

**OBSERVACIONES AL DOCUMENTO
2019 VISION COLOMBIA II CENTENARIO**

**ASAMBLEA DE EGRESADOS
Noviembre 29 de 2005**

INTRODUCCION.

Tan pronto el INALDE conoció el documento VISION 2019, se propuso divulgarlo y convertirlo en un texto que tendría que ser analizado y estudiado por los participantes en nuestros programas académicos, que como se sabe están centrados en el perfeccionamiento de la alta Dirección.

También, esta Escuela incentivó la creación de grupos de estudio y de análisis, conformados por directores de empresas, profesores, e inversionistas que cuentan con valiosa experiencia tanto nacional como internacional. (Ver anexo)

Aprovechando la invitación que formuló el Gobierno a la opinión pública para que se pronunciara sobre la propuesta, se resumen a continuación algunas de las reacciones y comentarios de estos grupos sobre VISION 2019.

UN DOCUMENTO VALIOSO

La propuesta ha sido bien recibida, y los que la estudiaron reconoce que es oportuna y constituye un esfuerzo serio y valioso. Con ella el Departamento Nacional de Planeación hace un aporte importante al debate resumiendo el camino recorrido, el estado actual de realidad social, y formulando objetivos y estrategias que en su opinión deben adoptarse para solucionar los problemas que nos aquejan.

Se sabe que buena parte de nuestro porvenir como país e individuos es el resultado de la visión que hoy adoptemos para ese futuro, y que construyamos colectivamente.

Pero también se reconoce que solo si se adoptan líneas de continuidad en temas fundamentales que deberán respetarse en los planes cuatrienales, que

obliga la Constitución, será posible acercarnos a las metas que traducen esa visión en realidades concretas.

Es difícil no estar de acuerdo con la mayoría de las metas que se proponen, pues prácticamente lo que dice es que en el año 2019 Colombia debe ser un país con índices de bienestar cercanos a los que hoy tienen muchos países denominados desarrollados.

Cómo lograrlo es el gran reto, y tal vez por lo apretado del documento de VISION 2019, y ser esta la primera edición, estos aspectos se presentan en forma muy general. Esta es una crítica que por ahora es ampliamente balanceada por un hecho positivo

Ese lado positivo de la Propuesta, reside en atreverse a explicitar metas a largo plazo en temas fundamentales.

¡Primero hay que saber a donde se quiere llegar!

Después vendrá el debate sobre el adecuado diseño técnico económico y administrativo que requiere una ejecución eficiente de la estrategia!

LA CONTINUIDAD

Sin embargo los que analizan a VISION 2019 coinciden en señalar un punto fundamental: cualquiera que sea la meta o estrategia a adoptar, hay que definir y asegurar que las políticas y acciones que se pretenden realizar tengan la continuidad deseada.

Este aspecto se deberá tratar con más profundidad en la propuesta. El Gobierno tendrá que sugerir y trabajar en soluciones que permitirán la ejecución en el tiempo de las acciones y planes convenidos.

LA PAZ

Es el tema que se considera tiene la mas alta prioridad. Se comenta repetidamente: Un país en guerra continua, no saldrá de la pobreza.

Si bien VISION 2019 hace énfasis en la importancia de la política de Seguridad Democrática, y el país reconoce sus bondades, los analistas insisten en la necesidad de insertar esta política en una más amplia, si se quiere pronto alcanzar el sueño del fin del conflicto: Hay que insertarla en una Política del Estado para la Paz, que no se puede confundir con la política de paz de un Gobierno.

Este sentimiento es aun más hondo en la medida que VISION 2019, entre líneas, parece sugerir que el prospecto de paz no va a ser para el corto plazo.

FIJAR PRIORIDADES

Otra observación, también de tipo general, tiene que ver con la necesidad de definir prioridades, dadas las restricciones de recursos.

Se reconoce que para confrontar esta problemática, VISION 2019 adoptó una metodología ampliamente divulgada por los estudios de desarrollo económico, pero habrá que refinarla pues, una vez puesta en práctica, no evitó que se terminara en proponer una multitud de metas y acciones simultáneas en todos los campos.

El sentimiento que se quiere transmitir, es que VISION 2019 debe avanzar en el trabajo, complejo pero necesario, de señalar prioridades más específicas en metas y acciones. Este ejercicio será la primera prueba a la continuidad.

Si señaladas las prioridades por Planeación Nacional, estas no tienen suficiente soporte político y legal, es ilusorio pensar que la sociedad se comprometerá a defenderlas a medida que pase el tiempo y que se vayan presentando los imprevistos pero seguros choques externos e internos que seguramente nos llegarán.

LA POBLACIÓN.

La dinámica del crecimiento de la población europea aporta importantes evidencias para la reflexión sobre la relación entre crecimiento de la población y desarrollo. La población Europea experimentó un fuerte crecimiento en el s. XVIII y XIX, seguido de un lento descenso a finales del s. XIX que se aceleró hacia la segunda mitad del s. XX y ha llevado a crecimientos negativos desde hace unas décadas. Esta pérdida de población ha traído problemas sociales y económicos significativos. La población tiene una indudable relación con el desarrollo de los países y continentes.

Peter Drucker ¹ ha destacado la relevancia de las características de la población de un país respecto al escenario más probable que tal país presentará en el

¹ DRUCKER, Peter: The dominant factor for business in the next two decades (...) is not going to be economics or technology. It will be demographics. The key factor for business will not be the *overpopulation* of the worlds, which we have been warned of these last 40 years. It will be the increasing *underpopulation* of the developed countries -Japan and the nations of Europe and North America. (...) Implications for their societies and economies:

- actual retirement age will go up

primer cuarto del siglo XXI. No es el primero en señalar la importancia del factor población en el futuro a mediano y largo plazo de un país o continente. Ya decía José Manuel Casas Torres, geógrafo de la población, en 1982², que en el siglo XXI veremos un gran crecimiento proporcional de las razas de color en la composición de la población mundial. Tal como ha sucedido. Estos cambios, estudiados en mayor o menor medida en los países más desarrollados, traerán repercusiones muy interesantes respecto a la demanda y oferta de bienes y servicios, al nivel cultural y socioeconómico, etc. Cambios que se pueden prever desde ahora, como lo menciona Drucker: *un futuro que ya ha sucedido*.

Desde los años 50 las principales corrientes de pensamiento económico han sostenido la necesidad de frenar el crecimiento de la población para lograr un crecimiento económico en los países en desarrollo³. El sustento teórico era, principalmente, el modelo macroeconómico Coale-Hoover y sus conclusiones del caso India. Este modelo tenía como *principal supuesto* que el PIB tendría el mismo crecimiento ante diversos escenarios del crecimiento de la población. Por tanto el mejor escenario sería el de menor crecimiento de la población, que llevaría al mayor PIB per cápita como capacidad de consumo. Por tanto una población mayor retardaría la productividad por trabajador. Dos elementos omnipresentes en este modelo son los rendimientos decrecientes del trabajo teórico de Malthus y el efecto de dependencia. Los rendimientos decrecientes operan con el supuesto de que el stock de capital (incluyendo el factor Tierra) no aumenta en la misma proporción que el trabajo; el efecto de dependencia supone que el ahorro es más difícil en los hogares donde hay mayor número de hijos y que la mayor fecundidad conlleva destinar fondos de inversión social que de otro modo se invertirían en la producción industrial.

Más significativo es el hecho de que los datos, no las teorías, muestran que no hay ninguna relación ni correlación significativa entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico durante todo el siglo XX, incluso en análisis transversales recientes, ni para países desarrollados ni en desarrollo. Lo que sí muestran los datos es que hay más evidencia de cómo mayores densidades de población están asociadas a mayor crecimiento económico (caso Hong Kong, Japón, etc.). En los países desarrollados se puede explicar la

-
- economic growth can no longer come either from putting more people to work (...) or from an increase in consumer's demands.
 - there will be no single dominant world-economic power, because no developed country has the population base to support such a role. There can be no long-term competitive advantage for any country, industry, or company, because neither money nor technology can for any length of time offset the growing imbalances in labour resources. (HBR, Sept-Oct 97).

² CASAS TORRES, J. M. **Población, desarrollo y calidad de vida. Curso de Geografía de la Población**, RIALP, Madrid, 1982.

³ Simon, J. (1996) *The Ultimate Resource II*, Princeton University Press.

discrepancia entre teoría y hechos por las economías de escala, la creación y adaptación de nuevas tecnologías debido a números adicionales de personas, y la creación de nuevas fuentes de recursos a través del conocimiento. En los países en desarrollo la explicación económica tiene otros matices: cada nuevo niño induce que en promedio un trabajador labore jornadas más largas e invierta más, y que se realicen mejoras en la infraestructura social (mejores caminos y sistemas de comunicación, acueductos, etc.). El resultado es que niños adicionales traen como consecuencia un costo adicional en el corto plazo para luego beneficiar a la sociedad en el mediano y largo plazo. Por tanto un crecimiento moderado de población en los países en desarrollo traerá un mejor nivel de vida que un crecimiento cero o un crecimiento muy elevado.

