

BASES DEL
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2010-2014

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Más empleo,
menos pobreza
y más seguridad



Libertad y Orden

República de Colombia



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



Dirección General

Hernando José Gómez Restrepo

Subdirección General

Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General

Tatiana Milena Mendoza Lara

Coordinadores del PND

José Leibovich Goldenberg

Olga Lucía Acosta Navarro

Asesores de Dirección General

Carolina Urrutia Vásquez

Daniel Mitchell Restrepo

Oscar Leonardo Cadena Plata

Juan Sebastian Tobón Bruggisser

Asesores de Subdirección General

Johanna Castelblanco Muñoz

María Fernanda Téllez

Dirección de Regalías

Amparo García Montaña

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Dirección de Estudios Económicos

Gabriel Armando Piraquive Galeano

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas

Diana Margarita Quintero Cuello

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Diego Dorado Hernández

Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible

Jean Philippe Pening Gaviria

Dirección de Desarrollo Social

José Fernando Arias Duarte

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

Nicolás Pérez Marulanda

Dirección de Desarrollo Empresarial

Álvaro Édgar Balcázar Acero

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno

Sonia Juliana García Vargas

Dirección de Desarrollo Urbano

José Alejandro Bayona Chaparro

Jefe Grupo de Proyectos Especiales

Claudia Alejandra Gélvez Ramírez

Asesora Dirección General - Programa PRAP

Paola Gómez Campos

Subdirección de Desarrollo Ambiental

Giampiero Renzoni Rojas

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Leonardo Arturo Pazos Galindo

Asesor Subdirección de Crédito

Hernán Dario Barrero Martínez

Oficina de Informática

Marcela Ramírez Vélez

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Prosperidad para todos

Más empleo, menos pobreza y más seguridad

Coordinación editorial

Departamento Nacional de Planeación

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Giovanni Celis Sarmiento

Coordinador

Carmen Elisa Villamizar Camargo

Correctora de Estilo

Clara Victoria Forero Murillo

Javier Romero Cárdenas

Diseñadores y Diagramadores

Luz Ángela Andrade Arévalo

Apoyo de Publicaciones

© Departamento Nacional de Planeación, 2010

Calle 26 Núm. 13-19

PBX: 3815000

Bogotá D.C., Colombia

CONTENIDO

I.	Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014	9
II.	Convergencia y desarrollo regional - Caracterización, dinámica y desafíos	17
A.	Enfoque del desarrollo regional	18
B.	Caracterización del país a partir de seis zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno	20
C.	Retos del desarrollo regional	43
1.	Retos de corto y mediano plazo (Cuatro años)	44
2.	Retos de largo plazo (Más de cuatro años)	44
D.	Estrategia, ruta y esquema operativo para conformar corredores y Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)	45
1.	Estrategia	45
2.	Ruta para promover corredores y áreas de desarrollo territorial	48
3.	Esquema operativo	51
III.	Crecimiento sostenible y competitividad	53
A.	Innovación para la prosperidad	57
1.	Innovación y emprendimiento empresarial	59
2.	Propiedad intelectual, instrumento de innovación	64
3.	Promoción de la competencia en los mercados	72
B.	Competitividad y crecimiento de la productividad	77
1.	Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	79
2.	Infraestructura para la competitividad	104
3.	Apoyos transversales a la competitividad	122
C.	Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	153
1.	Nuevos sectores basados en la innovación	156
2.	Agricultura y desarrollo rural	170
3.	Infraestructura de transporte	186
4.	Desarrollo minero y expansión energética	204
5.	Vivienda y ciudades amables	221
IV.	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	241
A.	Política Integral de Desarrollo y Protección Social	247
1.	Primera infancia y niñez	247
2.	Formación de Capital Humano	261
3.	Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	278
4.	Cultura	308

5.	Deporte y recreación.....	314
B.	Promoción Social.....	319
1.	Juntos contra la pobreza extrema.....	319
2.	Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos.....	348
3.	Política para la población desplazada	354
C.	Políticas diferenciadas para la inclusión social.....	382
1.	Grupos étnicos	382
2.	Género.....	391
V.	Consolidación de la Paz.....	401
A.	Seguridad –orden público y seguridad ciudadana–	403
B.	Justicia	415
C.	Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	421
VI.	Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática.....	431
A.	Conocimiento e innovación.....	432
B.	Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre	441
1.	Gestión ambiental integrada y compartida	443
2.	Gestión del riesgo: buen gobierno para comunidades seguras.....	456
3.	Canasta y eficiencia energética.....	460
C.	Buen Gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	467
1.	Buen Gobierno y lucha contra la corrupción	468
2.	Principios que orientan el Buen Gobierno	471
3.	Participación ciudadana y capital social.....	487
D.	Inserción y relevancia internacional	495
1.	Inserción productiva a los mercados internacionales.....	496
2.	Política internacional.....	503
3.	Políticas de desarrollo fronterizo	509
E.	Apoyos transversales al desarrollo regional	521
1.	Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio.....	523
2.	Consolidación del sistema de ciudades.....	536
3.	Planes de consolidación	542
4.	Turismo como motor del desarrollo regional	548
VII.	Consistencia del PND.....	553
A.	Diagnóstico.....	554
B.	Elementos que afectan el crecimiento económico.....	555

1.	Costo de uso del capital – CUC -.....	555
2.	Factor trabajo y capital humano	556
3.	Productividad	558
4.	Productividad en el sector servicios.....	560
5.	Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las “locomotoras”.	561
6.	Ahorro - inversión y consolidación macroeconómica	563
7.	Consistencia macroeconómica.....	566
8.	Principales reformas que sustentan la política fiscal	568
VIII.	Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014	579
IX.	Indicadores para el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.....	583

I. Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones. Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido pasamos a convertirnos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Formamos parte además, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones –los Civets¹– percibidas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas, y adicionalmente hemos iniciado el proceso para ingresar a la OCDE, algo impensable hace tan solo unos años.

Si bien todavía enfrentamos grandes retos como los de consolidar la seguridad, disminuir el desempleo y eliminar la pobreza, es indudable que hemos sobrepasado unas barreras que parecían inquebrantables hace unos años y el camino hacia la prosperidad, no obstante difícil, parece ahora relativamente despejado en el contexto histórico del país.

Nos encontramos por tanto en un momento especial de nuestra historia que no podemos desaprovechar. Estamos ante la oportunidad de empinarnos por encima de la inercia y proponer y encarrilar al país hacia la prosperidad democrática. Una circunstancia que nos permite soñar con dar ese gran salto que nos de la entrada al selecto club de los países desarrollados. El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando.

El sueño de un país con empresas pujantes, y social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social.

Un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplen a cabalidad compromisos inquebrantables de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción.

Con esta gran oportunidad de llevar a Colombia a cumplir el sueño de ser un país más próspero, viene atada inevitablemente una enorme responsabilidad. La responsabilidad de diseñar y seguir la hoja de ruta que nos lleve a cumplir este sueño. Esta hoja de ruta es el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, presentado a consideración de toda la sociedad colombiana y sus distintos estamentos, es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades apremiantes de la nación, pero sobre todo para sentar las bases que nos permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno con el cual el pueblo colombiano eligió, con una votación histórica, al presidente Juan Manuel Santos. Para diseñar y seguir esta hoja de ruta, no solo se requiere una visión de nuestro camino y nuestro destino, sino también una clara visión de nuestro origen, de dónde venimos.

¹ Civets: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica.

Hace tan solo una década Colombia era considerada por muchos como un Estado fallido². Buena parte del territorio era ingobernable y sufríamos la violencia de grupos terroristas que atemorizaban a los ciudadanos y los desplazaban de sus hogares y de sus tierras. En 2002, el 15 por ciento de nuestros municipios no tenían presencia de la Policía, y la tercera parte de nuestros alcaldes no despachaban desde sus municipios por amenazas contra su vida.

En la última década el país cambió de rumbo, y la situación de inseguridad y los problemas de orden público mejoraron dramáticamente. Gracias a la política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe, el Estado recuperó la presencia en todo el territorio y la confianza en el país regresó a los hogares y a los inversionistas. El turismo local e internacional resurgió y el sector empresarial colombiano volvió a invertir, a tomar apuestas y a conquistar los mercados internacionales.

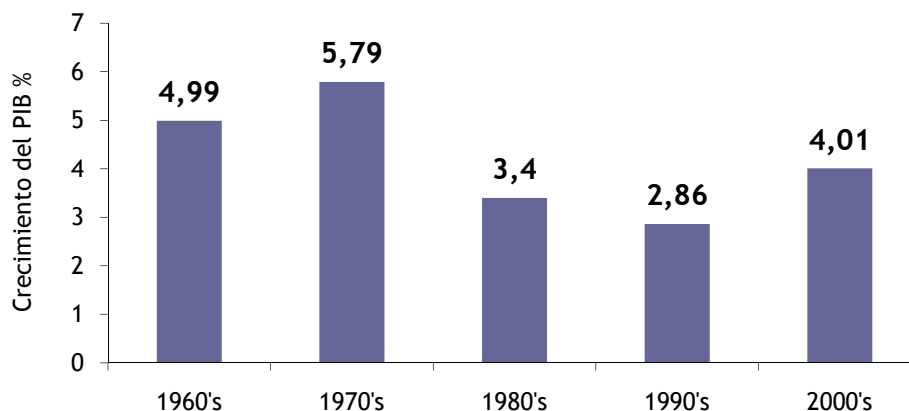
Los frutos llegaron rápidamente. La economía colombiana empezó a crecer a las más tasas altas de los últimos treinta años –por encima de 7%–, y la inversión y las exportaciones alcanzaron máximos históricos. Los flujos de inversión extranjera directa pasaron de promediar cerca de 2.000 millones de dólares anuales en los primeros años de la década pasada, a valores históricos por encima de 10.000 millones al final de la misma. De igual forma, la tasa de inversión pasó de menos de 15% del PIB a bordear el 25%. Por su parte, las exportaciones totales, que promediaron valores entre 10.000 y 15.000 millones de dólares anuales entre 1997 y 2003, alcanzaron máximos históricos por encima de 30.000 millones anuales entre 2007 y 2009.

A pesar de todos estos avances, el camino por delante es todavía largo y complejo. Colombia es aún un país que enfrenta problemas de violencia y orden público, con la tarea pendiente de consolidar definitivamente la paz. Así mismo, es un país de ingresos medios-bajos, con una estructura productiva y un entorno de competitividad que históricamente han limitado el crecimiento económico. Colombia no ha podido consolidar tasas de crecimiento elevadas (por encima de 5 o 6 por ciento) por un tiempo suficientemente largo (figura 1.1.), una condición necesaria para dar el salto al desarrollo, como lo muestra la experiencia de los llamados “milagros económicos”.

Entre los países latinoamericanos, el crecimiento económico de Colombia durante las últimas décadas se asemeja al promedio regional, que en comparación con otras zonas emergentes ha sido insuficiente, y el PIB por habitante es aún relativamente bajo (figura 1.2.).

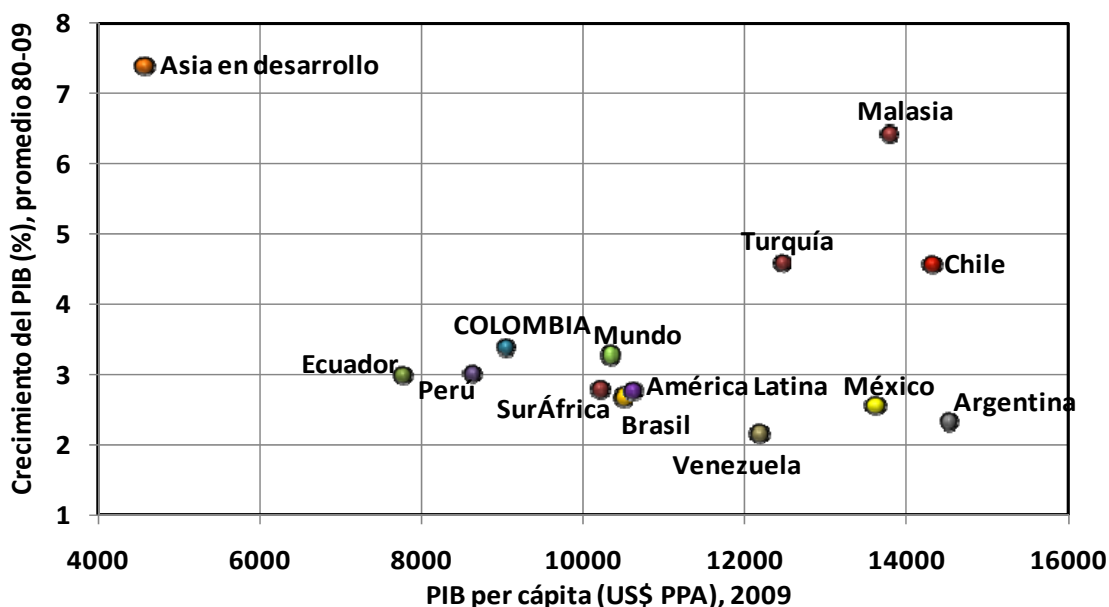
²The Fund For Peace. The Failed States Index.

Figura I-1. Crecimiento del PIB 1960-2009 (promedio por décadas)



Fuente: DANE, cálculos propios.

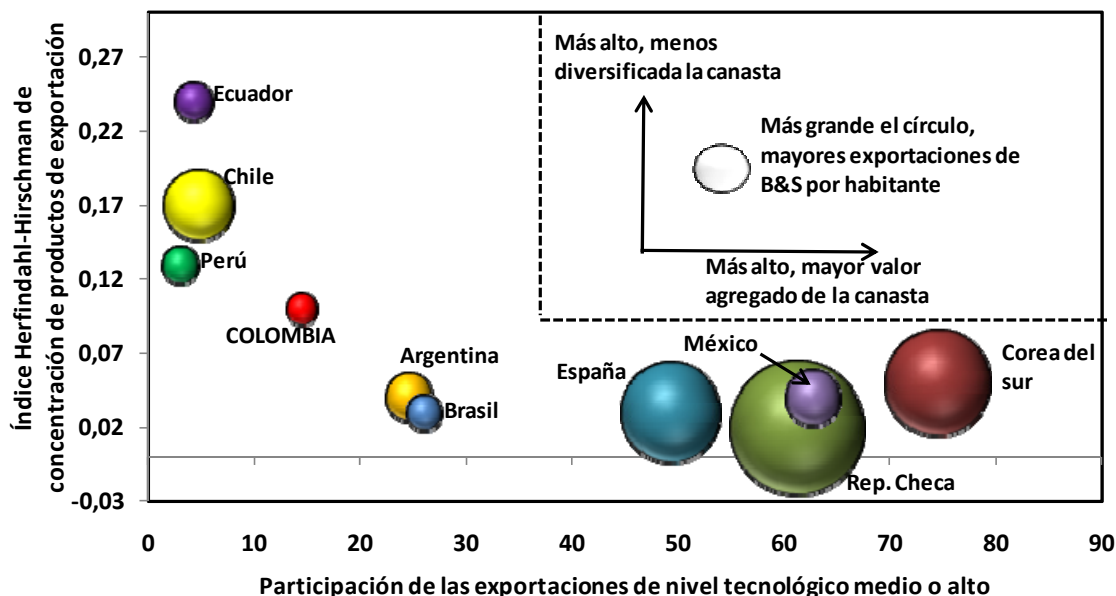
Figura I-2. Crecimiento económico (promedio 80-09) y PIB por habitante (US\$ PPA*), 2009



Fuente: FMI, DANE, cálculos propios. **PPA: Ajustado por paridad de poder adquisitivo

De otro lado, la economía colombiana ha sido poco innovadora: la canasta de exportaciones de hoy no es muy diferente a la que teníamos hace dos décadas, con la diferencia de que nuestra dependencia de los recursos minero-energéticos es cada vez mayor. A ello ha contribuido el hecho de que Colombia sigue siendo una economía relativamente cerrada, lo cual se ha reflejado en una canasta de exportaciones pequeña, poco sofisticada y bastante concentrada, tanto en productos como en países de destino (ver figura 1.3.). El grueso de nuestras exportaciones se dirige a Estados Unidos y la región Andina, con una presencia mínima en el Asia-Pacífico.

Figura I-3. Exportaciones por habitante (tamaño círculos), índice de concentración de exportaciones (eje x) y participación de las exportaciones con nivel tecnológico medio o alto en las exportaciones totales (eje y), 2009



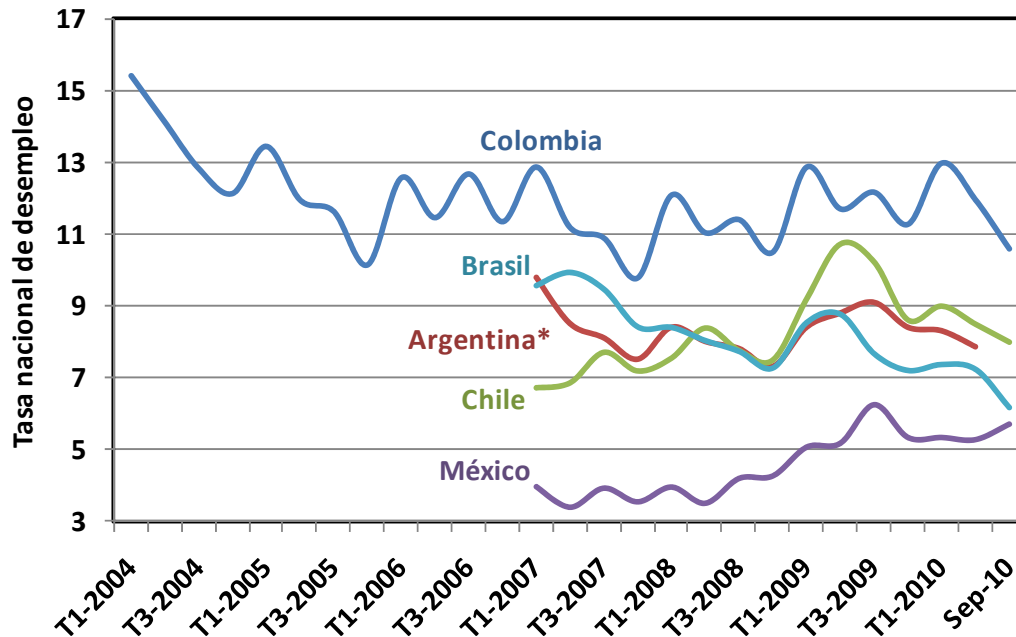
Fuente: CEPAL (SIGCI), Fondo Monetario Internacional, DANE, cálculos propios. Nota: El índice Herfindahl-Hirschman mide el grado de concentración y se calcula con base en la clasificación SITC Rev. 2, a 3 dígitos. La fórmula de este índice corresponde a la sumatoria de la participación en las exportaciones totales, elevadas al cuadrado, de los N productos exportados por el país.

En el campo social Colombia ha tenido importantes avances en las coberturas de salud y educación básica, y en medidas multidimensionales de pobreza como el Índice de Oportunidades Humanas. En los años pasados también se avanzó en la consolidación de un sistema de protección social con esquemas de transferencias condicionadas a la población más vulnerable. Sin embargo, los retos de reducir la pobreza y la inequidad en el país siguen siendo monumentales. Cerca del 46 por ciento de la población colombiana se encuentra en condición de pobreza (medida por ingresos autónomos), y cerca del 16 por ciento en condición de pobreza extrema. Así mismo, el coeficiente de Gini³ de Colombia, que mide la desigualdad de los ingresos de la población, es de 0,58, aún uno de los más altos del mundo.

La tasa de desempleo, por su parte, a pesar de haber bajado en la última década, es una de las más elevadas de América Latina (figura 1.4.). Argentina, Brasil, Chile, México y Perú han registrado tasas de desempleo de un dígito en los últimos años, mientras Colombia difícilmente ha bajado de 10%, aún en los períodos de mayor auge económico. Adicionalmente, como resultado entre otros de los altos costos no salariales que enfrentan las empresas formales y los pocos incentivos hacia la formalización, la tasa de informalidad laboral del país es excesiva: la participación de los trabajadores informales en el empleo total en Colombia es cercana al 60%, frente a cifras inferiores a 45% en Argentina, Costa Rica y Chile.

³ Valores más altos equivalen a mayor desigualdad de ingresos.

Figura I-4. Tasa nacional de desempleo (%)



Fuente: DANE (Colombia), INE (Chile), INDEC (Argentina), INEGI (México). *cifra para Argentina corresponde a la tasa de desempleo de 31 aglomerados urbanos.

Venimos por lo tanto de una década que marcará la historia del país por los grandes avances en seguridad y la recuperación de la confianza. Sin embargo, enfrentamos todavía grandes retos sociales, especialmente en reducir la pobreza y generar empleo de calidad. El objetivo ahora es elaborar e implementar un Plan Nacional de Desarrollo que marcará la historia por los avances alcanzados en materia social. Es el momento de consolidar la seguridad con el éxito de la paz al final del cuatrienio, a la par con un gran salto de progreso social que traduzca el dinamismo económico en crecimiento sostenido y sostenible, y el crecimiento en más empleo formal, menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

Este es el gran objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que se titula precisamente “Prosperidad para todos”.

Para cumplir este objetivo, se han identificado ocho grandes ejes que se resumen en la figura 1.5. En primer lugar, Colombia requiere incorporar unos *ejes transversales* que deben estar presentes en todas las esferas del quehacer nacional:

- Necesitamos **innovación** en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional.
- Necesitamos **Buen Gobierno** como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.

- Necesitamos un mayor y mejor **posicionamiento internacional** de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
- Necesitamos una sociedad para la cual la **sostenibilidad ambiental** sea una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

Con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, debe basarse en tres *pilares*:

1. Un **crecimiento sostenido** basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.
2. Una estrategia de **igualdad de oportunidades** que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.
3. Una estrategia para **consolidar la paz** en todo el territorio, con la consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Finalmente, el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor **convergencia regional**. La Prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, departamentos y regiones donde viven. La Prosperidad es para Todos.

Figura I-5. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014



El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de estos ejes dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado es quien despeja el camino -fija las reglas de juego y dirime los conflictos-, pero el sector privado es quien lo construye y lo recorre.

Como lo ha dicho el presidente Santos en numerosas ocasiones, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: *el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario*. Un gobierno que prioriza las políticas que consiguen los mayores resultados sociales, independientemente de su origen político. Políticas que conduzcan a una mayor cohesión social, a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promuevan la participación ciudadana y la responsabilidad social.

II. Convergencia y desarrollo regional - Caracterización, dinámica y desafíos

A. Enfoque del desarrollo regional

Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía, con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas. Así mismo, presenta brechas en el desarrollo de sus territorios, las cuales son un reflejo, entre otros aspectos, de las trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condicionamientos históricos estructurales. En este sentido, uno de los mayores desafíos para alcanzar la prosperidad democrática, es lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional.

Con el fin de definir e implementar estrategias regionales diferenciadas de política que permitan la consolidación de las zonas de mayor desarrollo, e impulsar el crecimiento acelerado de las regiones rezagadas, a partir de la movilización de sus capacidades endógenas, se plantea la necesidad de definir programas que se adapten a las potencialidades y los requerimientos de cada región.

Un Plan Nacional de Desarrollo - PND con enfoque regional parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales⁴.

El enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales.

Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los procesos de planificación territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno.

Para definir estrategias y políticas diferenciadas regionalmente en este PND, se realizó un ejercicio de medición de las capacidades municipales de desarrollo endógeno, a partir de un índice (IENDOG)⁵ que se calcula con base en variables asociadas a condiciones sociales, densidad poblacional y financiera y factores de crecimiento. Este ejercicio condujo a la identificación de seis zonas homogéneas de escala macroregional cada una como agregación de municipios de varios departamentos, con **capacidades de desarrollo endógeno similares**.

Es importante enfatizar que esta zonificación no pretende ser un instrumento ni propuesta para el ordenamiento territorial. Como lo plantea la Constitución Política de 1991, la conformación de

⁴ En Colombia existen zonas con población étnica significativa, algunas de ellas con predominancia en la titularidad colectiva del territorio que habitan. Así mismo, existen particularidades poblacionales en las áreas rurales y urbanas así como especificidades de éstas en las diferentes regiones.

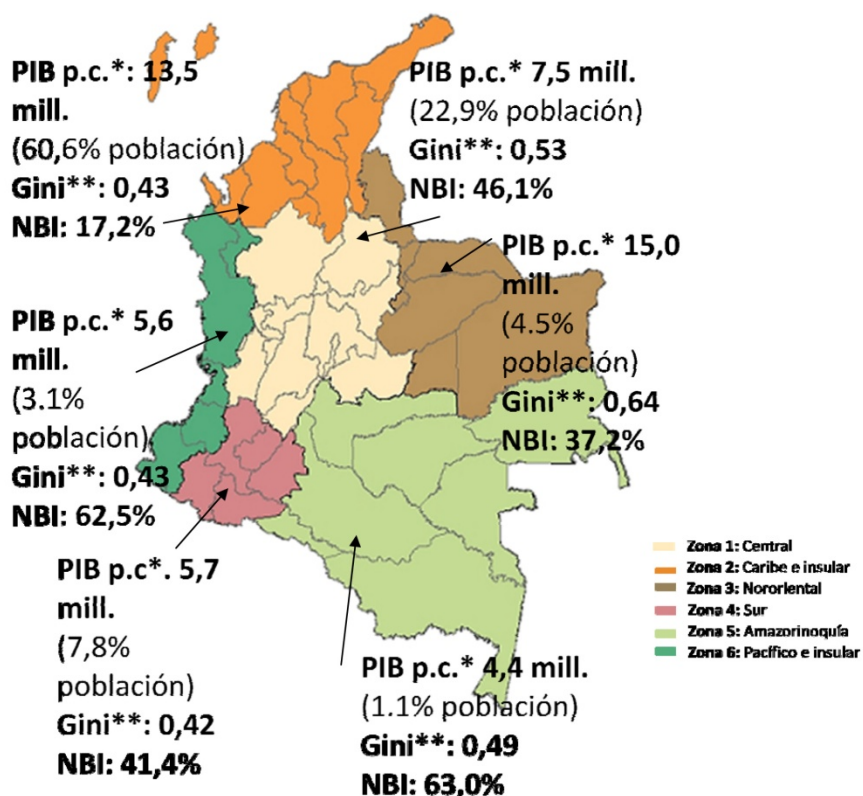
⁵ Índice sintético municipal que recoge 13 variables de capacidades de desarrollo endógeno, agrupadas en tres factores: de condiciones sociales, de densidad poblacional y financiera y de crecimiento.

regiones y los esquemas asociativos que se generen en el país como propuestas de organización del Estado, deben darse de manera voluntaria entre las partes.

Las seis **zonas homogéneas** identificadas (ver figura III.1) son en general similares en su interior y heterogéneas entre ellas, presentando diferentes dinámicas de articulación interregional. La homogeneidad relativa se establece en la medida en que los municipios de cada zona comparten valores similares del IENDOG; no obstante, a su interior se presentan algunos municipios y/o subregiones distintas por sus capacidades institucionales, sus necesidades y su interés estratégico para el país, como en los casos del Caribe con la subregión de la Mojana; en la zona Nororiental entre el Norte de Santander y la Altillanura, y en la zona Sur entre la frontera y el Macizo Colombiano.

Como insumo para lograr los objetivos de enfoque regional de este y futuros planes nacionales de desarrollo, ésta macrorregionalización se utilizará como línea de base para identificar los atributos particulares de cada región, los factores clave o determinantes para su desarrollo endógeno, así como objetivos y lineamientos estratégicos que guíen y permitan articular las decisiones de políticas e inversiones nacionales en los territorios.

Figura II-1. Zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno



Fuente: DANE (Censos y Demografía), cálculos DNP-DDTS

* PIB per cápita en pesos de 2009

** Gini calculado para cada región con base en la estimación del PIB municipal per cápita. Cada municipio actúa como un individuo en cada región.

B. Caracterización del país a partir de seis zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno

a) Datos generales y comparativos entre las seis zonas homogéneas

Como se puede apreciar en la figura III.1, las disparidades regionales son evidentes, destacándose los mayores rezagos económicos y sociales en el Pacífico y la Amazorinoquia y las mayores ventajas económicas en el Centro y la zona Nororiental; en éstas últimas el Centro concentra las actividades industriales, comerciales y de servicios, y en la zona Nororiental se ubican los principales desarrollos minero energéticos.

De acuerdo con la tabla III.1, las brechas socioeconómicas entre zonas son altas y, además, evidentes entre cabeceras municipales y resto del territorio. Los indicadores de población, ingreso, pobreza, capacidades institucionales y de desarrollo endógeno así lo confirman.

Tabla II.1. Colombia. Indicadores clave por zona

Indicadores clave	1. Central	2. Caribe e insular	3. Nororiental	4. Sur	5. Amazorinoquia	6. Pacífico	País
1. Número de municipios	603	210	81	135	22	51	1.102
2. Población */							
Total							
Millones	27,2	10,3	2,0	3,5	0,5	1,4	44,9
% de crecimiento anual, 2005-2020	1,0	1,4	1,1	1,1	1,5	1,6	1,1
Densidad (Hab. Por Km2)	132	68	9	49	2	16	47
% de población perteneciente a grupos étnicos 1/	6,5	23,2	4,3	20,4	19,9	79,5	13,6
Cabecera							
% de participación en el total	82	72	72	46	43	54	75
Millones	22,4	7,5	1,4	1,6	0,2	0,8	33,9
% de crecimiento anual, 2005-2020	1,2	1,7	1,4	1,6	2,2	2,0	1,4
Resto							
% de participación en el total	18	28	28	54	57	46	25
Millones	4,8	2,9	0,6	1,9	0,3	0,7	11,0
% de crecimiento anual, 2005-2020	-0,04	0,8	0,1	0,6	1,1	1,1	0,4
3. Ingreso **/							
PIB (billones de pesos) 2009	367,3	77,7	29,6	20,0	2,1	8,0	504,7
PIB per cápita (millones de pesos) 2009	13,5	7,5	15,0	5,7	4,4	5,6	11,2
% de crecimiento real anual del PIB per cápita, 2000-2009	4,2	4,6	2,5	3,8	-5,0	11,6	4,1
4. Pobreza y desigualdad							
% de personas con NBI, total	17,2	46,1	37,2	41,4	63,0	62,5	27,8
% de personas con NBI, cabecera	12,6	35,8	26,3	22,6	49,9	54,7	19,7
% de personas con NBI, resto	38,6	72,3	63,7	57,8	77,0	71,5	53,5
% de personas en miseria según NBI, total	4,5	23,2	17,7	17,0	42,6	28,6	10,6
% de personas en miseria según NBI, cabecera	2,4	14,9	9,1	6,1	28,0	19,0	5,9
% de personas en miseria según NBI, resto	14,0	44,0	39,1	26,5	56,5	39,9	25,7
Coefficiente de GINI, según PIB per cápita	0,4335	0,5344	0,6420	0,4184	0,4859	0,4271	0,5155
5. Capital humano							
% de alfabetismo en adultos	92,2	82,6	86,3	87,9	78,7	76,4	89,1

Indicadores clave	1. Central	2. Caribe e insular	3. Nororiental	4. Sur	5. Amazorinoquia	6. Pacífico	País
% de cobertura bruta educación primaria	82,1	97,6	95,2	94,4	102,3	122,1	89,8
% de cobertura bruta educación secundaria	70,0	71,4	69,5	65,3	46,7	56,7	69,1
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos) 2/	669	609	731	487	490	601	640
6. Índice % de capacidades institucionales 3/	66,4	42,6	60,2	56,3	44,9	45,6	58,8
7. Índice % de capacidades de Desarrollo Endógeno 4/	27,3	20,5	23,5	24,2	18,8	17,0	24,7

Fuente: cálculos GAFDT-DDTS-DNP, con base en variables censales DANE y ejecuciones presupuestales municipales

**/ Estimación DDTS-DNP con base en la recaudación tributaria municipal

*/ Población 2009, proyecciones DANE con base en CENSO 2005

1/ Afros, raizales, palenqueros, indígenas, gitanos

2/ Incluye formación bruta de capital fijo más inversión social, según el estatuto presupuestal colombiano

3/ Índice de desempeño integral calculado para municipios, 2008

4/ Índice sintético municipal que recoge 13 variables de capacidades de desarrollo endógeno, agrupadas en tres factores: de condiciones sociales, de densidad poblacional y financiera y de crecimiento.

La zona Central genera el 73% del PIB del país y su ingreso per cápita es entre dos y tres veces el de las demás zonas, excepto con respecto a la Nororiental. Esta elevada distancia económica indica que para lograr la convergencia en las condiciones básicas para el desarrollo es necesario desarrollar más aceleradamente las potencialidades económicas de las zonas de menor desarrollo relativo. Así mismo, aunque las tasas medias de crecimiento poblacional son bajas, las dinámicas en la Amazorinoquia, el Pacífico y el Caribe son superiores, por lo tanto la estrategia regional debe tener presentes los fenómenos migratorios como factores básicos de desarrollo. Las capacidades institucionales son variadas entre zonas, siendo más elevadas en las zonas Central y Nororiental, lo que indica la necesidad de fortalecerlas principalmente en las zonas periféricas, para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público y reducir las disparidades regionales.

Por su parte, existen similitudes en materia de inversión pública municipal per cápita, coberturas en educación y alfabetismo. Estas variables tienden a igualarse, aunque con valores más bajos en las zonas Sur y Amazorinoquia, gracias a los efectos redistributivos del modelo de transferencias y a las políticas en materia de educación y salud. En todo caso, se evidencia mayor rezago en educación secundaria, para las zonas Amazorinoquia y Pacífico. Las brechas más significativas entre regiones se presentan en los procesos productivos, los departamentos más competitivos del país se concentran en la zona Central y ocupan los primeros lugares en el escalafón de competitividad, con excepción del departamento de Atlántico, en el Caribe, que se ubica en el quinto lugar⁶.

Las diferencias y similitudes anteriores pueden ser explicadas por razones diversas, pero principalmente porque las capacidades de desarrollo endógeno son desiguales entre territorios y el crecimiento ha sido desequilibrado entre zonas. En unas zonas, como la Central y el Caribe, se han desarrollado procesos de urbanización y economías de aglomeración y se cuenta con ventajas competitivas, mientras que en otras las actividades económicas han sido más bien aisladas, con bajo valor agregado y con dificultades para la integración con el resto del territorio.

⁶ Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009, Juan Carlos Ramírez J. Rafael Isidro Parra-Peña S. CEPAL

A continuación se identifican los rasgos territoriales distintivos de cada zona y a partir de éstos se plantean los objetivos y lineamientos estratégicos para cada una de ellas, según los ejes del PND. Estos elementos de política regional buscan establecer los asuntos fundamentales y distintivos de cada zona homogénea como referente para diseñar estrategias nacionales diferenciadas de desarrollo regional, que permitan alcanzar crecimiento sostenible, igualdad de oportunidades de desarrollo e instituciones que garanticen un buen gobierno.

Las estrategias se focalizan en la escala regional y subregional, por ser los ámbitos con mayor potencial para la integración de acciones transformadoras y la generación de sinergias entre políticas nacionales, concebidas en función de objetivos regionales y locales, y las dinámicas propias de cada territorio. Tales estrategias se materializan mediante la estructuración y/o consolidación de corredores y áreas de desarrollo territorial –ADT- que vinculan activamente las iniciativas de desarrollo local, buscando movilizar las capacidades de desarrollo endógeno territorial de conjuntos de municipios ubicados en las áreas de influencia de los respectivos corredores o ADT.

b) Diagnósticos, objetivos y lineamientos estratégicos por zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno.

A continuación se identifican los rasgos territoriales distintivos y los objetivos de desarrollo de cada zona, con los cuales se plantean los objetivos y lineamientos estratégicos regionales, según los ejes del PND.

1. Zona Central



La zona Central, con el 18% del territorio nacional⁷, concentra el 60,5%⁸ de la población total del país⁹ y el 55% de los municipios¹⁰; en ella se localizan las principales ciudades del país con excepción de Barranquilla: Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga, donde residen la mitad de los habitantes de la región (13.6 millones). Se caracteriza por poseer un elevado nivel de urbanización (82%) y por contener a la mayor parte de las ciudades intermedias: Pereira, Manizales, Armenia, Ibagué, Tunja, Neiva, Villavicencio; dicha concentración urbana y red de ciudades propicia importantes economías externas y de aglomeración, que facilitan el crecimiento económico. Por otra parte, la elevada urbanización y los problemas de planificación también han dado lugar a procesos de expansión desordenada de las principales ciudades y gran presión sobre el suelo urbanizable para vivienda de interés social y usos industriales, comerciales y de servicios, ocasionando altos niveles de conflicto en el uso del suelo.

La base económica es diversa y competitiva¹¹, en la zona se ubican las principales actividades manufactureras, comerciales y de servicios del país¹², cuenta además con una vocación agrícola de

⁷ Correspondiente a 206.534 kilómetros cuadrados.

⁸ 27,2 millones de habitantes. Fuente: Proyecciones 2009 DANE. Elaboración DNP-DDTS.

⁹ Esta región agrupa cerca del 30% de la población étnica del país, y concentra la segunda mayor cantidad de afrocolombianos (1.4 millones).

¹⁰ 603 municipios de 11 departamentos, Antioquia (110), Boyacá (113), Caldas (27), Cundinamarca (117), Huila (15), Meta (20), Quindío (12), Risaralda (14), Santander (87), Tolima (47) y Valle (41).

¹¹ La mayoría de departamentos de la región se ubica en las categorías de competitividad económica alta y media alta. CEPAL. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009, Juan Carlos Ramírez J. Rafael Isidro Parra-Peña S.

