÓN AEROPORTUARIA, a través del cual se canalizarán recursos para inversión, mantenimiento y gastos operativos en aeropuertos estratégicos que son deficitarios; b) un derecho fijo inicial que se destinará a inversiones prioritarias en control del tráfico aéreo y seguridad; y c) unas inversiones que el concesionario deberá realizar en el propio aeropuerto. El resto de aeropuertos serán entregados para su administración a las entidades territoriales; dichas entidades contarán con el apoyo técnico de AEROCIVIL y los recursos del Fondo de Compensación Aeroportuaria.

En el sector aéreo se desarrollarán programas de mitigación del impacto ambiental. Se hará especial énfasis en la mitigación de la contaminación sonora en las zonas aledañas a los aeropuertos.

Las funciones de la AEROCIVIL, a partir de la reestructuración y de la concentración de funciones, serán la regulación y la seguridad del sistema aeronáutico y aeroportuario, la administración del sistema de control del espacio aéreo, el apoyo técnico a las entidades territoriales que administren aeropuertos regionales y la administración del Fondo de Compensación Aeroportuaria. Para tal efecto, la AEROCIVIL deberá fortalecer el componente técnico de sus funciones y adecuar el tamaño, el nivel de entrenamiento y la estructura de su planta de personal.

Durante los cuatro años se harán inversiones en el sector por poco más de 310 mil millones de pesos, de las cuales cerca de la mitad serán realizadas por el sector privado.

■ Sector portuario

En el sector portuario se buscará continuar con los incrementos de productividad, a través de inversiones en los puertos y sus accesos viales y de la implantación de un esquema que permita un constante monitoreo del funcionamiento del sector. Se adecuará el canal de acceso marítimo al puerto de Buenaventura, buscando incrementar sus niveles de profundidad, y se realizarán los dragados de mantenimiento en los puertos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena y Tumaco. Para cada uno de estos proyectos se realizarán estudios de impacto ambiental, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente. Igualmente, la nación mejorará los accesos viales a los puertos de Buenaventura y Barranquilla. Además, se hará un seguimiento cercano al comportamiento de la demanda y se continuarán los estudios y acciones necesarios para garantizar una capacidad portuaria suficiente en los dos litorales, considerando especialmente las alternativas existentes en la Costa Pacífica.

A través de la Superintendencia General de Puertos, se continuará con los incentivos para mantener tarifas competitivas, la disminución de tiempos de espera, el incremento de la competencia de las empresas operadoras y la modernización de equipos. Igualmente, se realizará un seguimiento del cumplimiento de los contratos con las sociedades portuarias en cuanto a la modernización de equipos, recuperación y expansión de muelles y demás instalaciones portuarias.

La Superintendencia realizará, además, un programa en el que se establecerán requisitos mínimos de equipos y tecnología a los operadores, con el fin de alcanzar estándares internacionales de eficiencia en los servicios portuarios. Adicionalmente, la entidad fomentará la capacitación, el entrenamiento y la especialización de los recursos humanos en las diferentes actividades de la administración portuaria.

Las inversiones requeridas durante el cuatrienio se estiman en 144 mil millones de pesos, de las cuales el 45% serán realizadas por las sociedades portuarias privadas y mixtas.

■ Sector fluvial y cabotaje marítimo

En el sector fluvial se culminarán las labores de rehabilitación de la parte navegable del río Magdalena, el cual moviliza cerca del 75% del total de la carga fluvial. En particular, se garantizará la navegabilidad del río en el tramo Barrancabermeja-Calamar y los accesos al mar Caribe (376 km). Se establecerán las condiciones financieras para realizar los dragados necesarios en estos tramos, a través de la participación del sector privado. Se buscará, además, fortalecer la navegabilidad en las arterias fluviales de los nuevos departamentos (4.510 km) y del litoral pacífico, incluyendo la adecuación de los esteros que permiten el transporte por cabotaje entre Tumaco y Buenaventura. Durante el período 1995-1998 se destinarán 117 mil millones de pesos a este sector, de los cuales 27 mil millones serán aportados por el sector privado.

Al recuperar los sistemas vial, férreo y fluvial, se crean las bases que dan viabilidad a los centros de transferencia multimodal. El gobierno nacional promoverá dichos proyectos buscando la participación privada en el financiamiento y operación de los centros de transferencia.