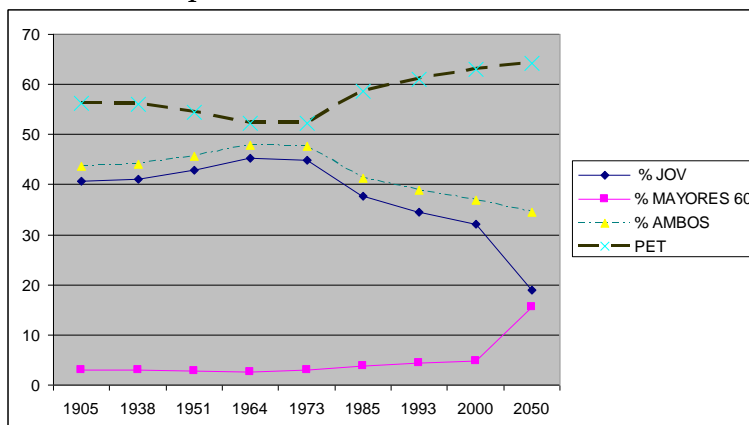
Toda actividad de producción requiere una inversión inicial de capital y un tiempo de espera antes de percibir utilidades. El caso de un nuevo nacimiento tiene estas mismas características para la economía de un país. Se debe invertir dinero en los años iniciales -años que son cada vez más largos en nuestra sociedad del conocimiento-, desviar recursos al consumo para invertir en la educación y preparación profesional, dedicar tiempo y cuidado. Los beneficios de esta inversión sólo se percibirán cuando esa persona pueda comenzar a ser productiva para la sociedad. Normalmente los propios padres son los que realizan las inversiones más fuertes en el proceso de crecimiento del nuevo ciudadano, al menos suelen ser mayores que los del Estado. Una vez la persona comienza a producir económicamente las ventajas fluyen en mayor proporción hacia el Estado en forma de impuestos, y en una menor proporción hacia los progenitores.

Los dineros procedentes de las remesas que envían los colombianos en el exterior confirman estos flujos hacia los progenitores y la importancia de cada uno de estos ciudadanos emigrantes para la economía colombiana. A la vez dan una idea de cómo son necesarios sus servicios en las economías de los países receptores de inmigración. La globalización puede estar presenciando la constitución de una nueva forma de servicios de exportación: los migrantes. *Ceteris paribus* un país con abundancia y excedentes de población puede obtener amplios beneficios económicos de la emigración de sus ciudadanos.

Hoy, medio siglo después del inicio de las políticas de desarrollo económico, impulsadas por Naciones Unidas y el Banco Mundial, se puede observar que aquellos países que tienen grandes números de población en el mundo del desarrollo tienen mayores perspectivas de jugar un papel importante en la economía mundial del s XXI: China, India y otros tigres asiáticos. En Latinoamérica, no cabe duda que Brasil tiene mejores perspectivas de desarrollo en buena parte por su población.

Las propuestas en materia demográfica de VISION 2019 plantean un continuado descenso en las tasas de fecundidad colombianas. La fecundidad global en Colombia viene descendiendo desde 1960 y presenta valores cercanos a los 2,8 hijos por mujer. Esto quiere decir que cada mujer colombiana en promedio tendrá entre dos y tres hijos a lo largo de su vida. Las metas del gobierno en esta materia proponen bajar todavía más las tasas de fecundidad hasta alcanzar 1,9 hijos por mujer en promedio. Es decir, familias de máximo dos hijos. Con esta política de dos hijos a lo sumo el reemplazo de las generaciones no estaría garantizado. El reemplazo de las generaciones se estima en 2,1 hijos por mujer en condiciones óptimas de salud y tasas de mortalidad infantil en valores mínimos. En Colombia las condiciones de higiene y nutrición no son todavía óptimas, y por tanto una tasa de 1,9 hijos por mujer supondría una población en descenso. El efecto de este descenso de población en la carga prestacional sobre la población activa no se vería sino hasta el 2040, como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1.
Índices de dependencia: tendencias. Colombia.



En la Tabla 1, que muestra los índices de dependencia y la prospectiva de población en Colombia según la PRB, se observa una reducción en población joven de 40% en 1905 hasta 19% en 2050; el aumento de la población en edad de jubilación de 3% a 15% en el mismo período; y la carga prestacional de la población joven más la jubilada sobre la población en edad de trabajar. El índice de dependencia, que tiene en cuenta la población joven y jubilada sobre la que

trabaja, desciende de 0,78 en 1905 a 0,54 en 2050; es decir, por cada 100 trabajadores en 1905 había 78 personas dependientes, y habrá 54 dependientes por cada 100 trabajadores en el 2050. Esto a primera vista parece positivo, pero no lo es tanto si se relaciona con el índice de envejecimiento que indica que de ellos el 82% son jubilados; y como es sabido una persona jubilada cuesta al Estado mucho más que un niño. Además la tendencia de envejecimiento es creciente, lo que supone que el problema se acentuará hacia el 2060 y siguientes.

Tabla 1

Índices de dependencia y prospectiva de población. Colombia.

	% JOV	% MAYORES 60	% AMBOS	PET	IDJ	IDS	IDT	IENVE J
1905	40,6	3,05	43,7	56,3	0,72	0,05	0,78	0,08
1938	41,1	3	44,1	56	0,73	0,05	0,79	0,07
1951	42,8	2,8	45,6	54,4	0,79	0,05	0,84	0,07
1964	45,3	2,5	47,8	52,2	0,87	0,05	0,92	0,06
1973	44,8	2,9	47,7	52,3	0,86	0,06	0,91	0,06
1985	37,6	3,7	41,3	58,7	0,64	0,06	0,70	0,10
1993	34,6	4,3	38,9	61,1	0,57	0,07	0,64	0,12
2000	32,1	4,7	36,8	63,1	0,51	0,07	0,58	0,15
2050	19,0	15,5	34,5	64,3	0,30	0,24	0,54	0,82

$$IDJ = \%JOV/\%PET$$

$$IDS = \%VIEJ/\%PET$$

$$IDT = (IDJ+IDS)$$

$$IENVEJ = \frac{VIEJOS}{JOVE NES}$$

Fuente: elaborado por A. Salazar con datos de PRB

La población constituye demanda de bienes, y hoy en día la demanda juega un papel importante en las economías, tanto la demanda interna como externa. Una población en estancamiento, como la que se propone por VISION 2019, es un contrasentido para la demanda interna de bienes y servicios. Y más aún cuando la alternativa económica a la inversión en capital humano e intelectual consiste en consumir bienes y servicios producto de la globalización.

El estancamiento poblacional de Europa, con el envejecimiento que conlleva, está poniendo en serios aprietos el sistema pensional de los países europeos y antigua Unión Soviética. En una sociedad donde el número de personas dependientes económicamente aumenta debido al creciente número de jubilados y ancianos y a la disminución de niños, la carga prestacional para la población trabajadora es y será cada vez más gravosa.

Ante este panorama europeo resulta evidente el interés que se ha puesto en promover sistemas de pensión privada donde los beneficios para los ahorradores están asegurados pero la dimensión de solidaridad del sistema queda en incertidumbre para aquella vasta población no amparada por el sistema o incapaz de procurarse unos ahorros para el mañana.

Una mayoría de demógrafos y economistas europeos considera la inmigración como solución a estos problemas europeos, como quedó claro en el XXV Congreso Internacional de Población en Tours, julio de 2005. Sin embargo la inmigración trae consigo otros problemas y retos para la sociedad europea: el multiculturalismo y diversidad étnica. Por otro lado los esfuerzos económicos en fomentar el nacimiento de niños autóctonos ha tenido apenas tímidos resultados, pues la cultura del individualismo, emancipación de la mujer y consumo tiene mayor arraigo que la de la maternidad.

La propuesta de VISION 2019 proyecta un modelo socioeconómico fundamentado en propuestas y modelos llamados hoy en día a revisión por el Banco Mundial, por demógrafos contemporáneos y políticos que en un pasado estuvieron a favor del control demográfico y hoy lamentan sus consecuencias para el desarrollo y bienestar de la sociedad, o al menos han visto las evidencias negativas de tales medidas.

Así las cosas, parece más oportuno proponer que no se continúe con las políticas demográficas restrictivas en el proyecto Colombia 2019, ya sea por las consecuencias negativas socioeconómicas y para el desarrollo que producirán en el largo plazo, como por la falta de herramientas de política en materia demográfica. En todo caso, si se quisiera insistir en proponer lineamientos en materia demográfica para el país, se sugiere sea en términos de política de inmigración y emigración, de desplazados, de vivienda urbana, de mayor acceso a la educación de la juventud, etc.

Estamos, pues, en condiciones de decidir sobre el mañana de la población colombiana. Esperamos que la decisión no sea la de seguir por el camino de Europa favoreciendo el control natal fundamentados en teorías económicas

paseé, es decir pasadas inadecuadas a nuestra realidad y con las consecuencias funestas que vemos en otros países mientras aquellos que han seguido creciendo se destacan como economías florecientes. Aprendamos de la Historia: un país o un continente que se empeñan en el control demográfico firman su partida de defunción.

LA INVERSION

La propuesta del Gobierno reconoce que si no se acelera el crecimiento económico- el PIB- será imposible generar los recursos para financiar los programas de beneficio social que se deben emprender. Se habla de la necesidad de crecimientos sostenidos del 6% anual para el PIB, y para alcanzar esta meta se requiere incentivar la inversión productiva.

Varios estudios sobre Colombia señalan que para salir de la pobreza es necesario invertir anualmente y en forma sostenida, en el corto plazo y durante varios años, como mínimo un 25% del PIB.