4.1 millones de hectáreas (40% del total nacional), de las cuales cerca de 3.1 millones de hectáreas están dedicadas a cultivos, concentrando el 54% del área sembrada del país. Posee además un destacado potencial ganadero (2.4 millones de hectáreas aptas para la ganadería); sin embargo el área usada en pastos es de 10.9 millones de hectáreas, lo anterior pone de manifiesto un conflicto del uso del suelo¹³.

La localización de la zona al interior del país y sobre la cordillera andina crea dificultades en la comunicación hacia los puertos de exportación, generando altos costos de transporte¹⁴ en detrimento de la competitividad regional. Sin embargo en términos agregados la zona presenta las mejores dotaciones de infraestructura (vías terrestres, aeropuertos, telecomunicaciones, etc.), de formación de recursos humanos y de provisión de servicios, lo que representa las mejores condiciones para la competitividad territorial; posee la mejor plataforma para el desarrollo empresarial (p.e. zonas francas y parques industriales¹⁵), y más del 80% de los recursos nacionales dirigidos a actividades de ciencia y tecnología se invierten en la zona¹⁶.

La zona obtiene los mejores resultados en calificaciones de desempeño de la gestión pública¹⁷ (70,16 integral y 61,21 fiscal), recursos humanos calificados y funciones urbanas desarrolladas, permitiéndole generar efectos de vecindad que facilitan la difusión de los impulsos del crecimiento al interior de la zona y en el resto del país. Bogotá y los demás municipios que integran la zona concentran el 82% del recaudo tributario territorial del país.

La riqueza ambiental de la zona, dada su diversidad de climas y pisos térmicos, se ve afectada por los conflictos en la localización de asentamientos y de actividades productivas generando alta contaminación hídrica¹⁸, atmosférica, y de residuos sólidos; así como, degradación de los suelos y de los ecosistemas estratégicos. Es la zona del país que genera las mayores externalidades negativas, mediante el flujo de materiales (sedimentos y contaminantes) a través de la cuenca de los ríos Magdalena y Cauca.

Desde el punto de vista social, presenta los menores niveles relativos de pobreza, el promedio de NBI es del 17,2%¹⁹; sin embargo, la cantidad de población pobre que requiere atención es la más alta del país. Esta Zona es la mayor receptora de migraciones por razones de desplazamiento forzado (40,6% del total nacional), lo cual genera elevada demanda bienes y servicios públicos y de empleo.

La violencia urbana ha mantenido unas tasas elevadas en las principales ciudades de la región, ocasionando inseguridad y deteriorando la imagen urbana. Algunas cifras demuestran la ocurrencia de situaciones de violencia, en materia de homicidios, Medellín (62), Pereira (66) y Cali

¹² Se especializa en productos, servicios y oferta exportable como la floricultura, confecciones, industria alimentaria, farmacéuticas, tecnología, automotriz, etc.; así mismo, tiene desarrollados clusters agrícola, como el café, agroindustriales, como cacao, chocolate, confitería, compuestos de frutas y hortalizas, productos de tabaco, bebidas alcohólicas, entre otros.

¹³ Se están usando para pastos terrenos que pueden ser zonas de ladera, páramos, o terrenos aptos para agricultura.

¹⁴ US\$1.700 por contenedor.

¹⁵ 37 zonas francas declaradas, parques industriales, actividades científicas, tecnológicas y de innovación, establecimientos financieros, universidades, centros de investigación, etc., mayor concentración de nodos logísticos, y mayor cantidad de nodos de integración modal.

¹⁶ El avance en los planes de competitividad ha creado ventajas para posicionarse globalmente y atraer inversiones.

¹⁷ Indicadores de desempeño integral y de desempeño fiscal medidos por el DNP, donde 100 es el mejor resultado. Para mayor información sobre estas mediciones ver capítulo "Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio".

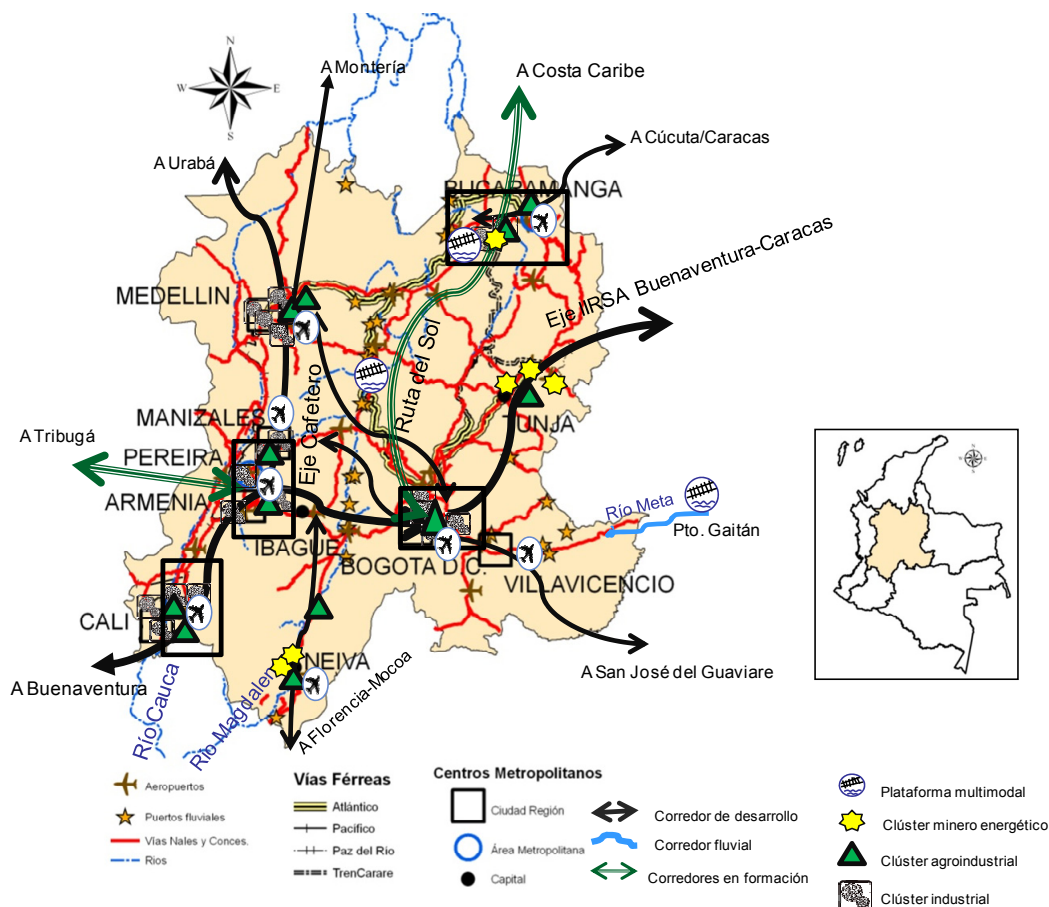
¹⁸ Presenta la más alta vulnerabilidad hídrica del país (2.92) por encima del promedio nacional (2.79).

¹⁹ El promedio nacional de NBI en el 2005 fue de 27.8%

(63) presentan las tasas más altas de homicidios por cada cien mil habitantes, por encima del promedio nacional(35,5); en cuanto a lesiones personales se observan tasas altas en los municipios de Villavicencio (308), Bucaramanga (279) y Manizales (248); y en lo relativo a hurtos (personas, residencias, comercio, piratería, bancos, abigeato, motos y carros), Bogotá (456), Neiva (738), Villavicencio (1.344), Pereira (508) y Cali (418) concentran las tasas más elevadas.

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que esta zona se localiza en el núcleo central de desarrollo del país, y posee el sistema urbano regional más funcional en términos de tamaño y de facilidades para el desarrollo. Alrededor de las principales ciudades se han generado procesos de metropolización (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Armenia) y existen procesos de formación de clúster agroindustriales, industriales y minero energéticos. Los corredores articuladores principales, internos, con el resto del país y el contexto externo, corresponden al eje de integración regional Andina IIRSA Caracas, Bogotá - Cali - Buenaventura, que da acceso a la Cuenca del Pacífico y las troncales de occidente y ruta del Sol que facilitan la conexión con la cuenca Caribe. Las cuencas del río Cauca y Magdalena se constituyen igualmente en ejes de integración occidente y oriente con la Costa Caribe. Es notable la carencia de articulación transversal con vías troncales regionales en el espacio norte de la zona.

Figura II-2. Zona Central



Fuente: Cartografía IGAC. Elaboración DNP - DDTS

Figura II-3. Objetivos Zona Central



Lineamientos estratégicos Zona Central

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la infraestructura logística; de comunicación; y de ciencia, tecnología e innovación; para elevar la competitividad territorial, impulsar la formación de sistemas productivos territoriales, corredores de desarrollo. Impulsar modelos de desarrollo local, adecuados a las particularidades regionales, que reconozcan entre otros, la identidad y cultura local, tales como el paisaje cultural cafetero Reconversión de procesos productivos que alteran los ecosistemas y generan contaminación (industrial, curtiembres, agrícolas, etc.), promoviendo esquemas de participación público – privada para la descontaminación atmosférica e hídrica, reduciendo la vulnerabilidad regional para disponer de este último recurso. Reactivación de macro proyectos urbanos de vivienda y gestión concertada Nación – Entidades Territoriales para generar empleo y oportunidades de acceso a la vivienda y servicios públicos, en el marco de la estrategia de vivienda y ciudades amables.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de estrategias de formalización del empleo, a través de incentivos como la generación de capacidades para el empleo, a través de reentrenamiento de informales, diversificación de ocupaciones femeninas, y contratos de aprendizaje para jóvenes, teniendo en cuenta la demanda empresarial y las condiciones de mayor vulnerabilidad (desplazados y grupos étnicos). Promoción de la responsabilidad social empresarial para la generación de ingresos a la población pobre extrema y desplazada, aprovechando la estrategia JUNTOS.

Eje	Lineamientos
Institucionalidad y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de esquemas asociativos de gestión y planificación entre las entidades territoriales y de transferencia de conocimientos y desarrollos tecnológicos a través de cooperación horizontal entre las entidades territoriales con mayores capacidades de desarrollo endógeno y los municipios de la zona de influencia, para beneficiar especialmente a los municipios de menor desarrollo. • Implementación de políticas de prevención del delito y fortalecimiento a las autoridades territoriales, en el diseño y ejecución de programas que atiendan la seguridad urbana y convivencia ciudadana. • Fortalecimiento de los procesos de planificación de las áreas metropolitanas y formación de red de ciudades para integrar armónicamente las dinámicas urbanas, rurales y regionales.

2. Zona Caribe e Insular



La zona Caribe e Insular²⁰ ocupa el 13% del territorio continental y el 63% del territorio marítimo del país, tiene acceso a la Cuenca del Mar Caribe y se articula con el océano Pacífico, a través del Canal de Panamá²¹; en ella habitan 10,3 millones de personas que representan el 23% de la población total de Colombia (72% urbana). Posee una amplia pluralidad étnica y cultural²², en ella se concentra el 34% y el 38%, respectivamente, del total de la población indígena y afrocolombiana del país. En la zona costera e insular se localizan importantes ciudades como Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y San Andrés, en las cuales habita el 34% de la población urbana.

La zona cuenta con 210 municipios (19% del total nacional)²³, tiene frontera ambiental con Panamá, frontera terrestre étnica y comercial con Venezuela, y fronteras marítimas con Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití y República Dominicana.

El Caribe colombiano tiene una posición geoestratégica importante para el comercio internacional (Norte América, Europa y la Cuenca del Caribe); posee puertos en Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, La Guajira, Morrosquillo y San Andrés; también tiene conectividad a través del río Magdalena, lo cual potencializa la articulación de la costa Caribe con el interior de la región y del país; adicionalmente, concentra 25 zonas francas, las cuales representan el 30% del total del país.

Se caracteriza por una variedad de ecosistemas marinos y terrestres y por contar con tres reservas de la biósfera: la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga Grande de Santa Marta y Seaflower en San Andrés, Providencia y Santa Catalina; así mismo, posee zonas de importancia ambiental y alta diversidad biológica, como el delta de la Mojana y la Depresión Momposina²⁴. Debido al cambio climático, la zona presenta alta vulnerabilidad por la ocurrencia de huracanes, el aumento del nivel

²⁰ El territorio insular de la Región Caribe está constituido por el Archipiélago de San Andrés (27 km²), Providencia (17 km²) y Santa Catalina (1 Km²) y a su vez, por islotes, cayos, morros y bancos.

²¹ Mediante el tránsito de embarcaciones en procesos de cabotaje y trasbordos.

²² Grupos étnicos que habitan en la Sierra Nevada de Santa Marta: Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kamkuamos; los que habitan en la península de La Guajira: los Wayúu; en Córdoba y Sucre: los Embera Katío y Senú y en Antioquia y Chocó: los Embera y Tule. En la Isla de San Andrés se encuentran los raizales.

²³ Ubicados en los departamentos de Antioquia (11), Atlántico (23), Bolívar (46), Cesar (25), Córdoba (30), Chocó (2), La Guajira (15), Magdalena (30), Sucre (26) y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2).

²⁴ Además posee una gran disponibilidad hídrica (acuíferos, lagos, ciénagas y humedales), y bajo índice de escasez de agua (145 municipios de los 210 de la región).

del mar y cambios en el régimen de lluvias, lo que afecta ecosistemas como la Sierra Nevada de Santa Marta, y los sistemas insular, costero, lagunar y cenagoso.

La zona cuenta además con dos ciudades patrimonio de la humanidad: Cartagena y Mompós; y el reconocimiento mundial de eventos como el Carnaval de Barranquilla²⁵ y el Festival Vallenato, lo cual representa una ventaja comparativa cultural y para promover el turismo.

La base económica regional se sustenta en los sectores agropecuario, minero – energético e industrial; posee el área con mayor vocación agrícola del país, 4.7 millones de hectáreas (46% del total nacional)²⁶; en consecuencia, los principales potenciales para la formación de *clusters* se encuentran en la agroindustria (aceites y grasas, frutas y hortalizas, pescado y derivados, carnes etc.); turismo; petroquímica y plásticos, naval, marítimo y fluvial para el diseño construcción y reparación de embarcaciones; metalmecánica; biocombustibles; y portuario y de logística.

La zona posee destacadas ventajas comparativas para la competitividad por su localización y dotación de recursos naturales, sin embargo la posición competitiva de la mayoría de departamentos que la componen es baja: Atlántico presenta una competitividad alta; San Andrés medio alta, Bolívar y Cesar medio baja; Sucre, Córdoba, Magdalena y La Guajira baja²⁷.

El NBI de la zona, el cual es de 46,1%, es superior al promedio nacional (27,8%). Adicionalmente, es una de las zonas de mayor flujo de población desplazada (35% por expulsión y 34% por recepción). En general, la zona presenta grandes desequilibrios de desarrollo entre las ciudades ubicadas en la costa y los demás municipios, en particular ubicados en los sures de la misma.

Cabe señalar que esta zona posee una de las más bajas calificaciones de desempeño en la gestión, lo cual evidencia problemas de gestión territorial, incluso en temas fiscales, aunque es una de las mejores en actualización catastral, su recaudo de recursos propios apenas representa el 17% de sus ingresos totales. Así mismo, las bandas criminales asociadas al narcotráfico han establecido nuevas alianzas incluso con la guerrilla, generando amenazas a la población civil.

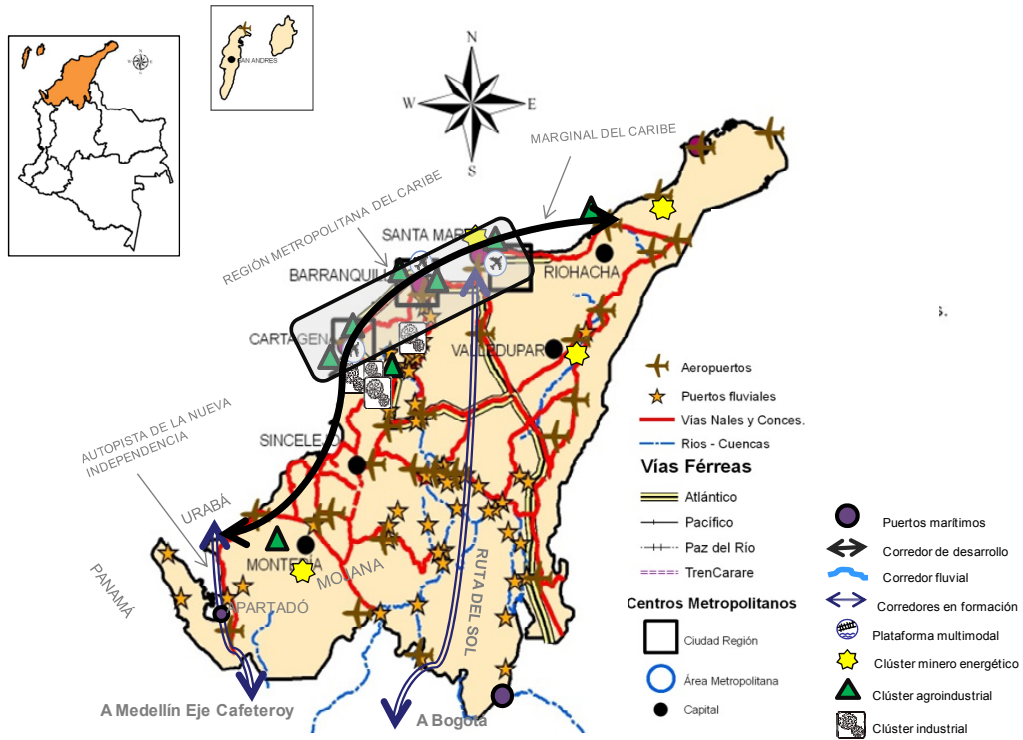
Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que esta zona se localiza frente a la cuenca Caribe y en la costa se localizan los principales centros urbanos, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, el primero de ellos constituido en Área Metropolitana, junto con Soledad, Malambo, Galapa y Puerto Colombia. Así mismo, están en proceso de conformación clúster agroindustrial, industrial y minero energético. Hacia la zona sur el sistema urbano es disperso y de bajo tamaño funcional. Los ejes de articulación sur - Norte son la troncal de Occidente, la ruta del Sol y el río Magdalena. Hacia la zona central es notable la carencia de ejes articuladores y en general se observan escasas conexiones transversales. Solamente en la costa norte se ha configurando un corredor metropolitano entre las tres principales ciudades, y se proyecta integrar la zona noroccidental y nororiental a través de la Transversal de la Nueva República.

²⁵ Declarados patrimonio oral e intangible de la humanidad por la UNESCO en 2003.

²⁶ De las cuales cerca de 1.2 millones de hectáreas se ocupan en cultivos tradicionales: yuca, plátano, frijol, maíz, tabaco y ñame y agricultura comercial: banano, sorgo, algodón, arroz y palma africana, su vocación ganadera es de 2.6 millones de hectáreas).

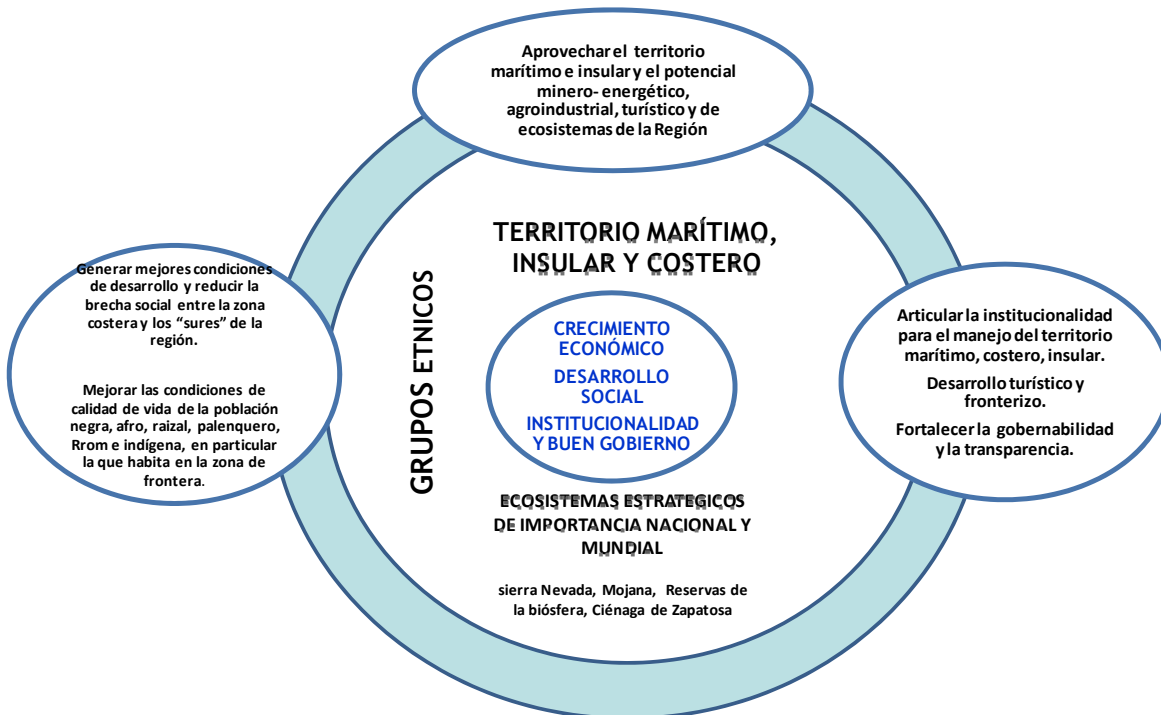
²⁷ Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009. Juan Carlos Ramírez J. Rafael Isidro Parra-Peña S. CEPAL.

Figura II-4. Zona Caribe e Insular



Fuente: Cartografía IGAC. Elaboración DDTs-DNP

Figura II-5. Objetivos de la Zona Caribe e insular



Lineamiento Estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de la infraestructura vial y logística portuaria y constitución de alianzas público-privadas para promover la formación de corredores de desarrollo, encadenamientos productivos y de <i>clusters</i> territoriales para los sectores minero, turístico, industrial (petroquímica), agroindustrial, cárnicos, plaguicidas, plásticos, calzado y marroquinería. Mejoramiento de la navegabilidad del río Magdalena y generación de incentivos al sector privado para que se constituya en corredor de transporte y comercio exterior y articulador de las zonas ribereñas. Planificación y ordenamiento del uso productivo del suelo a través de la implementación de estrategias de reconversión del uso para aumentar la productividad regional y proteger y restaurar los ecosistemas, con especial atención al programa de desarrollo integral para la Mojana y de Zonificación y Ordenación de la Reserva Forestal Sierra Nevada de Santa Marta. Adopción de medidas de mitigación o reducción del riesgo a los efectos del cambio climático por aumento del nivel del mar y erosión costera.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> Cualificación del capital humano para generar capacidad de emprendimiento e innovación a través de alianzas entre universidad – empresa – sector público, en turismo, agroindustria, minero-energético, entre otros. Diseño e implementación de una política que promueva la integración del sistema urbano con las zonas más desarticuladas. Articulación regional entre los Planes Departamentales de Agua, los macroproyectos urbanos y mejoramiento integral de barrios para disminuir el déficit habitacional y aumentar la provisión de servicios públicos básicos.
Institucionalidad y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de un programa de desarrollo institucional regional y para el manejo del territorio fronterizo, marítimo, costero e insular. Articulación de las entidades que atienden población desplazada para adelantar los programas de restitución de tierras y titulación de los derechos sobre la tierra y para la generación de alternativas económicas productivas, como incentivo para el retorno y la reubicación rural. Mayor difusión de la estrategia de desmovilización del gobierno nacional e incremento en el nivel operativo de las fuerzas en la región para incentivar la decisión de los integrantes de los grupos armados al margen de la ley. Fortalecer el papel de la Fuerza Pública en la lucha de contra las bandas criminales emergentes. Complementar las acciones en Derechos Humanos y seguridad urbana en los Montes de María.

3. Zona Nororiental



Esta zona ocupa el 19% del territorio nacional, está habitada por 2 millones de personas, el 4,4% de la población del país, distribuida en 81 municipios²⁸ (18 fronterizos) de seis departamentos²⁹. El 72% de los habitantes se ubican en la zona urbana y las principales ciudades³⁰ concentran el 46% de la población. Es la frontera más extensa y dinámica del país (2.219 Km frontera terrestre), al norte comercial y al suroriente ambiental. Posee una escasa conectividad interregional e intrarregional, lo cual limita sus posibilidades de desarrollo y competitividad.

La base económica, al norte, se soporta en los sectores de cueros, arcilla, confecciones, caña de azúcar, comercio formal y actividades informales de comercio de productos venezolanos; por la inestabilidad de las relaciones fronterizas la actividad económica es altamente vulnerable; el mejoramiento de la conectividad hacia el centro del país facilita el acceso al mercado interno nacional posibilitando una mayor estabilidad económica. El sur de la zona cuenta con el mayor potencial minero-energético del país; aportando el 69% de la producción total de crudo de petróleo y el 30% de gas, por lo cual la zona concentra el 21% de las regalías directas.

Adicionalmente, existe un alto potencial agroindustrial y forestal de 7.4 millones de hectáreas y 4.9 millones de hectáreas para uso ganadero. Cabe destacar el gran potencial productivo de la altillanura, para la producción de nuevas variedades de soya y maíz, aceite de palma, caucho, etc. por las características productivas de sus suelos, su altitud y latitud, el régimen de lluvias, la temperatura, las grandes aéreas cultivables y la localización, con lo cual será una zona estratégica para el país en materia de seguridad alimentaria y biocombustibles³¹.

Desde el punto de vista de los recursos naturales y ambientales la zona tiene la mayor superficie de vegetación secundaria del país, con alta vulnerabilidad al cambio climático y baja representatividad ecosistémica en el sistema nacional de áreas protegidas. De igual manera, se presenta un alto riesgo sísmico en la zona norte de la región con potencial incidencia en la actividad económica y social de la frontera³².

El NBI es 37,2%, el segundo menor después de la zona Central; no obstante, el 15%³³ las familias en pobreza extrema están vinculadas a Red Juntos. Los niveles de coberturas en acueducto y alcantarillado son bajos (menores o iguales al 50%). En materia de desplazamiento poblacional, el Catatumbo es la zona que más personas expulsa.

El norte de la zona está cruzado por el corredor estratégico Catatumbo – Bajo Cauca, a través del cual circulan actividades ilegales, tales como cultivos ilícitos, tráfico de armas, precursores de drogas ilícitas, contrabando y explotación ilegal de recursos mineros y madereros, al igual que bandas criminales emergentes y grupos armados al margen de la ley.

²⁸ Los 40 municipios de Norte de Santander, los 19 de Casanare, los 7 de Arauca, los 4 de Vichada, sólo 10 municipios de Boyacá y uno del Meta (Puerto Gaitán).

²⁹ Norte de Santander, Vichada, Arauca, Casanare, Meta y Boyacá, concentra el 7,4% de los municipios del país.

³⁰ Cúcuta (618.310), Yopal (123.361), Ocaña (94.420) y Arauca (82.149).

³¹ “Estudio sobre la competitividad del maíz y la soya en la altillanura colombiana” CRECE, Cámara de Procultivos de la Asociación Nacional de Industriales. Bogotá, junio de 2010.

³² Especialmente en Cúcuta.

³³ Datos Red Juntos, cálculos a partir de SISBEN (dos quintiles más bajos del Sisben).

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que la zona se localiza en la frontera con Venezuela, destacándose la mayor interacción fronteriza alrededor de las ciudades de Cúcuta, Arauca y Puerto Carreño. Alrededor de Cúcuta (conurbando los municipios de los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, Zulía) se ha constituido un área metropolitana. Por otra parte, se encuentran en formación clúster minero energéticos y agroindustriales. La mayor parte del territorio está desconectada de los centros principales departamentales y nacionales, especialmente al sur oriente de la zona, donde se utiliza como medio de comunicación el sistema hídrico (ríos: Meta, Arauca, Guaviare). Desde el punto de vista de los ejes de integración andina IIRSA la zona es cruzada por el eje diagonal Arauca – Villavicencio, en el tramo Arauca - Marginal del Llano, que posibilita la conexión de Venezuela con el pacífico. Además, en la parte intermedia el río Meta y la vía Puerto López - Puerto Gaitán articulan multimodalmente parte del eje Pacífico Atlántico (Buenaventura - Bogotá, - Puerto Carreño).

Figura II-6. Zona Nororiental

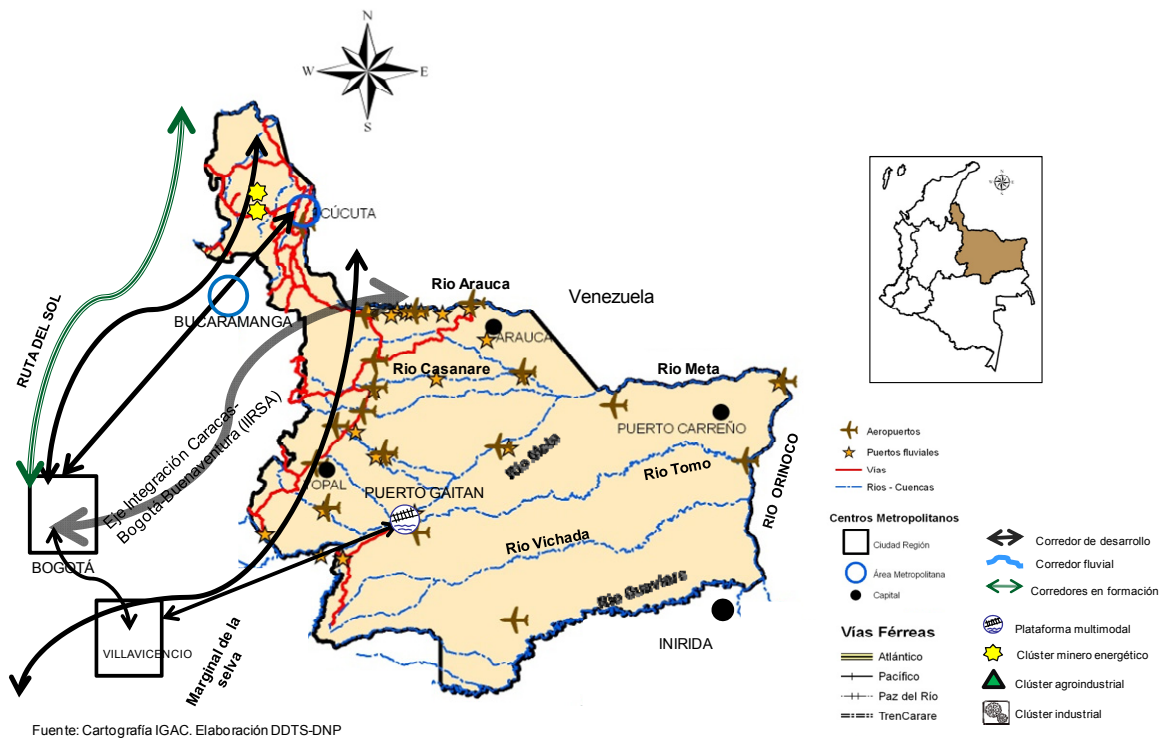


Figura II-7. Objetivos de la Zona Nororiental



Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de relaciones con Venezuela mejorando las condiciones de integración fronteriza, mediante la implementación de CEBAF³⁴ y fortaleciendo corredores de comercio exterior planteados en el marco del IIRSA³⁵, así como propiciando mayores procesos de comercio interno. • Aumento de la interconectividad y accesibilidad inter e intrarregional a través del mejoramiento de la malla vial existente, de formación de corredores de desarrollo y de la promoción de transporte multimodal aéreo y fluvial. • Modernización de la infraestructura de transporte minero-energético, desarrollo de clúster minero-energético y diversificación de la estructura económica. • Promoción de eslabonamientos y desarrollo de <i>clusters</i> de alto valor agregado, para aprovechar las crecientes posibilidades de mayores ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero-energética de la próxima década. • Desarrollo de estrategias de formalización empresarial, capacitación de recursos humanos y controles para reducir las prácticas de informalidad e ilegalidad económicas, buscando mayor competitividad. • Creación de condiciones para la productividad y competitividad económica de la Altillanura a través del mejoramiento de la infraestructura vial, de comunicaciones y comercialización, promoción de la investigación y el impulso de estrategias para asegurar un desarrollo sostenible.

³⁴ Centros Binacionales de Asuntos Fronterizos.

³⁵ Iniciativa para la Integración Regional Sur Americana.

Eje	Lineamientos
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la asociatividad de los productores agrícolas para ganar en economías de escala tanto en la adquisición de insumos como en la comercialización de la producción final, alianzas público –privadas y generación de capacidades para el desarrollo local: educación técnica y tecnológica, superior, emprendimiento, innovación. Consolidación de la zona del Catatumbo e implementación de programas de empleo, vivienda para la población desplazada, unido a vivienda saludable, titulación y restitución de tierras diferenciando en caso de población étnica.
Institucionalidad y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la institucionalidad que permita el uso adecuado de los crecientes recursos por regalías y el funcionamiento de las relaciones fronterizas. Incremento del pie de fuerza en las bases militares encargadas del control fronterizo (Norte de Santander, Vichada, Arauca) e incremento de la inteligencia y las operaciones de interdicción en las rutas del tráfico ilegal en el corredor Catatumbo-Bajo Cauca.

4. Zona Sur



La zona Sur ocupa el 6% del territorio nacional³⁶, concentra el 8% de la población³⁷ y el 12% de los municipios³⁸. El 65% de éstos tiene una población menor a 20.000 habitantes. Cerca del 33% (1.168.237) de la población se ubica en los siguientes centros urbanos: Florencia, Popayán, Pasto, Ipiales, Pitalito, Mocoa y Puerto Asís. Es la segunda zona con mayor población indígena³⁹ del país (34%)⁴⁰, la mayoría de la cual se ubica en 180 resguardos.

Es un territorio con unas destacadas ventajas naturales comparativas i) ser nodo articulador intrarregional (Pacífico, Central y Amazorinoquia) e internacional con Suramérica; ii) ser la segunda frontera más dinámica en términos comerciales, que cuenta con dos pasos de frontera para el comercio exterior (Rumichaca en Nariño y San Miguel en Putumayo); iii) posee ecosistemas estratégicos de gran potencial geotérmico y iv) es la mayor reserva hídrica del país, dada la presencia del Macizo Colombiano.

El PIB per cápita equivale a la mitad del promedio nacional⁴¹, siendo uno de los más bajos del país. Los planes de competitividad de esta zona se han propuesto constituir las siguientes cadenas productivas: minero-energéticas, agropecuaria y turística (ecoturismo y etnoturismo). Prevalece la estructura del minifundio (61% en la región y participa con el 22% del total nacional), la economía campesina y los modos de producción artesanal (en Cauca, Nariño y territorio étnicos), solo el 7% del área con vocación agrícola nacional se encuentra en esta zona (746.000 hectáreas). Entre los obstáculos para alcanzar la competitividad sobresalen: **i)** barreras naturales y riesgos ambientales (amenazas sísmicas, movimientos en masa, erupciones volcánicas: Galeras y Puracé, activos); **ii)** infraestructura intermodal deficiente, que afecta su conectividad interna; **iii)** problemas de administración, gestión y control de sus pasos fronterizos, y **iv)** la organización del sector privado y

³⁶ 72.358 Km2.

³⁷ 3.556.520 habitantes.

³⁸ 135 municipios de 4 departamentos, Caquetá (13), Cauca (35), Huila (22), Nariño (53) y Putumayo (12).

³⁹ La población indígena pertenece a los grupos: Guambiano, Inga, Nasa, Yanacona, Awa, Inga, Kofán, Pasto, Coreguaje, Embera y Siona.

⁴⁰ 352.740 indígenas.

⁴¹ El PIB per cápita regional (2009) es \$5,7 millones y el nacional es \$11,2 millones.

tejido empresarial incipiente, aunque se destacan experiencias promisorias asociadas a la producción de cafés especiales en Nariño y la exportación de palmitos del Putumayo.⁴²

La zona posee una gran riqueza hídrica que se ubica parcialmente en territorios indígenas; ésto ha dado lugar a conflicto entre la utilización del recurso y el respeto a los derechos territoriales de la población indígena. Así mismo, aunque cuenta con la más alta concentración de agua, los niveles de inversión en el recurso hídrico son bajos.

En términos institucionales, la zona presenta destacados procesos socioculturales y organizativos, especialmente en las comunidades indígenas. La tributación municipal es baja, por lo cual el ingreso tributario per cápita promedio apenas alcanzó \$ 80.000 en 2009, llevando a una alta dependencia del Sistema General de Participaciones.

Desde el ángulo social se presenta una brecha urbano-rural significativa: el 41,4% de su población es pobre y de ésta el 75% se encuentra en la zona rural. La población desplazada de la zona ha aumentado entre 2005 y 2008⁴³.