■ Transporte urbano

Las principales ciudades del país presentan graves problemas en el funcionamiento del sistema de transporte urbano, lo cual se refleja en la congestión del tráfico, el incremento en los tiempos de viaje y la creciente contaminación ambiental. Dicho sistema está afectado, además, por las escasas inversiones en expansión⁹ y por el mal estado de las vías, que genera importantes sobrecostos a los usuarios¹⁰. En Santafé de Bogotá, donde se concentra el 33% del tráfico urbano, se presenta el peor

⁹ El crecimiento de la oferta vial urbana es inferior al 1% anual, en tanto que el parque automotor ha crecido a ritmos del 8% anual.

¹⁰ Los costos a los usuarios, representados en altos niveles de congestión y bajas velocidades de los 15,6 millones de viajes diarios y que se realizan en las trece ciudades más populares del país, se estiman en 1,9 billones de pesos.

estado de la malla vial del país, ya que sólo un 8% de ella se encuentra en óptimo estado. Por último, el nivel de emisiones de tóxicos y partículas es alto y no existe ningún mecanismo de control a éstas, con el consiguiente perjuicio para la salud de los ciudadanos.

Para mejorar el estado de la infraestructura vial, la nación apoyará el diseño de una política de mantenimiento y la expansión de la malla vial a través del Fondo de Cofinanciación de Infraestructura Urbana. Para optimizar la operación del sistema integrado de transporte, promoverá la implantación de diversas tecnologías como las vías exclusivas para buses —troncales— y la creación de un sistema de asignación de rutas y de operación de la totalidad del sistema.

Para el caso de Santafé de Bogotá, se requieren acciones conjuntas en los aspectos de infraestructura, institucional y de política sectorial, entre las cuales se ha previsto la implantación del sistema de transporte masivo en esta ciudad. Estas acciones se enmarcan en la concepción de un SISTEMA INTEGRADO, constituido por las vías exclusivas para buses, el sistema de buses de servicio público colectivo, los sistemas de vehículos no motorizados y el metro, dependiendo de las evaluaciones que al respecto realice la administración distrital. Con este propósito, el gobierno nacional y la administración distrital apoyarán técnica y financieramente los estudios de demanda, factibilidad y diseño del sistema integrado de transporte. El gobierno respaldará igualmente los programas de transporte masivo de Cali.

Por último, se incentivará la utilización de combustibles más apropiados para el transporte de pasajeros, a través de la adecuación de los vehículos de transporte para el uso de gas natural comprimido, GNC, para lo cual se promoverán líneas de crédito de fomento. Adicionalmente, los vehículos que se utilicen en las troncales y en las vías exclusivas de buses deberán contar con la tecnología más apropiada para el transporte de pasajeros, estar adaptados gradualmente para el consumo de gas como combustible y estar dotados de convertidores catalíticos para reducir las emisiones.

B. Energía

En los últimos años se lograron avances significativos en el desarrollo del régimen legal y regulatorio, el saneamiento financiero y el ordenamiento institucional del sector energético. A pesar de lo anterior, aún persisten importantes problemas, que se concentran en la inadecuada composición en la oferta de recursos energéticos, la ineficiencia en su uso, las distorsiones de sus precios, las limitaciones en la infraestructura de producción y transporte, y vacíos en los esquemas institucionales, regulatorios y financieros.

En el subsector eléctrico es necesario continuar con las acciones tendientes a corregir la inadecuada concentración de la demanda de energía eléctrica en el sector residencial, la excesiva dependencia en los recursos hidroeléctricos, las distorsiones en el esquema tarifario, los altos niveles de pérdidas de energía, y las deficiencias en la gestión empresarial, especialmente en las empresas de distribución. Además, se requiere consolidar el futuro esquema comercial de

electricidad, en el cual la separación de actividades de generación y transmisión en ISA constituye un aspecto fundamental.

En hidrocarburos se presentan importantes limitaciones en la infraestructura de transporte, almacenamiento y refinación, una disminución inconveniente en las actividades exploratorias, y un esquema institucional que no facilita el desarrollo adecuado del subsector de gas y de las diferentes actividades asociadas al subsector petrolero.

La política sectorial estará orientada, por lo tanto, a racionalizar el uso de los energéticos, garantizar una oferta confiable y eficiente de los mismos, reducir sus costos, aumentar la cobertura, proteger a los usuarios e incrementar la contribución de las exportaciones a la economía del país.