A pesar de este requerimiento, VISION 2019 propone llegar a ese 25% en el año 2019. Varios analistas recomiendan que esta meta se acelere diseñando los instrumentos necesarios para lograrla en el corto plazo y no en el 2019. (! Se debe tener como punto de referencia que en China este índice es superior al 40%!)

Como el ahorro interno es limitado, se tendrá que acudir a la inversión extranjera directa en un monto considerable.

No es exagerado pensar, como meta próxima, en guarismos del orden del 5%-6% del PIB, esto es cerca de US\$ 5.500- 6.500 millones por año, muy superior al promedio anual de US\$ 2400 millones que se vio en Colombia durante el periodo 1994-2004.

Tratándose de una meta, varios analistas consideran que VISION 2019 es poco ambiciosa, pues parece que los montos que contempla serían del orden de US\$ 3.500 millones por año durante el próximo lustro. Es decir algo parecido a lo que Colombiana ha registrado en los últimos doce meses!

Entonces, es razonable re-estudiar la propuesta del Gobierno en estos aspectos, y diseñar mecanismos que permitan acelerar la inversión extranjera directa en Colombia

Esta apreciación toma más fuerza en caso de que no prospere la negociación del TLC con Estados Unidos. Uno de los beneficios esperados de este acuerdo es

ofrecer a los inversionistas solución a las permanentes razones que se dan para no atraer recursos externos en montos apreciables. Precisamente es la seguridad jurídica, la clarificación de reglas de juego comerciales, tributarias y financieras lo que se pretende ofrecer con este acuerdo. De no llegarse a una feliz solución, la complementariedad del ahorro externo con el reducido interno será más compleja. Y la inversión que soporta los crecimientos acelerados que requerimos, no se dará.

LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO.

Siendo el objetivo final de toda la propuesta del Gobierno la reducción de la pobreza y de la llamada exclusión social, es conveniente insistir en la credibilidad de los indicadores que estarán mostrando los avances en estos temas. La multitud de indicadores, propuestos por varias Instituciones, como lo hemos visto recientemente, solo crean confusión y debates innecesarios.

Algo parecido sucede con los publicados por DANE, ANDI y otros medios en temas tan delicados como la evolución de sectores productivos, como el Manufacturero.

Y para no alargarnos, baste con señalar el poco consenso que tenemos sobre la correcta metodología de cálculo de una variable, tan importante para VISION 2019, como es la competitividad de nuestras exportaciones, medida por la famosa tasa de cambio real.

Siempre habrá críticos a estos indicadores, tal como sucede con la inflación, el desempleo etc., pero el índice de inflación indudablemente tiene hoy en Colombia más credibilidad que el de la tasa de cambio real. Es urgente resolver estos problemas técnicos.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los planteamientos del Gobierno, no solamente en VISION 2019, sino también en las propuestas con las cuales ha venido trabajando, se centran en algunos puntos fundamentales, como son la ampliación de la cobertura (más alumnos matriculados en la educación superior y dentro de este mismo concepto la disminución de la deserción); la calidad (concepto que se explica por sí solo) y la pertinencia (que los programas respectivos respondan a las necesidades del país). El primero de estos conceptos ha sido complementado con el de financiación, para facilitar el acceso a los establecimientos de educación superior.

En opinión de los analistas, estos criterios no deberían tratarse separadamente, en tanto están estrechamente imbricados. En efecto, no se trata pura y simplemente de aumentar el número de personas cursando programas de educación superior, si este aumento lleva de alguna forma a un desempleo calificado, al menos en ciertas profesiones, lo cual se traduciría en una trágica frustración, luego del esfuerzo inútil de varios años. La demanda de educación superior debe estar adecuadamente estudiada y filtrada, para que exista acceso a los programas respectivos únicamente de las personas en condiciones de seguir tales programas y tan sólo de aquellos que requiere el país o en el número del respectivo requerimiento.

Las necesidades de financiación deben ser satisfechas con la asignación selectiva de los recursos respectivos, en forma tal que se optimice la aplicación de estos, de por sí considerablemente escasos. La calidad debe cuidarse, sin unificar la oferta a través de mecanismos como los ECAES, unificación que pondría en tela de juicio la diversidad de dicha oferta y crearía una especie de masificación educativa no conveniente. Por último, la realidad de un paralelo entre una educación pública y una privada, la circunstancia de que esta última ofrece sesgos formativos particularmente interesantes, sumadas al hecho de que tiene una capacidad instalada que supera a la demanda respectiva, son datos que obligan a pensar en cómo deben distribuirse los recursos públicos destinados a la educación superior y las posibilidades de financiación de ésta.

Dentro de este amplísimo panorama, a continuación se analizarán únicamente algunos puntos que se consideran particularmente relevantes:

Importancia de la educación:

Sin negar la trascendencia de que exista un acceso amplio, pero calificado y pertinente a la educación superior, la urgencia de que el Plan de Desarrollo se ocupe del tema educativo es inversamente proporcional, a juicio de varios observadores, al nivel de esta educación. En este sentido, la educación media debe tener prioridades sobre la superior y la básica sobre la media. Entre otras cosas, son los niveles inferiores los llamados a proveer el personal debidamente preparado para el acceso a aquellos de condición superior.

Si se trata de mejorar la base de la población, para que esta elevación dé lugar a que sea ella misma la que se encargue de satisfacer sus necesidades y la ampliación de sus horizontes, se requiere, ante todo, de programas de nutrición, de salud y de educación básica. Solamente por este camino es posible contar con una juventud en condiciones de acometer la solución de sus propios problemas y de acceder a niveles de educación más avanzados.

Las estadísticas de la UNESCO muestran la estrecha correlación entre el crecimiento del producto interno bruto y el incremento de la inversión en educación. Los países que han dado el salto del subdesarrollo al crecimiento económico acelerado, son países que han forzado, de una manera selectiva, la inversión educativa. Sin embargo, no es menos cierto que, sin adecuados programas de nutrición y de salud, no se puede contar con un desarrollo personal capaz de enfrentar las exigencias de una buena educación.

Pertinencia:

Un país como Colombia no puede darse el lujo de simplemente ampliar el número de personas que acceden a los más altos niveles de educación superior, sin discriminar entre los estudios respectivos y su necesidad para el país; demanda que se emparenta con la posibilidad de que los egresados encuentren oportunidades para aplicar la formación recibida. No se trata de alcanzar grandes guarismos, sino de lograr aquellas cifras que respondan a las necesidades del país. Otra cosa va a traducirse en un desperdicio de esfuerzos y en una carencia de atractivos suficientes para animar a los respectivos aspirantes.

Es evidente que el país no puede cerrar las puertas a las distintas clases de vocaciones, ni pensar que algunas actividades profesionales no requieren de personas que las ejerzan, así estén de momento sobre ofrecidas. Sí se trata de que los esfuerzos del Estado se canalicen de una manera selectiva a los mejores y a los distintos nichos de preparación en el número que se requiere.

El proyectado “observatorio del mercado laboral” puede convertirse en un instrumento adecuado, pero no debería limitarse a ser meramente indicativo, sino determinar la canalización de recursos públicos. Que estos vayan allí en donde son más necesarios, en tanto es indispensable un criterio selectivo en su asignación, especialmente en virtud de sus limitaciones. Este observatorio, de otra parte, no puede reducirse a registrar unas realidades, sino que debe investigar unos requerimientos, para presentarlos a la opinión y buscar inducir las decisiones, procurando que sean, además, una base en la asignación de los recursos públicos.

Financiación:

Este tema está, como se ve fácilmente, estrechamente relacionado con el anterior.

La educación superior es cada vez más costosa, en tanto los requerimientos de profesores de planta con las más altas titulaciones, de laboratorios, de programas no costeables a través del mecanismo de las matrículas, etc., hacen que la educación superior de calidad no sea viable en el futuro, sin el apoyo del Estado.

Este, obviamente, debe ser lo más eficiente posible. Dentro de este orden de ideas, es claro que la educación privada ofrece un campo atractivo, porque trabaja con mayor eficiencia; porque en ella son menores los costos de educar a un joven; porque cuenta con programas de “nicho” que no suelen ser ofrecidos por las universidades públicas más centradas en las carreras tradicionales; porque –como ya se afirmó– tiene una capacidad instalada que no puede perderse; etc.

De otra parte, como ya se ha intentado, la asignación de recursos debe ser guiada por un criterio de calidad, no de preferencia de unas entidades sobre otras. Es verdad que existen instituciones públicas de educación superior con una excelente calidad, pero también con unos costos de funcionamiento muy elevados, por no haber contado, para su supervivencia, con unos adecuados competidores.

Lo anterior lleva a plantear la conveniencia de que se estudie el regreso a un plan que contemple un viraje gradual, con el tiempo necesario para permitir un reacomodamiento en la oferta, de traslado de recursos de la financiación de dicha oferta a la financiación de la demanda. Que los candidatos escojan las instituciones de educación superior, atendiendo a las condiciones de éstas y no a sus posibilidades económicas. De otra parte, que dichas instituciones, tanto públicas como privadas, dentro de un mercado que ya es altamente competido, sólo que las instituciones públicas tienen el privilegio de contar ellas exclusivamente con fondos del Estado, estén obligadas a la mayor eficiencia en el manejo de los recursos derivados de la demanda, para ofrecer, no solamente calidad, sino también precios atractivos.