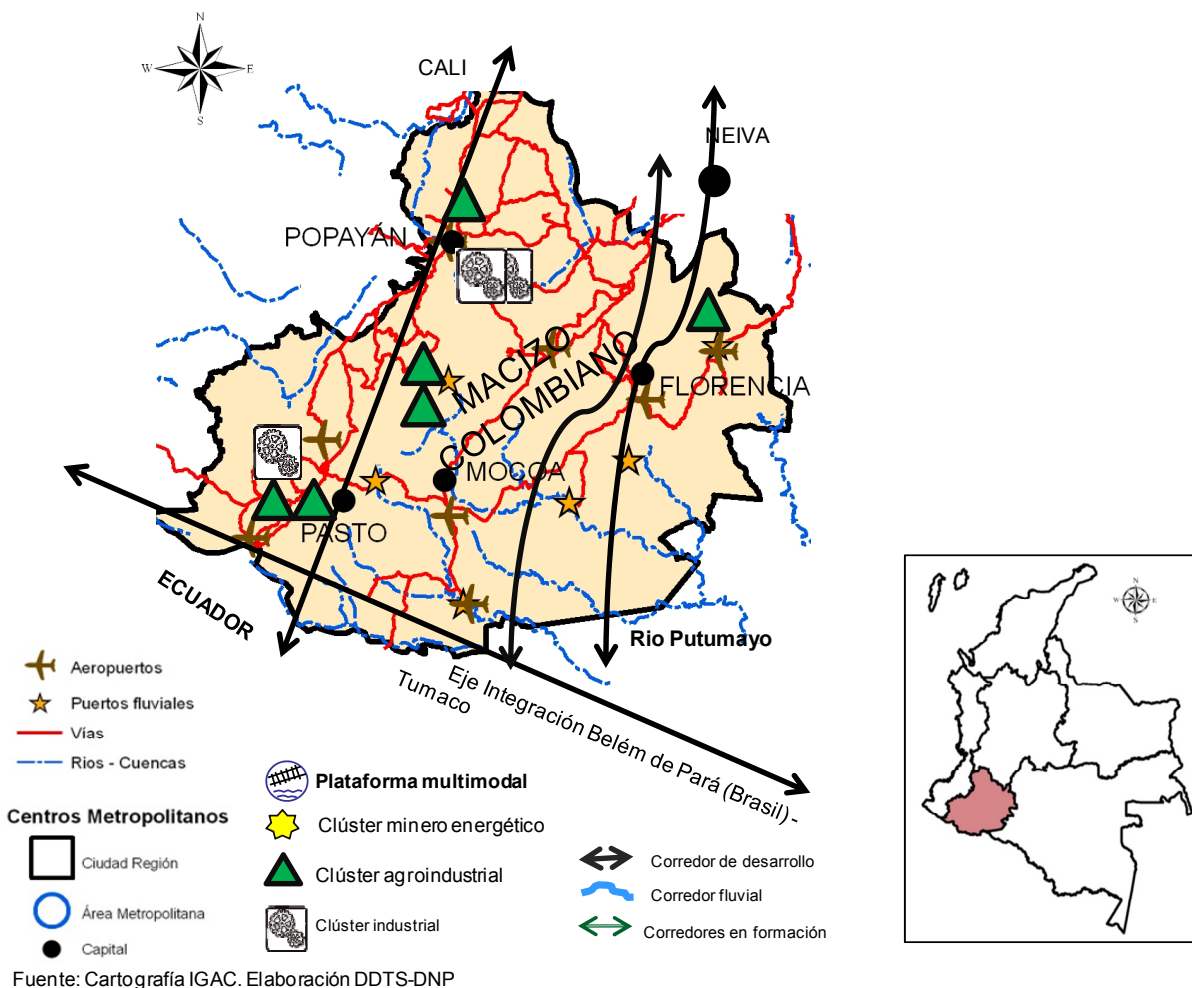
De otra parte, la zona ha estado amenazada por actividades ilícitas de diverso orden. Fue afectada por procesos de captación ilegal de recursos; esto generó impactos financieros nacionales negativos. Su condición de frontera la hace permeable a actividades de contrabando, a desplazamiento transfronterizo y refugiados. Su carácter de nodo articulador es capitalizado por los grupos armados al margen de la ley. Concentra el 39,2% de las hectáreas sembradas de coca del país y el mayor número de incautaciones de kilos de coca y sus derivados (314.492 kilos incautados en 2009).

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa una amplia área fronteriza con Ecuador. Los principales centros urbanos corresponden a las capitales de Cauca (Popayán), Caquetá (Florencia) Putumayo (Mocoa) y Nariño (Putumayo); además se destaca Ipiales como el centro de mayor actividad fronteriza. Por otra parte, se encuentran en formación clúster en los sectores lácteo, café y derivados, industria y agroindustria. El principal eje de integración del occidente de la zona Sur, hacia el interior del país y con Ecuador, es la troncal de occidente. El oriente de la zona se articula a través de la vía Neiva – Pitalito – Florencia – Mocoa – Puente San Miguel. El eje de integración Andino IIRSA, Belem do Pará – Río Amazonas – Río Putumayo - Vía Puerto Asís – Tumaco se constituirá en el futuro en un corredor de integración y desarrollo del sur del país. La zona transversalmente no dispone de adecuadas vías de comunicación.

⁴² La localización de estas zonas productivas es estratégica por estar próximas al futuro Eje Amazónico de Integración Suramericana (IIRSA) que se ha proyectado para conectar al océano Atlántico y el Pacífico, desde Belém de Para (Brasil), hasta Tumaco.

⁴³ La población expulsada de la región pasó de 35.014 personas en 2005 a 49.952 personas en 2008.

Figura II-8. Zona Sur



Fuente: Cartografía IGAC. Elaboración DDTS-DNP

Figura II-9. Objetivos de la Zona Sur



Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la construcción y/o mejoramiento de los proyectos de integración vial regional, nacional y suramericana, (eje Amazonas: Tumaco – Belem de Pará) garantizando el equilibrio ambiental y la formación de corredores de desarrollo regional, para fortalecer la integración económica fronteriza, facilitar la formación de encadenamientos productivos y clusters y elevar la competitividad. • Creación y consolidación de productos para nichos de mercado especializados nacionales e internacionales, formando talento humano, incorporando tecnología, innovación y marca de territorio, aprovechando las ventajas comparativas agrícolas, naturales y etnoculturales. • Articulación subregional y regional de los planes de ordenamiento territorial municipal, para regular y orientar el aprovechamiento sostenible de la ecorregión Macizo Colombiano, preservando su potencial hídrico, controlando las presiones extractivas y propiciando el desarrollo eco turístico, considerando los derechos de los pueblos indígenas.

Eje	Lineamientos
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de programas urbanos y rurales integrales, que faciliten el acceso a soluciones de vivienda, servicios públicos, provisión de infraestructuras, equipamientos y atención al riesgo social, teniendo en cuenta la formación pertinente de capital humano, organización empresarial, y atendiendo las particularidades étnico – culturales. • Promoción de la restitución de derechos, el retorno y la atención de desplazados, especialmente en zonas de frontera, garantizando los enfoques diferenciales, atención humanitaria y procurando el restablecimiento de las oportunidades económico y social.
Institucionalidad y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada y la asociatividad para la formalización del empleo y la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales, reconociendo el capital social étnico- cultural y la condición fronteriza. • Fortalecimiento de los procesos de planificación y ordenamiento territorial, incorporando en ellos la prevención, atención y la gestión del riesgo. • Apoyo a las estrategias de erradicación manual voluntaria y forzosa en el marco de la política del Plan Nacional de Consolidación Territorial, y a las operaciones de la Fuerza Pública en materia de control e inteligencia. • Articulación de las entidades que atienden a la población desplazada, con el acompañamiento de la Fuerza Pública, para brindar seguridad en procesos de restitución de tierras y territorios.

5. Zona Amazorinoquia



La zona de la Amazorinoquia, localizada en el extremo suroriental del país, tiene fronteras predominantemente ambientales con los países de Ecuador, Perú y Brasil; ocupa el 36,4% (416.000 Km²) del territorio nacional y concentra el 1,1% de la población total del país⁴⁴, y el 2% de los municipios⁴⁵. Aproximadamente la mitad de la población de la zona se ubica en cinco municipios: San Vicente del Caguán, San José del Guaviare, Leticia, Cartagena del Chairá y Mitú. El 60% de su población es rural⁴⁶, registra la menor densidad poblacional (2 habitantes por Km²), agrupa cerca del 4% de la población étnica del país⁴⁷, y en ella coexisten pueblos indígenas, colonos y campesinos, entre otros, lo que lleva a que los primeros asuman costumbres occidentales derivadas de los procesos de colonización que conllevan la transformación de los ecosistemas en nuevos paisajes antrópicos⁴⁸ y la incorporación de prácticas culturales propias del lugar de origen de los colonos.

Comprende la selva de transición entre la Orinoquia y la Amazonia, la mayor extensión del espacio amazónico y el área de frontera terrestre más extensa y abierta que cuenta Colombia con Brasil y Perú. Es un territorio con vocación de conservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, pulmón de la humanidad.

⁴⁴ 524.145 habitantes. Fuente: Proyecciones 2010 DANE. Elaboración DNP-DDTS.

⁴⁵ 22 municipios de 7 departamentos, Caquetá (3), Meta (8), Putumayo (1), Amazonas (2), Guainía (1), Guaviare (4), Vaupés (3). 20 Corregimientos Departamentales (áreas no municipalizadas) ubicadas en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

⁴⁶ 318.449 habitantes.

⁴⁷ 48.413 personas auto-reconocidas en el Censo DANE 2005 como indígenas.

⁴⁸ Dinámica que implica la extracción de recursos naturales –madera, fauna y plantas.

Por su biodiversidad y recursos hídricos⁴⁹, la zona presenta ventajas comparativas para el biocomercio⁵⁰ y la integración regional continental. No obstante, el territorio está afectado por la informalidad en la integración y desarrollo fronterizo, la dificultad para el ejercicio de la soberanía, la economía ilícita, y la presencia de grupos armados ilegales⁵¹, aspectos que inciden negativamente en la gobernabilidad territorial, el desarrollo institucional, el control fronterizo y los procesos de integración con los países vecinos. De otra parte, en la zona norte y occidente hay una presión por mayor ocupación del territorio y la ampliación de la frontera agrícola, lo cual amenaza la biodiversidad de los ecosistemas y limita las posibilidades para desarrollar alternativas productivas sostenibles.

Presenta el promedio de desempeño integral más bajo del país (58,93%), sus principales tributos son ICA, predial, sobretasa gasolina, los cuales han decrecido. Cuenta con 20 corregimientos departamentales, los cuales no han sido municipalizados y continúan sin una institucionalidad propia.

El territorio tiene una importante red fluvial que facilita la comunicación, sin embargo, buena parte está desarticulado funcionalmente del país, condición que, junto con la baja densidad poblacional y alta dispersión, dificultan la conectividad, la prestación de servicios, la provisión de infraestructura y la competitividad de las actividades económicas.

Presenta un NBI total superior al nacional (63%, Censo 2005) y la pobreza es predominantemente rural⁵², lo cual induce la migración hacia las ciudades, dinámica agudizada por la presencia de los grupos armados ilegales que configuran una región expulsora de población⁵³. Leticia es el municipio de mayor desarrollo de la región, confirmando su importancia como polo de desarrollo y centro comercial y de destino turístico.

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que la zona se localiza en la esquina suroriental del país, territorio que comprende mayoritariamente a la Amazonia colombiana. Su importancia como reserva natural señala su vocación ambiental y de patrimonio de interés mundial. En la zona de transición hacia la selva amazónica avanza la vía de conexión entre el centro del país y la capital de Guaviare (San José de Guaviare). Es una zona de baja densidad poblacional que se articula con el país principalmente a través de vía aérea.

⁴⁹ Presenta uno de los más bajos índices de vulnerabilidad del recurso hídrico (2,14) (IDEAM, 2000).

⁵⁰ Producción, procesamiento y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

⁵¹ Quienes transitan, principalmente, por seis corredores estratégicos fluviales: Putumayo, Amazonas, Caquetá.

⁵² NBI resto es de 77%.

⁵³ 201.871 personas expulsadas (39% de la población según datos de 2010).

Figura II-10. Zona Amazorinoquia

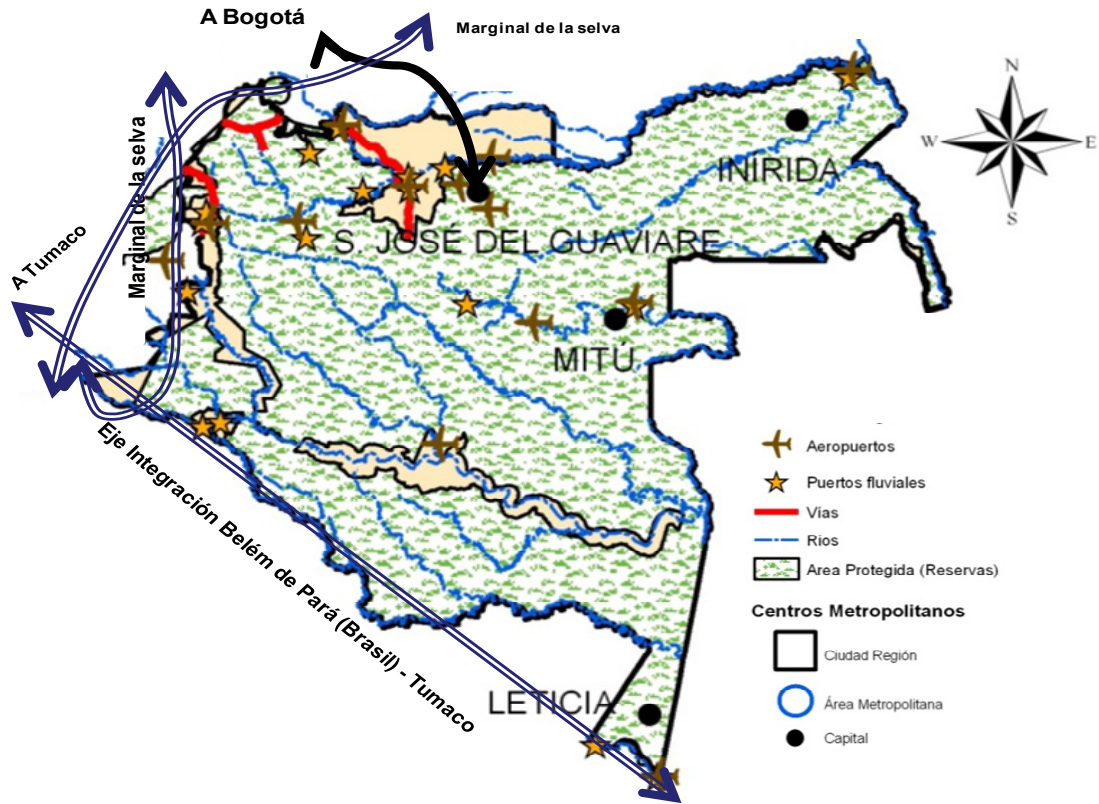


Figura II-11. Objetivos de la Zona Amazorinoquia



Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Preservación y aprovechamiento sosteniblemente del ecosistema amazónico, mediante la regulación y control de la expansión de la frontera agrícola, el impulso de la investigación e innovación para aprovechar económicamente la biodiversidad, y el conocimiento y prácticas culturales –étnicas. • Fortalecimiento de la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú (Eje Amazónico IIRSA), mejorando la conexión fluvial, y consolidación del municipio de Leticia y su área de influencia como centro comercial, destino turístico amazónico y puerto noroccidental del Brasil.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de servicios, vivienda y atención social básica a los asentamientos poblacionales dispersos, y mejoramiento de las condiciones de la población desplazada atendiendo las características geográficas y étnico-culturales. • Generación de capacidades para el autodesarrollo y etnodesarrollo, a través del fortalecimiento del capital humano y social.
Institucionalidad y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de una estrategia de fortalecimiento institucional y social diferenciada y adecuada para la administración de un territorio extenso, disperso, étnico y en consolidación territorial. • Fortalecimiento y aumento del pie de fuerza destinado al mejoramiento del control de los seis corredores de movilidad fluvial, que contribuya a incrementar la gobernabilidad territorial.

6. Zona Pacífico e insular



La zona Pacífico ocupa el 7,7% del territorio continental nacional y 36,5% del territorio marítimo, concentra el 3,1% de la población del país⁵⁴, es decir, 1.447.921 habitantes. Se destaca el alto porcentaje de población rural (46%) y la baja densidad poblacional (16 habitantes por kilómetro cuadrado). Los principales centros urbanos son Buenaventura, Tumaco y Quibdó, los cuales concentran el 45% de la población, y la zona agrupa 51 municipios⁵⁵. La población pertenece en su mayoría (79,5%) a grupos étnicos (comunidades negras 73% y pueblos indígenas 6,5%).

Es un territorio con ventajas comparativas naturales por: i) la ubicación geoestratégica para la integración con Asia, a través de la gran Cuenca del Pacífico, Ecuador y Panamá; ii) la riqueza ambiental (reserva forestal, diversidad biológica, alta disponibilidad de agua⁵⁶); y iii) su potencial de desarrollo económico, a partir de los recursos marítimos y fluviales, portuarios, mineros, pesqueros, turismo natural y cultural, servicios ambientales, mercados verdes y nuevos sectores basados en innovación (biodiversidad: biotecnología y producción de medicamentos de origen vegetal, material genético, etc.).

⁵⁴ La población es dispersa y se agrupa en pequeños poblados ubicados a lo largo de los ríos de la Cuenca del Pacífico y de la Costa.

⁵⁵ Ubicados en los departamentos de Chocó (28), Nariño (11), Cauca (7), Antioquia (4) y Valle del Cauca (1).

⁵⁶ Registra el menor índice de vulnerabilidad de recurso hídrico. Fuente: DNP-DDTS-SODT con base en Índice de vulnerabilidad por disponibilidad de agua por municipio en año seco. IDEAM 2000.

Entre las características peculiares de esta zona se encuentran: i) poseer culturas propias ancestrales de grupos étnicos y talento para las artes, los deportes y la lúdica, ii) la titularidad colectiva⁵⁷ de la tierra de comunidades negras⁵⁸ e indígenas⁵⁹, quienes tienen el mandato legal de cumplir una función ecológica y social sobre estos territorios; iii) población dispersa y agrupada en pequeños poblados ubicados a lo largo de los ríos de la Cuenca del Pacífico y de la costa pacífica, iv) relaciones funcionales a nivel subregional⁶⁰; v) múltiples procesos subregionales promovidos por Consejos Comunitarios y Pueblos Indígenas⁶¹, y vi) alto riesgo de desastres por amenazas naturales (tsunami, sismos, inundaciones, efectos de la minería ilegal, entre otros).

Pese a su potencial natural, el Pacífico es uno de los territorios que registra mayor pobreza en el país⁶², presenta el menor porcentaje de alfabetismo (76.4%), y el ingreso per cápita está por debajo del promedio nacional (\$5.6 millones frente a \$11.2 millones nacional⁶³). Adicionalmente, su conectividad interna depende básicamente de la red fluvial, y marítima. Tiene una débil infraestructura de transporte e interconexión entre sí y con el resto del país se conecta básicamente a través de Quibdó, Buenaventura y Tumaco por vía terrestre y aérea. Las relaciones funcionales de Chocó se dan especialmente con Antioquia y el Eje Cafetero, a través de las vías Medellín- Ciudad Bolívar- Quibdó y Pereira- Las Animas- Tribugá. Registra también bajas coberturas en servicios básicos y el 92% de las viviendas son de estratos 1, 2 y 3. En lo institucional la zona se caracteriza por su baja capacidad de tributación, desactualización catastral⁶⁴ y una fuerte presencia de actividades ilícitas (bandas criminales, narcotráfico).

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que la zona se localiza de cara a la Gran Cuenca de Pacífico, principal mercado global. Las principales ciudades son centros urbanos intermedios con amplias áreas de influencia subregional y corresponden a los puertos de Buenaventura y de Tumaco y a Quibdó, capital de Chocó. Se encuentran en formación clúster alrededor de los sectores lácteos, chocolates, café, azúcar y panela. Los ejes de integración principales se sitúan en el centro con la vía Cali Buenaventura, tramo de acceso al Puerto, del eje de integración Caracas, centro del país, cuenca del Pacífico. En la parte superior de la zona se proyecta la vía de conexión Pereira – Tribugá, proyecto de futuro puerto comercial sobre el pacífico. La conexión de las principales ciudades y asentamientos de la zona se realiza principalmente a través de la red fluvial.

⁵⁷ Las comunidades negras del Pacífico y los pueblos indígenas tienen el derecho a la propiedad y uso colectivo de las tierras que han sido ocupadas histórica y ancestralmente las cuales se constituyen en su hábitat y tienen un significado cosmogónico para estas comunidades, además de ser el lugar donde desarrollan sus prácticas tradicionales.

⁵⁸ Correspondiente al 60% del territorio.

⁵⁹ 188 resguardos, correspondiente al 26% del total nacional.

⁶⁰ Agenda Pacífico 21: Subregión Norte: tiene como eje integrador y aglutinante el corredor fluvial Atrato – San Juan, su epicentro es el eje Quibdó – Istmina. La Subregión Sur, denominada del Pacífico Litoral, por ser su característica principal el litoral; integrada por cinco zonas (Buenaventura, Guapi-Iscuandé, Sanquianga, Telembí y Tumaco), su epicentro es Buenaventura. En la integración de estas subregiones juega un papel importante la zona del Pacífico Sur Chocoano, que se constituye en el elemento articulador o conectivo (en su territorio se presentan características y dinámicas de ambas subregiones), con potencial para impulsar la conectividad e integración regional.

⁶¹ Los Consejos Comunitarios y pueblos indígenas en cumplimiento de sus funciones generan dinámicas propias, asociativas y espacios interétnicos para proteger los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y hacen de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

⁶² El 28.6% de la población está en miseria; y el 62.5% de la población tiene NBI. (DNP – DDS)

⁶³ Cifras 2009. (DNP- DDTs)

⁶⁴ El 80% de los municipios son prestadores directos de acueducto y alcantarillado.

Figura II-12. Zona Pacífico e insular

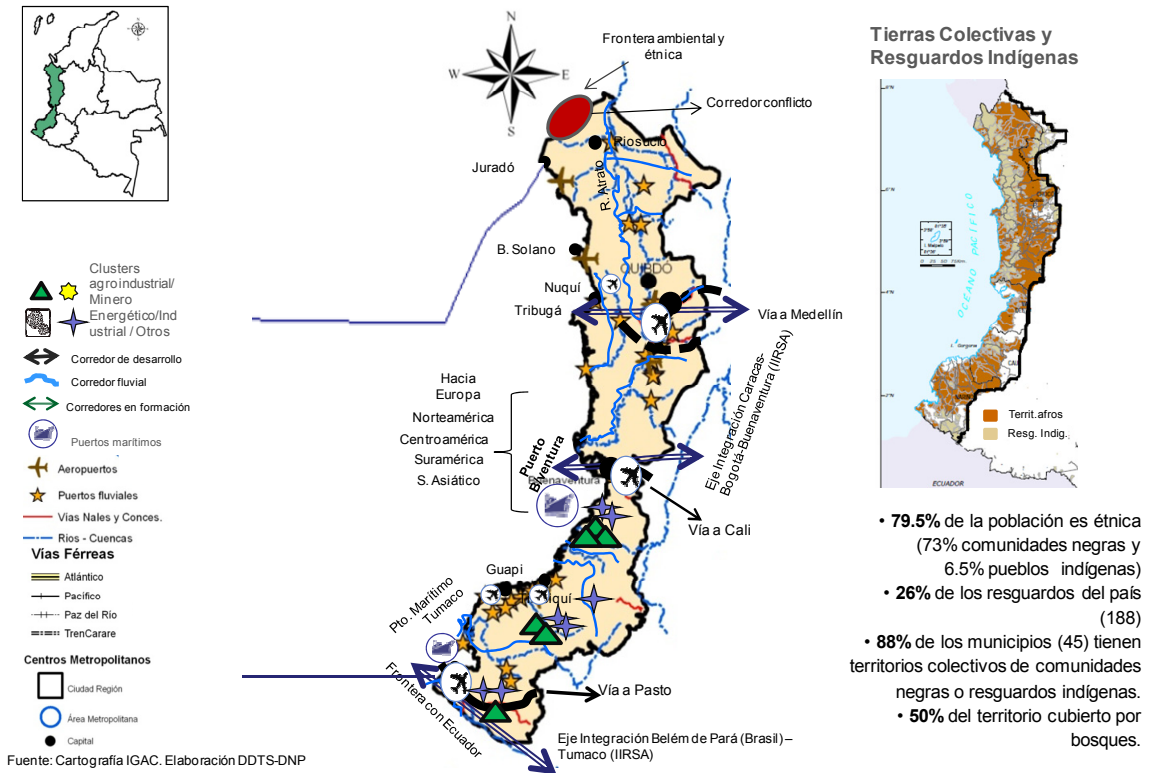
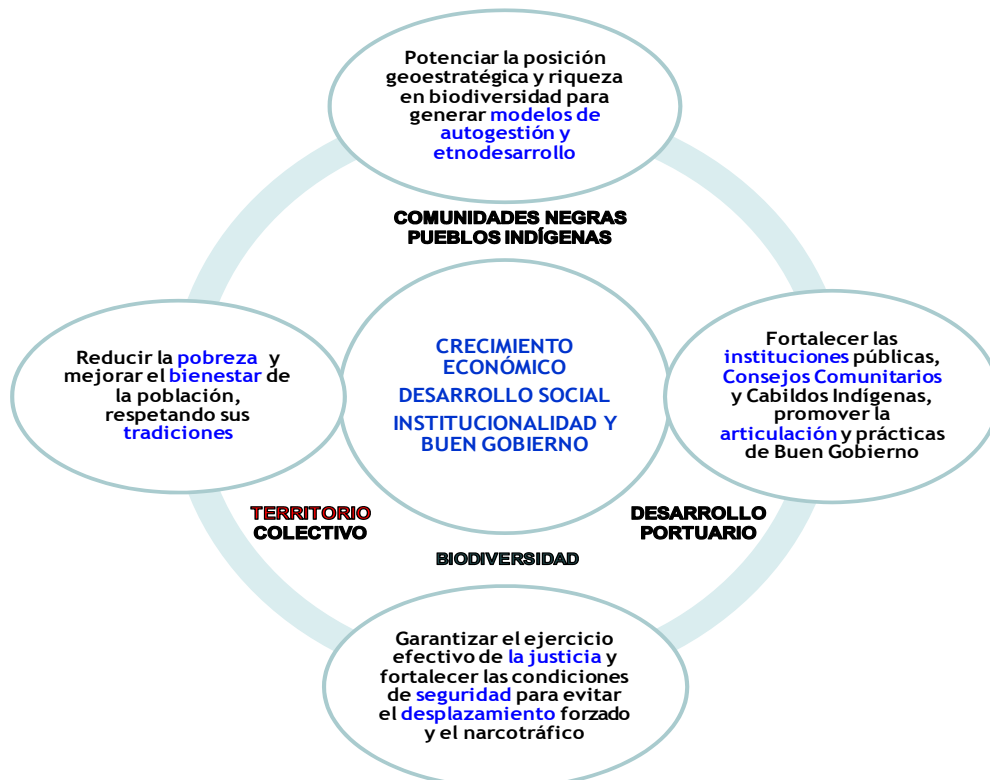


Figura II-13. Objetivos de la Zona Pacífico e insular



Lineamientos Estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	<ul style="list-style-type: none"> Integración al interior de la zona, con el resto del país y con la cuenca del Pacífico a través del desarrollo de infraestructura y logística, aprovechamiento de las vías fluviales y marítimas, generando corredores de desarrollo con el fin de promover encadenamientos productivos, iniciativas de etnodesarrollo local, aprovechando cultura y vocación ambiental, los recursos mineros y naturales y fortaleciendo las relaciones comerciales subregionales, regionales, nacionales e internacionales. Desarrollo de líneas de investigación y capacidad de innovación para generar competitividad y patentar productos propios de la biodiversidad regional, garantizando la protección al conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad y los derechos de sus titulares, vinculando universidades y centros de investigación, especialmente los regionales. Articulación armónica del desarrollo portuario de Buenaventura y Tumaco, con el entorno urbano y regional para generar crecimiento y equidad territorial. Ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos marítimos de Buenaventura y Tumaco, e implementación de nuevas tecnologías para generar una mayor eficiencia portuaria.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> Priorización de la oferta social de superación de la pobreza para llevar como mínimo al promedio nacional los indicadores de calidad de vida y vinculación del sector empresarial y portuario a la superación de la pobreza mediante prácticas de responsabilidad social, negocios inclusivos y generación de formas asociativas entre los diferentes grupos de comunidades. Fortalecimiento de las rutas para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, enfatizando el restablecimiento de oportunidades económicas y sociales, la restitución de tierras e implementando los programas de garantías y planes específicos pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Aprovechamiento de la riqueza cultural y étnica a través de la promoción de políticas para el reconocimiento de la identidad étnica y cultural, y la implementación de programas para aprovechar el talento en las artes, los deportes y la lúdica. Fortalecimiento de las funciones urbanas para el desarrollo regional de Quibdó, Buenaventura y Tumaco como ciudades líderes regionales.
Institucionalidad y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Generación y fortalecimiento de capacidades para la gestión estratégica de proyectos, formación de ciudadanía, fortalecimiento organizaciones étnicas y desarrollo efectivo de la prestación de servicios básicos. Concertación de un acuerdo Nación–Región (proyectos estratégicos para el desarrollo de la Región y el país), aprovechando posición geoestratégica, ambiental, fronteriza y marítima. Promoción de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y ordenamiento territorial como estrategia para el control y la reducción de posibles impactos asociados a amenazas sísmicas, tsunamis y a la minería ilegal.

C. Retos del desarrollo regional

La incorporación del enfoque regional en la planificación del país es un proceso gradual que implica retos de política de corto, mediano y largo plazo. A continuación se presentan algunos de ellos.

1. Retos de corto y mediano plazo (Cuatro años)

- Facilitar la coordinación y articulación de acciones e inversiones sectoriales en el territorio, con el fin de estructurar programas y proyectos integrales que atiendan las particularidades regionales y promuevan el desarrollo endógeno.
- Orientar los presupuestos de inversión anual, focalizando el gasto público en las regiones de menores condiciones para elevar la calidad de vida de la población y movilizar sus capacidades de desarrollo; para ello, se acordarán criterios y ajustes institucionales y normativos que permitan que el Presupuesto General de la Nación atienda las políticas y estrategias de desarrollo regional.
- Disminuir las brechas regionales institucionales, a través de asistencia técnica diferenciada. Para ello, se diseñará e implementará un programa nacional de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales.
- Promover la conformación de corredores y áreas de desarrollo territorial, alrededor de macroproyectos de inversión que faciliten la articulación pública y privada y potencien las capacidades de desarrollo local, consolidando los avances de las comisiones regionales de competitividad en el marco del Sistema Nacional. Se promoverán, entre otros, la Mojana, la Atillanura y el Pacífico.
- Estructurar un sistema de indicadores que permita el análisis y la planificación con enfoque territorial, así como su seguimiento y evaluación.
- Brindar lineamientos estratégicos regionales para articular los planes de desarrollo de las entidades territoriales con las políticas nacionales.

2. Retos de largo plazo (Más de cuatro años)

En el largo plazo, se espera que el enfoque regional se convierta en una práctica permanente de la planificación y de formulación de los presupuestos públicos en el país. De tal manera que:

- La formulación y distribución del presupuesto incorpore criterios regionales.
- Exista una institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas.
- Las estrategias de desarrollo regional conduzcan a acelerar la convergencia regional en la calidad de vida de la población y en las condiciones de desarrollo local y regional.
- Ampliar la conectividad y comunicación local y regional para reducir las distancias económicas y sociales y mejorar la movilidad intra e interregional.
- Se consolide un sistema urbano regional, articulado mediante una red de corredores y áreas de desarrollo territorial.

D. Estrategia, ruta y esquema operativo para conformar corredores y Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)

1. Estrategia

La estructuración del sistema urbano regional a partir de corredores y áreas de desarrollo territorial se soporta en la articulación intra e interregional y busca generar un mayor crecimiento incluyente para reducir las disparidades de desarrollo locales y regionales

En este sentido, la consolidación y/o formación de estructuras territoriales regionales, tipo corredores de desarrollo, *clusters* territoriales, red de ciudades, ciudades región, demanda procesos de planificación y gestión territorial que requieren acciones continuas durante más de un periodo de gobierno.

Dichas acciones, en conjunto, deben estar dirigidas a constituir y/o consolidar las centralidades urbanas, e integrarlas regionalmente en red y/o alrededor de macroproyectos, con el fin de reducir las distancias físicas y socioeconómicas y lograr un crecimiento y desarrollo urbano y regional que cohesione territorialmente las regiones a su interior y con el resto del país.

Para lograr este propósito es necesario impulsar estrategias de articulación intra e interregional, buscando estructurar la red de ciudades y que las regiones de mayor desarrollo relativo irradian oportunidades a las demás regiones para inducir un crecimiento nacional más equilibrado.

Los medios, instrumentos y/o procesos que facilitan la articulación regional y la difusión del crecimiento son las redes de infraestructuras y equipamientos, el sistema logístico nacional, la red de ciudades, los encadenamientos productivos, los *clusters* territoriales, las iniciativas regionales y subregionales de desarrollo y de ordenamiento territorial; las agencias de desarrollo local y regional, ADEL y las Comisiones Regionales de Competitividad y las políticas para promover el desarrollo empresarial y territorial.

A través de éstos es posible articular internamente las regiones e integrarlas entre sí, procurando complementariedades para que las regiones con mayores capacidades de desarrollo jalonen a las de menores capacidades, elevando la competitividad y calidad de vida de la población.

Para el efecto, se implementarán estrategias de desarrollo territorial que posibiliten una mayor integración y complementariedad de los principales polos de desarrollo a nivel nacional y difundir el potencial de estos para promover el desarrollo endógeno de las diferentes regiones.

En este contexto, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, constituyendo corredores o áreas de desarrollo, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. Ésta forma de interrelacionar infraestructuras, equipamientos y entorno territorial evita o previene la formación de áreas de enclave y afectaciones ambientales, integrando asentamientos poblacionales y zonas productivas y demás recursos territoriales a la economía nacional y global, estructurando y/o consolidando a la vez la red de ciudades; así mismo es posible reducir los desequilibrios regionales.

La caracterización del país a partir de las seis macroregiones, indica que la Zona Central posee la mayor capacidad de crecimiento y desarrollo y por su localización en el núcleo central del país requiere conectarse nacional y globalmente, procurando a la vez complementariedades con las demás regiones del país y contribuyendo al desarrollo nacional. Además, dicha zona posee las mejores condiciones de competitividad y de articulación interna, mientras que en las demás existen ventajas comparativas económicas desaprovechadas y sus dotaciones para la interrelación son limitadas. Por lo tanto, se propone impulsar una estrategia de articulación regional e interregional que tendrá como pivote a la Zona Central, con el fin de difundir crecimiento y desarrollo interregionalmente. Los ejes de integración entre la Zona Central y las demás zonas y corredores de desarrollo, en formación o potenciales, son los siguientes:

a) Articulación entre las Zonas Central y Pacífico

Integración regional promovida alrededor del Eje de Integración Internacional andino (IIRSA⁶⁵) Caracas, Bogotá, Buenaventura y su sistema logístico. En particular existen dos ejes prioritarios: Cali – Buenaventura y potencialmente, Pereira - Tribugá. El primero permite integrar el potencial industrial y de servicios metropolitanos de Cali, el desarrollo agroindustrial departamental, las capacidades logísticas exportadoras de Buenaventura y las potencialidades económicas y ambientales existentes alrededor de dicho eje, posibilitando un desarrollo más equilibrado y sostenible. El segundo, dará lugar a la integración del país con la zona norte de la región Pacífico y permitirá acceder a un puerto alterno para la conexión con la Cuenca del Pacífico. Complementariamente se contempla la articulación interregional a través del ferrocarril del Pacífico (La Felisa – Buga – Buenaventura)

b) Articulación entre las zonas Centro y Caribe

Articulación promovida alrededor de los ejes nacionales e intrarregionales: Ruta del Sol, Troncal de Occidente, Autopista de la Nueva Independencia, de las Américas y los ríos Magdalena y Cauca. Adicionalmente, se incorporará en esta estrategia el proyecto del sistema ferroviario central para reactivar el servicio de transporte ferroviario de carga y pasajeros desde el centro del país hacia el puerto de Santa Marta y viceversa. Estos ejes permiten vincular más eficientemente el centro del país, por el oriente y occidente, con las zonas portuarias y corredores logísticos central y del Caribe⁶⁶, posibilitando además la comercialización de los recursos marítimos hacia el interior del país, integrar las subregiones norte y sur del Caribe y fortalecer la red de ciudades⁶⁷. El corredor de desarrollo que se podrá formar alrededor de la Autopista de las Américas articulará transversalmente el oriente y occidente de la región Caribe. Se dispone en conjunto de un destacado potencial de comunicación intermodal y de facilidades logísticas que al estructurar la red urbana y facilitar la creación de sistemas productivos agroindustriales, pecuarios y mineros, propicia la competitividad territorial a través de la formación de *clusters* territoriales y rutas turísticas, que reconozcan y resalten la cultura e identidad regional.

⁶⁵ La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio Suramericano.

⁶⁶ Las principales cadenas logísticas que cruzan estas regiones son: flores, cárnicos, textil, confecciones, calzado, marroquinería, vehículos maquinaria y equipos eléctricos, plásticos, siderúrgica, autopartes, electrodomésticos, muebles, farmacéuticos, plaguicidas cuero, pieles, frutas, verduras, lácteos e industria alimenticia.

⁶⁷ La red de ciudades que articula las regiones y genera los flujos de interrelación económica y social está liderada por Bogotá como metrópoli nacional, Medellín metrópoli regional al occidente, Bucaramanga al oriente y las capitales departamentales de la región, comandadas por Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

Por otra parte, las principales centralidades urbanas se localizan al norte de la región Caribe y tienden a estructurar un corredor de desarrollo costero con tendencia a la formación de una región metropolitana a partir de tres centros principales: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. De manera similar, los corredores que unen la región con el centro del país favorecerán el fortalecimiento de las funciones urbanas de las ciudades localizadas en los “sures” de la región⁶⁸ y permitirán aprovechar el potencial agropecuario y agroindustrial de dichas zonas.