El logro de estos objetivos supone la consolidación de una política energética integral que incluye: a) la sostenibilidad ambiental, técnica, financiera y administrativa del sector; b) incentivos al uso racional de los recursos energéticos, mediante sistemas apropiados de distribución y la aplicación de esquemas tarifarios y de precios que reflejen los costos de producción, transporte y distribución; c) un marco institucional, legal y regulatorio apropiado y un sistema de información que permita a los diferentes agentes actuar en un mercado libre, al tiempo que proteja a los usuarios de actividades monopólicas e incentive la eficiencia a través de la competencia; y d) el fomento al desarrollo científico y tecnológico, especialmente en las áreas de planeamiento energético integrado, formación de recursos humanos, desarrollo de nuevos combustibles, nuevas tecnologías de conversión y normas de calidad.

En el marco de la política de racionalización en el uso de energéticos, se fomentará el ahorro en el consumo, la promoción de gas como combustible de uso doméstico en zonas rurales y urbanas, y la penetración del gas como combustible en el transporte. En el sector eléctrico se promoverán programas para el manejo de la curva de demanda del sistema y la cogeneración en el sector industrial. Adicionalmente, se impulsarán programas para incentivar el uso de energías no convencionales.

■ Electricidad

El desarrollo de la infraestructura sectorial contempla: a) la reducción de la vulnerabilidad del sistema de generación-transmisión, mediante el incremento del componente de generación térmica y la consolidación de la red nacional de interconexión a 500 kilovatios; b) la reducción de pérdidas de energía y mejoramiento de la calidad, reforzando los sistemas de subtransmisión y distribución de las empresas; y c) la extensión de la cobertura del servicio al sector rural, barrios marginales y zonas no interconectadas. De esta forma, de acuerdo con los cronogramas de ejecución de obra previstos por el Ministerio de Minas y Energía y con las acciones contempladas para el manejo de la demanda, la estrategia de suministro de energía eléctrica asegura el cubrimiento de los requerimientos de los próximos años.

Para finales de 1998 las obras de infraestructura sectorial incluyen la disponibilidad adicional cercana a los 1.290 megavatios térmicos en el sistema de generación, que equivale a un incremento del 12,8% de la capacidad del sistema¹¹, alcanzando una participación del parque térmico del 30% de la capacidad total instalada, con una combinación adecuada de recursos de carbón y gas; la construcción de 1.100 km de líneas de 230/500 kilovatios en la red nacional de transmisión, al pasar de 4.180 a 5.280 km; y la instalación de 1.650 MVA de nueva capacidad de transformación. En cuanto al sistema de distribución, se contempla extender el servicio a más de 700 mil nuevos usuarios, con lo cual la cobertura del servicio de energía eléctrica será del orden de 6,7 millones de usuarios en 1998, lo cual equivale a una cobertura superior al 90%. Los recursos necesarios para estos desarrollos se estiman en 4,41 billones de pesos, de los cuales un 23% estarán representados por inversiones privadas, principalmente en generación; gracias a ello, la inversión pública en el sector no variará significativamente como proporción del PIB¹² (cuadros 6.4 y 6.6).

El nuevo esquema regulatorio e institucional del sector promoverá la separación de actividades de generación y distribución, la expansión de la generación con una participación activa del sector privado, la libre competencia y un esquema de precios que permita la sostenibilidad financiera del sector. Para garantizar que la política tarifaria no afecte a los consumidores de bajos ingresos, se pondrá en marcha el sistema de subsidios establecidos por las leyes Eléctrica y de Servicios Públicos.

Una mejora sustancial en la gestión empresarial se logrará mediante la suscripción de acuerdos de productividad con cada una de las empresas. Tales acuerdos contendrán indicadores de eficiencia, productividad y atención a los usuarios. El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, realizará un estrecho seguimiento que permita corregir en muy breve plazo cualquier deficiencia.

El esquema institucional se complementa con la conformación de dos empresas a partir de ISA. Una de ellas estará dedicada a la transmisión y al manejo del centro de control, para asegurar de esta manera la administración de la interconexión nacional en una sola entidad estatal. Con los activos de generación se conformará una *holding*, con miras a incentivar la rápida introducción de competencia real en este campo y facilitar la vinculación de capital privado.

■ Petróleo

El desarrollo de la infraestructura petrolera contempla el incremento en las actividades exploratorias, la consolidación de la red de transporte de hidrocarburos y el incremento de la capacidad de refinación y almacenamiento del país. Para el período 1995-1998 se espera que se perforen cerca de 45 nuevos pozos exploratorios al año; se eleve la producción de crudos de 569 KBPDC promedio

¹¹ En este contexto, se llevará a cabo el estudio del impacto ambiental y, si es ambientalmente viable, el diseño técnico-estructural de la hidroeléctrica Arrieros del Micay.