La financiación de la demanda no debería hacerse a fondo perdido. Alcanzar un grado en la educación superior es en un país como el nuestro un privilegio que exige en quien lo alcanza alguna suerte de retorno. Todo privilegio comporta responsabilidades para con el país que lo permite.

De largo tiempo atrás varios estudiosos de este tema han venido proponiendo un sistema de financiación con recursos abundantes, pero económicos, con el fin de no trasladar a los usuarios de los créditos una acumulación de intereses muy elevada, que les cree una carga excesiva en momentos en que se presentan para ellos otros imperativos para su instalación en la vida.

Es necesario romper, como se ha hecho en otros países, con la barrera del temor de que financiar un buen prospecto académico sea un riesgo elevado, situación totalmente desmentida con la experiencia del ICETEX durante muchas décadas. Para esta finalidad, podría pensarse en fondos fiduciarios de garantía, separados por las distintas instituciones de educación superior, para no trasladar el riesgo de las unas a las otras, fondos incluso constituidos con aportes de ellas mismas, que reciben un beneficio de la financiación de la demanda, para lograr que se preocupen de la calidad de los destinatarios de la financiación, en tanto comparten el riesgo respectivo.

Los préstamos deberían estructurarse para ser cubiertos a la finalización de los estudios, con un costo lo más cercano posible a la inflación y con un período de gracia para permitir la instalación profesional. Incluso, puede pensarse en descuentos sobre la cantidad debida, con cargo al Estado, por alto rendimiento académico debidamente comprobado.

Para terminar este capítulo, es razonable volver sobre el tema de la pertinencia. Estos créditos deberían ser asignados sobre la base de una selección coordinada con las necesidades del país y con el número de profesionales requeridos en cada una de las actividades, canalizándolos a los mejores, mediante pruebas confiables. Estas pruebas, como adelante se sostiene, no deberían ser generales, para no uniformar los criterios educativos, sino a cargo de instituciones debidamente acreditadas, que respondan luego igualmente de una parte significativa del riesgo respectivo, para incentivar su interés y su cuidado en el manejo de estas operaciones.

Calidad:

Es éste, acaso, el factor más delicado en su manejo. Su búsqueda ha estado signada por una especie de frenesí en la creación de nuevos instrumentos, que no se compadece con la confianza en algunos de los mecanismos ya instalados.

En estos años anteriores se han desarrollado sistemas de verificación de la calidad que, a pesar de su reciente novedad, están produciendo frutos, al despertar una preocupación constante por la auto evaluación y por la búsqueda de cotas cada vez más altas de calidad. Los sistemas de acreditación y de registro calificado, a pesar de su juventud, están produciendo resultados innegables y podrían ser aún más exigentes.

Sin embargo, se ha superpuesto a estos sistemas otro instrumento que ofrece serias perplejidades. Los exámenes ECAES están produciendo el efecto de que las Universidades empiecen a preocuparse sobre cómo obtener mejores

resultados en ellos, más que por impartir la clase de formación que corresponde a su Proyecto Educativo Institucional y a sus sesgos propios. Se ha enfrentado, en los estudios curriculares de distintos programas, la preocupación de si las propuestas responden o no a la necesidad de alcanzar puntajes elevados en los ECAES, con lo cual se llegará, de no existir correctivos, al mismo resultado de los exámenes de calidad del bachillerato.

Los colegios de la enseñanza media, desde hace muchos años, vienen preocupándose más por formar a sus alumnos para obtener un buen resultado en las pruebas llamadas del ICFES, que por prepararlos debidamente para la enseñanza superior, como debería ser lo propio. Bien a pesar de las correlaciones que puedan establecerse entre estos exámenes y los posteriores resultados académicos, el caso es que las Instituciones de Educación Superior vienen registrando con preocupación el recibo de alumnos que sensiblemente carecen de las competencias básicas, como la comprensión de lectura y la lógica matemática, entre otras, para dichos estudios superiores.

Buena parte de la deserción en estos estudios deriva de la muy baja calidad en los bachilleres y de las falencias de las distintas cohortes, falencias que muy difícilmente pueden remediarse en los niveles siguientes.

Esta realidad, fácilmente constatable, muestra el fracaso de unas pruebas, más dirigidas a obtener una uniformidad en los egresados del bachillerato, que una verdadera capacitación para los estudios superiores.

Desafortunadamente, los ECAES pretenden repetir la experiencia en dichos niveles, golpeando los sesgos de los distintos establecimientos educativos y estableciendo parámetros uniformes de medición, que van en contravía de la pluralidad que requiere el país en las preparaciones profesionales.

Calidad sí, evidentemente, pero calidad dentro de una diversidad en la oferta educativa, que debe ser juzgada, no solamente en sus resultados frente a mediciones muy cuestionables, sino en su misma existencia, permitiendo que sean las instituciones debidamente acreditadas, bajo parámetros cada vez más exigentes, las que establezcan sus criterios internos para calificar el rendimiento de sus alumnos.

La idea que se expone implica, además, creer un poco en las reglas del mercado, también en esta materia. Las entidades que no logren formar profesionales competentes, medidos por sus resultados laborales, no por pruebas uniformes y masificadoras, deben tender a desaparecer y a no ser escogidas por una demanda exigente, debidamente financiada y suficientemente ilustrada. El

verdadero resultado de un profesional no lo da un examen cuestionable, sino una experiencia laboral satisfactoria.

Educación para Directivos

Finalmente, el mundo moderno requiere una educación continua. No es concebible que los trabajadores desarrollen la misma tarea toda su vida. Para facilitar esa evolución se requiere ofrecer posibilidades de ese entrenamiento dinámico a los profesionales, y convencer a los Directores del Sector Público y Privado de que para aumentar su productividad tiene que actualizarse y salir de la rutina diaria. Desafortunadamente hay pocas posibilidades de ofrecer ese tipo de entrenamiento en Colombia, y las pocas disponibles adolecen de calidad en sus programas, o si la tiene son costosas.

Una buena forma de mejorar nuestra competitividad es promocionar la demanda y la oferta de estas Escuelas especializadas en la Dirección Empresarial, pública o privada. Este aspecto no está contemplado por VISION 2019 y debería ser parte de una estructura educativa apropiada para la globalización.

LA INFRAESTRUCTURA VIAL.

A continuación se presentan las observaciones más relevantes que formuló el grupo encargado de analizar este aspecto. A título de resumen, el comentario común a las metas y programas que propone VISION 2019, es que la selección de sus programas en el sector transporte debe ser el resultado de la aplicación de un sistema ortodoxo de planeamiento que no aparece haberse plenamente adoptado. Hace falta que en la propuesta final del Gobierno se incluyan las debidas justificaciones económicas y técnicas a los proyectos específicos.

1- Carreteras:

La participación del capital privado en las obras de infraestructura de transporte por carretera transformó en la década de los noventa su construcción, mantenimiento y operación pudiéndose construir o mejorar con reducidos porcentajes de recursos de presupuesto nacional cerca de 2.400 kilómetros de vías de buenas especificaciones y lo más importante, obras que se mantienen en buenos niveles de servicio y que se construyeron en plazos menores de dos años frente a los 9 o 10 años que tomaba construir una carretera con los sistemas tradicionales de contratación de obra pública dependiente de los recursos del presupuesto nacional o del impuesto de la gasolina (Fondo vial).

En el periodo 2005 a 2019, VISION 2019 establece la meta de construir 6.849 Km. de nuevas vías arteriales, de terceros carriles o dobles calzadas y pavimentar 8.342 Km.,

de vías existentes, lo que significa multiplicar casi por tres la longitud actual de la red arterial pavimentada. Las inversiones promedias anuales requeridas para alcanzar esta meta se estiman entre 1.500 y 2.000 millones de dólares anuales, cifra que no guarda relación alguna con la inversión realizada por INVIAS en los últimos 4 años que en promedio no supero los 500 millones de dólares anuales (incluyendo la inversión en mantenimiento). El monto de la inversión que esta meta requiere es tan alto frente a los niveles de inversión recientes, que indudablemente se requerirá la participación del capital privado. Sin embargo, como los tramos de vías con mayores tráfico promedios diarios ya han sido concesionadas, las vías restantes requerirán un elevado porcentaje de apalancamiento de la Nación para que las concesiones sean viables, lo que se traducirá en un mayor esfuerzo presupuestal para alcanzar las metas propuestas.

Como VISION 2019 no establece cuales vías formaran parte de los 4300 nuevos kilómetros de vías arterias que se construirán, parece importante mencionar algunos tramos que se consideran fundamentales para completar los corredores de Transporte. Estos son los siguientes:

- **Troncal Occidental:** carretera La Pintada- Santa Fe de Antioquia- Puerto Valdivia
- **Troncal del Magdalena:** carretera Girardot – Cambao- Puerto Salgar
- **Troncal Marginal de la Selva:** San Vicente- La Uribe – Mesetas y Puerto Lleras- San José del Guaviare.
- **Troncal Marginal de los Llanos:** Tame- Paz de Ariporo
- **Transversal Buenaventura- Puerto Carreño:** doble calzada Girardot-Ibagué- Túnel de la Línea, segunda Calzada Buga- Buenaventura.
- **Troncal Bogota- Medellín:** carretera Tobía- Puerto Salgar.
- **Troncal Central del Norte:** Bucaramanga- Alto el Escorial –Cúcuta y Aguaclara- Guaramito (frontera con Venezuela)
- **Transversal del Caribe:** Turbo- Coveñas -Cartagena

El plan de Pavimentación denominado **2500** por la actual administración, es una suma de pequeños retazos de Carreteras Nacionales no arteriales, que fueron seleccionados como resultado de repartir un presupuesto entre los diversos departamentos durante los Consejos Comunales, mecanismo de planeación vial poco ortodoxo, mediante el cual muy probablemente las mayores relaciones beneficio/costo no fueron un factor para la asignación de prioridades. Muchas de las carreteras incluidas en el plan 2.500 no cubren la totalidad de un tramo de vía entre dos municipios y son pequeños avances en la pavimentación de vías regionales, y por la forma como fue contratado, en muchos casos sin estudios previos, su éxito es muy incierto y puede convertirse fácilmente en un Plan mucho menos ambicioso, cuando

los constructores adjudicatarios de las licitaciones entreguen los diseños definitivos y establezcan los presupuestos reales. .