El Caribe se destaca además por poseer procesos de articulación y desarrollo subregional, derivados de iniciativas de desarrollo y ordenamiento territorial motivadas por i) propósitos de prevención y atención de riesgos naturales, ii) manejo y aprovechamiento de ecosistemas estratégicos, iii) búsqueda de la paz y consolidación democrática, iv) iniciativas de ordenamiento político administrativo. Entre las iniciativas cabe mencionar el proceso adelantado para el desarrollo sustentable de la Mojana⁶⁹, el desarrollo del Golfo de Morrosquillo, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y Montes de María; el proyecto de creación del Departamento de la Depresión Momposina y la creación de la Región Caribe, como entidad territorial. Estas iniciativas requieren enmarcarse en una estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial que fomente la integración al interior de la región y con el resto del país, de manera que se eleve el crecimiento económico y se reduzcan las desigualdades.

c) Articulación entre las zonas Centro y Amazorinoquia⁷⁰

Para plantear su articulación se pueden contemplar dos zonas diferenciadas: la de conservación ambiental y la de colonización reciente y frontera agrícola. La articulación regional a través del eje vial de integración Bogotá – Villavicencio - San José de Guaviare, se impulsará previendo evitar la expansión de la frontera hacia la Amazonía y promoviendo la competitividad territorial a través de la formación de encadenamientos productivos agroindustriales y de rutas ecoturísticas. La articulación con la frontera trinacional se realiza facilitando el transporte aéreo entre el centro del país y Leticia y su área de influencia inmediata, impulsando además la integración fronteriza y fortaleciendo el rol funcional de Leticia como ciudad binaria (Leticia-Tabatinga) y centro subregional internacional, sobre el corredor de desarrollo Suramericano que se proyecta alrededor del Eje de Integración Belém de Pará (Brasil) - Tumaco, que busca articular el océano Atlántico con el Pacífico.

d) Articulación entre las zonas Centro y Nororient

Articulación promovida principalmente a través de dos troncales: i) Bogotá - Tunja - Bucaramanga - Cúcuta y ii) el Eje IIRSA Caracas - Arauca -Yopal - Villavicencio - Bogotá – Buenaventura, en el

⁶⁸ El desarrollo regional de la Costa Caribe se ha concentrado mayoritariamente en la franja costera y la mayoría de las capitales departamentales están localizadas próximas a la costa, encontrándose extensas zonas al sur de la región distanciadas de las zonas de mayor desarrollo relativo y precariamente comunicadas.

⁶⁹ Para promover el desarrollo de esta región se cuenta con una propuesta de Plan de Acciones Prioritarias, elaborada con la participación de las administraciones departamentales y municipales de la región. Recientemente el Gobierno Nacional creó una gerencia público – privada, que con el apoyo técnico de la FAO y de los Ministerios de Hacienda, Transportes, Desarrollo Rural y la coordinación del DNP están elaborando un plan de acción.

⁷⁰ La región Amazorinoquia comprende la selva de transición entre la Orinoquia y la Amazonia, la mayor extensión del espacio amazónico y el área de frontera terrestre más extensa y abierta que cuenta Colombia con Brasil y Perú. Es un territorio con vocación de conservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, pulmón de la humanidad

tramo de la Autopista Marginal de la Selva o del Llano, proyectada para conectarse con el Pacífico y hacia el sur del país a través de La Uribe, Meta.

El corredor de desarrollo del primer eje avanza desde la zona Central⁷¹ y requiere promoverse especialmente en la articulación del departamento de Santander con Norte de Santander, fortaleciendo así la integración de Cúcuta como principal centro metropolitano fronterizo del nororiente. El eje Arauca – Yopal, Villavicencio – Bogotá es importante contemplarlo en dos tramos, la conexión del departamento de Arauca a través de la Transversal Corredor Fronterizo del Oriente Colombiano (Tame – Arauca), que requiere mejoramiento y mantenimiento para promover los potenciales agropecuarios de las zonas aledañas, y el tramo Yopal - Villavicencio (piedemonte llanero) en el que está surgiendo una red de ciudades menores que está dotando de funciones urbanas de apoyo al desarrollo rural y regional de este corredor, sustentado por una base económica petrolera y por el surgimiento de iniciativas agroindustriales y pecuarias que están creando condiciones para el desarrollo local y la competitividad. Adicionalmente es importante desarrollar el eje Villavicencio – Puerto López - Río Meta, como parte del Eje andino IIRSA, que busca conectar el océano Atlántico y Pacífico, por Venezuela y Colombia, a través de los ríos Orinoco y Meta y de la transversal Puerto Gaitán – Villavicencio – Bogotá – Buenaventura. Este eje tiene especial importancia porque posibilita además conectar nacional e internacionalmente la zona agroproductiva de la Altillanura.

e) Articulación entre las zonas Central y Sur

Articulación promovida hacia la zona intermedia sur a través del ramal sur de la autopista Bogotá – Buenaventura (Espinal - Neiva - Pitalito - Florencia - Mocoa - San Miguel). Fortalece el corredor de desarrollo y red de ciudades hasta el Macizo Colombiano y afianza la integración con la frontera ecuatoriana, contribuyendo además a la consolidación de la gobernabilidad y creación de condiciones favorables para la competitividad regional, aprovechando los recursos minero energéticos (petróleo – gas), la riqueza hídrica y biodiversidad y los potenciales agropecuarios y forestales. Además se contempla el aprovechamiento económico de los atractivos turísticos y cultura étnica facilitando la formación de la ruta entre La Plata - Popayán y San Agustín.

En la parte occidental de la zona Sur se fortalecerá el corredor de desarrollo alrededor de la vía Panamericana, especialmente el trayecto Popayán – Pasto – Ipiales, promoviendo así la integración nacional de la economía andina del sur del país y consolidando el papel funcional regional de Pasto e Ipiales en la zona fronteriza.

Además, se requiere fortalecer el eje Puerto Asís –Mocoa – Tumaco, como parte del Eje de Integración Amazónico, que en el futuro espera conectar el Atlántico con el Pacífico, y como estrategia para el desarrollo y control fronterizo con Ecuador.

2. Ruta para promover corredores y áreas de desarrollo territorial

La conformación de corredores y áreas de desarrollo territorial como los descritos anteriormente tienen el potencial para constituirse no solo en ejes de integración espacial sino también en

⁷¹ Existe una red de ciudades y facilidades logísticas sobre el trayecto Cundinamarca, Boyacá, Santander que ha propiciado desarrollos industriales, agroindustriales y turísticos.

plataformas impulsoras de un mayor crecimiento regional y desarrollo equilibrado y sostenible, así será posible alcanzar los siguientes objetivos:

- Integración de las principales centralidades del país (Bogotá – Medellín y Cali), buscando complementariedades económicas competitivas, impulsando el desarrollo de subregiones alrededor de los ejes para reducir los desequilibrios.
- Integración del interior del país y la zona occidental con los puertos y zonas fronterizas de acceso a mercados internacionales como la Cuenca del Pacífico, Cuenca del Caribe y Suramérica.
- Articulación de regiones de mayor y menor desarrollo relativo para promover desarrollo más equilibrado y aprovechar complementariedades.
- Integrar la gran densidad urbana - regional del centro del país con las zonas periféricas, procurando dos objetivos complementarios: facilidades y reducción de los costos de exportación y, simultáneamente, el desarrollo de las zonas intermedias, propiciando encadenamientos productivos y el desarrollo endógeno territorial de las zonas aledañas.
- Articulación y aprovechamiento de zonas con gran potencial productivo (ejemplo: Altillanura)

La selección de los corredores y áreas de desarrollo territorial que se promoverán para alcanzar dichos propósitos se realizará teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes componentes para estructurar la estrategia de manera integral:

1. La existencia de macroproyectos de infraestructura y equipamientos con elevado impacto regional y que se podrán constituir en ejes de integración entre centros y zonas de interés económico, social y ambiental (Redes viales, ferrovías, infraestructuras, transportes, comunicaciones, redes logísticas, hidrovías, etc.)
2. Las dinámicas de formación de corredores y de procesos urbano -regionales existentes y potenciales.
 - Corredores de desarrollo, entre ellos: Bogotá-Tunja-Sogamoso; Manizales-Cartago; Cartago-Cali, Cali-Buenaventura; Cali-Popayán; Medellín-Urabá; Cartagena-Barranquilla-Santa Marta; Bogotá-Buenaventura; Bogotá-Villavicencio; Piedemonte llanero (Marginal de la selva) – Arauca; Villavicencio – Puerto López - Puerto Carreño (por el río Meta).
 - Procesos metropolitanos, institucionalizados y de hecho.
 - Iniciativas de ciudad región o regiones metropolitanas, entre ellos Eje Cafetero, Región Capital, Región Metropolitana Costa Caribe.
 - Procesos subregionales de desarrollo sustentable e integración regional, entre ellos, La Mojana⁷², Montes de María, Magdalena Medio.
3. La red de conglomerados urbanos con capacidad funcional para proveer servicios y equipamientos en el área de influencia de los ejes de integración.
4. Las iniciativas de procesos productivos y encadenamientos económicos existentes y posibles de desarrollar en el área de influencia del eje.

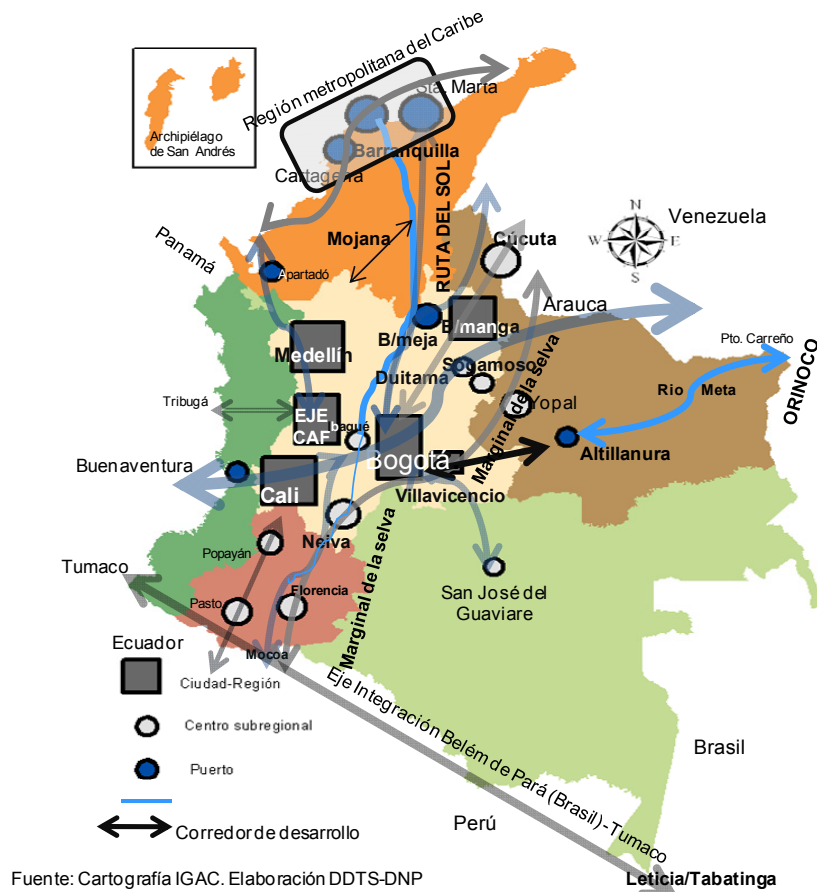
⁷² Para atender los problemas estructurales de la Mojana y lograr su desarrollo sostenible la Gerencia público – Privada constituida por el Gobierno Nacional promoverá el diseño e implementación de un proyecto estratégico territorial, vinculando a los gobernadores, alcaldes, organizaciones y pobladores de la zona.

5. Los programas y proyectos impulsados por las entidades territoriales, las comisiones regionales de competitividad, o las agencias de desarrollo local o regional que se localizan alrededor de los ejes de articulación.
6. La definición del área de influencia directa del eje de desarrollo para conformar el área de desarrollo territorial.

Finalmente, estos componentes harán parte de planes estratégicos que se promoverán para los corredores o áreas de desarrollo territorial y que se constituyen en el instrumento que permite la articulación de acciones sectoriales, públicas y privadas derivadas de los componentes anteriores, buscando estructurar proyectos integrales de desarrollo regional y la unión de acciones de actores de las principales organizaciones públicas y privadas, en función de propósitos de desarrollo, con visión de largo plazo.

Así mismo, dicho proceso, se constituye en la base para generar acuerdos o convenios plan entre el gobierno nacional y las entidades territoriales.

Figura II.14. Conformación de corredores de desarrollo territorial a partir de ejes de articulación



La promoción de corredores y áreas de desarrollo territorial es una iniciativa congruente con los postulados del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 058/10-C, presentado al Congreso de la República por el Gobierno Nacional el 23 de agosto de 2010. En este proyecto se proponen una amplia gama de posibilidades de establecer esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados, alrededor de proyectos integrales y estratégicos de propósito común, de alcance regional y nacional con el fin de atender fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano regional, y de desarrollo fronterizo y costero.

Los esquemas asociativos incluyen las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y/o territorios indígenas. Estos esquemas constituyen un instrumento de promoción de la unión de esfuerzos no solo entre el sector público, sino de éste con el sector privado, para de esta manera generar alianzas y sinergias para el desarrollo alrededor de proyectos integrales estratégicos como los que se estarían promoviendo mediante la conformación de corredores y áreas de desarrollo alrededor de ejes de integración.

Así mismo el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 058/10-C contempla la figura del convenio o contrato-plan como el instrumento que permite la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo regional.

3. Esquema operativo

Contar con un sistema urbano regional articulado a partir de corredores y áreas de desarrollo territorial, implica desarrollar un proceso de coordinación institucional entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, que permita integrar los diferentes componentes de la estrategia, a través de un **Programa Nacional para la formación y/o consolidación de corredores y áreas de desarrollo territorial**, mediante el cual se definan los componentes, las fases, recursos e instrumentos para promover e integrar corredores y áreas de desarrollo territorial. Una fuente posible para financiar este Programa puede provenir de los recursos del Sistema General de Regalías (Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 aprobado en plenaria del Senado, el 12 de octubre de 2010), en el cual se establece un fondo de desarrollo regional, cuya finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo (artículo 2º).

Metas de proceso

1	Un documento con el diseño de un Programa de creación y fortalecimiento de corredores y áreas de desarrollo territorial
2	Tres documentos con propuestas para la estructuración de corredores y áreas de desarrollo en: <ol style="list-style-type: none"> 1. Región de La Mojana: corredores alrededor de la infraestructura vial: Caucasia-Nechí-Achí-Magangué y San Marcos-Achí-La Gloria. 2. La Altillanura: corredor alrededor de la infraestructura vial: Villavicencio-Puerto López y del Río Meta. 3. Región Pacífico: corredor alrededor de la infraestructura vial: Cali-Buenaventura.

III. Crecimiento sostenible y competitividad



Entre 2004 y 2007, la economía colombiana creció a las tasas más altas de las últimas tres décadas. Más importante aún, el crecimiento promedio entre 2000 y 2009 (4.01 por ciento por año) es el mayor desde la década de los setenta, cuando la economía creció 5.8 por ciento por año. En la pérdida de dinamismo económico de las últimas dos décadas del siglo pasado está, sin duda alguna, la presencia devastadora del narcotráfico y la consolidación de grupos armados ilegales y terroristas en extensas regiones del país. La falta de dinamismo económico también está asociada, como ya se indicó, a una economía poco innovadora, y que, a pesar de las reformas económicas de principios de los noventa, continuó siendo relativamente cerrada en comparación con otros países de la región.

La debilidad del crecimiento económico potencial también ha estado asociada históricamente al rezago en la provisión de bienes públicos esenciales (como la infraestructura) y a otros factores como la baja profundización financiera, o el insuficiente desarrollo de competencias laborales que afectan la competitividad de la economía, y sin los cuáles la iniciativa privada difícilmente se materializa en la creación de riqueza y de mayor valor agregado.

Colombia necesita garantizar una tasa de crecimiento potencial de 6 por ciento o más de manera sostenida y sostenible social y ambientalmente. Para lograrlo se requiere por lo tanto avanzar en tres ejes fundamentales: 1) la innovación; 2) la política de competitividad y de mejoramiento de la productividad; y 3) la dinamización de sectores “locomotora” que a través de su impacto directo e indirecto lideren el crecimiento y la generación de empleo.

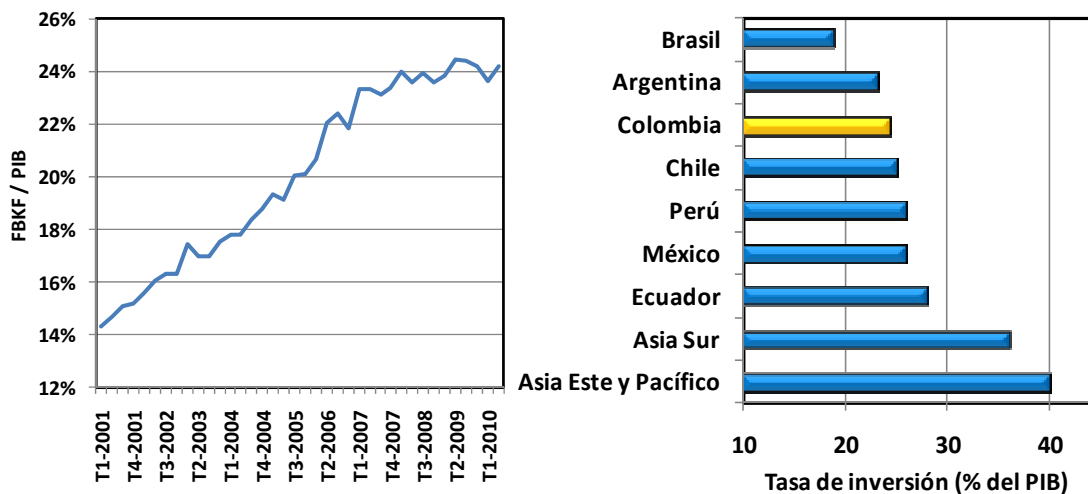
La innovación constituye el mecanismo óptimo para garantizar la competitividad de un país en el largo plazo y asegurar que el crecimiento económico sea sostenible. En un mundo altamente globalizado, la búsqueda permanente de alternativas para producir más y mejor con menos recursos es un factor crítico que impulsa el crecimiento económico de los países y permite transformaciones económicas de largo alcance.

El segundo componente es una política integral de competitividad que permita a las empresas ser más competitivas en los mercados internacionales, y cuyo objetivo es aumentar la productividad e incrementar la tasa de inversión de la economía a cifras por encima de 30% (ver figura 2.0.1).

Generar un entorno de competitividad para el desarrollo empresarial comienza por la formalización de los trabajadores y las empresas. Está demostrado que los trabajadores formales

son entre cinco y siete veces más productivos que los trabajadores informales. Así mismo, se reconoce que el potencial de crecimiento de las empresas informales es prácticamente nulo por no tener acceso a crédito formal y al no contar, por lo general, con trabajadores bien calificados.

**Figura III–1. Tasa de inversión -evolución y comparación internacional (2008)-
(% del PIB)**



Fuente: DANE, Banco Mundial (World Development Indicators 2010), cálculos propios

Adicional a la formalización, el crecimiento de la productividad de las empresas se multiplica en la medida en que exista en entorno de competitividad adecuado, reflejado en: un sistema financiero desarrollado, una regulación sencilla y un entorno de negocios que sea amigable a los negocios y que facilite los procesos de internacionalización de las empresas, una población educada según las competencias laborales que demande el sector productivo, y un fácil y adecuado acceso a tecnologías locales y extranjeras, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones. También es crucial para la competitividad de las empresas que los servicios de transporte y de logística sean de calidad y cumplan con los estándares internacionales.

En definitiva, el propósito es implementar políticas para aumentar la competitividad de la economía y la productividad de las empresas, en especial en aquellos sectores con alto potencial de impulsar el crecimiento económico del país en los próximos años. En este sentido, se han definido cinco “locomotoras de crecimiento” que son: nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero-energético.

Por definición, las locomotoras son sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía. Encontramos que el sector minero-energético, la vivienda y la infraestructura de transporte ya son sectores con motores prendidos y avanzando a un ritmo mayor que los demás, aunque algunos con más impulso que otros. Las locomotoras que están calentando motores para realmente arrancar con fuerza son los sectores basados en la innovación. Finalmente, el sector agropecuario es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial.

Se estima que, en los próximos cuatro años, las cinco locomotoras incrementarán el crecimiento económico del país en 1,7 puntos porcentuales por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca 1,2% y la indigencia en cerca de 1,0%, y adicionalmente disminuirán la tasa de desempleo

en 26 puntos básicos por año. Ahora bien, no todas las locomotoras tienen un impacto equivalente sobre estos indicadores. Unas locomotoras son más intensivas en empleo o en capital, otras impactan en mayor medida a la población más pobre, y otras son más susceptibles de crecer a grandes velocidades por causa, por ejemplo, de cambios de coyuntura en el panorama internacional. Por lo tanto, sin desconocer los demás efectos económicos y sociales que estos sectores generan, cada locomotora cumplirá un propósito especial en el desarrollo económico y social del país de los próximos años.

- Los sectores basados en la innovación son símbolo de nuestra visión de futuro, nuestra apuesta hacia un mayor desarrollo, y nuestra firme ambición de competir a la par con países de mayores ingresos en los mercados internacionales, tanto con bienes y servicios de alto valor agregado, como a través de la generación de nuevas tecnologías y conocimiento. Las empresas, sectores, cadenas productivas y países con mayor capacidad de innovación son precisamente los que alcanzan un mayor crecimiento económico sostenido y potencial hacia el futuro.
- El sector agropecuario refleja nuestro deseo y compromiso de aprovechar la riqueza y el enorme potencial del campo colombiano para dar un verdadero salto económico y social en las zonas rurales del país a través de la generación de empleo formal y el desarrollo de emprendimientos exitosos. Considerando el incremento previsto de la demanda mundial de alimentos y las perspectivas de precios altos de *commodities* para las próximas décadas, sumado a las ventajas comparativas que tiene Colombia en este sector, es indudable que nos encontramos ante una oportunidad que no podemos desaprovechar. El paso siguiente será convertir estas ventajas comparativas del campo colombiano en ventajas competitivas, y de esta manera transitar hacia un sector agropecuario de talla mundial que conduzca a más empleo y menor pobreza para la población rural.
- La construcción constituye nuestra gran apuesta de aprovechar el incremento en la demanda de vivienda que se genera con el dinamismo económico, para impulsar la generación de empleo, especialmente en las zonas urbanas del país. Así mismo, el sector de vivienda, dados sus eslabonamientos con múltiples y diversas actividades económicas, tiene el potencial de dinamizar la economía e impulsar el crecimiento y la generación de empleo de manera casi transversal. Lo anterior, sin dejar de mencionar el impacto social que implica para los hogares colombianos contar con más y mejores condiciones de habitabilidad.
- La identificación de la infraestructura de transporte como locomotora estratégica de crecimiento es un reflejo de nuestra obligación y deuda con la población y el sector productivo de unir el territorio y llevar, con mayor seguridad, prontitud y a menores costos, los productos y las ideas de los colombianos al resto del país y al mundo. El impulso a la locomotora de transporte no solo genera empleo, dinamiza la economía y fortalece la competitividad del sector productivo en los mercados internacionales, sino también mejora la disponibilidad, calidad, y precio de los bienes y servicios que consume la población. Al disminuir los costos de transporte, se reducen los precios de los alimentos y bienes básicos, generando de esta manera un impacto social y regional de gran importancia.
- El sector minero-energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar nuestra riqueza de recursos naturales para generar mayor equidad social, regional e inter-generacional. Es nuestra gran apuesta de utilizar con responsabilidad estos recursos no renovables para establecer un entorno de estabilidad, desarrollar actividades de valor agregado en torno a las actividades minero-energéticas y promover fortalezas competitivas en

los sectores transables no mineros. Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años.

Ahora bien, para que las cinco locomotoras realmente lideren el crecimiento económico de Colombia en los próximos años y produzcan impactos significativos en el empleo, será necesario consolidar los eslabonamientos de estos sectores con “los vagones del tren”. En especial, con los sectores de servicios –comercio, transporte, sector financiero, entre otros-, que concentran el 60% del empleo total del país. A modo de ejemplo, para demostrar el potencial impacto que pueden generar estos eslabonamientos, se encuentra que el sector de vivienda se interrelaciona con 32 actividades económicas, y en la cadena de petróleo se identifican hasta 38 bienes y servicios conexos⁷³.

Finalmente, el entorno de competitividad que enmarca el crecimiento económico se debe fundamentar en la sostenibilidad ambiental. Es necesario, para nuestro bienestar y como responsabilidad con las futuras generaciones, hacer compatibles la agenda productiva y la agenda ambiental y armonizar el desarrollo productivo con la preservación del medio ambiente. Lo anterior es especialmente relevante en sectores estratégicos para el país como el agropecuario, el minero-energético y el sector de vivienda.

A. Innovación para la prosperidad



La innovación constituye el mecanismo óptimo para garantizar la competitividad de un país en el largo plazo y asegurar que el crecimiento económico sea sostenible. En el caso de los Estados Unidos, la innovación explica una tercera parte del crecimiento de la productividad del trabajo en la segunda mitad del siglo XX (la acumulación de capital da cuenta del 60%).

En la actualidad, Colombia evidencia un rezago considerable frente a países de características similares en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. A modo ilustrativo, la inversión total en investigación y desarrollo en Colombia es de 0,2% del PIB, un nivel muy bajo en comparación con países como Argentina, que invierte 0.5%, Chile 0.7%, Brasil 0,8% o Corea del Sur 3,2%.

⁷³ Fuente: CRU Strategies, Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANDI (2009): “Oportunidades de la cadena de hidrocarburos para la industria nacional 2009-2020”.

Innovar no sólo significa desarrollar nuevos productos y transformar los productos existentes. Consiste en crear nuevas formas de producir, entregar, comercializar y vender, logrando, en última instancia, generar valor agregado a través de toda la cadena productiva. Hay que entender que la innovación y la inversión en investigación y desarrollo no son exclusivas a un sector. Por lo contrario, deben ser parte vital de todos los sectores y hacerse extensivos a todos sus eslabonamientos.

Ahora bien, la innovación no solo aplica a las actividades productivas. Es, por lo contrario, una pieza central en todas las esferas del desarrollo, incluyendo el desarrollo social o el Buen Gobierno. En este sentido, para que la innovación permee todo el universo económico y social, es necesario potenciar los habilitadores y los movilizadores de la innovación.

Figura III-2. La innovación para la prosperidad



Los habilitadores de la innovación se potencian en la medida en que se aborden algunos retos como son: el fortalecimiento de los esquemas de protección a la propiedad intelectual, el acceso y la diversificación de instrumentos financieros, el mayor y mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el fortalecimiento de un sistema de educación superior con pertinencia, la promoción de esquemas de asociatividad empresarial en torno al desarrollo de *clusters* basados en la innovación, y la consolidación de alianzas productivas regionales y locales entre empresas, universidades y entidades del Estado.

Los movilizadores, es decir los actores del sector privado que llevan a cabo la innovación, serán impulsados en la medida en que se genere una cultura de la innovación en toda la sociedad. Para este fin, es requisito fundamental proveer un entorno regulatorio que promueva la competencia de todos los mercados, y que incentive la creación de empresas y el desarrollo de negocios, pero que también facilite el cierre de los mismos. Una política exitosa de emprendimiento no debe castigar el fracaso sino promover el aprendizaje del mismo. Los emprendedores innovadores requieren la flexibilidad suficiente para rápidamente culminar negocios que no despegan. De esta manera se genera un entorno empresarial dinámico que asegura que las empresas productivas e innovadoras permanecen en el mercado y las improductivas salen o se desplazan hacia otras actividades.

1. Innovación y emprendimiento empresarial

a) Diagnóstico

Cuando el emprendimiento se entiende solamente como un mecanismo para la creación de empleo o de auto empleo se está ignorando el papel que éste tiene en una economía que busca estar conducida por la innovación. El emprendimiento por oportunidad provee a las economías la posibilidad de convertir ideas en productos y servicios y a su vez en empresas⁷⁴. Adicionalmente, el surgimiento de este tipo de empresas promueve la productividad debido a que presiona a las empresas ya establecidas a realizar cambios que les permitan responder a la competencia de nuevos participantes en el mercado.

Según el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) el 10% de los emprendedores colombianos utilizan tecnologías con menos de un año de existencia; menos del 10% de emprendimientos cuentan con posibilidades de penetración significativa en los mercados; y el 30% consideran que su producto es nuevo y no tiene muchos competidores⁷⁵. Respecto a las características de la población involucrada en el proceso emprendedor, por edad se observa que la población entre los 25 y 44 años tiene mayor propensión a involucrarse en el proceso de creación de una nueva empresa, mientras por nivel educativo los bachilleres son quienes reportan el mayor número de emprendimientos. Sin embargo, los estudiantes de posgrado son quienes realizan emprendimientos de mejor calidad, pues la mayoría de éstos están motivados por oportunidad (90,5%) y no por necesidad (ver figura.c.1).

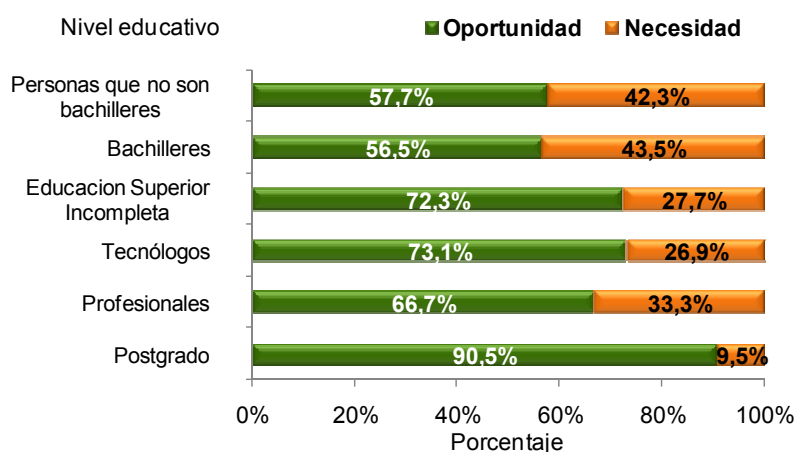
Las principales barreras para el desarrollo de emprendimientos por oportunidad son la ausencia de productos y servicios diferenciadores y la escasez de recursos para el financiamiento en las etapas tempranas, especialmente los de capital semilla. Los esfuerzos realizados durante los últimos años para superar estas barreras han resultado escasos, aislados y de bajo impacto en la generación de una dinámica propia y continua en la creación de empresas innovadoras.

La política para los emprendimientos por oportunidad está conformada por dos lineamientos: i) Fomentar fuentes alternativas de financiación para las nuevas empresas por oportunidad y ii) Fortalecimiento institucional de la industria de soporte. En su adecuada coordinación jugará un rol fundamental el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁷⁴ Éste se diferencia del emprendimiento por necesidad que surge cuando una persona o un grupo de personas inician una nueva actividad empresarial como mecanismo de autoempleo. En este tipo de emprendimiento no hay una identificación de un nuevo producto o servicio.

⁷⁵ Este nivel es bajo en comparación con otros países de la región como Chile (47%), Uruguay (43%) y Argentina (40%).

Figura III-3. Motivación para la creación de empresas según nivel educativo



Fuente: GEM Colombia, 2009

b) Lineamientos estratégicos

1. Fomentar fuentes alternativas de financiación para las nuevas empresas por oportunidad

La dificultad para obtener financiamiento en las etapas tempranas del proceso empresarial incide negativamente en el tamaño inicial y el nivel tecnológico que incorporan los emprendimientos. El estudio *Desarrollo Emprendedor* realizado por el BID en el año 2005, muestra que la principal fuente de capital semilla para la creación de empresas en América Latina proviene de ahorros propios y del apoyo financiero brindado por familiares y amigos. Adicional a esta situación, el hecho de que la dinámica de los emprendimientos por oportunidad requiera ciclos de inversión recurrente y de mayor tamaño mientras madura, hace que el crédito no sea el mecanismo de financiamiento más idóneo para este tipo de emprendimientos.

A nivel internacional se ha identificado a la industria de capital privado como el mejor mecanismo para financiar empresas con potencial real de expansión y de penetración en los mercados. Si bien en Colombia esta industria ha tenido un crecimiento acelerado, en conjunto cerca del 70% de las iniciativas de creación de fondos de capital privado y de los fondos en operación apuntan a realizar inversiones de recursos sólo en empresas en etapas de crecimiento y consolidación⁷⁶

Por lo anterior, en Colombia la oferta de recursos para emprendimientos por oportunidad es limitada y escasa en términos de cobertura y alcance, lo cual demanda esfuerzos del Gobierno en el planteamiento de fuentes alternativas de financiamiento y mecanismos especializados de apalancamiento de recursos en las etapas tempranas. Por lo tanto, se desarrollarán las siguientes acciones:

⁷⁶ Del año 2005 al 2010 creció de 2 a 11 el número de fondos de capital privado en operación y durante 2010 se han identificado 19 iniciativas de capital privado en proceso de conseguir aportes.

a. Incentivar el financiamiento de emprendimientos a través de Ángeles Inversionistas

La promoción de Ángeles Inversionistas como instrumento de financiación de emprendimientos por oportunidad reforzará la participación de recursos de inversión privada en las etapas tempranas del proceso empresarial. Este mecanismo de financiación permitirá a las empresas apalancarse financieramente y recibir además transferencias de conocimiento y de experiencia, así como aprovechar las redes de contacto que esta figura provee, reduciendo los riesgos asociados a las iniciativas empresariales incipientes.

Con este objetivo, el Gobierno a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: i) impulsará un programa que financie el diseño y puesta en marcha de redes de Ángeles Inversionistas; ii) establecerá un marco normativo con incentivos tributarios para esta figura de inversión; y iii) proporcionará directrices relacionadas con la organización de las redes para promover buenas prácticas y contribuir con su buen funcionamiento. Estas iniciativas permitirán: i) reducir los costos de transacción para la construcción de las redes, ii) aumentar la formalización de estos mecanismos de inversión, y iii) crear espacios especializados para la evaluación y seguimiento de las inversiones que se realizan.

b. Profundizar la industria de fondos de capital semilla y de riesgo en etapa temprana

La industria de fondos de capital privado ha mostrado avances importantes en los últimos años con las iniciativas públicas de fomento a través del MCIT y la regulación de la administración y gestión de carteras colectivas⁷⁷. No obstante, el avance en este objetivo es aún incipiente frente a los requerimientos de capital y necesidades de inversión en etapas tempranas.

El Gobierno promoverá a través de la Unidad de Desarrollo de Bancóldex la profundización de los fondos de capital semilla para ampliar la oferta recursos de capital dirigidos a apoyar la puesta en marcha de empresas y de los fondos de riesgo para etapa temprana. Adicionalmente, se establecerán los mecanismos de salida de las inversiones realizadas por estos Ángeles Inversionistas y por fondos de capital semilla.

c. Fortalecer el Fondo Emprender (FE)

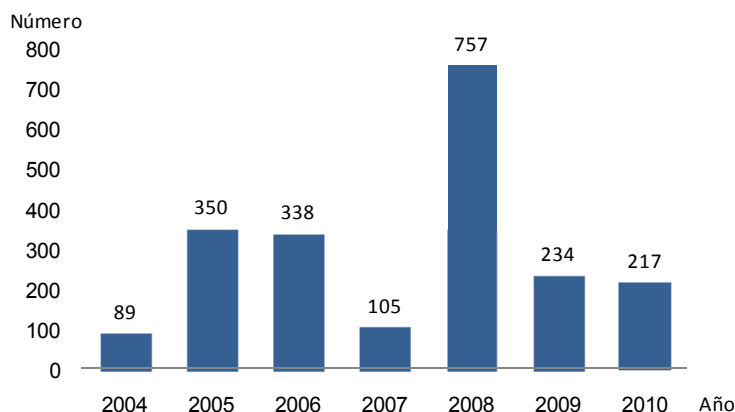
La principal fuente de recursos públicos de capital semilla es el Fondo Emprender, el cual financia la creación de empresas procedentes y desarrolladas por aprendices, practicantes universitarios o profesionales. Actualmente, el reglamento del FE está orientado a estudiantes y egresados de los programas impartidos por el SENA, técnicos, tecnólogos y universitarios que hayan obtenido el título en un período menor a dos años, y de maestría y especialización que hayan obtenido el título en un periodo menor a un año⁷⁸. De esta manera, se restringe la participación de población con amplia experiencia en el sector productivo o con conocimientos adquiridos en un período superior al mencionado.

Desde su creación en el año 2002, el FE ha realizado nueve convocatorias nacionales y 58 convocatorias regionales en asocio con entes territoriales. En total se han cofinanciado 2.135 proyectos con recursos cercanos a los \$117.000 millones de pesos.

⁷⁷ El programa Bancóldex Capital que fue creado en el año 2009, tiene por objeto incentivar la creación de fondos de capital privado que en su mayoría tienen como política realizar inversiones superiores a los \$1.000 millones. El Decreto 2175 de 2007 derogado por el Decreto 2555 de 2010 el cual recoge y reexpide las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores.

⁷⁸ El reglamento vigente del FE está establecido por el acuerdo 0004 de 2009 y la resolución 2510 de 2009 del SENA.

Figura III-4. Empresas creadas por el Fondo Emprender



Fuente: SIGOB con corte a 31 de agosto de 2010

La tasa de mortalidad de los emprendimientos financiados por el FE es del 16.6% y los recursos otorgados se distribuyen de la siguiente forma⁷⁹:

- 770 microempresas de subsistencia⁸⁰ que generan menos de 2 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes \$33 millones por empresa.
- 610 microempresas de acumulación simple⁸¹ que generan entre 3 y 6 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a \$55 millones por empresa
- 158 microempresas de acumulación ampliada⁸² que generan entre 7 y 10 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a \$65 millones por empresa.
- 82 empresas con potencial de crecimiento⁸³ que generan entre 11 y 50 empleos con inversiones promedio del fondo emprendedor correspondientes a \$69 millones por empresa.