¹² Al excluir los subsidios, el gasto de inversión pasa del 1,08% del PIB entre 1990-1994 al 1,19% para el período 1995-1998.

en 1995 a 895 KBPDC pro medio en 1998; se incremente la capacidad de refinación del país hasta cerca de 323 KBPDC anuales en 1998 —un aumento del 30% en relación con la capacidad actual—; y se incremente la capacidad de transporte de la red de oleoductos y poliductos en 614 KBPDC, respecto a la capacidad de 2.542 KBPDC en 1995. Las inversiones requeridas para estos desarrollos suman durante el cuatrienio 6,99 billones de pesos, de los cuales cerca del 65% serán aportados por el sector privado (cuadros 6.4 y 6.6).

Para asegurar el adecuado abastecimiento de hidrocarburos, tanto para uso energético como industrial, se seguirá promocionando la participación del sector privado en actividades de exploración, transporte, almacenamiento, distribución, refinación, comercialización y petroquímica. Con el propósito de garantizar las metas en materia de inversión privada en las actividades exploratorias, el gobierno establecerá condiciones que permitan al inversionista niveles de rentabilidad competitivos internacionalmente, en especial en campos de menor tamaño.

Por otra parte, se realizará la reestructuración de ECOPETROL, dentro de un criterio de especialización de actividades, para hacer más eficiente la participación del Estado en los diferentes negocios del sector de hidrocarburos.

■ Gas

El cubrimiento del servicio de gas domiciliario se extenderá a cerca de un millón doscientos mil nuevos suscriptores, para llegar a atender 1,9 millones en 1998. Para tal efecto, la producción de gas se incrementará de 450 MPCD por año en 1995 a 644 MPCD en 1998. Las inversiones necesarias durante los próximos cuatro años, por poco más de 1,8 billones de pesos, serán realizadas casi en su totalidad por el sector privado, e incluyen entre otras las inversiones necesarias para la consolidación del sistema de gasoductos, la exploración y explotación de los yacimientos de Opón y Volcáneras, y la construcción de la segunda plataforma de Chuchupa.

Entre los programas de uso racional de energía, se incentivará la sustitución de gasolina y diesel por GNC (gas natural comprimido) y GLP (propano) en el sector transporte. Por otra parte, para atender los problemas de suministro de energéticos en el sector rural, se impulsará un programa de distribución rural de gas propano, que se complementará con fuentes alternativas de energía y briquetas de carbón.

Los desarrollos anteriores exigen un proceso de reordenamiento institucional, que incluye la separación del manejo del gas de ECOPETROL, mediante la creación de una empresa de dedicación exclusiva a la construcción y operación de gasoductos, ECOGÁS, el otorgamiento y contratación de las áreas necesarias para distribución, la implantación de contratos firmes de suministro de gas a plantas termoeléctricas y el desarrollo del régimen regulatorio sectorial.

C. Minería

Entre los principales problemas del sector minero se pueden señalar el limitado conocimiento y gestión de los recursos naturales del país, la significativa debilidad del Estado en la fiscalización y control de las actividades sectoriales, y los considerables impactos ambientales negativos ocasionados por este sector.

Para atender esa problemática, se fortalecerá la estructura institucional del sector consolidando el recién creado Viceministerio de Minas y el reordenamiento de ECOCARBÓN y MINERALCO. Por otra parte, se modernizarán los instrumentos para el fomento y la financiación del sector, y se realizará un programa permanente de exploración e investigación que garantice el adecuado conocimiento del potencial geológico minero.

Para promover la participación privada en las actividades sectoriales, se actualizará el Código de Minas, se establecerán nuevas modalidades de contratación y asociaciones de riesgo compartido, se revisará el esquema de aportes a empresas industriales y comerciales del Estado, y se establecerán las normas y disposiciones para el manejo ambiental de las diferentes actividades sectoriales.

■ Carbón

Teniendo en cuenta el gran potencial carbonífero del país, se efectuarán acciones que garanticen el desarrollo integral del subsector. De esta forma, se fortalecerán las actividades de exploración, asistencia técnica y protección del medio ambiente, así como el desarrollo de la carbo química y de nuevas tecnologías de conversión de energía.