Mantenimiento: Tan importante como invertir en la pavimentación de las vías arteriales es invertir en su mantenimiento. Una carretera nueva a la cual se le practica un adecuado mantenimiento rutinario, requiere un mantenimiento periódico entre el 5 y el 6 año de operación. Si este no se hace oportunamente la vía entra en rápido proceso de deterioro debiéndose reconstruir al cabo de los 8 o 9 años, requiriendo inversiones entre dos y tres veces mayores que las necesarias si el mantenimiento se realiza oportunamente en el quinto año.

La red actual de 16.640 Km. se encuentra en un 33% en regular y en mal estado, lo que significa que es necesario iniciar ya su rehabilitación. Esta rehabilitación requiere en los próximos 5 años una inversión cercana a 1000 millones de dólares, adicionales a la inversión en mantenimiento rutinario en la red restante y en la que se va a incorporar, más la rehabilitación de las demás vías que empiezan a deteriorarse partir de uno o dos años, lo que obliga a una inversión adicional en mantenimiento muy importante. La opción financiera más viable es la participación del sector privado mediante contratos de mantenimiento de largo plazo o de rehabilitación y mantenimiento bajo la modalidad de pago por nivel de servicio, bien concediendo la totalidad o parte de los recursos de los peajes correspondientes a cada vía, o en aquellas de bajo trafico, con aportes parciales de presupuesto para alcanzar las inversiones que garanticen un nivel de servicio adecuado.

Otra meta muy ambiciosa es pavimentar la red vascular o red secundaria y terciaria que fue construida por los municipios, los departamentos y por Caminos Vecinales, además de cerca de 10.000 Km. que fueron transferidos por la Nación a los departamentos como resultado de la Ley 105 de 1993.

Durante los dos primeros años a los departamentos se les transfirieron recursos para el mantenimiento de los 10.000 km y a partir de entonces las vías se debieron mantener con los propios recursos los Departamentos y municipios. La realidad es que el mantenimiento no se ha realizado por falta de recursos y la red viene en un serio proceso continuo de deterioro. Aún no se han transferido cerca de 20.000 Km., meta que se pretende alcanzar en el año 2019.

Sin embargo si no se establece un mecanismo para asignar recursos a los departamentos la meta no solo no se logrará sino que el estado de la red se deteriorará cada vez más, hasta el punto de destruirse. Aunque la Constitución del año 1991 prohibió las rentas de destinación específica, se debe buscar un mecanismo similar al antiguo Fondo Vial Nacional mediante el cual parte del impuesto a los combustibles o cualquier otra fuente relacionada con el transporte se destine al mantenimiento de la

red vascular (secundaria y terciaria). En estas carreteras de muy bajo tráfico el peaje no genera mayores recursos y generalmente su recaudo y manejo supera el monto recaudado, por lo cual no es una fuente alternativa.

Ferrocarriles

Una inadecuada organización institucional y una equivocada contratación tienen al sector férreo en grave riesgo. A partir de la reforma del Ministerio de Transporte realizada por la actual administración no existe dentro del Estado colombiano un responsable directo del planeamiento, control y manejo del sector. Ferrovías se encuentra en liquidación; la dirección de ferrocarriles del Ministerio de Transporte fue eliminada y sus funciones trasladadas a una oficina del Ministerio que atiende diversos asuntos, y los contratos de concesión los maneja el INCO, entidad que se concentra principalmente en carreteras.

El sistema férreo en Colombia cumple de manera eficiente la movilización de cargas a granel en aquellas zonas de la geografía con topografía apropiada para el ferrocarril como es el caso del ferrocarril del Cerrejón, el tren de carbón del Cesar, o el ferrocarril Santa Marta- Puerto Salgar. Pero el ferrocarril no puede competir con el transporte por carretera en las zonas de montaña. La combinación modal ferrocarril-carretera si representa una oportunidad real de competencia. Si Bogotá, Medellín y otras grandes ciudades estuvieran ubicadas en el valle del Magdalena, seguramente la participación del ferrocarril y del transporte fluvial sería muy diferente a la que hoy tienen; pero el romántico recuerdo de las vaporinas y de los barcos de ruedas impulsados por calderas de vapor, no hará cambiar la realidad de la competencia en tiempo, costo, confiabilidad y servicio puerta a puerta que ofrece hoy el transporte por carretera en las zonas de montaña.

El contrato firmado por Ferrovías con compañías multinacionales les otorgó la prioridad de uso de la vía férrea, lo que en la práctica las ha convertido en el único usuario real de la línea La Loma Santa Marta. Los contratos de concesión firmados entre Ferrovías y Fenoco y Ferrovías y el Tren de Occidente dio prácticamente a cada concesionario un monopolio privado de operación, vulnerando el principio establecido en la ley 21 según el cual todos los operadores podían operar en la red pública ferroviaria en igualdad de condiciones. Este monopolio y exclusividad que en la práctica, se puede decir, causaron la desaparición del servicio de transporte ferroviario diferente a los trenes de carbón de multinacionales. Las empresas operadoras promovidas y creadas por el propio Estado, STF y STFO, con el aporte privado de los principales inversionistas nacionales tuvieron que ser liquidadas al otorgarse estas concesiones, perdiendo todo el capital invertido y un esfuerzo empresarial de casi 10 años.

Los concesionarios, dado su composición mayoritaria de empresas constructoras, muy probablemente no se interesen por prestar el servicio de transporte férreo y cabe pensar que una vez terminadas las obras de construcción, busquen argumentos para terminar el contrato de concesión o a lo sumo a operar el tramo la Loma Santa Marta, dado que manteniendo en óptima operación los 200 Km. del tramo La Loma - Santa Marta, el concesionario del Ferrocarril del Atlántico asegura actualmente el pago de peaje de 23 millones de toneladas de carbón, que en un futuro próximo pueden alcanzar las 54 millones de toneladas; en contraste los dos concesionarios deberán invertir en el mantenimiento de más de 2300 Km. de red adicionales para mover unos pocos millones de toneladas. (En su mejor época los Ferrocarriles Nacionales de Colombia movieron cerca de 3 millones de toneladas anuales).

Ante la urgente necesidad de ampliar la capacidad de la línea férrea La Loma Santa Marta para la exportación de los 54 millones de toneladas de carbón anuales que en un futuro próximo se exportaran de los yacimientos del Cesar, como también de permitir el acceso a terceros explotadores de este mineral, será necesario resolver los problemas contractuales y de peaje derivados de los contratos de multinacionales con Ferrovías, y los derivados del contrato de concesión otorgado a Fenoco.

Se puede pensar que Fenoco está incentivada a entregar al gobierno la concesión o a vender su participación. Esto lleva a recomendar que no se vaya a cometer en el futuro el error de otorgar privilegios a grandes exportadores internacionales de carbón, en desmedro de los demás explotadores de este mineral, usuarios que requieren del sistema férreo para poder competir (la diferencia de fletes entre el ferrocarril y la carretera para el carbón representa entre 7 y 9 dólares por tonelada).

Si ello llegase a ocurrir, estas compañías carboneras tendrán menos interés que el de Fenoco en restablecer y mantener el resto de la vía férrea y organizar una empresa de transporte de servicio público ferroviario, con lo cual definitivamente el ferrocarril del Atlántico desaparecería. Cuando esto suceda y los nuevos concesionarios no organicen las empresas de transporte ferroviario a que deberían estar obligados, será imposible convencer de nuevo al sector privado para que invierta en la formación de empresas de transporte como STF y STFO, pues impediría la regular experiencia de los cambios y virajes bruscos de la política gubernamental que les obligaron a liquidar la empresa y perder sus inversiones.

Puertos Marítimos:

En el caso de los puertos marítimos la eficiencia del sector privado en la administración y operación permitió al país atender hasta el año 2005 los requerimientos del comercio internacional básicamente con la misma infraestructura

que existía en el año 1990. De igual manera, que las tarifas portuarias en dólares hoy sean casi la mitad de lo que eran en el mismo año 1990. Los ingresos de los puertos manejados por el sector privado han permitido realizar las inversiones en modernización de la infraestructura y en equipos especializados para afrontar la rápida contenerización de la carga marítima.

La participación privada para la construcción de nuevos puertos deberá ser la política que debe adoptarse. Los puertos graneleros de carbón de la costa Atlántica (Puerto Bolívar, American Port, y el Puerto Integrado de Carbón deben ser expandidos o construidos y financiados por los explotadores de los yacimientos del Cesar y El Cerrejón. Puertos menores para otros exportadores de carbón existen o se encuentran en planeamiento en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena promovidos por inversionistas privados.