La información anterior revela que cerca del 85% de iniciativas apoyadas por el FE corresponden a microempresas que producen bienes o servicios finales con poco valor agregado y generan un número reducido de empleos. Esto es resultado de la naturaleza del otorgamiento de los recursos, donde se priorizan aquellos estudiantes que no cuentan con oportunidades de trabajo y están motivados a adelantar emprendimiento por necesidad.

De acuerdo con lo anterior, es necesario revisar el alcance del FE como fuente principal de recursos públicos para la puesta en marcha de iniciativas empresariales incentivadas por oportunidad con el fin de aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los planes de negocio que

⁷⁹ Información hasta 2008 para 1620 proyectos.

⁸⁰ Microempresas de subsistencia: unidades productivas que no generan excedentes económicos, emplean principalmente mano de obra familiar, no tienen una estructura formal, ni capacidad para capitalizarse, poseen tecnologías simples y producen bienes o servicios de baja calidad.

⁸¹ Microempresas de acumulación simple: unidades productivas que venden productos en mercados locales, usando tecnologías simples, mano de obra familiar o no y generan excedentes económicos insuficientes.

⁸² Microempresas de acumulación ampliada: unidades productivas que venden productos en mercados locales, usando tecnologías mejoradas y mano de obra capacitada que les permiten obtener excedentes suficientes pero reducidos.

⁸³ Empresas con potencial de crecimiento: unidades productivas que generan excedentes en montos suficientes para constituir la principal fuente de ingresos del microempresarios, algunas de estas microempresas cuentan con tecnología moderna.

apoya. Como parte de esta estrategia es conveniente revisar los reglamentos en relación con la focalización actual del programa y los montos máximos de cofinanciación de los proyectos.

Esta estrategia contribuirá a la reducción de la mortalidad de los emprendimientos y a la financiación de iniciativas empresariales por oportunidad y con mayor probabilidad de éxito, en las cuales se introduzcan procesos de innovación y se evidencie un potencial real de crecimiento.

2. Fortalecimiento institucional de la industria de soporte

La infraestructura actual de apoyo al emprendimiento no cuenta con instrumentos adecuados para la creación de empresas con carácter innovador. El instrumento más representativo es el Programa de Apoyo y Fortalecimiento a las Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica del SENA⁸⁴, el cual ha destinado recursos a la asociación y fortalecimiento de incubadoras y a la financiación de emprendimientos presentados por éstas. No obstante, este esquema no ha tenido los resultados esperados en la formulación de proyectos innovadores y en los últimos años, el nivel de ventas de las empresas creadas se ha reducido significativamente, debido en gran parte a que no se cuenta con asesoría calificada ni con un entorno que favorezca el desarrollo de mecanismos especializados.

Experiencias internacionales muestran que los esquemas de aglomeración como los clúster, los centros de asesoría y acompañamiento especializados y la cercanía con las unidades de investigación académica facilita la creación de empresas con carácter innovador. De acuerdo con lo abordado en la locomotora de nuevos sectores basados en innovación, el Gobierno buscará dinamizar la creación de empresas de carácter innovador a través del otorgamiento de incentivos tributarios a los parques tecnológicos para que gocen de los mismos beneficios permanentes de las zonas francas y cuenten con requisitos más flexibles de inversión y empleo. El programa será complementado con acciones en materia de financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades de investigación.

Adicionalmente, con el fin de contribuir a la identificación, formulación y acompañamiento de emprendimientos con carácter innovador, el MCIT en conjunto con el DNP, COLCIENCIAS y el SENA diseñará un esquema de aceleración de empresas que se ajuste a las necesidades del país en esta materia.

Metas

Nombre indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Linea base	Meta cuatrienio
Inversionistas asociados a la Red de Ángeles Nacional	Número de personas	Resultado	0	60
Nuevas empresas motivadas por oportunidad creadas por el Fondo Emprender	Número de empresas	Resultado	240	2.350

⁸⁴Este programa se creó en 1999 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 344 de 1996 cuyo objetivo es implementar programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

2. Propiedad intelectual, instrumento de innovación

En la economía actual los sectores basados en la creatividad y la innovación son los responsables de generar altas tasas de crecimiento en virtud de la generación y uso del conocimiento. Se calcula que en 2007 las empresas basadas principalmente en conocimientos y tecnología fueron responsables del 30% de la producción mundial (OMPI, 2010). En Colombia, se calcula que las industrias protegidas por el derecho de autor representaron en 2005 un 3.3% del PIB (Castañeda, Cubillos, Sarmiento y Vallecilla, 2008: 10), mientras que para Estados Unidos este indicador es del 11.12%. (Siwek, 2006: 2).

Así mismo, la propiedad intelectual, como en el caso de las industrias culturales, contribuye a la transmisión de la identidad cultural, la cohesión social y la calidad de vida de la población (CPC, 2009: 175). La protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) también crea incentivos a la inversión extranjera directa y confianza en los consumidores, contribuyendo así al crecimiento económico del país.

a) Diagnóstico

Recientemente se organizó el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual, SPI, con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares para lograr un nivel adecuado de protección, uso y promoción de los derechos de propiedad intelectual. Así, se espera incrementar el impacto del SPI en la competitividad y productividad del país, con equilibrio entre los derechos de los titulares, el interés público, los intereses de los usuarios del conocimiento, los bienes protegidos y la riqueza cultural nacional. Además, se creó la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual – CIPI, como el órgano de coordinación y orientación superior del Sistema. (Decreto 1162 de 2010)

Sin embargo, se ha identificado que las funciones relacionadas con el registro de propiedad industrial y derecho de autor, el reconocimiento de obtenciones vegetales y el apoyo y protección de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, afro – descendientes, ROM y campesinas sobre sus conocimientos tradicionales, son ejercidas por un aparato institucional con limitados recursos financieros y humanos. En el régimen de acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios existen altos costos de transacción que dificultan el uso del mismo por parte de los solicitantes.

El fortalecimiento institucional, además de permitir hacer más eficiente la prestación de los servicios y buscar estándares internacionales, debe responder al reto de promover una oferta atractiva, competitiva y de calidad de contenidos para el mercado de productos digitales y no ser simples consumidores de contenidos (CERLALC, 2007: 8).

1. Diagnóstico en materia de Uso y Aprovechamiento

El sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual colombiano es percibido como uno de los mejores a nivel regional. No obstante, existen fallas significativas relacionadas con su uso y aprovechamiento, que tienen efectos negativos en el desarrollo económico del país (CPC, 2009a: 21).

Entre los principales impedimentos identificados en el país para la utilización efectiva del sistema de propiedad intelectual se encuentran: i) dificultades en la respuesta oportuna de solicitudes para la protección de la propiedad industrial ii) bajo nivel de solicitudes de patentes por millón de habitantes, iii) brecha entre el número de publicaciones en revistas académicas y el número de investigaciones protegidas a través del sistema de propiedad intelectual (CPC, 2009: 183), iii) incipiente aprovechamiento del potencial del país para el uso de indicaciones geográficas, iv) limitada promoción y aprovechamiento comercial de las creaciones protegidas por el derecho de autor y las industrias culturales, v) necesidad de modernización de los sistemas de información y la adecuación de la legislación a los retos del entorno digital y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones vi) normatividad de acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales poco competitiva y orientada a la protección del gran potencial étnico, cultural y de biodiversidad del país, y vi) bajo desarrollo de la protección de variedades vegetales nacionales y desconocimiento de esta forma de protección.

Propiedad industrial. En esta materia, las solicitudes de patentes de residentes evidencian el bajo uso del SPI en Colombia: entre 2000 y 2007 se solicitaron tan sólo 2 patentes de residentes por millón de habitantes al año, mientras que países como México, Chile y Brasil solicitaron 6, 20 y 21 respectivamente. Países líderes en el uso de los mecanismos de protección de la propiedad industrial como China y Estados Unidos solicitaron 116 y 800 patentes por millón de habitantes, respectivamente⁸⁵.

La investigación académica no está dando lugar a innovaciones de aplicabilidad industrial y, por consiguiente, a bienes protegidos a través del sistema de propiedad intelectual (CPC, 2009: 183). Así, la relación entre el número de patentes que se otorgan a residentes en Colombia y el número de publicaciones académicas⁸⁶ es de 0.09 entre 2005-2008, en Brasil es de 0.17, mientras que en Estados Unidos es de 0.58⁸⁷

Respecto a indicaciones geográficas se está desaprovechando el potencial del país en la materia. Europa posee 6.021, siendo la región con mayor trayectoria en el uso de este tipo de protección, seguida por Estados Unidos con 910. En América Latina, Chile es el país con mayor número con 82 registros, en especial de productos agroalimentarios, vinos y bebidas espirituosas (Giovannucci, Josling, Kerr, O'Connor, & Yeung, 2009: 12). En Colombia solo se han concedido 3 indicaciones geográficas: Café de Colombia, Chulupa del Huila y Cestería en rollo de Guacamayas.

Derecho de autor. Colombia en 2006 fue el tercer país de América Latina hispanohablante en la producción de novedades y reediciones de libros y el cuarto en la producción de títulos por cada 100.000 habitantes con 23.7, superada por Uruguay con 70.3, Costa Rica con 53.1 y Argentina con 47.7 (CERLALC-GIE, 2008: 58-60). Así mismo, Colombia es el país latinoamericano que más exportó libros en el año 2007 por USD \$186.866.153 millones (CERLALC, 2009: 7). Los colombianos asisten cada vez más a cine, no sólo para ver películas extranjeras, sino también para ver cine colombiano. En efecto, de las 20.669.664 personas que asistieron a cine en 2007, 2.404.998 lo hicieron para ver las películas colombianas de estreno (MC, 2008 :1)

⁸⁵ Estas estadísticas fueron obtenidas con base en la información de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, OMPI, Banco Mundial y Superintendencia de Industria y Comercio SIC.

⁸⁶ Las publicaciones académicas de acuerdo a Science Citation Index

⁸⁷ Cálculos basados en la información Organización Mundial de Propiedad Intelectual, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana disponible a 2010.

Recursos genéticos y conocimientos tradicionales. Colombia, tercer país de los diecisiete mega diversos, tiene regiones estratégicas como la Amazonía, los Andes, la Orinoquía, el Caribe y el Chocó biogeográfico, centros de origen y dispersión de especies susceptibles de proteger a través del régimen de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios. A su vez, posee alta diversidad étnica y cultural con 102 pueblos indígenas, 64 lenguas y 5 millones de personas identificadas como pertenecientes a comunidades negras, palenqueras y raizales, y la protección de sus conocimientos tradicionales provee alternativas de conservación y uso de la biodiversidad. (MAVDT, 2010: 3).

Sin embargo, en catorce años de la Decisión Andina 391 de 1996, régimen en materia de acceso a recursos genéticos, el país sólo ha concedido 39 contratos y se encuentran en estudio 23 solicitudes (MAVDT, 2010b: 1 - 11). Estas cifras son bajas si se tiene en cuenta que en 2009 el 13.7% de los 957 grupos de investigación vinculados a los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología que se relacionan con Biología y Afines, pueden requerir dentro de sus investigaciones acceso a recursos genéticos (Universidad Nacional de Colombia, 2009: 9)

Obtenciones vegetales: La competitividad de sectores como el floricultor está asociada al uso de variedades protegidas por derechos de obtentor. A ese sector, con el 12.5% del PIB agropecuario no cafetero (AGRONET, 2009: 2), corresponden el 87% de las 1402 solicitudes de obtenciones en Colombia por el ICA hasta 2009, procedentes en su mayoría de Holanda, Alemania y Francia. Solo el 8.4% de las solicitudes de obtenciones vegetales son de colombianos, especialmente de arroz y caña de azúcar. (ICA, 2010)

Las variedades mejoradas impactan positivamente la productividad agrícola. En el caso de la caña de azúcar, las investigaciones en nuevas obtenciones vegetales muestran que estas permiten aumentar el número de toneladas de caña por hectárea en valores superiores, aproximadamente, al 20% respecto de otras variedades actualmente utilizadas (Cenicaña(a), 2006, 4) (Cenicaña(b), 2007, 17) (Cenicaña(c), 2007, 10) (Ángel, Cadavid y Victoria, 2010: 2-3)

2. Diagnóstico Educación y Cultura

La ausencia de una cultura de respeto a los derechos de propiedad intelectual dificulta el accionar de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de los mismos. A pesar de los esfuerzos realizados conjuntamente por el sector público y el privado, como el Convenio Antipiratería, prevalece una escasa cultura de respeto a los derechos de propiedad intelectual.

Adicionalmente, los avances tecnológicos y el desarrollo del comercio electrónico demandan una mayor difusión y protección de los derechos de autor, a pesar de los avances realizados en cuanto a la normatividad aplicable al entorno digital, es necesaria una mayor promoción de esta normativa para que sea apropiada por los usuarios, así como la promoción de opciones de autorregulación destinadas a los Proveedores de Servicios de Internet (Departamento Nacional de Planeación, 2009, 20-28).

Del consumo de libros a los que la población tuvo acceso en 2008 un 13% fue adquirido en ventas ambulantes; en el caso de la música grabada un 34% fue comprada en ventas ambulantes y un 22% fue obtenida por Internet de manera gratuita (DANE, 2009).

3. Diagnóstico Protección

Así mismo, existe un desconocimiento de parte de los usuarios sobre la importancia y los beneficios que ofrece la propiedad intelectual. Por ejemplo, de un conjunto de 6080 empresas manufactureras colombianas, tan solo se solicitaron 89 patentes y 11 modelos de utilidad en el período 2005-2006 (EDIT-III, 2007). En el caso de las Mipymes, entre los aspectos más relevantes para que estas no utilicen efectivamente el sistema de propiedad intelectual se encuentra que estas no conocen la legislación sobre propiedad intelectual (CONPES-3533, 2008).

4. Diagnóstico Observancia

Las infracciones a los derechos de propiedad intelectual son uno de los problemas más importantes para los poseedores de dichos derechos. Estas infracciones incluyen la usurpación de marcas y patentes y la piratería, y se asocian al bajo alcance de las acciones administrativas y judiciales de protección del Estado, así como la escasez de recursos necesarios para combatir dichas infracciones. Los efectos para la producción son ingentes: se estima, por ejemplo, que en 2009 el valor comercial del software sin licencia en Colombia fue de USD\$244 millones , generando pérdidas para la industria del software y afectando la generación de empleo y la recaudación de impuestos (BSA, 2010: 14).

En cuanto a las medidas de observancia, en 2008 la Policía Nacional registró 17.184 delitos contra los derechos de autor (Policía Nacional, 2010: 26), no obstante a la Unidad Nacional de Fiscalías Especializada en Delitos contra la Propiedad Intelectual y las Telecomunicaciones de la Fiscalía General ingresaron solo 37 procesos en 2008 y la Unidad solo tiene dos fiscales a cargo (Fiscalía General de la Nación, 2008: 77) Esta situación muestra la escasez de los elementos con los que cuentan la Fiscalía y la policía judicial para realizar las investigaciones.

A pesar de que el Convenio Antipiratería ha puesto en práctica acciones destinadas a la sensibilización y capacitación de los funcionarios de policía judicial y fiscales, es evidente la necesidad de contar con funcionarios judiciales capacitados en temas de propiedad intelectual (Departamento Nacional de Planeación (b), 2008: 29-30).

b) Lineamientos

El SPI tiene la función de proveer incentivos para la generación y uso del conocimiento a través de la protección de la innovación y del trabajo creativo (Besen y Leo, 1991: 3-6). La propiedad intelectual se constituye en un apoyo transversal a las locomotoras de nuevos sectores basados en innovación, del sector agropecuario, de vivienda, de minería e infraestructura, en virtud de la generación y aplicación del conocimiento.

Adicionalmente, la protección efectiva de los DPI crea incentivos a la inversión extranjera y a la generación de empleo, principalmente en sectores de alto desarrollo científico y tecnológico. De igual manera, reduce los costos de transacción a los consumidores, a través de la provisión de información sobre la calidad de los bienes y servicios generada por las marcas y otros signos distintivos (Property Rights Alliance, 2010: 21). No obstante, debido a sus características, la protección de los DPI plantea grandes desafíos para la política pública, ya que la prevención de su

apropiación indebida es mucho más compleja que la de los derechos de propiedad sobre bienes tangibles.

1. Lineamientos estratégicos

El objetivo de la política de propiedad intelectual es impulsar el bienestar de la población a través del desarrollo económico, a partir de la promoción y fortalecimiento de los incentivos para la innovación y la creatividad derivados de la protección de la propiedad intelectual. Para este fin se han establecido cuatro lineamientos estratégicos: uso y aprovechamiento, educación y cultura, protección y observancia. Estos lineamientos guardan relación con los capítulos de Conocimiento e Innovación, Emprendimiento, Competencias Ciudadanas, a través de los cuales se propende por la generación de conocimiento y su uso en el aparato productivo.

Uso y Aprovechamiento

El uso y aprovechamiento de la propiedad intelectual se hará en forma diferencial para cada uno de los tipos de protección, para lo cual se implementarán las siguientes acciones.

En materia de propiedad industrial:

- Se pondrá en marcha un programa, liderado por la SIC, Colciencias y el SENA, para el uso de la información tecnológica disponible en los bancos de patentes destinado a la transferencia de tecnología, buscando crear empresas intensivas en conocimiento y una mayor aplicación de las tecnologías disponibles en las empresas constituidas, de modo que se estimulen procesos de imitación y cierre de brechas tecnológicas. Incluirá el desarrollo de proyectos de innovación con componentes de transferencia de tecnología que incluyan la identificación, valoración, negociación y adquisición de patentes, inventos no patentados, licencias, diseños, marcas y paquetes de software.
- Se creará un programa para las Mipymes y emprendedores innovadores orientado a la protección de sus creaciones, innovaciones y signos distintivos, que incluya incentivos y promoción.
- Se fortalecerá el programa de articulación institucional y de incentivos para la protección de productos agrícolas y de la biodiversidad a través de indicaciones geográficas. Este programa estará acompañado de un proceso de certificación, difusión, comercialización y asociación de productores de estos bienes. Con esto se espera lograr la generación de mayor valor agregado a través de la diferenciación de estos productos.

En materia de recursos genéticos:

- Se reglamentará la legislación vigente para propender por un procedimiento de acceso a los recursos genéticos por parte de centros de investigación y de universidades colombianos con trámites ágiles entre la entidad competente y las instituciones interesadas en tener acceso a estos recursos. La transparencia en la regulación y los trámites administrativos, como el uso de contratos marco de acceso y la legislación para la liberación comercial de productos que se deriven del aprovechamiento de los recursos genéticos y sus derivados, incentivarán los programas y proyectos de investigación, la explotación comercial de la biodiversidad, y la salvaguardia de los ecosistemas a través de registros para su protección.

- Así mismo, se promoverá el uso del conocimiento tradicional protegido como fuente de innovación en la agricultura y en la industria, sin desconocer la importancia de conservar la biodiversidad ni los derechos de las comunidades poseedoras de los conocimientos tradicionales. Se promoverá la definición de un marco normativo y el fortalecimiento de las autoridades nacionales y regionales con el fin de proteger los derechos colectivos de las comunidades indígenas, afro, ROM y campesinas, especialmente en temas relacionados con la distribución de beneficios derivados de la explotación económica de los conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad.

En materia de derecho de autor:

- Se promoverá la adecuación de la normatividad vigente en materia de derecho de autor y derechos conexos a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (Tics), de modo que dicha protección sea un incentivo al emprendimiento por oportunidad en las industrias creativas y culturales que desarrollan contenidos y aplicaciones en el entorno digital. De igual forma, se buscará promover la oferta y el consumo lícito de bienes protegidos por el derecho de autor y derechos conexos en internet.
- Se promoverá e incentivará la protección de obras y software con alto contenido creativo producido en el marco de proyectos académicos y de innovación desarrollados por estudiantes del SENA y de las instituciones de educación superior, además de emprendedores por oportunidad.

En materia de obtenciones vegetales:

- Se incentivará el proceso de solicitud para la obtención de títulos de derechos de obtentor sobre variedades vegetales por parte de las universidades y centros de investigación mediante la destinación de recursos del SNCTI para su financiación. Asimismo, se apoyará a estas entidades para la gestión y aprovechamiento comercial de las obtenciones vegetales.

Educación y Cultura

El conocimiento de los instrumentos del sistema de propiedad intelectual es un elemento transversal esencial para el fortalecimiento del uso y protección de las creaciones e invenciones. Se requieren acciones para la divulgación de las ventajas y oportunidades para las instituciones educativas y empresarios.

- Se implementará un programa de competencias ciudadanas en respeto del derecho de autor, la propiedad industrial y las demás formas de protección y aprovechamiento del conocimiento y la creatividad. El fomento de una cultura de utilización y respeto de los derechos de propiedad intelectual a través del sistema educativo en sus diferentes niveles de enseñanza estará orientado a la consolidación de acciones para incrementar la oferta y el consumo lícito de bienes culturales, especialmente en los entornos digitales (internet).
- Se fomentarán en los programas de educación superior las prácticas en propiedad intelectual con empresas basadas en innovación o trabajo creativo y en las mismas entidades educativas. Se espera así promover el uso y potenciar el impacto de las creaciones intelectuales en la productividad de las empresas y en emprendimientos de alto contenido tecnológico y creativo.

- Se promoverá la cultura del respeto a los derechos de propiedad intelectual, con el objetivo de incentivar el desarrollo de las industrias culturales y creativas, a través de campañas realizadas en forma conjunta entre el sector público y privado (Convenio Antipiratería) dirigidas al sector empresarial, las universidades y centros de investigación, así como la inclusión del tema en escenarios de formulación de política regional y sectorial, como las comisiones regionales de competitividad

Protección

Consolidar el Sistema de Propiedad Intelectual requiere fortalecer las capacidades institucionales, técnicas y financieras de las entidades encargadas de la promoción, registro y gestión de la propiedad intelectual. Es necesario dotar a las entidades de la infraestructura adecuada, capital humano altamente calificado y recursos suficientes para que puedan prestar eficientemente sus servicios. En lo correspondiente al fortalecimiento institucional se tomarán las siguientes acciones:

- La SIC fortalecerá su capacidad en materia de propiedad industrial, para ello incrementará paulatinamente el porcentaje del presupuesto que destina a propiedad industrial, hasta alcanzar el 100% de los recursos generados por ese concepto. Además, se evaluará de manera independiente la labor de la SIC con el objeto de analizar si, en el marco de sus funciones de supervisión y control en materia de competencia y protección del consumidor, se limitan esfuerzos o eficiencia en materia de propiedad industrial, en especial en promoción y fomento de la protección y del cambio técnico en el aparato productivo a partir del uso de las tecnologías disponibles en los bancos de patentes.
- Se fortalecerá a la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA), para el buen ejercicio de sus funciones misionales, especialmente para generar mecanismos que le permitan garantizar la eficacia y transparencia de las Sociedades de Gestión Colectiva.
- Se fortalecerá la capacidad técnica y financiera del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA– con el fin de agilizar la realización de las pruebas técnicas, así como fortalecer los mecanismos de promoción y divulgación de las obtenciones vegetales.
- Se pondrán en marcha arreglos institucionales acordes con la reglamentación en materia de acceso a recursos genéticos y protección de los conocimientos tradicionales, que garanticen celeridad en la respuesta a las solicitudes y una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento.

Se fortalecerán los espacios de coordinación y articulación de políticas de las distintas entidades a través de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual. La secretaría técnica de la CIPI, en coordinación con el DANE, promoverá por que se disponga de información continua y pública de indicadores para el seguimiento de la política de PI. Además, se trabajará en la coordinación de políticas del SPI con otros sistemas en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad.

Además se pondrán en marcha instrumentos transversales de protección, de modo que se tengan en cuenta todos los eslabones de la cadena de valor agregado del conocimiento:

- Con miras a promover el desarrollo de las industrias culturales, creativas y del conocimiento, se ajustará la legislación tributaria de derechos de propiedad intelectual, e intangibles en general, incluidos los aspectos que afectan tanto a residentes como a no residentes y a la circulación de tales activos. Asimismo, se propenderá por la negociación y adecuada aplicación de convenios para evitar la doble imposición internacional en esta materia.

- Se aprovechará y potenciará la experiencia e interés de las cámaras de comercio en materia de difusión de la propiedad intelectual como estrategia de negocios, así como de las redes y consultorios jurídicos de las universidades, para incorporar la gestión de activos intangibles en el desarrollo empresarial en las regiones.
- Se le dará mayor relevancia a la obtención y uso de nuevas creaciones protegidas por la propiedad industrial, las obtenciones vegetales, el régimen de acceso a los recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales en la clasificación de los grupos de investigación calificados por Colciencias y en la acreditación de los programas y las instituciones de educación superior.
- La financiación pública de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación incluirá los costos de protección, a través de la propiedad intelectual, de los resultados generados.

Observancia

Finalmente, se promoverá la cooperación entre las ramas ejecutiva y judicial en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual mediante el fortalecimiento de los sistemas de información de las entidades y la mejora de la capacidad de respuesta de las autoridades judiciales y de policía. Para ello se capacitará a los operadores de justicia y se dotarán con los recursos necesarios para combatir las infracciones.

Además, se creará un sistema de información nacional que permita el acceso a la información sobre propiedad intelectual. Al sistema tendrían acceso (remoto y restringido) los funcionarios encargados del control y vigilancia de productos protegidos, incluida la DIAN, la Policía Fiscal, la Fiscalía General de la Nación, entre otros.

c) Metas

Las metas esperadas para este Plan Nacional de Desarrollo en materia de propiedad intelectual en la Tabla 1:

Tabla III.1. Metas esperadas para el Plan Nacional de Desarrollo en materia de propiedad intelectual, 2011-2014

Nombre Indicador	Unidad Medida	Tipo de Indicador	Línea Base	Meta Cuatrienio
Contratos de acceso a recursos genéticos	Número	Resultado	39	200
Grupos de investigación reconocidos por Colciencias con patentes, modelos de utilidad u obtenciones vegetales otorgados	Número	Resultado	30	100
% del PIB de regalías y tarifas de licencia, recibidos (balanza de pagos)	Porcentaje	Resultado	0.01	0.04

3. Promoción de la competencia en los mercados

De acuerdo con el diseño de la política que guiará al país en los próximos cuatro años, las locomotoras de vivienda, infraestructura, agricultura y minería, requieren de la innovación como combustible para su rápido funcionamiento. Puesto que la competencia genera los incentivos que se requieren para la innovación y el cambio técnico, es deber del Estado tener una activa participación en la economía. Esta intervención debe hacerse a través de mecanismos que garanticen la constante disputa de los mercados, pero que prohíban el abuso de la posición dominante, las prácticas desleales y aquellas conductas que intenten reducir la oferta o incrementar los precios, afectando el bienestar de los consumidores. Tales mecanismos se agrupan bajo una Política de Competencia.

a) Diagnóstico

1. Arreglos institucionales

Dentro del esquema institucional de defensa de la competencia, con la Ley 1340 de 2009 (Ley de Competencia) la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) asumió las funciones de Autoridad Nacional de Competencia. Sin embargo, la estructura de la entidad no ha cambiado para responder a estos nuevos retos, lo que dificulta la eficaz ejecución de esas responsabilidades.

Las limitaciones de recurso humano no le permiten dar la cobertura que requiere la protección de la competencia en todos los sectores de la economía nacional y, en consecuencia, restringen su capacidad para promover los niveles de competencia que incentiven la innovación y garanticen la disputa de los mercados. Así, en promedio entre 2007 y 2009 el porcentaje de denuncias atendidas en promedio fue de un 40,3% en prácticas comerciales restrictivas y de 60,1% en competencia desleal; trámites que durante 2008 se resolvieron con 20 personas, número equivalente al 5,4% de los empleados de la entidad (OECD y BID, 2009).

Otro factor que evidencia la insuficiencia de recursos humanos para cumplir con la protección de la competencia, es que la autoridad no dispone de un equipo de investigación y asesoría económica para apoyar a los grupos operativos en los casos de mayor dificultad (CAF, UR y CPC, 2010). Igualmente, no existe un grupo de técnicos dedicado a realizar estudios económicos sectoriales y temáticos para la promoción de la competencia, lo que dificulta la estimación de los niveles de competencia existentes en los sectores más prioritarios con el fin de iniciar las investigaciones preventivas de oficio que correspondan.

Este problema podría agravarse con el crecimiento de las denuncias y con la necesidad de asumir nuevas obligaciones señaladas en la normativa; entre 2007 y 2009 las denuncias crecieron un 95,9% en el caso de prácticas comerciales restrictivas y un 52,5% en temas relacionados con competencia desleal. Adicionalmente, es necesario cumplir con otras obligaciones como las señaladas en el artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, de hacer una mayor vigilancia de los acuerdos colusorios en licitaciones o concursos públicos (CAF, UR y CPC, 2010).

Respecto a los recursos presupuestales, las escasas fuentes de financiamiento, que en términos relativos a sus funciones posee la entidad, hacen que los recursos deban redistribuirse en funciones diferentes a las relacionadas con la defensa de la competencia, por ejemplo, las derivadas de metrología legal. Actualmente los recursos con que cuenta la SIC se generan

directamente del registro de propiedad industrial y la imposición de multas, principalmente. El mecanismo de financiamiento a través de multas podría representar un incentivo inapropiado para la entidad en la medida en que se convierta en una fuente muy importante de financiación ante la limitación de recursos provenientes de otras fuentes.

Es preciso asegurar que el presupuesto de funcionamiento y de inversión de la entidad no dependa en una proporción alta de ese tipo de ingresos y, por el contrario, cuente con fuentes estables de financiación por vía del Presupuesto Nacional y de tasas por los servicios que presta la entidad.

Finalmente, se ha señalado por algunos observadores que la SIC no tiene la suficiente independencia para tomar decisiones sobre las prácticas e integraciones potencialmente restrictivas de la competencia. A pesar de que la entidad señalada cuenta con autonomía e independencia administrativa y financiera, y que sus funciones son las delegadas por el Presidente de la República, esta independencia encuentra un límite en el hecho de que los cargos de Superintendente de Industria y Comercio y Superintendente Delegado de Protección de la Competencia son de libre nombramiento y remoción.

2. Aspectos regulatorios

A pesar de la expedición de la Ley de Competencia y de la definición de la SIC como Autoridad Única de Competencia, sigue existiendo alguna dispersión en la legislación referente al régimen de competencia aplicable en Colombia, lo que genera confusiones en los agentes económicos y dificulta su aplicación. Los inconvenientes causados por este tipo de circunstancias se hacen evidentes en sectores donde hay empaquetamiento de servicios y múltiples autoridades de vigilancia y control, por ejemplo en los mercados de telefonía, televisión e Internet, que han sufrido una reconversión tecnológica hacia un sector integrado de telecomunicaciones.

De acuerdo con la OECD y el BID (*opcit*), las disposiciones de la legislación nacional en relación con la prohibición del abuso de posición dominante y el control de integraciones empresariales están acordes con las prácticas internacionales. No obstante, la facultad para la evaluación de solicitudes de integración no está centralizada en la Autoridad Nacional de Competencia, sino que está delegada en la Superintendencia Financiera y en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Ley 1340 de 2009, artículo 8 párrafo y artículo 9), para las operaciones de integración o reorganización empresarial en los que participen exclusivamente entidades vigiladas por esos organismos, respectivamente.

De otra parte, resulta preciso garantizar que la información relacionada con el análisis económico que desarrolla la Superintendencia en el trámite de integraciones sea conocida por la comunidad empresarial guardando la reserva legal. Actualmente, cuando la SIC se pronuncia sobre decisiones en materia de integraciones, no publica versiones no confidenciales de los informes que sustentan dichas decisiones (OECD y BID, *opcit*). La publicación de esta información, así como la correspondiente a la normativa vigente y los conceptos y recomendaciones de la SIC, dan mayor seguridad a quienes presentan notificaciones de operaciones de integración empresarial y pueden facilitar los procedimientos correspondientes de control por parte de la Autoridad. El DNP ha formulado una serie de recomendaciones bajo el “Marco conceptual para reformar y consolidar el esquema institucional de la regulación y control de la actividad empresarial” (DNP, 2003) que deben ser consideradas para abordar esta problemática.

Existen vacíos en la reglamentación de las excepciones al régimen, o de las aplicaciones especiales del régimen en ciertos sectores (Ley 155 de 1959, artículo 1 y párrafo; Decreto 1302 de 1964, artículo 1; Decreto 2153 de 1992, artículo 49; y Ley 1340 de 2009, artículo 5). Adicionalmente, la normativa actual no establece lineamientos claros sobre el alcance de las excepciones definidas. Estos vacíos podrían constituir un problema para la SIC y su interlocución con otras entidades.

Al respecto, el artículo 31 de la Ley de Competencia señala que el ejercicio de mecanismos de intervención como *“los Fondos de estabilización de precios, los Fondos Parafiscales para el Fomento Agropecuario, el Establecimiento de precios mínimos de garantía, la regulación de los mercados internos de productos agropecuarios prevista en el Decreto 2478 de 1999, los acuerdos de cadena en el sector agropecuario, el régimen de salvaguardias, y los demás mecanismos previstos en las Leyes 101 de 1993 y 81 de 1988”*, constituyen una excepción a la aplicación del régimen de competencia.

Así mismo, esta disposición legal exime al sector agropecuario de las responsabilidades esenciales del régimen de competencia, lo cual genera cuestionamientos sobre la necesidad de aplicación de este régimen especial y los costos que genera. Esto es aun más evidente cuando ya existen numerosos instrumentos para proteger este sector de interés básico para la economía y hay evidencia (Gutiérrez, 2010) de que en el sector agrícola frecuentemente se presentan acuerdos anticompetitivos entre productores de bienes primarios para la fijación de precios, así como situaciones de abuso de posición dominante mediante monopsonios u oligopsonios que recurren a prácticas colusorias para afectar los precios de sus insumos.

b) Lineamientos estratégicos

Con base en los problemas encontrados en la estructura institucional y el régimen normativo actual para la protección de la competencia, a continuación se presentan lineamientos estratégicos para cumplir con los siguientes objetivos específicos: i) fortalecer la capacidad de la Autoridad Nacional de Competencia para cumplir con sus funciones; ii) rediseñar el alcance del régimen para hacer más comprensiva y eficiente la represión de prácticas restrictivas de la competencia; y, iii) implementar una estructura institucional que centralice las funciones de protección de la competencia y otorgue mayor independencia a la autoridad

1. Fortalecer la capacidad de la Autoridad Nacional de Competencia para cumplir con sus funciones

Para cumplir con el objetivo de fortalecimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, se buscará que esta entidad cuente con los recursos necesarios para asumir el nuevo alcance que señala la Ley de Competencia, para lo cual se deberá garantizar su financiación a través del Presupuesto General de la Nación de manera consecuente con el requerimiento presupuestal que implica el cumplimiento de sus funciones.

De igual modo, en cuanto al recurso humano de la SIC, es necesario que esta autoridad especializada disponga de una Unidad de Estudios Económicos que le permita monitorear y delinear métodos y estrategias en el seguimiento del funcionamiento de los mercados más sensibles de la economía y de esta forma detectar de manera oportuna aquellos problemas que puedan afectar la competencia.

Para contribuir al fortalecimiento de las capacidades de la autoridad es recomendable la promoción de acuerdos internacionales de cooperación en materia de investigación de tal forma que pueda existir intercambio de experiencias exitosas con diferentes agencias de competencia en el mundo y acceder a financiación de instituciones interesadas en fortalecer los esfuerzos encaminados a preservar la competencia en economías como la colombiana. Además la cooperación promovería la participación de la SIC en investigaciones en favor de la competencia a nivel supranacional.

2. Rediseñar el alcance del régimen para hacer más comprensiva y eficiente la represión de prácticas restrictivas de la competencia.

En cuanto al rediseño del alcance del régimen de competencia, se revisará y definirá un conjunto de lineamientos en materia de prácticas restrictivas de la competencia, haciendo especial énfasis en acuerdos verticales, conglomerados y otras formas de asociación empresarial, de tal forma que se dé mayor seguridad jurídica a los empresarios.

Con el fin de lograr un efectivo y eficiente cumplimiento de las funciones de protección de la competencia, especialmente en lo que tiene que ver con competencia desleal, se expedirán lineamientos para el ejercicio de funciones administrativas en materia de competencia desleal y prácticas restrictivas de la competencia, definiendo principalmente los criterios para determinar la significatividad de una conducta. Conforme con lo anterior se dará cumplimiento a lo establecido en la Sentencia C-649 de 2001, según la cual la Superintendencia de Industria y Comercio deberá abstenerse de dar curso a las quejas que no sean significativas.

Con el objetivo de dar la seguridad jurídica que atraiga una mayor inversión, la SIC continuará el proceso de reglamentación de los procedimientos de control de integraciones empresariales mediante la expedición de guías que permitan la definición de mercados relevantes, participación conjunta de mercado para evaluar posiciones de dominio, índices de concentración aceptables, tipos de garantías aceptables y otros procedimientos de estimación de impactos y beneficios.

En materia de aplicación del régimen de competencia, se considera que la regulación no debe hacer excepciones explícitas sino que debe señalar un conjunto de criterios de evaluación que permitan determinar mediante la investigación, si las prácticas y acuerdos son efectivamente restrictivos, si sus efectos benéficos superan los costos de restringir la competencia y si no existen mecanismos alternativos para alcanzar ciertos fines de interés general para la economía. Esto evitará que exista una excepción *tácita* de acuerdos, exigiendo la notificación a la SIC para que ésta evalúe si pueden o no afectar la competencia del mercado y si ameritan o no una investigación.