Para incrementar la capacidad exportadora del país, se facilitará el desarrollo de obras de infraestructura de transporte y embarque de beneficio colectivo, aprovechando el potencial del subsector para apalancar dichas obras con los grandes volúmenes de carga que genera. Entre estas actividades se contempla la cofinanciación de un estudio de factibilidad de un puerto marítimo multipropósito para exportación. La inversión total en el sector ascenderá a 165 mil millones de pesos durante el cuatrienio.

■ Otros minerales

La estrategia para el desarrollo de la minería no energética contempla el fortalecimiento de los programas de asistencia técnica, manejo ambiental, fomento y financiación, especialmente en la pequeña y mediana minería de metales y piedras preciosas, minerales industriales y materiales de construcción.

Para contribuir al logro de estos objetivos, se fomentará la exploración y explotación tecnificada de minerales, reforzando el apoyo del Estado al INGEOMINAS en las actividades de exploración básica, evaluación de minerales estratégicos, investigación científica y desarrollo tecnológico. Así mismo, con el objeto de mejorar la rentabilidad de las operaciones mineras, se facilitará la ejecución de las obras de infraestructura requeridas y el desarrollo de aquellas actividades que agreguen valor

a través de la transformación y comercialización de minerales. La inversión en el sector ascenderá a 195 mil millones de pesos en el período 1995-1998.

D. Telecomunicaciones

La oferta de servicios de telecomunicaciones es insuficiente para cubrir, en cantidad y calidad, los grandes incrementos de la demanda de servicios. En el caso de la telefonía local, aun cuando se ha incrementado su cobertura, es necesario atender 350 municipios del país que no cuentan con el servicio. Como la oferta de líneas es insuficiente para atender la demanda, los usuarios deben esperar meses para acceder a una nueva línea. Adicionalmente, los índices de líneas que se dañan son elevados y los tiempos de reparación, largos. Por otra parte, en la actualidad no se prestan muchos de los servicios que se requieren para acceder a los sistemas de intercambio de información globales, lo cual genera desventajas al sector productivo frente a otros países en la cantidad y calidad de servicios de comunicación.

Aunque una alta proporción de los hogares colombianos posee al menos un aparato de televisión — en Colombia existen casi ocho millones de televisores en servicio—, la oferta de televisión abierta se limita a dos canales nacionales, cuatro canales regionales y un canal de interés público de cobertura muy limitada, insuficientes para satisfacer los requerimientos del público y no cubren la totalidad del territorio.

En los servicios postales se ha iniciado un proceso que llevará a un mercado en competencia. Se han establecido numerosas empresas que prestan servicios de mensajería en las principales ciudades y en las principales rutas interurbanas e internacionales. Sin embargo, ADPOSTAL está protegida por el establecimiento de tarifas mínimas a sus competidores. En zonas apartadas del país, el servicio es prestado únicamente por ADPOSTAL, en condiciones deficitarias, sin que se hayan desarrollado mecanismos financieros para que la empresa pueda cumplir esta función social.

Para que el sector de telecomunicaciones pueda contribuir al desarrollo de la economía, es necesario que los usuarios puedan acceder a unos servicios eficientes y de buena calidad. Para ello, las acciones gubernamentales se concentrarán en aumentar el cubrimiento, modernizar la infraestructura y diversificar los servicios.

El objetivo fundamental de la política del gobierno es, por lo tanto, universalizar la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones, con énfasis en los programas de carácter social, que beneficien a los colombianos menos favorecidos de las áreas urbanas y de regiones apartadas; se busca así que todos los ciudadanos tengan al alcance los servicios que los integren al desarrollo económico y cultural del país. Así mismo, se buscará fortalecer las comunicaciones de larga distancia nacional e internacional y fomentar el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones requeridos por la industria, el comercio y la agricultura para su modernización.

Con estos fines, se permitirá la participación del sector privado en la prestación de servicios de telecomunicaciones en un marco de competencia, al fortalecer, al mismo tiempo, las entidades

públicas con el fin de adecuarlas al nuevo entorno del sector. En el caso de la telefonía básica, se consolidará la regulación, para redefinir el régimen tarifario y de subsidios, como base para permitir la competencia en larga distancia nacional y la prestación de nuevos servicios.