Las decisiones de promover otros puertos de carga general como los de Bahía Málaga y Tribuga principalmente para convertirlos en puertos de trasbordo deberán ser fruto de un cuidadoso estudio previo de factibilidad técnica y económica y tanto su construcción como su financiamiento deberá ser iniciativa del capital privado. Salvo una clara justificación económica y financiera, el estado no debería invertir en la construcción de la Carretera Santa Cecilia- Tribuga o en una carretera a un eventual puerto en Bahía Málaga. El artículo publicado en la revista de la CEPAL No. 71 titulado *“El potencial de puertos pivote en la costa del Pacífico Suramericano”* por Jan Hoffmann, concluye que el potencial de puertos pivote (trasbordo) en el pacífico Sudamericano es muy limitado, que Sudamérica tiene el 0,5% del tráfico de trasbordo mundial y que para que un terminal pueda convertirse en un puerto pivote deben conjugarse el estar ubicado en el cruce o conexión de varias rutas marítimas, contar con grandes conexiones terrestres, o disponer de altos volúmenes de carga generados en el entorno cercano del puerto, condiciones que no posee ningún puerto del pacífico Suramericano y menos los sitios de Tribuga o Bahía Málaga.

Lo que sí se considera fundamental es la profundización del canal de acceso a Buenaventura y Cartagena pues en la medida que el tráfico de contenedores crece en la región y los puertos de la región mejoran sus equipos y capacidad de manejo, las líneas regulares aumentan los tamaños de los buques porta contenedores. En el evento de que Buenaventura o Cartagena no puede recibir los buques de línea por restricción de calado, quedan fuera de la ruta de las líneas regulares y deberá utilizar los puertos de Panamá, Ecuador o Venezuela para transbordar los contenedores y transportarlos a Buenaventura y Cartagena en pequeños buques feeder.

La ley primera que permitió la participación privada en la operación de los puertos de uso público lleva 15 años de expedida y si bien es cierto transformo el sistema portuario Colombiano, deberá ser sometida a una revisión y actualización para

prevenir que se perpetúen monopolios privados tan peligrosos como fueron en el pasado los monopolios estatales.

Transporte Fluvial

En el transporte fluvial deben distinguirse claramente el transporte de grandes cargas del transporte de pasajeros y carga de corta distancia.

El primero o Navegación Mayor como se le denomina corrientemente, se desarrolla a lo largo del río Magdalena principalmente entre Barrancabermeja y Cartagena transportando hidrocarburos, carbón, cemento y abonos; y en los ríos Meta y Putumayo transportando ganado, acero, cemento combustibles y carga variada. Los movimientos anuales son inferiores a 5 millones de toneladas.

Con excepción de Barranquilla y Cartagena, en Colombia las grandes capitales y los centros de producción o consumo no se encuentran en las orillas de los ríos navegables, por lo cual el transporte fluvial requiere de una complementación modal con las carreteras para transportar los productos entre sus orígenes y sus destinos. Por otra parte no todas las cargas son susceptibles de ser transportadas por río dado los tiempos de viaje, los tipos de embarcaciones, la confiabilidad y seguridad etc., siendo los graneles líquidos y los sólidos de bajo costo unitario las cargas típicamente fluviales. Al requerir transbordos, el transporte por vía fluvial solamente es competitivo con otros medios cuando las distancias de transporte fluvial son suficientemente largas (500 y mas km)..

La meta de volver navegable el 80% de la red arterial para navegación mayor se considera poco realista. VISION Colombia 2019 considera como meta la navegación mayor en los ríos Magdalena- Canal del Dique, Bajo Cauca, Atrato, Meta y Putumayo, ríos que tienen una longitud navegable cercana a los 4200 Km. Pasar del 39% al 80% de longitud navegable para embarcaciones mayores significa realizar el mejoramiento de 1700 Km. Las inversiones en obras permanentes o en dragados temporales de mantenimiento no podrán pagarse con volúmenes de carga anual de 5 millones de toneladas. Basta recordar que en los dragados de mantenimiento realizados en el río Magdalena entre Barrancabermeja y Regidor (200 km) se invirtieron cerca de 20 millones de dólares y su efectividad no fue superior a dos años. Generalmente estos dragados de mantenimiento deben realizarse anualmente, pues durante las épocas de aguas altas la capacidad de transporte de sedimentos de estos ríos es tan alta que modifica el cauce y llena de nuevo los canales dragados.

Con excepción de los hidrocarburos y el carbón, no existe una carga de graneles que permita esperar un crecimiento extraordinario del transporte por río; es decir, triplicar en 15 años el volumen de carga movilizado ni que pueda justificar inversiones anuales para mantener navegable para embarcaciones mayores, el 80% de

la red. Se considera que es indispensable realizar inversiones en señalización y ayudas de navegación, dragados puntuales en sitios críticos, mediante equipos que puedan reaccionar en forma inmediata para solucionar el paso difícil, pero acompasado y acorde con los volúmenes reales de carga de cada río y cada tramo.

Iniciar un programa de largo plazo para realizar obras permanentes de encauzamiento en tramos críticos de trayectos en donde exista un volumen potencial de carga claro (Vg. Barranca - Puerto Salgar), con inversiones anuales acordes con los volúmenes de carga, puede ser una estrategia para paulatinamente mejorar las condiciones de navegación y crear una sinergia que permita al río cada vez ser más competitivo frente a la carretera en aquellos tipos de carga típicamente fluvial.

El segundo grupo corresponde al transporte de pasajeros, víveres, combustibles, productos agrícolas y animales en pequeñas embarcaciones en aquellas zonas donde el río es la única alternativa de transporte para los pobladores de las riberas de los ríos Magdalena, Cauca, Meta. Arauca, Guaviare, Alto Caquetá, Putumayo, Atrato y sus tributarios, navegación menor de enorme trascendencia y para estas apartadas regiones.

En estas regiones las inversiones requeridas son menores para pequeños embarcaderos, bodegas, suministro de combustibles, carreteras de acceso al río etc. Estas inversiones son plenamente justificadas y son urgentes para contribuir a que la población rural pueda continuar viviendo en sus parcelas en condiciones de vida medianamente decorosas.

10- MINERÍA

Introducción

En los años recientes el sector de minas colombiano (excluye hidrocarburos y gas), ha venido ganando importancia como reactivador de la economía y por su aporte al comercio internacional. En efecto, en el 2004 la economía creció en cerca del 4%; después del sector de la construcción el sector de minas creció a una tasa de 6,75% con una contribución al PIB de 2,6%. Así mismo, en los dos últimos años el valor conjunto de sus exportaciones y de productos industriales derivados superó las de petróleo.

Por otro lado, varios países en América Latina han utilizado a esta actividad como un dinámico motor de desarrollo. En estos países los productos mineros han apoyado la balanza de pagos, las finanzas públicas, la creación de empleo y la distribución del ingreso regional.

Colombia cuenta con un buen número de regiones, que se pueden calificar como heterogéneas en cuanto a los niveles de desarrollo de la actividad minera. En primer lugar, existe un reducido número de zonas que albergan la minería organizada de exportación o gran minería (Cerrejón, La Jagua de Ibirico y Montelíbano, las dos primeras productoras de carbón y la última de ferróniquel). En otras regiones del país se localizan explotaciones medianas, con cierto grado de tecnificación que abastecen principalmente de materias primas al sector industrial, en especial con aquellos minerales relacionados con materiales para la construcción. Finalmente, a lo largo del territorio nacional predomina la pequeña minería y la minería informal.

Dentro del marco de modernización e internacionalización de la economía, el sector minero nacional debe consolidar su aporte al país, para lo cual requiere entre otros aspectos claves: organizar y consolidar su aparato institucional, seleccionar las zonas con alto potencial de extracción, implantar políticas sectoriales y selectivas que impulsen su desarrollo, e integrar las zonas productoras con obras de infraestructura para reducir los costos de acceso a los mercados locales y con los puertos marítimos para la exportación.

Metas para el sector minero en Visión Colombia II Centenario

Como complemento a las metas de mantener la autosuficiencia petrolera y de adicionar nuevas reservas de gas natural y desarrollarlas, a la actividad minera se le han asignado tres (3) metas a saber:

- Aumentar las exportaciones de carbón
- Aumentar el nivel de conocimiento del subsuelo del país
- Incrementar la producción nacional de oro

Con relación a las exportaciones de carbón en el año 2010 se proyecta exportar 70 millones de toneladas y 100 millones en el 2019. Conforme con los planes en desarrollo de las empresas multinacionales que explotan los yacimientos del Cerrejón en la Guajira (el consorcio Anglo American-BHP Billiton-Glencore), como también Drummond y Glencore en La Loma y en La Jagua de Ibirico en el departamento del Cesar, se puede afirmar que esta meta es perfectamente viable y podría ser superada. Acorde con la agencia Internacional de Energía, antes de concluir la presente década Colombia se convertirá en el segundo exportador mundial del mineral.

Con excepción del carbón y del ferróniquel, se desconoce el potencial minero (reservas) del subsuelo colombiano. Esta información es básica para las compañías inversionistas. Como meta se ha fijado incrementar la exploración geológica básica del territorio pasando en la actualidad de 334,594 km² a 557.748 km² en el 2010 y a

860.594 km² en el año 2019. En teoría la entidad ejecutora de esta labor geológica sería la entidad estatal Ingeominas.