Por consiguiente, el concepto previo, vinculante y motivado que según el artículo 5 de la Ley de Competencia el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe dar a la SIC para la autorización de acuerdos y convenios que tengan por objeto estabilizar el sector agropecuario, no debe tener un carácter vinculante. Una modificación de la Ley en este sentido permitirá que la autoridad de competencia evalúe si la restricción de la competencia es efectivamente una condición necesaria para la estabilización del sector, concediendo la autorización para restringir la competencia, sólo en los casos en que fuera necesario.

Para que las excepciones al régimen no constituyan una restricción indebida de la libre competencia, el Estado hará una evaluación del impacto neto de las excepciones al régimen que puedan ir en detrimento de la competencia económica y sus beneficios sobre productores y consumidores, con el fin de revisar y rediseñar las aplicaciones especiales de la Ley de Competencia.

Para solucionar el problema de dispersión de la normativa jurídica sobre competencia, se promoverá la elaboración de un código de competencia que integre las diferentes disposiciones legales que existen en la Ley 155 de 1959, el Decreto 1302 de 1964, el Decreto 1900 de 1990, los Decretos 2122 y 2153 de 1992, el Decreto 663 de 1993, la Leyes 142 y 143 de 1994, la Ley 182 de 1995, la Ley 256 de 1996, la Ley 590 de 2000 y las Leyes 1328 y 1340 de 2009, entre otras normas.

Por otro lado, la adecuación y mejoramiento de los mecanismos para el cumplimiento de las normas sobre promoción y protección de la competencia requiere de la suficiente divulgación de la normativa y el alcance de la vigilancia de la SIC. Con este fin se realizarán foros y eventos de carácter informativo sobre la importancia de la protección de la competencia y la inclusión de un capítulo de competencia en la negociación de acuerdos comerciales.

3. Implementar una estructura institucional que centralice las funciones de protección de la competencia y otorgue mayor independencia a la autoridad

Para complementar la política e implementar una estructura institucional que centralice las funciones de protección de la competencia, es importante modificar la normativa para que el control de las operaciones de integración o reorganización empresarial entre entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, también esté a cargo de la Autoridad Nacional de Competencia y ésta pueda aplicar el régimen con unidad de criterio.

Finalmente, la efectiva protección de la competencia también requiere que la Autoridad cuente con la independencia y las garantías para ejercer sus funciones resolutorias, por lo cual se evaluará la conveniencia de establecer un sistema mediante el cual tales funciones recaigan en un órgano colegiado (este tipo de organización es semejante al que opera en Chile, México, Perú y la Unión Europea, casos de estudio que se analizaron en CAF, UR y CPC, 2010). Este órgano estaría integrado por expertos en materias empresariales, económicas y jurídicas, nombrados por períodos fijos con la misma duración, pero no coincidentes con el período de gobierno del Presidente de la República. La creación de este cuerpo colegiado eliminará la necesidad de contar con el Consejo Asesor de que hoy dispone el Superintendente de Industria y Comercio.

B. Competitividad y crecimiento de la productividad



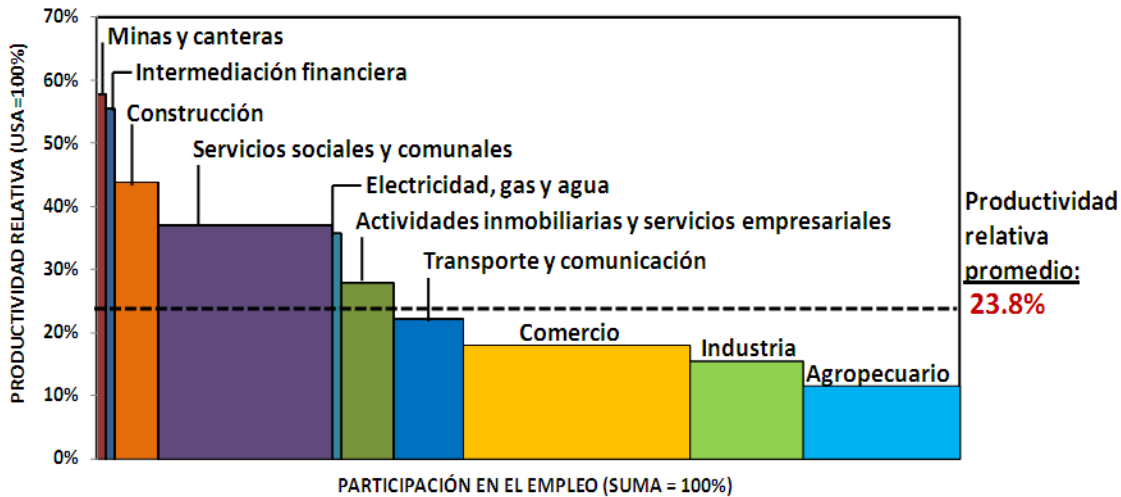
Un país competitivo es un país con empresas productivas y pujantes que generan riqueza y empleo de calidad. Es un país con condiciones económicas y sociales favorables al crecimiento sistemático y sostenido de la productividad de los sectores económicos. Es decir, un país con un entorno propicio para ingresar en una senda de crecimiento económico alto por un período prolongado de tiempo.

“La productividad no lo es todo, pero, en el largo plazo, es casi todo. La habilidad de un país de mejorar su nivel de vida en el tiempo depende, casi exclusivamente, de su habilidad de aumentar su producto por trabajador” (Krugman 1997)⁸⁸ En términos de productividad, Colombia presenta un rezago considerable en todos los sectores económicos. Frente a Estados Unidos, la productividad laboral promedio es cercana a 24%, y ésta es inferior a 20% en sectores que son grandes generadores de empleo como el comercio, la industria y el sector agropecuario (figura III-5).

Uno de los fenómenos de mayor impacto sobre la productividad y que explica un porcentaje destacable de esta brecha, es la elevada informalidad laboral y empresarial de la economía colombiana. La informalidad tiene efectos nocivos sobre la productividad de los países y afecta a la mayoría de economías en desarrollo. Se estima que un trabajador formal es entre cinco y siete veces más productivo que un trabajador informal. En Colombia, casi dos terceras partes de los trabajadores son informales.

Figura III-5. Productividad relativa de Colombia frente a Estados Unidos (EEUU = 100%), por sector económico agregado, 2008

⁸⁸ Krugman, P. (1997). "The Age of Diminished Expectations, 3rd Edition: U.S. Economic Policy in the 1990s," MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262611341, December.



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, BEA, OIT, McKinsey y Consejo Privado de Competitividad

La ruta hacia la formalización requiere el desarrollo de competencias laborales en los trabajadores que aumenten su productividad y los capacite para el desempeño de un empleo formal. Esto es tanto más importante en un país como Colombia en donde el salario mínimo es relativamente alto si se compara con otros países⁸⁹, y donde los costos laborales no salariales representan el 58% del salario. Esto implica que los trabajadores que no tengan niveles suficientemente altos de productividad van a enfrentar dificultades para conseguir un empleo formal y se verán abocados al desempleo o la informalidad.

En el proceso de desarrollar competencias laborales, el papel de la formación para el trabajo y de la educación superior es fundamental. En este frente es fundamental aumentar la cobertura de la educación superior (actualmente cercana a 35%), promover una mayor participación en la educación técnica y tecnológica, y fortalecer la pertinencia de la educación superior y la enseñanza de competencias laborales específicas, tales como el conocimiento sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones o el bilingüismo.

Adicional a la formalización y la formación del capital humano, existen otros cuellos de botella que frenan el crecimiento de la productividad y afectan la competitividad de las empresas. Uno de estos cuellos de botella son los servicios de infraestructura de transporte y logística que incrementan los costos y operan, a la postre, como un sobre-arancel que disminuye la capacidad de competir de nuestros productos en los mercados internacionales.

Ahora bien, en el mundo moderno no sólo importa el movimiento de los bienes, sino que cada vez cobra más importancia el movimiento de los servicios y de las ideas. En este sentido, en un mundo globalizado y altamente conectado, el conocimiento, uso y difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones es un requisito para cualquier sociedad, no solo como elemento esencial de los negocios, sino también como mecanismo de interacción social y de generación de ideas.

⁸⁹ El salario mínimo representa el 58% del PIB per cápita en Colombia, mientras que dicha proporción es 37% en Brasil y Chile, y 11% en México.

Finalmente, para que un país sea competitivo debe contar con un conjunto de apoyos transversales a la competitividad: reglas de juego claras y una regulación sencilla y predecible que incentiven la generación y el desarrollo de negocios, complementado con un fácil acceso a un sistema financiero competitivo y profundo; un país atractivo para los negocios, donde los emprendedores tienen incentivos de crear empresas y las empresas de invertir, crecer y desarrollarse a su máximo potencial.

1. Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad

a) Mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias ⁹⁰

El propósito fundamental de los próximos cuatro años será mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, considerada el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad. El ciudadano que el país necesita debe estar en capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo cultural, económico, político y social y a la sostenibilidad ambiental; en el ejercicio de una ciudadanía activa, reflexiva, crítica y participativa, que conviva pacíficamente y en unidad, como parte de una nación próspera, democrática e incluyente.

Es usualmente reconocido que el capital humano es un factor decisivo para lograr altos niveles de crecimiento económico. Así, resulta crucial para producir cambios tecnológicos de carácter exógeno y también como factor endógeno del crecimiento⁹¹. En este sentido, se realiza la necesidad de que los países adquieran altos niveles de habilidad para que realicen una apropiada inserción en lo que se ha llamado la economía del conocimiento. Las sociedades que han alcanzado altos niveles de crecimiento económico basado en la producción de alto valor agregado, cuentan con un sistema de formación más adecuado a los requerimientos de la economía⁹². Adicionalmente, los que han favorecido el aprendizaje basado en la práctica han logrado hacer un uso efectivo de tecnologías de alto valor agregado⁹³.

Un elemento esencial en el proceso de formación de capital humano es la pertinencia, no sólo en cuanto a su capacidad para desarrollar las competencias laborales (específicas y profesionales) sino en otras fundamentales que las soportan, como lo son las competencias básicas (matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas), que incluyen el uso y apropiación de los medios y las tecnologías de la información y la comunicación y el manejo de una lengua extranjera, que en conjunto, le permiten a los ciudadanos enfrentar los retos y la competitividad propias del siglo XXI.

Buscar que el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) responda de manera pertinente a las necesidades de la sociedad del conocimiento, las diferencias del contexto y los retos actuales, demanda una formación que considere los estudiantes como sujetos activos y el centro de la acción educativa. Una educación de calidad centrada en el desarrollo de competencias exige

⁹⁰ Este capítulo, junto con los capítulos Primera Infancia y Niñez, (IV.A.1) y Formación de Capital Humano (IV.A.2) conforman la política educativa del Plan de Desarrollo 2010-2014

⁹¹ Documentos referenciados en la bibliografía revisada: Nelson, R. R. y E. Phelps (1966). "Investment in humans, technological diffusion and economic growth", *American Economic Review*, 56 (2), pp. 69-75; Becker, G. S. (1964). *Human Capital, a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, The University of Chicago Press y Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*

⁹² Ashton, D. y F. Green (1997). "Human Capital and Economic Growth" *Options Politiques*, Julio/Agosto, disponible en: <http://www.irpp.org/po/archive/jul97/ashton.pdf> [Descargado Abril 16, 2010].

⁹³ Traducción al castellano de la expresión "Work-based learning".

incidir en la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes con el fin de que los estudiantes mejoren sus conocimientos sobre la forma de tratar una situación de aprendizaje; es una educación rigurosa en el planteamiento de los problemas pedagógicos; que potencia las capacidades de los estudiantes para relacionar datos, fuentes de información, transferir sus aprendizajes a situaciones nuevas; que estructura los contenidos de la educación de acuerdo con las características de la población que se educa, es decir, que hace propuestas educativas flexibles y lo suficientemente retadoras en relación con las problemáticas globales.

Para esto, los procesos de enseñanza - aprendizaje basados en competencias tienen el potencial de mejorar el vínculo entre educación y trabajo, estableciendo nuevas vías desde la educación hacia el empleo y reduciendo algunas barreras del aprendizaje (*aprender haciendo*), por ejemplo al utilizar nuevas formas de evaluación. Estos procesos permiten que las personas estén preparadas para obtener, adaptar y aplicar la información en múltiples contextos y redes y transformarla en un conocimiento relevante para la satisfacción de sus necesidades de manera más equitativa, respetuosa con el ambiente y las distintas realidades, constituyéndose así en miembros productivos de la comunidad y de una sociedad cada vez más integrada a la economía global, con mayor bienestar. Así, desarrollan y fomentan la creación de mecanismos de certificación adecuados para que la conexión entre el sistema de formación y el desarrollo de los perfiles ocupacionales sea flexible y bidireccional.

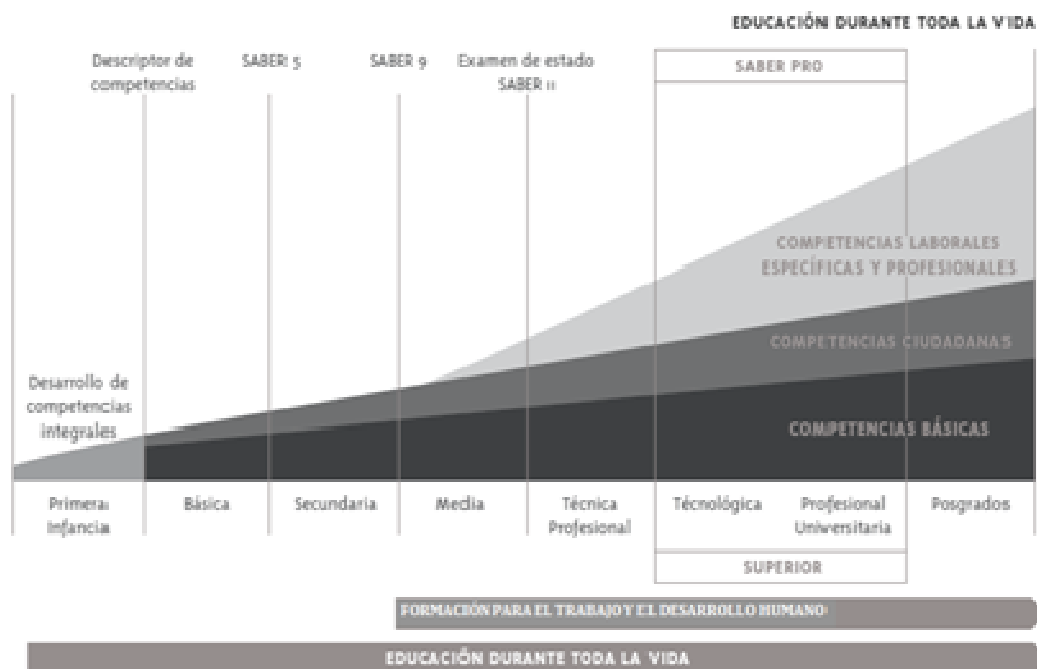
Por lo tanto, una formación de capital humano soportada en la pertinencia, que apunte al desarrollo continuo de las competencias y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional. De acuerdo a lo anterior, el país profundizará el proceso de fortalecimiento del enfoque de competencias con el fin de: (i) fortalecer procesos y programas diferenciados y contextualizados para el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, de tal manera que los estudiantes estén en la capacidad de resolver problemas, buscar alternativas, crear nuevas ideas, y de integrarse a la sociedad, conviviendo de manera pacífica y, respetando y valorando la pluralidad; (ii) fortalecer y expandir los programas transversales: educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, educación ambiental y educación para el ejercicio de los derechos humanos (iii) garantizar y fortalecer el desarrollo de competencias afectivas, cognitivas, físicas y sociales para la primera infancia; (iv) fortalecer el desarrollo de competencias genéricas en educación superior y formación para el trabajo y desarrollo humano; (v) Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación en la medición por competencias; (vi) fomentar la acumulación de capital humano calificado con una mayor capacidad productiva, acorde con los objetivos trazados en materia de desarrollo económico; (vii) fortalecer el uso y apropiación de las TIC y del Bilingüismo; (viii) fortalecer y expandir los programas transversales; y (viii) consolidar la estrategia de gestión de recurso humano en Colombia.

Diagnóstico

Conceptualmente, el sistema de formación debe crear tres tipos de competencias: *competencias esenciales* (habilidades básicas, comunicativas, aritméticas, uso de tecnologías, dominio de una segunda lengua); *competencias genéricas* (comunes a un conjunto de sectores) y; *competencias*

específicas (conocimientos, destrezas y actitudes para el desempeño de una actividad profesional concreta)⁹⁴.

Figura III-6. Esquema de Competencias por Niveles de Formación



El SFCH ha adoptado el enfoque de competencias de manera reciente. Dado nuestro contexto, las competencias *esenciales* se han dividido en competencias básicas y competencias ciudadanas mientras las competencias *genéricas* y *específicas* se han agrupado en competencias laborales específicas y profesionales (figura III-6).

Aunque existen diversas aproximaciones al concepto de competencias laborales, la mayoría de los enfoques las asocian a la capacidad de las personas para realizar tareas o al conocimiento, destrezas y aptitudes necesarias para desarrollar un oficio⁹⁵. El desarrollo de las competencias laborales (específicas y profesionales) se intensifica en la educación postsecundaria, por lo tanto, son las personas que completan estos niveles las que pueden potenciar el desarrollo económico del país por su mayor productividad. Sin embargo, trascienden el sistema de formación, debido a que éstas pueden ser adquiridas en el sector productivo a través de la combinación de conocimiento y experiencias.

Un componente fundamental de la política de calidad del país se ha sido la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación⁹⁶, mediante el cual se valora el desempeño de las competencias de

⁹⁴ Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Boletín 152.

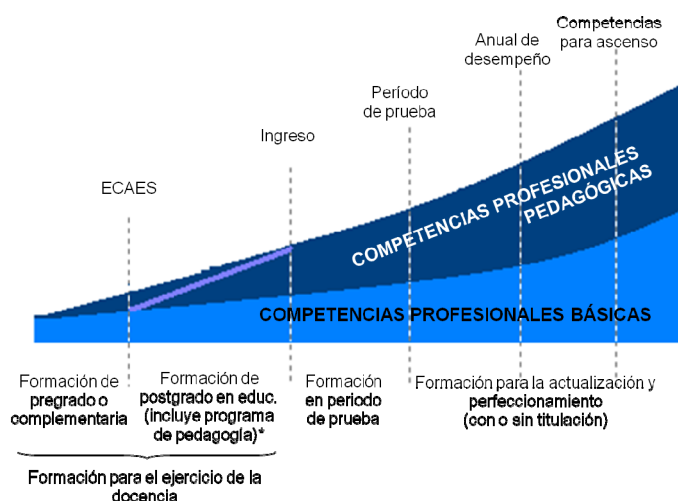
⁹⁵ Las competencias laborales generales se refieren a competencias requeridas en cualquier sector económico y se desarrollan, generalmente, a partir de la educación secundaria. Las competencias laborales específicas, hacen referencia a la aplicación de las competencias en tipos de conocimiento especializado, y son desarrolladas principalmente en niveles superiores de educación y en la formación para el trabajo y el desarrollo humano

⁹⁶ Este Sistema se entiende como el conjunto de componentes, procesos, estrategias y actores que en una dinámica coordinada permiten avanzar cualitativa y cuantitativamente en el fomento de la calidad de la educación. La apropiación del sistema de evaluación

cada uno de los actores que intervienen en la prestación del servicio educativo: estudiantes, educadores y establecimientos educativos. Igualmente se establecieron políticas para el aseguramiento de la calidad en educación superior a través del registro calificado para la totalidad de los programas.

Los resultados las pruebas SABER 2009, que evaluaron el desempeño por competencias de los estudiantes de los grados 5º y 9º, muestran que un alto índice de estudiantes se ubica en el nivel de desempeño insuficiente en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales, con porcentajes en el grado quinto de 18%, 35% y 18%, y en el 9º de 15%, 20% y 14%, respectivamente. Por su parte, SABER 11 (Examen de Estado) muestra que los mejores desempeños de los estudiantes se encuentran en el área de lenguaje con 46,47 puntos como promedio nacional, mientras áreas como filosofía y física no alcanzan los 44 puntos. En las pruebas internacionales los logros de los estudiantes aún distan de los alcanzados por países con mayores niveles de desarrollo⁹⁷. De acuerdo la OECD⁹⁸, las pruebas PISA indican que más de la mitad de los jóvenes colombianos de 15 años de edad no tienen la capacidad de utilizar su conocimiento y habilidades para enfrentar los retos convencionales de la vida real y el sistema se comporta pobremente en formar estudiantes altamente competitivos⁹⁹.

Figura III-7. Desarrollo de competencias de los educadores



En cuanto a los docentes y directivos, cuyo proceso de formación inicial y continua, se soporta en el desarrollo de sus competencias básicas y profesionales, se ha fortalecido la cultura de la evaluación, lo cual se demuestra en el aumento de la participación de estos educadores en los diferentes procesos: concurso de méritos, período de prueba, desempeño, ascenso y reubicación.

en el sector educativo posibilita que en el nivel institucional se consolide una cultura basada en la valoración, orientada al mejoramiento continuo de los procesos y, por ende, de los resultados. Este sistema contempla en cuanto al proceso de formación integral de los estudiantes, una educación de calidad que apunte a que todos los niños, niñas y jóvenes del país independientemente de su procedencia, situación social, económica o cultural, aprendan lo que deben aprender y lo sepan aplicar y aprovechar, esto es que los estudiantes desarrollen las competencias que les permita enfrentarse exitosamente a las diferentes situaciones que se les presentan a lo largo de la vida.

⁹⁷ Sin embargo, el mejoramiento ha sido significativo; por ejemplo en TIMSS, entre 1995 y 2007, el promedio de los estudiantes de octavo grado pasó de 360 a 380 puntos en matemáticas y de 393 a 417 puntos en ciencias. Estos incrementos son importantes debido a que Colombia, después de Lituania, es el que presenta los mayores avances entre los países participantes.

⁹⁸ OECD 2010. Colombia Economic Assesment

⁹⁹ En la prueba PISA, entre 57 países, Colombia ocupó el lugar 51 en las pruebas de lenguaje, el lugar 53 en las pruebas de ciencias y el lugar 54 en las pruebas de matemáticas

En este contexto, la formación docente está planteada en diferentes momentos de un continuo de vida profesional, verificados por procesos de evaluación orientada al mejoramiento, como se observa en el Gráfico 1.2¹⁰⁰.

En educación superior, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior (SACES) revela que el país cuenta con 5.481 programas de pregrado y 3.815 de postgrado con registro calificado; 20 instituciones (12 privadas y 8 públicas) y 724 programas, con acreditación de Alta Calidad (7.3% del total). A su vez, el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (SCAFT), logró avanzar en la reglamentación básica para el aseguramiento de la calidad de instituciones y programas, asignándole al MEN y, en particular, a las Secretarías de Educación, la competencia de registrar instituciones que ofrecen formación para el trabajo y sus programas¹⁰¹. Así mismo, se avanzó en el registro de las instituciones de formación para el trabajo, a través del reporte que éstas hacen al Sistema de Información de la Educación para el Trabajo (SIET). A junio 30 de 2010 han sido otorgadas 2.392 licencias de funcionamiento en todo el país (86% del total que han solicitado licencia) y 4.565 programas ya cuentan con registro (el 53% del total de programas); y se avanza en la recolección de los datos de matrícula. Con esto, el país aún enfrenta grandes retos para el aseguramiento y mejoramiento de la calidad de la formación en todo el sistema de formación de capital humano.

En cuanto a la evaluación de los estudiantes de Educación Superior, los ECAES, a partir de la aprobación de la ley 1324 de 2009, la prueba se hizo obligatoria y se avanza hacia la construcción de una prueba genérica en educación superior y pruebas específicas para grupos de programas o áreas de conocimiento¹⁰².

Frente a las competencias laborales, el 36% de la población en edad de trabajar tiene al menos 11 años de educación, es decir, cerca de 12 millones de colombianos cuentan con diferentes capacidades laborales¹⁰³. Sin embargo, de este grupo, tan solo el 67% están ocupados, y el resto corresponde a desempleados (11%) y población inactiva (22%). En competencias laborales específicas, el mapa del recurso humano¹⁰⁴, muestra que la concentración de títulos de pregrado se encuentra en la formación universitaria (62,5%) frente a un 17,9% en formación técnica y tecnológica; que los títulos otorgados desde 2001 se concentran en el área de Economía, Administración, Contaduría y afines (31,3%) y que entre 2001 y 2008 se graduaron 517 personas del nivel de doctorado¹⁰⁵. Por su parte, en cuanto a condiciones laborales, se observa que actualmente tanto el porcentaje de graduados vinculados al sector formal como los salarios de los empleados, son mayores para los graduados universitarios. Respecto a la formación en educación

¹⁰⁰ Es así como en la primera convocatoria de concurso de méritos para el ingreso, realizada en el año 2004, se inscribieron 184 mil personas que aspiraban a obtener una de las 50 mil vacantes, mientras en la última, realizada en el año 2009, los inscritos fueron 240 mil para 25 mil vacantes. De la misma forma, la evaluación de competencias que se realizó a través de la prueba Saber Pro, para el ascenso y la reubicación en el escalafón docente, fue acogida por 33.490 que se inscribieron y que equivalen al 94,6% de la población total que cumplía con los requisitos.

¹⁰¹ Normatividad vigente: Decreto 2566 de 2003, Decreto 2020 de 2006 y Ley 1188 de 2008

¹⁰² Los ECAES se aplicaron en 2009 a partir de las pruebas existentes para los 55 núcleos de conocimiento, junto con pruebas genéricas a 57.448 estudiantes del total de 223.502 que se presentaron, para los cuales no existía un examen específico. Adicionalmente se aplicaron pruebas de inglés y pruebas de competencias de lectura y escritura a todos los estudiantes.

¹⁰³ Solo existe posibilidad de acercarse a su diagnóstico a través de la cantidad de población disponible en cada nivel de educación.

¹⁰⁴ Elaborado a partir de la información reportada en el Observatorio Laboral de Egresados –OLE- del MEN (Diciembre 2009).

¹⁰⁵ Lo cual contrasta con los niveles de países como México, Argentina y Chile que en el mismo periodo graduaron 19.326, 2.840 y 1.780 doctores respectivamente, según la Red de Indicadores de ciencia y tecnología, www.ricyt.org.

superior¹⁰⁶, el Observatorio Laboral para la Educación muestra que la concentración de títulos de pregrado se encuentra en la formación universitaria (62,5%) frente a un 17,9% en formación técnica y tecnológica; que los títulos otorgados desde 2001 se concentran en el área de Economía, Administración, Contaduría y afines (31,3%) y que entre 2001 y 2008 se graduaron 517 personas del nivel de doctorado -lo cual contrasta con los niveles de países como México, Argentina y Chile que en el mismo periodo graduaron 19.326, 2.840 y 1.780 doctores respectivamente¹⁰⁷.

Mientras el 75,9% de los recién graduados de formación universitaria hacen parte del sector formal de la economía, el 72,8% de los tecnólogos y el 64,8% de los técnicos lo hace. En cuanto a salarios de los recién graduados que trabajan como empleados, mientras los universitarios percibían en 2009 en promedio \$1.378.027, un recién graduado tecnólogo percibía \$1.030.724 y un técnico \$901.026.

En términos de los programas relacionados con las actividades de los sectores locomotora, los datos permiten establecer que de 2001 a 2009 se graduaron 48.993 personas en Ingeniería Civil y Arquitectura (relacionados con el sector de Infraestructura y vivienda), 37.929 personas en diversos programas relacionados con el sector Agropecuario. El sector minero cuenta con 49.162 graduados en programas de educación superior relacionados con su actividad en los diferentes niveles de formación y para apoyar la ciencia y la innovación el país cuenta con 669 personas con formación doctoral.

En general, se puede establecer que los principales elementos a atender durante los próximos cuatro años son: (i) bajo nivel de desarrollo de competencias de la población colombiana, lo que impide acompañar de manera dinámica la apuestas productivas y de desarrollo del país; (ii) bajo nivel de penetración, apropiación y gestión del modelo de competencias en todo el SFCH, con el que se podría estandarizar y establecer los mínimos requeridos para su desarrollo en cada uno de los niveles y tipos de formación; (iii) la no existencia de mecanismos que faciliten el reconocimiento y certificación de las competencias, habilidades y conocimientos del capital humano que permitan al sector productivo dar las señales que necesita para sus necesidades ocupacionales y se promueva la movilidad al interior del sistema; (iv) baja capacidad del sistema de formación, para proporcionar las herramientas que le permitan a los niños, jóvenes y adultos el desarrollo de las competencias básicas, ciudadanas y laborales; (v) reducida articulación del sector productivo y el de formación, como mecanismo a través del cual podría aumentar la pertinencia de la formación; y (vi) baja capacidad del Estado para diseñar, implementar y hacer seguimiento a políticas que permitan fomentar la formación de competencias en la población colombiana, establecer los requerimientos de recurso humano en el corto, mediano y largo plazo, y generar los incentivos pertinentes para lograr que el sector privado participe activamente en la determinación de las necesidades de formación y la oferta de la misma.

¹⁰⁶ En cuanto a condiciones laborales, se observa que actualmente tanto el porcentaje de graduados vinculados al sector formal como los salarios de los empleados, son mayores para los graduados universitarios. Mientras el 75,9% de los recién graduados de formación universitaria hacen parte del sector formal de la economía, el 72,8% de los tecnólogos y el 64,8% de los técnicos lo hace. En cuanto a salarios de los recién graduados que trabajan como empleados, mientras los universitarios percibían en 2009 en promedio \$1.378.027, un recién graduado tecnólogo percibía \$1.030.724 y un técnico \$901.026.

¹⁰⁷ Red de Indicadores de ciencia y tecnología, www.ricyt.org

Lineamientos y acciones estratégicas

La formación de capital humano, basada en el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y el desarrollo de las competencias, tiene el propósito de disminuir las brechas para que los colombianos en general puedan ser ciudadanos con las competencias necesarias que les demanda el mundo hoy, innovadores, creativos, comprometidos con la sociedad, que valoren su identidad y desde ella ejerzan sus derechos fundamentales. Para esto, los retos principales de esta línea del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 serán desarrollar y gestionar un recurso humano con las siguientes características:

1. Niños y niñas menores de 5 años vinculados a una educación inicial, con el desarrollo apropiado de las habilidades físicas, sociales, cognitivas y afectivas, y que sea promovido de manera integral a través de metodologías lúdicas que buscan consolidar las bases para aprendizajes posteriores.
2. Niños, niñas y adolescentes, de educación preescolar, básica y media desarrollando sus competencias básicas y ciudadanas, con un sistema de evaluación y con estrategias de mejoramiento y acompañamiento a partir de los estándares de competencias establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
3. Jóvenes, estudiantes de educación media, con un alto nivel de desarrollo de competencias básicas, suficiente para enfrentar los esquemas de formación de educación superior, de tal manera que la oferta a este nivel no tenga que retroceder para otorgar formación en estas competencias. Todos los jóvenes, especialmente los más vulnerables, enganchados en la educación media, estarán inmersos en un esquema de formación que les permita el desarrollo de competencias laborales, con lo cual se facilite su inserción en la educación superior o en el mercado laboral.
4. Población con competencias laborales específicas, generadas a través del sistema de formación para el trabajo, con el fin de cubrir las necesidades de corto plazo generadas a partir de la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo económico establecida en este documento. Para hacer seguimiento a este propósito se fomentará el uso de la certificación de competencias laborales.
5. Población en edad de trabajar calificada (con más de 11 años de educación) superior en un 20% al nivel actual, concentrado en las áreas de formación que requiera el sector productivo en una prospectiva de 5 años y más.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la apuesta por la formación de capital humano, con un enfoque de competencias laborales para el fortalecimiento del desarrollo humano y el fomento de la productividad, orientado al desarrollo de los sectores locomotora y las áreas estratégicas definidas en el capítulo *Sectores basados en la innovación*, se trabajará siguiendo la política establecida por el Conpes 3674 “*Lineamientos para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano*”. Estos lineamientos tendrán en algunos casos resultados de corto plazo (cuatrienio 2010-2014); y en otros, debido a su alto nivel de complejidad, en el mediano y largo plazo.

Fortalecimiento de un sistema de evaluación en todos los niveles educativos. Se fortalecerá el Sistema de Evaluación Nacional, en el diseño, aplicación y evaluación de la evolución de las pruebas SABER, mediante las siguientes estrategias:

1. **Consolidación del sistema de evaluación de los estudiantes.** Se fortalecerá el Sistema Nacional de Evaluación, mediante la alineación de las tres grandes evaluaciones nacionales de educación básica (SABER 5º y 9º), educación media (SABER 11º) y superior (SABER PRO), diseñadas con referencia a los estándares de competencias definidos por el Ministerio de Educación Nacional. Para esto, se realizarán, entre otras, las siguientes acciones:
 - *Fortalecimiento de los instrumentos de evaluación:* Se desarrollarán nuevos modelos y mecanismos de aplicación de las evaluaciones, desde el momento de la inscripción y registro, garantizando la inducción a los estudiantes con los contenidos, fines y medios de las pruebas.
 - *Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones:* Se entregarán los resultados de las evaluaciones a las instituciones, establecimientos educativos y secretarías de educación como insumo para la autoevaluación y la formulación y desarrollo de planes de mejoramiento y estarán a disposición del público para usos de información.
 - *Desarrollo de nuevos instrumentos de evaluación:* 1) Se ajustará el examen de Estado de Educación Media (SABER 11º) de manera que permita establecer indicadores de calidad de las instituciones educativas y medir el grado en el cual los estudiantes están preparados para ingresar a la educación superior. 2) Se reestructurará la oferta de exámenes de educación superior, con el propósito de evaluar las competencias genéricas comunes a todos los egresados y las competencias específicas comunes a conjuntos definidos de programas en una o más áreas del conocimiento. 3) se diseñaran las aplicaciones en los grados que no han sido evaluados (transición, y formación para el trabajo y desarrollo humano), homogeneizándolos con los otros niveles de formación, y contemplando el levantamiento de información de factores asociados al logro educativo. De esta forma, se espera contar con una mirada integral y complementaria de las evaluaciones aplicadas en los diferentes niveles y ámbitos: institucional, nacional e internacional.

2. **Consolidación del sistema de evaluación de los docentes.** Dado que uno de los factores que mayor importancia tiene en el proceso de enseñanza y aprendizaje son los docentes, se integrarán las distintas evaluaciones de selección y ascenso que se realizan actualmente a los docentes en la selección¹⁰⁸ para dar cuenta de la evolución de sus competencias. Se premiará a través de distinciones públicas a los docentes que hayan obtenido mejores resultados en las pruebas desarrolladas en cada región. El 68% de los docentes que hacen parte del antiguo estatuto docente podrán hacer parte de este proceso. En educación superior, se incentivarán mecanismos para que la evaluación de los docentes tenga un efecto en los procesos continuos de mejoramiento de la calidad.

3. **Consolidación del sistema de evaluación de todos los programas e Instituciones de Educación Superior y de formación para el trabajo y desarrollo humano.** El sistema de aseguramiento de la calidad de educación superior ha evaluado el 100% de los programas de pregrado y postgrado, fomentando la cultura de la autoevaluación. Para consolidar este sistema en los niveles aquí referidos, se destacan las siguientes acciones en concordancia con las referidas para el efecto en el capítulo de Formación de Capital

¹⁰⁸ Decreto 1278 de 2002.

Humano, a partir de la articulación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta y sobre parámetros de calidad transparentes: 1) consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales; 2) integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO; 3) Consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano; 4) se crearán los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior (técnicas y tecnológicas principalmente) se acojan no solo al proceso de registro calificado, si no al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución.

4. **Evaluación integral de los resultados del sistema educativo.** Las estrategias anteriores apuntan a evaluar a los actores del sistema y las competencias adquiridas por los egresados, no obstante, se requiere un evaluación integral que analice: 1) la inserción de los graduados en el mercado laboral y su impacto en los sectores de la economía, 2) el reconocimiento del sector como motor de desarrollo en las regiones, 3) el posicionamiento de la oferta académica y sus egresados en el ámbito internacional, entre otros.

Fortalecer el nivel de desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas en los niños y jóvenes.

Fortalecer la formación de capital humano, significa desde un marco de calidad educativa disminuir las brechas para que los colombianos en general accedan al sistema educativo, permanezcan en él y puedan ser ciudadanos con las competencias necesarias que les demanda el mundo hoy, innovadores, creativos, comprometidos con la sociedad, que valoren su identidad y desde ella ejerzan sus derechos fundamentales. Son la calidad y pertinencia de la educación la base fundamental del desarrollo y el bienestar social. Las políticas dirigidas a la formación del capital altamente calificado y la pertinencia de la educación para este tipo de formación se encuentran en el capítulo de apoyos transversales de *Conocimiento e Innovación*.

En este sentido, es fundamental fortalecer el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas con el fin de aportar a la formación de sujetos activos de derechos, capaces de resolver sus conflictos de manera pacífica, de aportar al fortalecimiento de la democracia en el marco de un estado social de derecho y de fortalecer y valorar la diversidad y la multiculturalidad.