En el caso de Telecom, se dará prioridad a la solución de los problemas que limitan la competitividad de la empresa, en especial el pasivo pensional, mediante esquemas que garanticen la viabilidad financiera de la entidad y el pago de las obligaciones prestacionales a los trabajadores. Se dará especial importancia a la reestructuración del servicio de telegrafía, reduciendo sus sobrecostos administrativos y haciendo más eficientes sus mecanismos de distribución, a través de contratos con entidades especializadas. La conjunción de niveles de inversión suficientes para modernizar la prestación de servicios y reformas administrativas adecuadas deben garantizar en pocos años la viabilidad de la empresa. Las inversiones de Telecom y las demás empresas públicas del sector se realizarán mediante recursos generados internamente por ellas; donde se requiera, podrá ser complementada por la inversión privada a través de operaciones de riesgo compartido.

Las inversiones con cargo a recursos generales del presupuesto buscarán incrementar la cobertura de las zonas marginadas a través del programa de TELEFONÍA SOCIAL, mediante el cual se cofinanciarán proyectos que lleven el servicio de telefonía conmutada a los municipios que no cuentan con él, así como a los usuarios de menores recursos de zonas urbanas y rurales deprimidas. Dentro de este programa, se establecerán puntos de servicios de telecomunicaciones para la atención al público, que serán manejados por la comunidad o por personas particulares, en los que se prestarán una gran variedad de servicios —voz, fax, correo electrónico, personal, entre otros—. A través de estos puntos, se podrá dar apoyo a los sistemas de salud, educación y seguridad en áreas como el diagnóstico de pacientes, la elaboración de pruebas a nivel regional y el apoyo a autoridades civiles y militares.

Bajo este esquema se instalarán, en los próximos cuatro años, 3,5 millones de líneas locales, de las cuales el 25% corresponderá a reposición de líneas existentes (cuadro 6.5). Para 1998 se tendrán siete millones de líneas locales, de las cuales más del 85% corresponderá a tecnología digital. A través del FONDO DE COMUNICACIÓN se dará el servicio a 105 mil usuarios de menores recursos y se establecerán cinco mil puntos de SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES DE ATENCIÓN AL PÚBLICO en zonas urbanas y rurales. Con estas acciones, el número de líneas por habitante se incrementará de doce líneas por cada cien habitantes en 1994 a 18 líneas en 1998.

Con base en la Ley de Televisión —Ley 182 de 1995—, que desarrolla los mandatos constitucionales sobre el servicio de televisión, se garantizará el acceso igualitario y ordenado a la prestación del servicio. Se mantendrá el interés público de la televisión, fortaleciendo los canales de propiedad pública, mediante la revisión total de su oferta comunicativa y la superación de sus ancestrales falencias técnicas, económicas y financieras. De esta manera el servicio será prestado, en competencia, por canales privados y canales comerciales públicos fortalecidos, lo cual permitirá que el público obtenga los beneficios de un sistema en competencia, regulado por la Comisión Nacional de Televisión, organismo autónomo e independiente de la operación de los medios. El

canal cultural, fortalecido y con una cobertura más amplia, se convertirá en un auténtico medio de integración nacional.

En los servicios postales se reglamentará la competencia, al estimular la ampliación de la cobertura geográfica de nuevos operadores y la aparición de nuevos servicios. ADPOSTAL deberá adecuarse a este nuevo marco de competencia, reorganizándose técnica y administrativamente. El Fondo de Comunicaciones financiará la prestación del servicio donde éste no sea rentable, con los recursos obtenidos por el pago de concesiones de nuevos operadores.

En total, durante el cuatrienio se invertirán más de 3,6 billones de pesos en el desarrollo del sector, de los cuales casi dos quintas partes corresponderán a inversiones privadas. La inversión pública de entidades nacionales ascenderá a 1,2 billones de pesos. De esta suma, 145 mil millones de pesos se destinarán a los programas de telefonía social (cuadros 6.5 y 6.6).

E. Inversiones totales

Los elevados requerimientos del desarrollo de los sectores de infraestructura y minería exigen inversiones cuantiosas en los próximos cuatro años. Se estima que el doble efecto de la actualización del país en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, y los nuevos desarrollos petroleros exigirán inversiones por 25 billones de pesos, un 115% más que en los cuatro años precedentes. Ello implica que las inversiones en estos sectores deberán incrementarse en más de cuatro puntos del PIB, del 5,8 al 10,2%. El grueso de este crecimiento recaerá sobre el sector privado, que deberá elevar sus inversiones en estos sectores del 1,5 al 4,5% del PIB. Pese al énfasis otorgado a las inversiones privadas en estos sectores por el Plan, las urgentes necesidades en el frente vial y la participación del Estado en los desarrollos petroleros exigirán que la inversión pública aumente un 61%, elevándose del 4,3 al 5,7% del PIB (cuadro 6.6).