Finalmente, en la meta 8 se establece incrementar la producción nacional de oro de 37,6 millones de gramos a 63,21 millones en el 2010 y a 255,8 millones de gramos en el 2019. Al respecto es conocido que el país tiene un buen número de regiones con recursos auríferos, en las cuales predominan, en general, pequeñas explotaciones y minería de subsistencia, ambas caracterizadas por pequeños volúmenes de extracción y con altos niveles de deterioro ambiental.

Conclusiones y recomendaciones del grupo

- De acuerdo con estudios de entidades mineras nacionales, geológicamente el territorio colombiano está conformado por ambientes metalogénicos que registran la mayor producción de minerales y metales en el mundo: el Sistema Andino y el Escudo Preámbrico de Guayana. Por lo anterior, deducen nuestras autoridades mineras que, “no existe razón válida para que el potencial minero prominente en países como Chile, Bolivia, Perú y México se interrumpan en las fronteras colombianas. Consideran que la aplicación de técnicas modernas de exploración sistemática en áreas potenciales de recursos mineros en Colombia, tienen una alta probabilidad de generar proyectos de gran importancia económica”.⁴
- Es evidente que el conocimiento del potencial geológico-minero de un país es uno de los factores claves para incentivar la participación de inversionistas privados en el desarrollo de la industria minera y para la planificación del aprovechamiento del recurso por parte del Estado. La meta 7 en exploración básica que en cabeza del Ingeominas apunta alcanzar un cubrimiento de 557.748 km² en el año 2010 y 860.594 km² en el 2019, demandará altos recursos del presupuesto nacional, que por incumplimientos en su asignación frustraron años atrás las metas de exploración. Por ello nos encontramos en un preocupante nivel de desconocimiento de nuestras reservas. Para reducir este riesgo, se propone incentivar la inversión de capital de riesgo privado para complementar los escasos recursos del Estado destinados a exploración. Para este propósito, se requiere entre otros definir las zonas potenciales de interés minero y adelantar una estrategia de promoción internacional con las principales empresas mineras en el mundo. Esta labor puede ser factible si se tiene en cuenta que ya operan en Colombia cuatro de las

⁴ UPME, MINERCOL, INGEOMINAS: Minerales Estratégicos para el desarrollo de Colombia MEDC 2000.

empresas mineras más relevantes del mundo: Anglo American, BHP Billiton, Glencore y Drummond.

- En Colombia la minería se puede constituir un motor de desarrollo si se logra instrumentar un conjunto adecuado de políticas locales. La minería moderna es una actividad de uso intensivo del conocimiento y del desarrollo tecnológico, cuya competitividad en el largo plazo, depende de del fortalecimiento de las capacidades locales de innovación y a la capacidad local de aprendizaje.
- Muchos países distintos a los del Tercer Mundo (por ejemplo Canadá, Australia, Nueva Zelanda), han apostado a la explotación y desarrollo de sus recursos naturales, mejorando sus ventajas competitivas con aumentos de productividad mediante la incorporación de tecnologías. En este orden de ideas, como estrategia complementaria la CEPAL plantea la posibilidad de concebir un patrón de desarrollo sostenible y un proceso de industrialización a partir de la explotación de recursos naturales⁵. Específicamente, la fortaleza en la concentración y desarrollo minero en Canadá reside en factores como el volumen y diversidad de los recursos minerales, la proximidad a los principales mercados, la estrecha vinculación a centros de investigación tecnológica y el desarrollo de productores de maquinaria y equipos especializados mineros. En América Latina el desarrollo minero se destaca en Chile, Perú, México y Argentina.
- Una de las claves para el desarrollo minero en Colombia radica en industrializar y procesar los recursos a través de la conformación de “clusters” que integren las actividades de beneficio y transformación de minerales con las actividades de soporte, como proveedores de insumos y equipos, de servicios de ingeniería, centros de capacitación, etc. La identificación de cadenas productivas en el carbón del altiplano cundí boyacense y la joyería en Antioquia son esfuerzos que se deben consolidar y extender a otros minerales y regiones prioritarias.
- Un reciente estudio en Colombia contratado por la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, identificó y caracterizó a 26 distritos mineros y a seis prospectos. Los distritos definidos como aquellas regiones del país cuya actividad económica principal es la explotación de uno o más minerales y con importantes volúmenes de producción⁶. Así mismo se analizó el acceso a la infraestructura de transporte entre los centros de

⁵ CEPAL, Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina, noviembre 2001.

⁶ Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, Plan de Infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia. Bogotá, mayo de 2004.

extracción y los de consumo. En su conjunto los distritos mineros integran 188 municipios y cubren un área de 129.303 km².

- La selección y caracterización de los distritos mineros (productores de metales y minerales preciosos, carbón, metales básicos y minerales industriales), constituye una excelente oportunidad para decidir e implantar estrategias prácticas y acciones para el desarrollo de estas aglomeraciones mineras. A partir del marco general de política minera, a nivel de distritos mineros y minerales prioritarios se pueden adelantar planes y programas que conformen eslabonamientos hacia atrás y hacia delante y también eslabonamientos paralelos. Entre ellos se pueden mencionar:
 - ✓ Programas de exploración detallada y esquemas de financiación
 - ✓ Mejoramiento de ventajas competitivas de la actividad existente
 - ✓ Extracción, beneficio y transformación de metales y minerales
 - ✓ Mejoramiento ambiental
 - ✓ Centros de investigación tecnológica y programas de transferencia
 - ✓ Formación de capital humano calificado
 - ✓ Desarrollo de proveedores industriales y de servicios mineros
 - ✓ Programas de infraestructura de apoyo
 - ✓ Integración de la pequeña y mediana minería

- Programas para la exportación de materiales de construcción (cemento, ladrillos, tejas, tubos etc.) con destino a países de Centroamérica y del Caribe, constituyen un mercado interesante para la industria colombiana y pueden generar una fuente importante de divisas para el país. La razón es muy sencilla: las islas del Caribe no pueden ni deben demoler sus montañas. En el corto plazo las exportaciones de materiales de construcción pueden de manera holgada superar los US\$500 millones por año.

Programas de infraestructura para la exportación de carbón

- Para lograr alcanzar las metas de exportación de nuestro principal mineral de exportación se requiere adelantar los proyectos de infraestructura de transporte que se relacionan enseguida que les facilitará una mayor competitividad en los mercados internacionales.

Estos proyectos fueron identificados en estudio contratado por la UPME⁷.

Proyectos de carreteras

- ✓ **Conexión entre Colombia y Venezuela (Guarumito-La Fría), para reducir costos y tiempos de viaje de los carbones del distrito El Zulia, entre los sitios de acopio y los puertos de exportación de Venezuela y para evitar interrupciones en las exportaciones por derrumbes y mal estado de la vía Ureña-San Félix.**
- ✓ **Pavimentación de la Troncal del carbón, a lo largo de la cual están ubicadas en gran parte las minas de carbón de los distritos carboníferos de Zipaquirá y Paz de Río. Esta obra es responsabilidad de las administraciones departamentales de Cundinamarca y Boyacá.**
- ✓ **Pavimentación de la carretera El Ebanal-Florida, para reducir los costos de transporte y tiempos de viaje del carbón de La Comunidad del Cerrejón hacia el puerto de Santa Marta.**
- ✓ **Pavimentación de la carretera El Burro-Tamalameque, para conducir los carbones de consumo interno de La Jagua por vía fluvial a Cartagena y Barranquilla.**

Proyectos de infraestructura ferroviaria

- ✓ **Para cumplir la proyección de las exportaciones del Cerrejón LLC, en el período 2010-2020 (42.millones de ton), será necesario aumentar la capacidad del ferrocarril actual. La financiación de este proyecto deberá ser obtenida o aportada directamente por la compañía Carbones del Cerrejón LLC.**
- ✓ **En el distrito de La Jagua en el Cesar, la capacidad actual de la línea ferroviaria entre La Loma-Santa Marta se estima en 22 millones ton anuales en tanto que las exportaciones previstas para el año 2010 alcanzarían 34.8 millones ton y en el año 2020 llegarían a un nivel de 54 millones ton. Lo anterior señala la presencia de un déficit en la capacidad de transporte equivalente a 12.8 millones ton para el periodo 2004-2010 y de 32 millones ton en el 2010-2020.**

⁷ Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, Plan de Infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia. Bogotá, mayo de 2004.

Como estos volúmenes no son técnicamente ni económicamente manejables por carretera, necesariamente se requiere la ampliación de capacidad de la vía férrea.

Proyectos de infraestructura fluvial

- ✓ Una vez concluidas las obras que se están realizando en el puerto de Capulco y en la carretera Gamarra-Capulco, los análisis de costos de transporte realizados indican que la combinación intermodal río-carretera puede ser competitiva para los carbones que se exportan por el puerto de Barranquilla proveniente de los distritos de Zipaquirá, Paz de Río y El Zulia, utilizando las carreteras Bogota-Landázuri-Puerto Araujo-Puerto Capulco y, finalmente, Cúcuta-Sardinata y Ocaña-Gamarra-Puerto Capulco. Este proyecto ya se encuentra en ejecución.