Para este fin se desarrollarán las siguientes estrategias: 1) Fortalecer en educación preescolar, básica y media el diseño e implementación de procesos y programas diferenciales y contextualizados de formación de docentes y acompañamiento a establecimientos educativos a través de las secretarías de educación para el desarrollo de las competencias básicas (matemáticas, científicas, comunicativas y ciudadanas) con miras a que los estudiantes logren un adecuado desempeño en la educación superior, en el mundo laboral, en su plan de vida y en su formación ciudadana. 2) Establecer procesos de acompañamiento que permitan, no sólo enfocar acciones en las instituciones con resultados deficientes, sino establecer rutas de acompañamiento de pares con establecimientos de alto logro y con experiencias destacadas. 3) Fortalecer los programas transversales para que, desde los proyectos pedagógicos, mejoren el desarrollo de competencias ciudadanas y básicas en aspectos fundamentales de la formación de cualquier ser humano, desde su dimensión humana, socioeconómica¹⁰⁹, cultural, natural y biológica, con sus

¹⁰⁹ Includido el respeto y uso de las distintas formas de protección de la propiedad intelectual, en especial, el derecho de autor y la propiedad industrial

implicaciones demográficas, técnicas, tecnológicas, y políticas. 4) Producir material virtual para el desarrollo de competencias y procesos de autoformación de los estudiantes de educación preescolar, básica y media. 5) Gestionar un proceso intersectorial que lleve a la formulación de un documento CONPES para la promoción de la convivencia escolar y la ciudadanía donde se establezcan las corresponsabilidades de los distintos sectores y actores del Estado. 6) En el marco del desarrollo de competencias ciudadanas, promover la educación para el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito escolar, fortaleciendo alianzas con la Vicepresidencia de la República, la OACNUDH y otras entidades. 7) Adelantar un plan nacional de competencias lectoras, que eleve los niveles de lectura y escritura de los estudiantes y que mejore su comprensión y producción textual. 8) Fortalecer el desarrollo de las competencias genéricas y específicas en la educación superior.

Competencias para fortalecer el uso y apropiación de las TIC y bilingüismo. El uso apropiado de las TIC y el manejo de una segunda lengua, impacta de manera transversal toda la política educativa y abre caminos para formar ciudadanos que discuten, reflexionan y hacen construcciones colectivas que contribuyan a los procesos de innovación y competitividad del país. Para esto: (1) Se formará a los directivos, docentes y agentes educativos en el desarrollo de competencias digitales y en el diseño de ambientes de aprendizaje; (2) se crearán Centros de Innovación a través de los cuales se desarrollen contenidos educativos en múltiples formatos y plataformas, y en general servicios educativos de calidad que respondan a necesidades específicas de la población a atender; (3) se consolidarán los proyectos de investigación que incluya metodologías flexibles y el uso de las TIC en las regiones, adelantados, por ejemplo, por distintos nodos de la Red RENATA,; (4) se garantizará una infraestructura tecnológica adecuada para desarrollar el trabajo entre pares y los procesos de innovación; (5) se fortalecerá la infraestructura tecnológica de los CERES; y (6) se continuará la promoción del uso de las TIC en las prácticas pedagógicas.

En cuanto al fortalecimiento del bilingüismo se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) Fortalecer y extender la estrategia de formación presencial y virtual en competencias comunicativas y pedagógicas a los docentes de inglés¹¹⁰, (2) Complementar el trabajo de aula para estudiantes de educación media con el desarrollo de un programa de inglés masivo¹¹¹, (3) Incluir en las pruebas Saber en grados 5° y 9° la evaluación de competencias en inglés, (4) Promover en las instituciones de educación superior proyectos que permitan que los estudiantes alcancen al menos el nivel B1 en las pruebas de competencias de inglés (ECAES-PRO), (5) Acompañar los procesos de mejoramiento de programa de licenciatura que formen maestros para la enseñanza del inglés, (6) Fomentar la certificación de calidad de las instituciones y programas de formación para el trabajo y desarrollo humano orientada a la enseñanza del inglés.

A su vez, para fortalecer las competencias científicas, la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior, apoyar la formación avanzada de investigadores, incentivar la investigación aplicada y articulada con el sector productivo y generar alternativas de intercambio tecnocientífico se requieren las siguientes acciones: (1) realizar un diagnóstico inicial de las capacidades de investigación de las IES y de su articulación con las estrategias de desarrollo regional y establecer estrategias de actualización continua; (2) generar una oferta de programas de maestría y doctorado para la formación de capital humano en las regiones; (3) fomentar la cooperación

¹¹⁰ Se trata de que a 2014 el 40% esté en el nivel ideal Intermedio B2 y que un 60% logre el nivel preintermedio B1. La estrategia deberá asegurar que las metodologías de enseñanza de inglés sean comunicativas y que tengan un alto y efectivo impacto en los estudiantes

¹¹¹ Esto permita que a 2014 el 40% de los estudiantes de grado 11 estén en el nivel pre-intermedio B1

técnica, la movilidad de docentes e investigadores, la adopción de mejores prácticas en investigación y el intercambio de carácter tecno-científico; (4) apoyar estrategias que financien el acceso de estudiantes e investigadores a la formación de alto nivel en concordancia con lo previsto en el capítulo de *Conocimiento e Innovación*; (5) implementar estrategias que permitan la absorción de doctores tanto en las universidades, los centros de investigación y el sector productivo¹¹². La formación y capacitación del personal docente en estos aspectos, será prioritaria en especial en las zonas rurales y urbanas marginales con mayores rezagos.

Fomentar la actualización y el fortalecimiento de competencias de los docentes. Se adelantará un plan nacional de formación docente, para fortalecer las competencias básicas y laborales. El plan utilizará para su diseño la información que brindan las evaluaciones, tanto de docentes como de estudiantes y las experiencias significativas de formación adelantadas en el país. Su desarrollo se soportará en los procesos que, en conjunto con las demás entidades responsables, serán considerados y orientarán la certificación de competencias laborales en la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH) a partir de un marco de cualificaciones apropiado, según áreas de conocimiento; así como en modalidades virtuales, presenciales o bimodales. Contará con el apoyo de las facultades de educación del país aprovechando, entre otras, instituciones como el Sena, bajo la orientación y seguimiento del MEN.

En educación superior se continuará el apoyo al desarrollo de competencias de los docentes de educación superior en bilingüismo y el uso didáctico de medios y TIC, así como el acceso a programas de maestría y doctorados.

Consolidación de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia –EGERH–

Consolidación del enfoque por competencias para fomentar la articulación entre la oferta de formación y el sector productivo. Se implementarán las siguientes acciones:

1. **Diseño e implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones –MNC–.** El MNC será un instrumento para: (a) mejorar la comparabilidad de las cualificaciones¹¹³, al establecer equivalencias entre las obtenidas en el SFCH y las requeridas en cualquier tipo de ocupación, precisando lo que una persona sabe y puede hacer; (b) ser un medio de traducción de las cualificaciones y de comunicación entre los servicios ofrecidos por el SFCH, promoviendo la validación de las competencias adquiridas y facilitando a la población el continuar con ciclos superiores de formación; (c) mejorar la pertinencia de los distintos programas de formación relacionando los contenidos curriculares con las competencias laborales y las ocupaciones; y (d) facilitar el cambio de actividad de las personas, el tránsito entre los sistemas de educación y de formación hacia el mercado laboral y viceversa, así como los procesos de reentrenamiento laboral.

El Ministerio de la Protección Social - MPS, será encargado de liderar y coordinar las acciones a realizar por el Ministerio de Educación - MEN, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MCIT, Colciencias y el Sena, entre otras; y para el efecto,

¹¹² El número de doctores en Colombia es aún incipiente; la mayor parte del recurso lo absorbe la academia; el 82% de los trabajos de investigación de candidatos a doctor se concentran en este sector.

¹¹³ Entendidas como un conjunto de competencias que permite el desarrollo de una acción o conjunto de acciones específicas en el campo laboral.

desarrollará pilotos en los sectores locomotoras para que el país cuente con las metodologías, procesos, estándares y el desarrollo institucional requerido; así como en el sistema educativo, como parte de la estrategia de formación en competencias laborales del personal docente en todos los niveles. El MPS, MEN y MCIT publicarán lineamientos y guías que permitan conocer los requerimientos mínimos de cualquier agente privado o público para la construcción de normas de competencias laborales y currículos académicos basados en competencias, y ser incluidos en el MNC oficial. Igualmente, fomentarán el diseño de normas de competencia laboral en todos los sectores productivos y niveles de ocupación, vinculando al SENA y a otros agentes.

2. **Fomento de la gestión del recurso humano a través de un modelo de competencias laborales en el sector productivo y el diálogo con el sector de formación.** Aumentar la penetración del enfoque de competencias en el mercado laboral implicará iniciar una estrategia agresiva para que los empleadores públicos y privados ajusten sus esquemas de gestión del recurso humano de manera compatible con el MNC. El MPS, a partir de las experiencias más destacadas, iniciará un proceso de apoyo para la transformación, principalmente en Mipymes. El MPS y el MEN, establecerán los canales a través de los cuales el SFCH y el sector productivo podrán: (i) exponer las necesidades de recurso humano en cada uno de los sectores, y (ii) encontrar información acerca de la oferta de formación y el stock de recurso humano formado en las áreas de su interés. Se evaluará la efectividad de los espacios creados para tal propósito (mesas sectoriales del SENA, alianzas regionales, observatorios) con el fin de definir, en el primer año de ejecución de este plan, los mecanismos oficiales para su implementación. En particular, se avanzará de manera prioritaria en el desarrollo de la formación y exigibilidad de las competencias laborales para los docentes en el sistema educativo en todos los niveles. El MCIT establecerá los estándares bajo los cuales los diferentes sectores identificarán a los representantes más idóneos para establecer la mencionada interlocución, y realizará la evaluación de la viabilidad de considerar las Comisiones Regionales de Competitividad, los espacios más idóneos para realizar el vínculo formación-empresa a nivel regional. De lo contrario establecerá con alta prioridad la institucionalidad que puede conformarse para este fin.
3. **Fomento de la pertinencia de la formación de capital humano bajo el enfoque de competencias, teniendo en cuenta las necesidades del sector productivo.** El MEN implementará una estrategia de incentivos en el sector de formación para realizar transformaciones en su oferta, ajustándola adecuadamente a los requerimientos de todos los agentes demandantes; mediante estímulos a través de los créditos del ICETEX, los recursos proporcionados a las universidades públicas e institutos de formación técnica y/o tecnológica públicos, los recursos otorgados en los programas de fomento a la formación de educación técnica y tecnológica, y la formación para el trabajo y el desarrollo humano, los mecanismos de aseguramiento de la calidad y los convenios de ampliación de cobertura del SENA. En especial, dará el énfasis y prioridad requeridos en la formación de competencias de los docentes en el sistema educativo en todos los niveles.
4. **Creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.** Para promover un mayor acceso a mecanismos que permitan la certificación y el reconocimiento de las competencias laborales como requisito idóneo para acceder a oportunidades laborales, tanto para la población ocupada como para los desempleados

que han adquirido los conocimientos, aptitudes y destrezas a través del SFCH o por fuera de los mecanismos formales de aprendizaje, se creará el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales –SICECOL-. El sistema articulará las acciones que en materia de certificación se desprendan del programa Colombia Certifica, del programa de certificación de desempleados del SENA, de los procesos de certificación llevados a cabo por organismos internacionales y otro tipo de entidades. Adicionalmente establecerá estándares en torno a las metodologías y procedimientos para realizar la evaluación de las competencias laborales en cada área, teniendo en cuenta los lineamientos de los organismos internacionales de certificación y los avances normativos de la Comisión Intersectorial de Calidad. A su vez, establecerá lineamientos de política sobre las prioridades de certificación de competencias sectoriales, teniendo en cuenta las del desarrollo productivo del país, la calidad y seguridad en procedimientos de alto riesgo y el grado de vulnerabilidad de la población demandante de las certificaciones, entre otros, estableciendo en este caso, la prioridad que se otorgará a los recursos públicos que se utilizan para financiar procesos de certificación para favorecer a la población más vulnerable. Así mismo, en su desarrollo dará prelación a las necesidades y prioridad estratégica de este tema en la formación, actualización, cualificación y fortalecimiento de las competencias de los docentes en el sistema educativo en todos los niveles.

Desarrollo de sistemas de información y capacidad de análisis para establecer el mapa del recurso humano en Colombia y las necesidades del sector empresarial. Teniendo en cuenta que los requerimientos de información de la EGERH deberán ser construidos gradualmente por las entidades competentes, el Gobierno Nacional concentrará las acciones así:

1. **Construcción e implementación de un plan estadístico, que transformará el sistema de encuestas de demanda laboral y económicas desarrolladas por el DANE,** que permitan el desarrollo de mapas de demanda del recurso humano, indagar al sector productivo sobre sus necesidades de competencias laborales y llevar a cabo pronósticos acertados de las necesidades de recurso humano. Así mismo, ajustarán e incorporarán módulos en la Encuesta de Hogares con el fin de indagar sobre las áreas de formación y capacitación recibidas por los miembros en edad de trabajar.
2. **Diseño e implementación de metodologías para el seguimiento a las necesidades actuales y futuras de recurso humano,** que incorporen elementos dinámicos que permitan detectar cambios tecnológicos y su relación con las tendencias de necesidades de recurso humano; las cuales deberán ser homologables y seguir parámetros internacionales en términos de competencias y ocupaciones emergentes. El DNP apoyará a la Secretaría Técnica de la EGERH en el diseño e implementación de las metodologías, así como en la elaboración del seguimiento y reporte sistemático de los resultados.
3. **Desarrollo de la Red de observatorios y evaluación y ajuste de las estrategias existentes para el seguimiento al mercado laboral,** involucrando el observatorio laboral del SENA, el OLE del MEN y la plataforma ScienTI de Colciencias, Observatorios Regionales, encuestas de egresados y encuestas a empresarios, entre otros, bajo la coordinación del MPS y el MEN.
4. **Publicación de resultados de pronóstico de necesidades de recurso humano a 2015 y 2020.** Los resultados de la implementación de la EGERH deberán ser presentados

anualmente por las entidades competentes. Los lineamientos generales en materia de gestión y formación del recurso humano en el corto, mediano y largo plazo, serán aprobados por el Conpes periódicamente.

Conformación del esquema institucional para el desarrollo de la EGERH. Será necesario establecer la institucionalidad y las competencias de cada una de las entidades que tendrán responsabilidades en la EGERH, de conformidad con el Conpes 3674 de 2010, destacando que ésta deberá ser desarrollada en todo el territorio nacional. De esta forma, se impulsará la:

1. **Creación de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano–CIGERH-, su comité ejecutivo y subgrupos de trabajo.** La CIGERH, estará conformada por los ministerios de la Protección Social, Educación Nacional, Comercio Industria y Turismo; el Departamento Nacional de Planeación y Colciencias. Tendrán el apoyo ejecutivo de un Comité con funciones de secretaría técnica y de subgrupos de trabajo en temas como: (i) el desarrollo del sistema de información del mercado laboral y de demanda del recurso humano; (ii) el desarrollo del MNC; (iii) el fomento del modelo de gestión del recurso humano por competencias laborales al interior del sector productivo y la determinación de sus necesidades; y (iv) el fomento de la oferta de formación basada en competencias laborales. La Comisión tendrá la competencia de: recomendar en la programación estratégica de cada uno de los ministerios e instituciones las acciones para conocer y analizar la estructura del recurso humano de los sectores a su cargo; recomendar las acciones de política necesarias para contribuir al desarrollo de la competitividad, la productividad y el crecimiento, teniendo en cuenta los lineamientos de la EGERH; determinar la participación de otras entidades del Gobierno Nacional, gobiernos territoriales y representantes del sector privado.
2. **Creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.** Este Sistema estará en cabeza de la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales –CONCECOL-, de la cual harán parte los ministerios de la Protección Social, Educación Nacional, Comercio, Industria y Turismo y Colciencias. La Comisión tendrá participación de representantes del sector de formación al nivel de educación básica, media y superior; del sector de formación para el trabajo y el desarrollo humano; del sector productivo; y de los ocupados y desocupados.

Diseño e implementación de lineamientos de Política en materia de migración laboral. Complementando todos los esfuerzos en materia de ajuste y seguimiento a la dinámica del recurso humano se deberá avanzar, conjuntamente entre el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la adecuación de los lineamientos de la política en materia de migración de trabajadores, de tal manera que los desajustes actuales entre la oferta y la demanda de recurso humano y el crecimiento de la inversión extranjera y en nuevas tecnologías, hagan compatible, de manera controlada, la salida y entrada al país de trabajadores calificados. Esto deberá soportarse en mecanismos de control migratorio eficientes, que sean sensibles a los cambios de la oferta de formación para el trabajo y que permitan que a mediano plazo el país cuente con el personal calificado suficiente en las áreas donde hoy se evidencian las grandes brechas de formación. En el ámbito regional se implementarán pasantías de técnicos, tecnólogos y profesionales de las universidades del área homogénea central a las demás áreas homogéneas haciendo uso de subsidios de las entidades territoriales para el sostenimiento de los pasantes.

Para esto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social, establecerá lineamientos y estrategias de fortalecimiento institucional que permitan la formulación de una Política Migratoria Laboral, encaminada al mejoramiento de la gestión migratoria y el adecuado flujo de la población migrante interna, fronteriza e internacional. Para tal fin, se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Diseño y concertación de los lineamientos generales de la Política Migratoria laboral.
2. Fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Migraciones, para permitir el desarrollo integral de la política Migratoria Laboral.
3. Desarrollo de herramientas estadísticas y de análisis que permitan cuantificar y caracterizar la población migrante interna, fronteriza e internacional. Entre otros, la concertación y coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de un sistema de información estadístico que permita obtener y disponer en línea de información sobre población migrante laboral internacional.
4. Implementación de programas y proyectos para la adecuada gestión migratoria y control del flujo de la población migrante interna, fronteriza e internacional, que permitan, entre otros: el desarrollo de migración selectiva de personal extranjero altamente calificado y políticas de empleo que faciliten la inclusión laboral de los ciudadanos colombianos que retornan al país.
5. El establecimiento de alianzas estratégicas para el mejoramiento de la gestión migratoria laboral y la promoción de negociaciones encaminadas a la suscripción de convenios y o acuerdos migratorios laborales.
6. Adecuación de la legislación en materia de control migratorio, a los lineamientos que se establecerán en la Política Migratoria Laboral. Entre otros, se establecerá la consistencia del artículo 74 del Código Sustantivo de Trabajo, respecto del “Principio de Trato Nacional” contenido en los acuerdos internacionales de integración económica y se rediseñará el esquema de seguimiento a la Proporcionalidad entre Trabajadores Nacionales y Extranjeros en las empresas o empleadores, como trámite previo al otorgamiento de las visas de trabajo de extranjeros.

Implementación de plan de choque para la formación, en el corto plazo, de competencias laborales que permitan el avance en el nivel de productividad de los sectores locomotora. Los sectores agropecuario, minero-energético, infraestructura de transporte y comunicaciones, vivienda y sectores basados en la innovación; deberán definir en el 2011 cuáles son sus necesidades de recurso humano (en términos de perfiles, competencias y programas de formación requeridos), de tal manera que el MEN, como regulador de la formación del recurso humano, la capacitación y aprendizaje, genere los incentivos a las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, para priorizar la formación y el desarrollo de competencias laborales específicas de acuerdo a las necesidades definidas por estos sectores. Los sectores de clase mundial desarrollados por la política de competitividad seguirán contando con el mismo apoyo, pero con especial énfasis en las mencionadas. Adicionalmente, el SENA ajustará su cobertura en capacitación de acuerdo a las necesidades de corto plazo de los sectores locomotora, procurando generar un flujo adecuado de egresados, consecuente con la calificación de los que actualmente hace parte de la fuerza laboral de estos sectores.

Metas

Desarrollo de competencias para la prosperidad			
Indicador	Línea Base 2009	Base	Meta 2014
Número promedio de estudiantes por computador conectado	20		12
Porcentaje de estudiantes con conexión a Internet de banda ancha las 24 horas desde la sede educativa.	87%		90%
Porcentaje de estudiantes de media articulados con la educación superior y la educación para el trabajo	38%		50%
Porcentaje de estudiantes con dominio del Inglés a nivel B1	11%		40%
Porcentaje de docentes de inglés con dominio del inglés en nivel B2	15%		40%
Porcentaje de estudiantes de licenciatura en inglés que alcanzan el nivel B2 de competencia	42%		80%
Porcentaje de estudiantes universitarios de otras carreras diferentes a las licenciaturas en inglés que alcanzan el nivel B2 de competencia	18% 4%B2	B1	40% 20%B2
Programas académicos de pregrado y postgrado a distancia con más del 80% de virtualidad (acumulado)	194		300

Estrategia	Indicadores (Avances)	Avance indicadores a 2014	Avance estrategias a 2014
Consolidación del enfoque por competencias para fomentar la articulación entre la oferta de formación y el sector productivo	Implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones	44%	53%
	Creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales	100%	
	Programas de nivel universitario implementados con el enfoque de competencias laborales	25%	
	Programas de nivel técnico implementados con el enfoque de competencias laborales	50%	
	Programas de nivel tecnológico implementados con el enfoque de competencias laborales	50%	
	Programas de Formación para el trabajo y el desarrollo humano implementados con el enfoque de competencias laborales	50%	
Desarrollo de sistemas de información y capacidad de análisis para establecer el mapa del recurso humano en Colombia y las necesidades del sector empresarial	Construcción e implementación de un plan estadístico	100%	61%
	Diseño e implementación de metodologías para el seguimiento a las necesidades actuales y futuras de recurso humano	44%	
	Desarrollo de la Red de observatorios y evaluación y ajuste de las estrategias existentes para el seguimiento al mercado laboral	100%	
	Publicación de resultados de pronóstico de necesidades de recurso humano	0%	
Conformación del esquema institucional para el desarrollo de la EGERH	Creación de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano–CIREGH	100%	100%

b) Formalización laboral y empresarial

1. Diagnóstico

La informalidad, tanto laboral como empresarial, ha sido identificada como una de las principales barreras para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico debido a sus efectos negativos

sobre las condiciones de trabajo y su organización, la productividad, y la financiación del Sistema de Protección Social (SPS).

En la informalidad laboral se concentra la población con una calidad del empleo deficiente, en cuanto a ingresos, jornada laboral, estabilidad, negociación laboral y vinculación a la seguridad social. En Colombia, para el año 2009, los trabajadores informales representaron el 61,1% de los ocupados (11.259.134 personas), concentrados en los sectores de Comercio (33%), Agricultura (20%) y Servicios (18.8%). Por años de educación, el 27% tenía primaria incompleta, el 19% alcanzó primaria completa, el 22% tenían secundaria incompleta y el mismo porcentaje secundaria completa. Del total, el 41% son mujeres, con un ingreso promedio de \$328.554, en tanto que, los hombres tienen un ingreso promedio de \$671.897, siendo la brecha entre ambos del 51,1% (ver Tabla 2.1)

Tabla III.2. Marco conceptual: Empleo informal

Unidades de producción por tipo	Empleos según la situación en el empleo								
	Trabajadores por Cuenta Propia		Empleadores		Trabajadores familiares sin remuneración	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1	2			
Empresas del sector informal ^(a)	3		4		5	6	7	8	
Hogares ^(b)	9					10			

(a) Según la definición de la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados).

(b) Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final, y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.

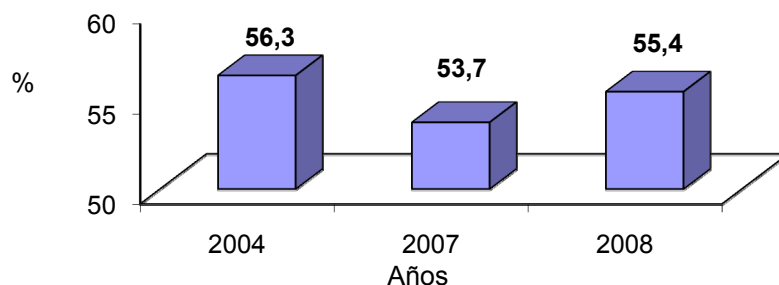
Nota: Las casillas en gris oscuro se refieren a empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión. Las casillas en gris claro se refieren a los empleos formales. Las casillas no sombreadas representan los varios tipos de empleos informales. Empleo informal: Casillas 1 a 6 y 8 a 10. Empleo en el sector informal: Casillas 3 a 8. Empleo informal fuera del sector informal: Casillas 1, 2, 9 y 10.

La informalidad obstaculiza el mejoramiento de la productividad de las empresas, puesto que los trabajadores informales no tienen compromisos vinculantes con sus puestos de trabajo, y su alto nivel de rotación no permite acumular conocimientos que estimulen el aumento del valor agregado. Además, crea distorsiones en el mercado, entre las que se encuentran: i) bajo recaudo tributario que crea una mayor carga tributaria sobre las empresas formales; ii) mercados caracterizados por información asimétrica, en los cuales compiten productos de mala calidad que no cumplen las normas con los que sí las cumplen; iii) incumplimiento de los derechos de propiedad; y iv) debilidad institucional debido a que crea incentivos para la corrupción.

La informalidad empresarial en Colombia en los últimos cinco años, medida como el porcentaje de micro establecimientos que no tienen o que no renovaron el registro mercantil¹¹⁴, ha estado en promedio en un 55% y no ha logrado reducciones sustanciales (ver figura 2.1).

¹¹⁴ Esta medición se sustenta en la observación empírica de que la informalidad es un fenómeno que caracteriza principalmente a las microempresas y por ello se usa como un indicador de referencia para describir la informalidad empresarial de toda la economía.

Figura III-8. Tasa de informalidad empresarial, 2004 - 2008
(Porcentaje de microestablecimientos que no tiene o no renovó el registro mercantil)



En cuanto a los efectos de la informalidad sobre el Sistema de Protección Social (SPS), la evasión y elusión en las cotizaciones afecta la sostenibilidad financiera del Régimen Contributivo y los recursos que la Nación debe destinar para financiar el Régimen Subsidiado. De hecho, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2008, se encuentra que de los 7.124.733 ocupados, que reportan estar afiliados al Régimen Subsidiado, el 14,5% (1.027.229) tienen ingresos entre un salario mínimo y un millón de pesos y por tanto podrían ser sujetos de estar afiliados al Régimen Contributivo¹¹⁵. Esta problemática también ocurre en el sistema de pensiones y riesgos profesionales.

Este diagnóstico señala la importancia de establecer una política que ataque los elementos estructurales que generan la informalidad laboral y empresarial. De esta forma, en cuanto a formalización laboral el objetivo es promover cambios en la regulación del mercado de trabajo que permitan una adecuada flexibilidad y una efectiva regulación del mismo. Se debe buscar garantizar al trabajador estabilidad en el mercado de trabajo, en lugar de estabilidad en el empleo. La estabilidad en el mercado de trabajo estimula la flexibilidad de las relaciones laborales e impulsa una gran movilidad en el mercado laboral (de actividades obsoletas a emergentes y modernas).

En cuanto a formalización empresarial el objetivo es promover reformas al sistema tributario, y establecer y consolidar programas encaminados a la formalización empresarial, que promuevan la competitividad y la sostenibilidad de las empresas, la incorporación de nuevas tecnologías, y la consolidación de una cultura de formalización empresarial y generación de empleo formal. Esta estrategia será complementada con una de simplificación de trámites que se encuentra en el capítulo de Entorno de los Negocios.

¹¹⁵ El 8% de los ocupados que reportan estar afiliados al Régimen Subsidiado tienen un ingreso superior a 1,5 Salarios Mínimos.

2. Lineamientos y acciones estratégicas

Cambios normativos para la formalización empresarial y la modernización del mercado de trabajo.

1. Política salarial y Comisión Intersectorial para la Formalización.

El Gobierno nacional diseñará una política salarial que corresponda a los objetivos de creación de empleo formal, fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo y de preservación de los niveles de productividad, incluyendo la definición de los efectos de la relación capital – trabajo en el establecimiento de los salarios y las metas de generación de empleos del país. Con el objeto de coordinar la política de formalización del país, en la cual confluyen la política macroeconómica, la productiva y la fiscal, se creará bajo direccionamiento del Ministerio de la Protección Social (MPS) la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), la cual integrará a los ministerios y entidades de Gobierno nacional que tengan injerencia en la formalización laboral, la generación de empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo. El propósito principal de la CIF será el de articular y armonizar las políticas sectoriales que impactan la formalización laboral, buscando que se ajusten a los lineamientos que sobre formalización dicte el Ministerio de la Protección Social (MPS) o quien haga sus veces.

2. Formas de vinculación laboral

El Ministerio de la Protección Social (MPS) fomentará las reformas institucionales necesarias para que al interior del mercado laboral se generen incentivos para la generación de empleo, al tiempo que se propicie la construcción de relaciones laborales formales de largo plazo que incidan en el aumento de la productividad, la reducción de los estímulos para la rotación de empleos y la promoción de una estructura eficiente del mercado de trabajo consistente con las nuevas formas de producción y la dinámica de transformación tecnológica de las mismas. Así, desarrollará las reformas a los esquemas de contratación del país de acuerdo con los objetivos de la política de empleo y mercado de trabajo; desarrollará un esquema de financiamiento armonizado y corresponsable de los aportes a la seguridad social para las diferentes formas de vinculación laboral¹¹⁶, y de las no laborales¹¹⁷. Además, propondrá la armonización entre los costos de vinculación y de desvinculación, y los incentivos de utilizar cada una de las diferentes modalidades de contratación.

3. Código Sustantivo de Trabajo

A través del diálogo con los gremios empresariales y las organizaciones de trabajadores, el Ministerio de la Protección Social (MPS) impulsará la modernización de Código Sustantivo del Trabajo de acuerdo con los objetivos de inserción de Colombia en la economía internacional. En este sentido, se eliminarán trámites y procedimientos innecesarios y se tomará como principio la garantía de la movilidad y protección al interior del mercado de trabajo. Así mismo, se propiciará la incorporación de los avances de la jurisprudencia nacional sobre relaciones y derechos laborales, los convenios internacionales del trabajo, y la protección de las condiciones de trabajo. De acuerdo con artículo 53 de la Constitución

¹¹⁶ Código Sustantivo del Trabajo.

¹¹⁷ Prestación de servicios, cooperativas de trabajo asociado o los nuevos esquemas de relaciones de trabajo.

Política de Colombia, tanto la estructura de contratación del país como el Código Sustantivo del Trabajo, serán regulados por el Estatuto del Trabajo.

4. Simplificación tributaria para la formalización empresarial

En Colombia la política tributaria se ha considerado más desde el principio de capacidad contributiva que desde el principio de beneficio¹¹⁸, y en ese mismo sentido el régimen tributario se ha desarrollado más desde un enfoque fiscal que desde un enfoque dinamizador del desarrollo empresarial. Los diagnósticos y estudios han evidenciado que el régimen tributario colombiano es ineficiente dado que: i) distorsiona la asignación de recursos entre actividades; ii) promueve la informalidad; iii) es inequitativo debido a que contribuyentes similares pagan tasas efectivas diferentes; y iv) es poco progresivo por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y la riqueza de las personas naturales es muy bajo (Perry, 2009).

Las problemáticas anteriormente relacionadas resaltan la necesidad de diseñar un esquema tributario simplificado que reduzca la complejidad del sistema. En el ámbito internacional, los países con mayor grado de tributación como Chile y España han generado esquemas simplificados para incrementar el nivel de recaudo tributario y facilitar el desarrollo de las empresas. De este modo, con el propósito de incentivar la formalización empresarial el gobierno nacional diseñara un esquema de simplificación tributaria que considere entre otros aspectos los siguientes elementos: i) reducción de la complejidad del sistema; ii) automatización y virtualización de los trámites, procesos y procedimientos; iii) diseño de mecanismos para incentivar el cumplimiento voluntario; y iv) reducción de las exenciones.

En forma complementaria el Gobierno nacional diseñará un régimen único para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el cual se incluyan tanto a las personas naturales como jurídicas. Este régimen único permitirá reducir los costos tanto de administración como de control y deberá reducir las distorsiones económicas que posee el IVA actualmente y que están relacionadas con la ausencia de una tasa única y la existencia del régimen simplificado.

2.2 Mecanismos y estímulos para la formalización laboral y empresarial

1. Instituciones del mercado de trabajo y servicios de protección de protección social

En el cuatrienio, el Gobierno nacional bajo el liderazgo y coordinación del Ministerio de la Protección Social (MPS), armonizará y precisará las funciones de las instituciones integrantes del mercado de trabajo, y estudiará la factibilidad de modificar el financiamiento de los servicios de Protección Social con cargo a la nómina, sin perjuicio en la prestación de dichos servicios. De manera particular, las Cajas de Compensación Familiar, previo estudio del Ministerio de la Protección Social (MPS) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), ajustarán sus funciones a las necesidades del mercado de trabajo del país, constituyéndose como prestadores de servicios de empleo y protección social regulados (incluido el subsidio familiar).

¹¹⁸ “De acuerdo con el principio del beneficio, cada ciudadano debe contribuir al financiamiento de las cargas públicas en función de los bienes y servicios que el Estado le proporciona. En cambio, el principio de capacidad contributiva, la contribución al financiamiento del gasto público se debe realizar en función de las posibilidades económicas de cada uno.” (Hernandez, 2009).

2. Primer empleo

La regulación del mercado de trabajo y la armonización de las normas y costos que lo rigen, permitirá consolidar las reglas de juego de los actores que intervienen en éste, reduciendo los costos de transacción en las relaciones que se establecen entre trabajadores, empresarios y gobierno. A pesar de introducir el conjunto de reformas que lo garanticen, en el corto y mediano plazo es necesario desarrollar mecanismos y estímulos que promuevan la formalización laboral y empresarial y la creación de empleo. Se deberá avanzar en el diseño de alternativas para reducir la tasa de desempleo de la población joven. En particular, se promoverá una política activa para el acceso al primer empleo de los trabajadores entre 18 y 25 años, permitiendo a las empresas descontar del impuesto de renta los aportes parafiscales de estos nuevos empleados.

3. Programas para la formalización

El Ministerio de la Protección Social (MPS) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) promoverán un programa de códigos de conducta que certifique el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y la formalización laboral. El programa se concentrará en los sectores de la producción en proceso de inserción o fortalecimiento en los mercados internacionales, siendo un instrumento de protección de los derechos de los trabajadores y de promoción del comercio. Cuando se trate del mercado nacional, el código de conducta permitirá visualizar a los compradores las empresas que han ingresado a la ruta de formalización laboral y empresarial, convirtiéndose en un incentivo en la elección de sus productos y por tanto del fomento de la formalización.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) dentro del Programa de Transformación Productiva diseñarán una estrategia de Desarrollo de Proveedores que le permita a micro y pequeñas empresas (Mypes) informales convertirse en proveedoras de empresas de mayor tamaño de forma tal que se fomenten relaciones de largo plazo y se promueva la transferencia tecnológica. La estrategia debe contemplar la formalización en un amplio sentido, favoreciendo así el cumplimiento de las normas laborales y de la regulación empresarial por parte de las empresas proveedoras.

Bajo una perspectiva integral, que involucre las características de las empresas, de los sectores y del entorno regional en el que éstas se desenvuelven, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad creará un programa que identifique sectores con altos niveles de informalidad para desarrollar estrategias específicas con metodologías de sensibilización y capacitación para la formalización. Cada estrategia deberá partir de la identificación previa de las barreras u obstáculos específicos que enfrentan las empresas de cada sector para su formalización.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) mantendrá programas para fomentar la formalización empresarial ya sea mediante la continuidad del programa Rutas para la Formalización¹¹⁹ o, mediante programas que bajo otras metodologías también propenden por la formalización empresarial.

¹¹⁹ El programa rutas para la formalización tiene como propósito llevar a las unidades informales a la formalidad mediante un proceso de sensibilización, acompañamiento y apoyo a las empresas para que obtengan el registro mercantil y desarrollen su potencial productivo. Actualmente, se han vinculado 19 cámaras de comercio y se ha transferido la metodología a 33 cámaras de comercio.

El Gobierno nacional propondrá una regulación para que las entidades, que por mandato legal deban establecer el cobro de tasas por servicios requeridos para el desarrollo formal de las actividades empresariales, reglamenten de manera especial el pago gradual de estas obligaciones de acuerdo con el tamaño de las empresas.

Para aquellas empresas que se inserten en una ruta de formalización laboral y empresarial, se diseñará un esquema de pago progresivo de los aportes parafiscales y del impuesto de renta.

La estrategia de formalización empresarial debe tener en cuenta el ciclo económico y productivo de la empresa (creación y cierre de empresas). Para ello el Gobierno nacional propondrá reformas al código de comercio, con el propósito de generar mecanismos de protección flexibles y adecuados que le permitan a las empresas reorganizarse con las posibilidades de salvamento de la actividad productiva y de los empleos o liquidarse rápidamente para que los activos productivos regresen rápidamente a la actividad económica.

4. Focalización de Servicios e Incentivos a la formalización

La regulación del mercado de trabajo y los mecanismos e incentivos conducentes a la formalización empresarial y laboral, serán fortalecidos con una estrategia de acompañamiento y acceso priorizado a los servicios públicos y privados dirigidos a las Mypes en proceso de formalización. Se promoverá un acceso efectivo a los servicios brindados por las Cajas de Compensación Familiar y por el SENA, de tal forma que los trabajadores y empresarios perciban el beneficio del pago de los aportes parafiscales. Dicho acceso afianzará el proceso de reentrenamiento laboral, la optimización de la organización del trabajo y de la producción, y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. De la misma manera, en el marco del programa de Responsabilidad Social Empresarial del Ministerio de la Protección Social (MPS), se promoverá la inclusión en las redes de comercialización formal de las Mypes formalizadas.

3. Herramientas para aumentar la productividad y facilitar la formalización laboral y empresarial

1. Intervenciones en el mercado laboral en periodos de crisis para evitar la informalidad

Buscando fortalecer la capacidad de respuesta tanto de los hogares como de las empresas para enfrentar los periodos de crisis derivados de choques internos o externos, el Gobierno nacional deberá avanzar en medidas reglamentarias que fomenten la flexibilidad en el mercado de trabajo, la expansión de políticas activas y pasivas de empleo, y la disponibilidad de herramientas formales y de mercado para hacer frente a este fenómeno. Dichas medidas incluirán mecanismos que permitan a las empresas dirigir a los trabajadores a procesos de reentrenamiento laboral sin necesidad de desvinculación laboral. La activación de estas medidas excepcionales y su vigencia dependerán exclusivamente de la duración de la crisis y deben actuar coordinadamente con la institucionalidad y normatividad vigente.