Proyectos de infraestructura portuaria

- ✓ A partir del año 2004 se hace necesario ampliar la capacidad del puerto de American Port Co, para permitir la exportación de los carbones de La Loma y el Descanso, donde Drummond proyecta hacia el año 2020 una producción combinada de 40 millones ton. La financiación de este proyecto debe ser obtenida o aportada directamente por la Drummond.
- ✓ Con posterioridad al año 2010, se requerirá ampliar la capacidad portuaria de Puerto Bolívar para cumplir con la meta de exportación de 42 millones ton en el distrito de Barrancas. La financiación de este proyecto debe ser obtenida o aportada directamente por la compañía Carbones del Cerrejón LLC.
- ✓ Realizada la consulta con la compañía Glencore, compradora de los yacimientos de carbón en el Cesar de propiedad de Carbones del Caribe, se confirmó que la negociación realizada no incluyó el puerto que esta última empresa estaba construyendo en Ciénaga. Igualmente informó sobre el desarrollo y consolidación de las explotaciones en los yacimientos de La Jagua y Calenturitas, que para el escenario 2004-2020 podría ascender a 13,7 millones ton, lo cual hará necesario adelantar los diseños y la construcción del Puerto Integrado de Carbón - PIC, antes del vencimiento de la concesión vigente del puerto de Prodeco en el año 2009.

Estudios

- ✓ Se considera importante definir si son viables técnica y económicamente los ramales férreos La Jagua-Chiriguaná y Palestina-Tamalameque, que conectan la mina de La Jagua de Ibirico con el Puerto de Tamalameque para racionalizar el transporte del carbón hasta los puertos de Barranquilla y Cartagena, por lo cual debería realizarse un estudio de factibilidad.

LA ENERGÍA

Los comentarios a este capítulo de VISION 2019 se resumen como sigue:

-Si el PIB colombiano va a crecer a tasas anuales de más del 5- 6%, se requiere tener instalados 21.0000 Mw. en el 2019, pues hay que mantener una reserva del 20%. Este requerimiento de generación eléctrica es superior al propuesto por el Gobierno (16.017 Mw.).

-De no acelerarse la inversión en generación se presentará muy pronto un déficit de oferta, racionamientos diarios, limitantes a la integración energética regional y poca capacidad de respuesta a fenómenos climáticos.

-La política energética tiene que basarse en la disponibilidad de combustibles abundantes como el carbón.

-Las Plantas de carbón deberán ubicarse en la Costa Atlántica y Santanderes, pero no se puede desestimar las fuentes de menor poder calorífico del Valle del Cauca y Antioquia.

-Es requisito necesario fortalecer la coordinación del sector gas con el sector eléctrico.

Entorno Regulatorio.

-Se tiene que clarificar el papel del Estado con relación al sector energético. Hoy el Estado es generador, distribuidor y supervisor simultáneamente, lo que facilita equivocaciones y poca transparencia de sus políticas.

-No se puede esperar la inversión que requiere el sector para acercarse a las metas de VISION 2019 sin contar con estabilidad regulatoria. Para lograrla se tiene que buscar el consenso necesario entre el poder ejecutivo y legislativo.

-La legítima vigilancia del Estado a través de la CREG y la SSP debe armonizarse con la propiedad industrial y la confidencialidad empresarial, respetando la libertad y estrategia de las empresas.

-No se incentivará la inversión en generación si no hay una señal predecible para el llamado cargo por confiabilidad y se minimizan las intervenciones regulatorias no compensadas en el mercado de generación.

-Para que sean realistas las metas de generación para este sector, el Estado tiene que definir una política de incentivos y de regulación que contemple toda la cadena del gas; decir reservas, explotación y transporte, y no eslabones aislados.

-Es prioritario ajustar la estructura de propiedad y el acceso del sector gas a la información transparente.

Integración energética regional.

-Teniendo en cuenta la estructura de costos a largo plazo para Colombia y sus vecinos, se debe fortalecer la integración energética con la CAN, El Cono Sur y Centroamérica.

-Esta asociación solo es posible si se avanza en la definición de un estatuto regulador en el marco de la CAN, en el fortalecimiento de la integración con Venezuela (intercambio de electricidad y gas), y con Panamá (exportaciones de gas y de electricidad).

Coordinación Ministerial.

-Para contar oportunamente con los aumentos previstos y requeridos para la inversión en el sector eléctrico, el Ministerio del Medio Ambiente e Interior tienen que acompañar más de cerca al de Minas y Energía, y mostrar agilidad en los procesos de Licenciamiento Ambiental.

Aspectos tributarios en el sector de la energía.

-Los analistas de la propuesta de VISION 2019 para el sector energético consideran que con las tasas de impuestos que actualmente tiene Colombia no se contará con las inversiones energéticas mínimas propuestas por el Gobierno.

-Por otra parte, si se desmontan los estímulos tributarios y arancelarios vigentes a la producción con recursos renovables, no ven posible alcanzar la meta para las fuentes de energía alternativa.

-Es prioritaria, en muy corto plazo, la unificación de los regímenes tributarios territoriales

EL TEMA TRIBUTARIO.

VISION 2019 y numerosos empresarios reconocen que para atraer cuantiosos recursos de capital externo debemos integrarnos al mundo, resolver el problema de seguridad personal y jurídica, y tener un entorno macro adecuado. En donde no hay coincidencia es en la propuesta tributaria, cuando el Gobierno defiende una tarifa de 30% para el impuesto a la renta de empresas.

El nivel de 30% propuesto, parece sustentarse en el promedio Latino Americano. Por su parte, varios analistas consideran que este punto de referencia para efectos tributarios, y para muchos otros sugeridos por el documento del Gobierno, no es el apropiado, pues precisamente este Continente se caracteriza por su limitado crecimiento económico (3-4% anual versus 7.8% de Asia,) y el poco atractivo que ha demostrado como destino de la inversión extranjera mundial

Hay que anotar que la tendencia mundial a la reducción de las tarifas a la renta de las empresas está ampliamente documentada. De su lectura sobresalen acciones tomadas por países desarrollados como Austria, cuando la disminuye del 34% al 25%. Irlanda la lleva al 12.5%. Pero también lo hacen países menos desarrollados como Polonia con 29%; Eslovaquia con 24%; Portugal 17%; Hungría con 16%; y Ucrania con 17%. Esta política se promueve también en Asia, y en China, las zonas especiales de exportación ofrecen tarifas del 15%.

Si observamos las tarifas de los países centroamericanos que acaban de firma un TLC con Estados Unidos y que son nuestros competidores, encontramos que la tarifa promedio para el grupo de cinco países es de 26%-27%. En consecuencia, se debe reconocer que la tarifa de 30% a alcanzar en un futuro no muy próximo, propuesta por VISIÓN, no nos hace competitivo a nivel mundial. Si hay algún país a imitar en la región en manejo fiscal es Chile, y allí la tarifa es 17%!

Nuestra competencia en la atracción de recursos, aun si resolvemos los aspectos particulares y muy negativos que son ampliamente conocidos, es con países como Chile, China y otros países asiáticos. No debe ser con varios de nuestros vecinos regionales que están muy rezagados en la atracción al capital extranjero, en la lucha contra la pobreza y en el avance tecnológico. El "benchmark" **promedio latinoamericano**, para nuestras políticas económicas y sociales no es adecuado si queremos pertenecer al grupo de los ganadores!

LA MODA

La industria de la moda, es decir textiles y confecciones es una de las más globalizadas y en algunos países su contribución al empleo e ingreso es muy cuantiosa.

Colombia ha mostrado hasta ahora fortalezas en esta industria: ubicación, confiabilidad, costos de producción competitivos en muchos nichos, buena calidad, y versatilidad en el diseño, corte, confección, teneduría, bordados y estampado. Además, muchas de sus plantas cumplen con los estándares internacionales de trabajo, salud y medio ambiente. Ventajas que la pueden defender en algunos aspectos del fenómeno Chino, y de otros grandes a nivel mundial.

Esta historia la hace valedera, pues es el único país latinoamericano que actualmente pertenece a INTERCOLOR, rector de la moda mundial. Sin embargo carece de cultura de diseño, y no hay comunicación entre la Universidad y la industria para poder traducir la creatividad colombiana en productos que respondan al mercado.

Para asegurar su futuro es prioritario contar con financiación estable, económica y a largo plazo; profesionalizar a todos los integrantes de la cadena productiva, en el diseño, la investigación y el desarrollo gerencial con visión mundial. Adicionalmente, no somos competitivos cuando se trata de atraer inversión en razón a los aspectos tributarios, laborales y burocráticos.

Se recomienda que VISION 2019 proponga estrategias y acciones que permitan convertir esta industria en prioridad nacional y aprovechar su potencial económico y social.

J. N. D.

ANEXO: Participantes

Temas	Lideres de Grupo
Educación Superior	Alberto Lozano Simonelli, Universidad Jorge Tadeo Lozano. Alvaro Mendoza Ramirez, Directivo de ASCUN.
Población	Andres Salazar, Geógrafo, Universidad de la Sabana
Macroeconómicos	Luis Eduardo Rosas , John Naranjo, INALDE Esteban Giraldo, BIMBO, Rodolfo Prada , SIEMENS Iván Rodriguez, AMRO BANK
Energía	José Maria Bustillo, UNIÓN FENOSA
Infraestructura y Minería	German Silva y Hugo Millan, Sociedad Colombiana de Ingenieros.
Industria de la Moda	Roque Ospina, Clara Echeverri, INEXMODA Lila Ochoa, Revista Fucsia