En el mismo sentido, se deberá avanzar en el diseño de alternativas que fomenten la estabilidad del empleo y que controlen la expansión de la informalidad en épocas de crisis

globales o sectoriales. En particular, se propone la creación de un mecanismo que provea herramientas contracíclicas para prevenir y mitigar los efectos no deseados en el mercado laboral en estos periodos, que cuente con aportes del Gobierno nacional, los empleadores y los trabajadores. El Gobierno nacional definirá el alcance de este mecanismo, así como la articulación con la política de Generación de Ingresos contenida en el presente plan y con otras líneas de acción orientadas a promover la formalización laboral y empresarial.

2. Sistema de Protección al Cesante

El Gobierno nacional desarrollará un esquema de protección a los ingresos para la población trabajadora, que se base en mecanismos de ahorro individual y solidaridad, particularmente para los asalariados formales. Así mismo, se definirá la factibilidad de que el financiamiento de este esquema esté soportado en un redireccionamiento de los aportes a cesantías y a las Cajas de Compensación Familiar. El desarrollo de este esquema implicará el desmonte del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDA), en el marco de la racionalización de los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar. Sin embargo, de la mano de los esfuerzos por formalizar que se han señalado, se podrán considerar alternativas de protección basada en ahorros para los no asalariados e informales. El Conpes deberá definir y profundizar los lineamientos anteriormente expuestos, así como la integración de este componente con el resto del Sistema de Protección al Cesante, el Sistema de Intermediación Laboral y el Sistema de Formación de Capital Humano.

Así mismo, se debe avanzar en definir la factibilidad de contar con un pilar subsidiado de desempleo (subsidio al desempleo) para ciertos grupos poblacionales que estarían por fuera del esquema anteriormente propuesto o, alternativamente, definir políticas activas de empleo como alternativa de protección de los ingresos de los trabajadores.

3. Beneficios Económicos Periódicos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, el Gobierno Nacional procederá a realizar la reglamentación del mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) siguiendo las recomendaciones contenidas en el documento CONPES que se expida para tal efecto.

El decreto reglamentario deberá definir: El sistema de operación del mecanismo, el operador, la entidad responsable de su funcionamiento, la entidad encargada de la Supervisión y Vigilancia; además deberá establecer las condiciones de entrada y salida de las personas que hagan parte de la herramienta de ahorro de largo plazo, así como los incentivos periódicos puntuales y aleatorios y el mecanismo de propaganda y masificación.

Sistema Nacional de Intermediación Laboral

El Ministerio de la Protección Social (MPS) avanzará en el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Intermediación Laboral (SNIL) que involucre a actores públicos y privados, así como la permanente participación de interlocutores como los sindicatos y organizaciones comunitarias que desarrollen directamente temas de empleo. El SNIL vinculará en su estrategia a las agencias de colocación o empleo y las empresas de servicios temporales y otros agentes como las universidades, medios escritos y electrónicos. De esta manera, se considerarán alternativas de prestación de servicios de intermediación laboral tanto pública como privada, bajo un esquema de certificación que

incluya requisitos mínimos en términos de cobertura, servicios prestados y población atendida, entre otros.

Bajo la coordinación y direccionamiento del Ministerio de la Protección Social (MPS), se deberán ampliar las funciones del Servicio Público de Empleo (SPE) de tal manera que se incluyan nuevos servicios, permitiendo un importante incremento de la cobertura, la efectividad del sistema y la presencia en todos los municipios del país. Así mismo, las funciones de las Cajas de Compensación Familiar se ajustarán a las necesidades de formalización laboral y aumento de la productividad del país, para que se involucren como operadores del SNIL. Para garantizar el adecuado funcionamiento del SNIL, se deberá constituir un sistema de información que incorpore los registros del SPE y los de las agencias de intermediación privadas. El sistema deberá incorporar información tanto de la oferta como de la demanda y debe desarrollar un vínculo con la oferta de programas de formación complementaria y titulada que ofrece el SENA, así como los programas ofertados por las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano. Sólo las empresas certificadas para prestar servicios de intermediación laboral podrán hacer uso de la base de información.

4. Sistema de Riesgos Profesionales

El Ministerio de la Protección Social (MPS) fortalecerá el sistema de inspección preventiva, vigilancia y control en riesgos profesionales en el territorio nacional, como instrumento fundamental para incentivar la cobertura al sistema. Así mismo, se revisaran y ajustaran los procesos y las acciones de compensación por pérdida de capacidad laboral, causada por limitación funcional procurando el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. Finalmente, se debe avanzar en la disminución de los tiempos de calificación y la mejora de los procesos de reconocimientos de prestaciones de origen común o profesional de las personas afiliadas o beneficiarias, con el fin de salvaguardar el derecho de la persona que ve disminuida su capacidad productiva.

4. Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control del trabajo

El Sistema de Inspección, Vigilancia y Control concentrará sus esfuerzos en un modelo de inspección preventiva orientado a aquellas actividades económicas, empresas y regiones geográficas con mayores niveles de riesgo e índices de conflictividad laboral. Esto requiere el desarrollo de sistemas de información oportunos que permitan adelantar análisis efectivos de riesgo laboral.

Para el sector informal de la economía, se adelantaran acciones de promoción, divulgación e información sobre los beneficios de acogerse a las iniciativas e incentivos de formalización laboral promovidos por el Gobierno y desde el punto de vista de control desarrollará las acciones de control, vigilancia y seguimiento al proceso de formalización laboral.

Además de las acciones de inspección preventiva se desarrollaran programas especiales focalizados a las regiones y sectores caracterizados por mayores niveles de conflictividad e incumplimiento de la normatividad laboral.

Para esto se implementará un Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control que permita caracterizar el perfil de la problemática socio laboral del país y que genere los insumos

requeridos para la vigilancia de la normatividad laboral y de seguridad social integral con énfasis en el control de la evasión y la elusión a nivel nacional.

Se fortalecerá el servicio de atención al ciudadano a través de la implementación y desarrollo de sistemas virtuales de atención y de automatización de procesos y eliminación de trámites.

Para el logro de estos propósitos se adecuará la infraestructura física de direcciones territoriales e inspecciones de trabajo y se adelantarán procesos de cualificación del recurso humano del área de Inspección, Vigilancia y Control, mediante acciones permanentes de capacitación en el uso de sistemas de información y tecnologías de las comunicaciones, en la legislación laboral del país y en metodologías para el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Finalmente, se promoverá la conciliación y concertación para la resolución de los conflictos laborales y la divulgación de la IVC del trabajo a los distintos actores de la sociedad para transformar la cultura de cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social integral del país.

5. Diálogo social para el fomento de la productividad y la formalización laboral

El Gobierno nacional promoverá el diálogo social entre los trabajadores, empresarios y gobierno. Se dará una mayor relevancia a la *Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*, en la cual se dialogará y concertará la política de mercado de trabajo del país y las iniciativas de formalización laboral y empresarial que se deriven de la CIF. Así mismo, esta Comisión contará con una secretaría técnica independiente. Se ampliarán las subcomisiones de concertación estimulando los acuerdos sectoriales de empleo, los cuales promoverán la construcción de relaciones laborales de largo plazo en los sectores dinámicos de la economía, especialmente en los que presenten grados elevados de informalidad o déficit en calidad del empleo. El Ministerio de la Protección Social (MPS) desarrollará un diálogo fluido con los actores intermedios de los gremios empresariales y los sindicatos, y diseñará mecanismos para la asociación de los trabajadores y empresarios del sector informal. El MPS promoverá un nuevo diálogo sobre derecho del trabajo y productividad, en la cual se estimule el fortalecimiento institucional del país necesario para promover la formalización laboral y empresarial.

Metas

Formalización Laboral y Empresarial		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Informalidad Empresarial. (Número de empresas formalizadas a través de programas de cooperación público-privada)	3.408	10.000
Informalidad Laboral. Total Nacional (% informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%
Informalidad Laboral. Total 13 áreas (% informales sobre el total de ocupados)	52,1%	46%
Brecha de Informalidad. Total 13 áreas (Ciudad con mayor informalidad/Ciudad con menor informalidad)	1,50	1,39
Afiliados al Sistema de Pensiones. Porcentaje	32%	42%
Sistema de Riesgos Profesionales. Número de afiliados	6,766.192	8.766.192

% de los ocupados con algún tipo de mecanismo de protección a los ingresos	30%	40%
% desempleados que han sido ubicados laboralmente en el marco del Sistema Nacional de Intermediación Laboral	4%	15%

2. Infraestructura para la competitividad

a) Servicios de transporte y logística

1. Desarrollo logístico

El continuo crecimiento de los volúmenes de comercio exterior, en conjunto con una mayor demanda del mercado nacional, fundamenta la necesidad de promover la utilización de la infraestructura de transporte de forma óptima y segura. Es así como la logística se convierte en la herramienta de gestión efectiva del flujo y almacenamiento de bienes, servicios e información. Esta nueva concepción de optimización del transporte, permitirá enfrentar adecuadamente el aumento del comercio transfronterizo, fomentar buenas prácticas, consolidar la intermodalidad, y articular planes ambientalmente sostenibles.

En ese sentido, y con el objetivo de apoyar el desarrollo del transporte y la infraestructura del país, se fortalecerán las acciones de implantación de la Política Nacional Logística (PNL), lo cual redundará en un impacto directo sobre la productividad de las locomotoras del cuatrienio.

Marco institucional e información logística

Se fortalecerá el marco institucional del sector logístico, creando al interior del Comité Nacional de Logística de Transporte (CNL), la Coordinación Programática de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL). Esta estructura le permitirá al Comité aumentar su operatividad, desarrollar nuevas herramientas de actuación para la implementación de la PNL, y mejorar la coordinación de los sectores público y privado responsables de la política.

La CPL estará compuesta por representantes de las mismas entidades que conforman el Comité¹²⁰ y dará orientaciones operativas y seguimiento a las actividades asociadas a los lineamientos de política. Esta Coordinación se deberá articular y estará en continua comunicación con las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), acompañando y apoyando los ejercicios de planeación estratégica para la competitividad. Lo anterior, también implicará un fortalecimiento institucional y técnico de las CRC en temas específicos de soluciones de infraestructura y logística, bajo los lineamientos del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).

Por su parte, la UTEL estará compuesta por profesionales especializados en temas de transporte y logística, economía, procesos productivos y ambientales del MIT y del DNP, y tendrá como objetivo principal ser la secretaría técnica del CNL, desde donde se estructurarán las actividades para la implementación de la PNL.

¹²⁰ Sector privado: sector productivo, gremios y transportistas; sector público: Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, Ministerio de Infraestructura y Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DIAN, Proexport y DNP

El equipo de la UTEL servirá para conformar las gerencias de corredores logísticos integrales, quienes se encargarán de articular a los actores públicos y privados en la gestión de todas las acciones que se realicen sobre un corredor estratégico en el que convergen múltiples flujos comerciales. El MIT con el apoyo del DNP conformará la primera gerencia de corredor logístico para apoyar la gestión de la CPL y ejecutará la propuesta de la infraestructura logística especializada del ámbito logístico del Valle del Cauca analizando también la gerencia de otros corredores y nodos estratégicos.

Bajo el liderazgo de la UTEL, se pondrá en marcha el primer Observatorio Nacional de Logística de Cargas (ONLC) que consolidará, administrará y procesará información del sector, que refleje la evolución de la logística del país, posibilitando el diseño de políticas y la priorización de acciones para la eficiencia de las cadenas de abastecimiento, y que con un seguimiento efectivo de las mismas, determine la necesidad de reorientarlas o reformularlas.

Transporte intermodal, plataformas y logística urbana

La UTEL adelantará las acciones necesarias para impulsar la complementariedad modal, incluyendo estudios específicos sobre la mejora de la navegabilidad del modo fluvial y la operatividad del modo férreo, con recomendaciones para la promoción e integración de estos modos.

Además, se continuará con los estudios de factibilidad para la construcción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) que tengan un impacto en las dinámicas de comercio, y enfocadas a la generación de valor agregado en las cadenas logísticas.

Con base en parámetros generales de competitividad y generación de valor agregado en procesos logísticos, el Gobierno Nacional trabajará en la reglamentación específica de las ILE, definiéndolas como infraestructura estratégica de interés público y nacional, e incluyendo mecanismos de promoción a los puertos secos, zonas de actividad logística portuaria (ZAL), áreas de apoyo logístico en frontera, centros de carga aérea, zonas de consolidación y distribución urbana, plataformas logísticas multimodales¹²¹. En ese sentido, esta nueva concepción de tipología de infraestructura, implicará la revisión y ajustes normativos y operativos en temas de facilitación del comercio exterior.

Así mismo, para fortalecer la productividad de las zonas y terminales portuarios en términos de servicios logísticos, y su integración a cadenas de abastecimiento eficientes, los Planes de Expansión Portuaria a los que se refiere la Ley 1 de 1991, incluirán lineamientos específicos para estimular la inversión privada en zonas de actividad logística portuaria.

Mediante la consolidación de modelos de ciudades en términos logísticos (ciudades puerto, ciudades fronterizas, ciudades de consolidación, ciudades de logística mixta, etc.), el Gobierno Nacional, a través de la UTEL, apoyará a los entes territoriales en la articulación de sus planes logísticos con sus planes de ordenamiento territorial y de movilidad urbana. En particular, la UTEL asistirá en el diseño de herramientas que orienten la gestión logística, y permitan identificar y aumentar los impactos positivos que estas iniciativas generan en la funcionalidad del transporte y el entorno urbano local.

¹²¹ Política Nacional Logística, documento Conpes 3547 de 2008.

Todas las iniciativas de constitución de nodos regionales representan un reto institucional en la medida en que diferentes actores deben funcionar bajo un objetivo común. Casos como el del Eje Cafetero, la zona Caribe y Cauca - Pacífico, plasmados en la PNL, reflejan el potencial de agrupar orientaciones de mercado así como fortalezas industriales. Para ello, la UTEL adelantará los estudios necesarios a nivel de pre- factibilidad y factibilidad que permitan determinar diseños básicos de la infraestructura logística, micro localizaciones de la misma y modelos de gestión.

Promoción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE)

La articulación del sector público y privado se estimulará a partir de la conformación de los espacios adecuados de diálogo y concertación en los que se integren los esfuerzos de ambas partes para apalancar grandes proyectos. El desarrollo de ILE estará a cargo del sector privado y será promocionado por el Gobierno Nacional. Así mismo, se estudiarán las siguientes alternativas de fomento de estos proyectos: (i) adquisición y concesión de los terrenos identificados como aptos para la construcción de ILE; (ii) declaración de las ILE dentro del régimen de zonas francas; (iii) declaración de los terrenos aptos para el desarrollo de ILE como de interés nacional; (iv) cofinanciación de la inversión necesaria para adelantar el proyecto; (v) participación pública dentro del modelo de gestión de la ILE; entre otras.

Lo anterior, conlleva a incluir dentro de la reorganización y fortalecimiento institucional para el transporte y la logística, estrategias para identificar y dotar a las entidades involucradas en el tema, de las funciones y herramientas de gestión para la efectiva promoción de este tipo de infraestructura estratégica para el país.

Servicios logísticos de valor agregado

Con el objetivo de elevar al transporte terrestre automotor de carga como un sector de clase mundial, se transferirá la metodología de transformación productiva para este sector. Se brindará especial enfoque a planes que motiven la prestación de servicios logísticos eficientes, que fortalezcan las cadenas productivas nacionales de alto valor transable, incorporándoles estándares de calidad y seguridad.

En el marco de las buenas prácticas empresariales que promueve la PNL, se apoyará la formalización empresarial de prestadoras de servicios de transporte, en especial para el modo fluvial cuyos beneficios directos se reflejarán en el aumento de la confiabilidad por la prestación de mejores servicios. De igual manera se incentivará la asociación de empresas de transporte de carga de los modos férreo, carretero, fluvial y marítimo que migren de un esquema empresarial monomodal e independiente, a uno integrado y que promueva la intermodalidad. Este trabajo lo coordinará el MIT como parte de la estrategia de política y regulación de servicios que adelantará para el servicio público de transporte de carga, y para lo cual contará con fondos de cooperación técnica de banca multilateral.

Como una de las estrategias para implementar buenas prácticas en el sector privado, se enfocarán esfuerzos para capacitar al capital humano en el sector, fomentar la investigación y fortalecer los conocimientos en gestión de la cadena de abastecimiento y la interrelación entre el transporte y la logística de carga. Igualmente, y a partir del desarrollo de un estudio sobre las principales cadenas de abastecimiento, donde se identifiquen cuellos de botella, necesidades logísticas y debilidades competitivas, se incorporará el concepto de logística de reversa en la cadena productiva.

La UTEL gestionará y facilitará la firma de acuerdos y convenios académicos entre el Gobierno Nacional y entidades nacionales e internacionales, en aras de crear el Programa Nacional de

Investigación en Transporte y Logística. En el marco del ONLC, se estructurará un plan para integrar al país con la comunidad logística regional de América Latina y el Caribe, que incentive el intercambio de conocimiento y experiencias en temáticas específicas del sector. Así mismo, la UTEL, con apoyo de las autoridades locales, gremios, sector productivo y academia, fomentará la organización y desarrollo de foros, congresos y talleres temáticos periódicos, que presenten avances en desarrollos tecnológicos y expongan estrategias para el desarrollo del sector.

A fin de articular los sistemas de información y telecomunicaciones a procesos e infraestructuras logísticas, se llevarán a cabo los estudios que permitan determinar el nivel de penetración de TIC e SIT, y la definición de acciones requeridas para su uso, masificación y aprovechamiento, en aras de mejorar la operatividad logística y generar beneficios derivados del posicionamiento, trazabilidad y confiabilidad. El MIT incorporará las mejores prácticas en sistemas de información y telecomunicaciones para procesos logísticos en el diseño y desarrollo del ICL e implementación del RNDIC.

Control y facilitación del comercio exterior

Mediante la consecución de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los nodos comerciales. Así mismo, y a partir de la exitosa experiencia de implementación de procesos de facilitación comercial registrada en los puertos, se dará alcance a todos los puntos de ruptura de carga con procesos ágiles y óptimos de inspección y control de aduanas en el marco del nuevo estatuto aduanero. Específicamente, se consolidará la herramienta de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la implementación del sistema de Inspección Física Simultánea y de Inspección No Intrusiva. Adicionalmente, se apoyará la implementación del Operador Económico Autorizado, figura que ofrecerá facilidades al movimiento de carga transfronteriza.

Todas aquellas estrategias y acciones de facilitación comercial que se analicen e implementen en los nodos de comercio exterior deberán velar por la seguridad del movimiento de carga local y extranjera, incrementando y asegurando un nivel de confiabilidad en la cadena de abastecimiento. Para esto, se analizarán, entre otras, todas las ventajas y beneficios que el uso de TIC ofrece sobre el control y monitoreo de los bienes, al igual que la homologación y alineación de procesos aduaneros entre el país y sus principales socios comerciales, especialmente los países vecinos.

Gestión y control del tránsito y transporte

El Gobierno Nacional declara de importancia estratégica para la Nación el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). El adecuado funcionamiento del RUNT, y del esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará para el aprovechamiento del sistema RUNT, es un elemento esencial para el logro de los objetivos de política, regulación y control de los servicios públicos de transporte y de la movilidad en general de carga y pasajeros en todo el territorio nacional. Además de las ventajas asociadas a realizar funciones de registro, validación y autorización del registro de tránsito en línea y en tiempo real, se dispondrá de información altamente desagregada y en tiempo real sobre las características y comportamiento de la oferta y la demanda del transporte en general, incluidas las infracciones y los accidentes viales.

Para lograr este objetivo, el MIT pondrá en marcha el RUNT en Movimiento. Esta estrategia consistirá en visitas programadas a cada departamento del país donde se encuentren operando actores del RUNT. Las visitas serán coordinadas por el MIT, y participarán el concesionario e interventor del RUNT, la SPT y otros organismos de control. Como resultado de cada visita, las

entidades participantes del RUNT en Movimiento definirán un plan de mejora y de requisitos de obligatorio cumplimiento para los agentes del RUNT en cada departamento, incluidos los Organismos de Tránsito, los Centros de Diagnóstico Automotriz (CDA), Centros de Enseñanza Automovilística (CEA), Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC), Centros Integrales de Atención (CIA), entre otros.

Se espera que con la entrada en funcionamiento de los registros de tránsito y transporte del RUNT, la refrendación de las licencias de conducción con el nuevo formato que deberá definir el MIT, la validación del registro biométrico de los usuarios, y la adecuada prestación del servicio por parte de los diferentes agentes del RUNT, se lograrán los objetivos definidos para el sistema dentro de la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo.

Este esquema permitirá mejorar y hacer más eficiente y eficaz tanto las funciones de planeación, regulación y gestión del MIT, así como las de inspección, control y vigilancia de la SPT y demás organismos de control.

El RUNT también generará un beneficio institucional estratégico para el MIT, sistematizando la mayoría de los trámites y permitiendo que la capacidad organizacional y de capital humano del Ministerio pueda enfocarse a su función primordial de planeación, regulación y gestión del sector. Los Organismos de Tránsito de todo el país también se beneficiarán del RUNT, a través de la integración con sus plataformas para la gestión integral de la movilidad, y en particular con los sistemas de detección electrónica de infractores.

Los beneficios mencionados, podrán ser realizables en la medida que sean incluidos artículos en la Ley del Plan de Desarrollo para: (i) circunscribir la jurisdicción de los CEA y CRC al del Organismo de Tránsito; (ii) acreditar prueba de domicilio en la jurisdicción del Organismo de Tránsito donde se realice el registro de vehículos particulares; (iii) refrendar las licencias de conducción de servicio particular cada tres años y sancionar de la misma forma como la no renovación de las mismas; y (iv) ampliar la figura de solidaridad para la efectividad en la detección de infracciones de tránsito y transporte por medios técnicos y tecnológicos asegurando el cumplimiento del debido proceso.

Los Sistemas Inteligentes de Transporte (SIT) harán parte del esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará para el aprovechamiento del sistema RUNT. Los SIT son un conjunto de soluciones tecnológicas de las telecomunicaciones y la informática, diseñadas para hacer más eficiente, seguro, cómodo y sostenible el tránsito y la movilidad en general. El Gobierno Nacional desarrollará un Plan Maestro de SIT, adecuado al contexto y a las características de todos los sistemas de transporte a nivel nacional, regional y urbano, y que establezca el marco general y las estrategias para implementar SIT de una manera coordinada, armónica, eficiente e integrada. El Plan Maestro de SIT incluirá la coordinación con otros actores y políticas que se relacionen con el sistema, incluido el Programa Nacional de Seguridad Vial en Carreteras, los sistemas de control y gestión operacional del sistema de transporte de carga y logística, pasajeros por carretera, SITM y SETP, la política de gobierno en línea, el desarrollo de las TIC en Colombia, atención de emergencias, comercio exterior, programas de competitividad, entre otros.

Sostenibilidad ambiental y estrategias de mitigación al cambio climático

El Gobierno Nacional, a través del MIT, y en coordinación con el MAVDT, desarrollará una propuesta de transporte sostenible para el *Global Environment Facility* (GEF). El GEF de transporte sostenible busca asistir al MIT en la estructuración y ejecución de estrategias y acciones que promuevan la sostenibilidad ambiental y contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, a

través de la reducción de emisiones contaminantes y de gases efecto invernadero en los diferentes sistemas de transporte.

En particular, se definirán estrategias para los SITM, SETP, transporte terrestre automotor de carga y de pasajeros, ILE, y modos logísticos complementarios como el transporte fluvial y férreo. Aunque con el GEF se analizarán diversas estrategias, desde la administración y gestión de la demanda y el fortalecimiento institucional, el énfasis de la propuesta consistirá en el desarrollo de estrategias para promover el uso de combustibles limpios y de tecnología de vehículos de bajas emisiones, así como la utilización de modos más eficientes en términos de emisiones, como el modo férreo y fluvial.

El GEF se complementará con un programa de cooperación técnica con la banca multilateral para desarrollar una propuesta de *National Appropriated Mitigation Actions* (NAMA) en el sector transporte así como por estudios específicos por modo de transporte en donde se puedan identificar las acciones encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Adicionalmente, como parte de la preparación de los nuevos programas de préstamo con banca multilateral para financiar los aportes de la Nación a los SITM y SETP, el MIT estructurará los programas de transporte urbano sostenibles correspondientes al Plan de Inversión del *Clean Technology Fund* (CTF) para Colombia, aprobado por la comunidad internacional de países donantes de los *Climate Investment Funds* (CIF). Los proyectos corresponden al Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá y la Región Capital y a los SETP. Los recursos concesionales del CTF atenderán componentes de infraestructura, política y regulación que promuevan el transporte no motorizado con infraestructura dedicada para la movilidad en bicicleta y a pie, complementarias a las inversiones ya programadas en el SITP y en los SETP, y para la incorporación de buses con tecnología limpia de bajas emisiones.

Seguridad vial

En 2009, en Colombia hubo 5.634 muertos y más de 135.000 heridos de gravedad en accidentes de tránsito. Cerca del 70% de las muertes ocurren dentro de perímetros urbanos y el resto en carreteras, aunque estos últimos accidentes suelen ser más letales. La tasa de muertos por cada 10.000 vehículos en 2009 fue 9,6, mientras que México tiene una tasa de 8,5, Chile 8,1 y España 1,3.

Se estima que para 2020 el país incrementará su parque de vehículos particulares en un 54% y el de motos en un 152% reflejando la necesidad de aunar esfuerzos en materia de política de seguridad vial en el país. En la actualidad la accidentalidad vial es la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad; y la segunda causa de muerte en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Es particularmente crítico el incremento en los últimos años de la mortalidad de los usuarios de las vías más vulnerables, como son peatones, ciclistas y motociclistas. Los pagos en siniestros del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT por accidentes en motocicletas representan más del 70% del total de pagos de siniestros del SOAT en todo tipo de vehículos. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalente al 3% del PIB.

Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional (Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONGs, entidades multilaterales, etc.) en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno Nacional declara la seguridad vial como una política de Estado. La política es consecuente con el mandato

constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado.

La política de Estado de seguridad vial también se deberá reflejar en el régimen de infracciones y sanciones para todo el sector. La estrategia de política de seguridad vial incluirá las siguientes acciones:

- Infraestructura para proteger la integridad de los usuarios. El MIT buscará que tanto la infraestructura que se desarrolle a partir del presente Plan de Desarrollo como la que se encuentre en diseño y/o construcción cumpla con criterios mínimos de seguridad vial, tales como sistemas de contención modernos y adecuados, consistencia en los límites de velocidad, vías pensadas en los usuarios y en la población discapacitada. Una infraestructura más humana deberá preservar la seguridad de todos los usuarios, privilegiando a los modos no motorizados como la bicicleta y el peatón, así como garantizar la accesibilidad de personas con movilidad reducida. Así mismo, el MIT realizará un diagnóstico, establecerá el inventario de intervenciones en la infraestructura actual y formulará un plan de trabajo para lograr su modernización y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. En el mismo sentido, impartirá las directrices requeridas para que los demás niveles de gobierno hagan lo propio en sus respectivas competencias, tanto a nivel rural como urbano en coordinación con otras dependencias del Gobierno como el MAVDT y el Ministerio de Protección Social (MPS), Ministerio de Educación (ME) y Ministerio de Defensa (MD).
- Equipo y vehículos para una movilidad segura. El Gobierno Nacional promoverá la existencia de alternativas de transporte público y particular seguro en todo el territorio nacional. Así mismo, establecerá mecanismos para que los vehículos y los elementos de seguridad que los complementan, cumplan con estándares de seguridad internacionalmente aceptados. El MIT definirá la normatividad y regulación del transporte en motocicleta, a partir de un análisis integral del impacto socio-económico de esta modalidad, y de los principios de la política de Estado en seguridad vial.
- Comportamiento de los usuarios. El Gobierno Nacional diseñará esquemas de control que incrementen sustancialmente la capacidad para detectar infracciones y sancionarlas de acuerdo con la normativa vigente. En este contexto, el MIT liderará esquemas de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno a partir de la plataforma RUNT y los esquemas de SIT complementarios.

El objetivo primordial de la política de seguridad vial debe ser la protección de todos los actores, en especial deberá privilegiarse el modo peatón, para lo cual deberán asegurarse mecanismos que permitan tener recorridos seguros en los que también se garantice la accesibilidad de personas con movilidad reducida.

En desarrollo de esta política, el MIT liderará y elaborará un Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2015, que busque disminuir la accidentalidad vial en el país a través de la definición de lineamientos de política claros. Éstos incluirán la coordinación y articulación de esfuerzos con los diferentes actores, así como la más adecuada y eficiente utilización de los recursos disponibles para seguridad vial, en aspectos relacionados con la infraestructura, la calidad de equipos y vehículos, el comportamiento humano, la institucionalidad, las estrategias y acciones diferenciadas para la población con discapacidad y las personas de 60 años y más.

El Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2015 desarrollará un diagnóstico que le permitirá la definición de propuestas de solución con línea base, metas e indicadores, financiación, supervisión, evaluación de resultados, e incluirá mecanismos para promover la formulación de planes locales de seguridad vial en los entes territoriales.

El MIT liderará la implementación de este plan, coordinará las acciones de los distintos niveles de Gobierno, y evaluará la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial, a partir de la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país. La información que alimente los análisis del observatorio deberá provenir única y exclusivamente del RUNT, a través del Registro Nacional de Accidentes de Tránsito, y será obligatoria su alimentación por todas las autoridades locales independientemente si hay o no Organismo de Tránsito en su jurisdicción.

En desarrollo del Plan, el MIT desarrollará y adoptará las políticas y estrategias tendientes a la prevención de la accidentalidad vial, y propondrá los cambios al Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) que se requieran para salvaguardar los principios de la política de Estado con relación a las condiciones de seguridad para los usuarios en las diferentes modalidades de transporte. Estos objetivos de política, que buscan mejorar la seguridad de los usuarios de transporte, podrán ser realizables en la medida que sean incluidos artículos en la Ley del Plan de Desarrollo para: (i) retención preventiva para infracciones como la conducción en estado de embriaguez; (ii) revisión de la figura de la cancelación definitiva de la licencia de conducción; (iii) incluir sanción pecuniaria por la conducción en estado de embriaguez; y (iv) asignación de la función de certificación de la aptitud y los conocimientos en conducción a una persona diferente de quien capacita.

Metas

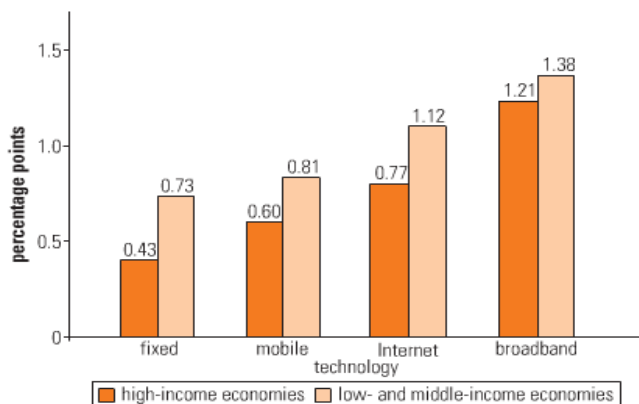
PROGRAMA	NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	LINEA BASE	META CUATRIENIO
PBL Logística	Reducción costos de importación por contenedor	USD\$	1770	1200
	Reducción costos de exportación por contenedor	USD\$	1770	1100
	Revisión de proyectos logísticos planteados por las CRC	Número	0	8
	Número de infraestructuras logísticas especializadas en desarrollo (Fase estudios o construcción)	Número	4	6

b) Tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC

Las TIC son herramientas indispensables para la transformación productiva del país, pues constituyen un apoyo transversal a las locomotoras que jalonarán la economía para generar dinámica e innovación en diversos sectores, para aumentar la productividad y para mejorar en competitividad. Así mismo las TIC contribuyen a generar conocimiento –en particular ciencia y tecnología- a transmitirlo y a potenciar su creación. El Banco Mundial en su estudio del año 2009 “*Information and Communications for Development 2009 – Extending Reach and Increasing Impact*” estima que por cada 10% de incremento en la penetración fija o de incremento en la

penetración móvil se genera un incremento del 0,73% o del 0,81% respectivamente en el Producto Interno Bruto (PIB) de un país en vía de desarrollo. También se estima que el desarrollo de la banda ancha generaría un impacto relativo más alto que aquel generado por la telefonía fija o la telefonía móvil tanto para países en vía de desarrollo como para países desarrollados, alcanzando niveles similares y superiores al 1,2% de incremento en el PIB por un 10% de incremento en la penetración.

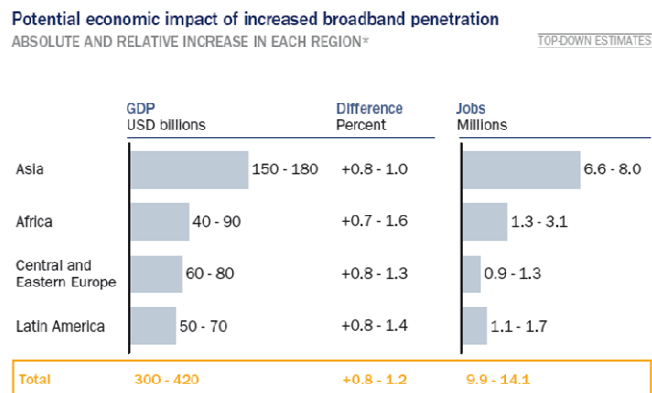
Figura III-9. Impacto Económico del Crecimiento de las TIC



Fuente: Tomado de The World Bank, 2009.

Nota: Los resultados son estadísticamente significativos al 1% excepto para los estimados de banda ancha en países en vía de desarrollo, los cuales son significativos al 10%.

Figura III-10. Impacto Económico del incremento de penetración de la Banda Ancha Móvil



Fuente: McKinsey&Company, 2009.

Nota: La compañía supone que la banda ancha móvil alcanza hoy los niveles de penetración de banda ancha fija para Europa Occidental (54%); un incremento de 10% en penetración de banda ancha genera un incremento de 0,5% en el PIB; la elasticidad laboral es de 0,5%.

Por su parte, McKinsey&Company en su estudio del año 2009 *“Mobile Broadband for the Masses: Regulatory Levers to Make it Happen”* estima que la penetración de la banda ancha sobre redes móviles en economías en vía de desarrollo puede producir enormes beneficios económicos, entre ellos potenciales incrementos en el PIB y generación de empleo. Por ejemplo, se estima que el desarrollo de la banda ancha móvil en Latinoamérica puede generar incrementos en el PIB regional en aproximadamente US\$60 billones. Adicionalmente, se estima que un incremento del 10% en la penetración de banda ancha móvil generaría incrementos hasta del 1,4% del PIB en un país típico de la región. De esta manera, la banda ancha se convertiría en un mecanismo clave de crecimiento económico y de competitividad de las naciones y puede ser considerada como una solución costo-efectiva para áreas grandes y rurales en países en vía de desarrollo.

En el entorno nacional, el sector TIC en Colombia garantiza la conectividad del país, es un importante motor de la economía nacional, aporta importantes recursos al PIB y ha presentado crecimientos superiores al promedio de la economía nacional. Además, en concordancia con las tendencias mundiales, el sector se ha caracterizado por la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, la sustitución de la telefonía fija por la telefonía móvil, la sustitución de la voz por los datos y el desarrollo de nuevas tecnologías y mercados inalámbricos. A continuación se presentan algunos indicadores del sector TIC durante el periodo 2006-2009.

Tabla III.3. Principales indicadores del sector de TIC en Colombia

Indicador	2006	2007	2008	2009
Crecimiento real del PIB (%)	6,69	6,91	2,73	0,83
Crecimiento real del PIB Correos y Telecomunicaciones (%)	21,13	16,93	8,43	1,36
Ingresos del sector de TIC (billones de \$ corrientes)	\$17,64	\$19,96	\$21,92	\$24,03
Inversión privada en el sector de TIC (billones de \$ corrientes)	-	-	\$3,07	\$3,19
Inversión pública en el sector de TIC (billones de \$ corrientes)	-	-	\$0,40	\$0,62
Abonados móviles (millones)	29,76	33,94	40,87	42,16
Líneas fijas en servicio (millones)	7,72	7,92	7,95	7,73
Suscriptores Móviles de Internet (millones)	-	-	0,16	0,91
Suscriptores Fijos de Internet (millones)	0,89	1,38	2,02	2,27
Suscriptores Fijos de Internet Dedicado (millones)	0,63	1,21	1,90	2,21
Usuarios de TV por Suscripción (millones)	1,57	2,20	3,16	3,20
Computadores por cada 100 habitantes	5,80	6,25	8,30	14,70
Laptops importados (miles)	168	428	674	866
Desktops importados (miles)	284	677	777	700

Fuente: Banco de la República, DANE e Información reportada por los prestadores al SUI de la SSPD, SIUST de la CRC, Ministerio de TIC, Superintendencia de Sociedades y CNTV.

Este panorama permite presentar lineamientos de política para el sector TIC que se enmarcan en una serie de principios de promoción encabezados por la fórmula: *“El mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario”* dirigidos todos a la superación de brechas, tanto en el nivel de infraestructura, como en los de disponibilidad de dispositivos y terminales; y a la generación de aplicaciones y contenidos, buscando la apropiación generalizada de las TIC, mediante la consolidación de un marco normativo, institucional y regulatorio convergente. Se trata de desarrollar un Ecosistema Digital (infraestructura, servicios, aplicaciones y usuarios) e incentivar de forma integral la oferta y la demanda de servicios digitales para la inclusión social y la disminución de la brecha digital, así como para la innovación, la productividad y la competitividad.

1. Desarrollo y Uso Eficiente de Infraestructura

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de TIC, fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios. Se buscará la expansión, y cobertura para zonas de difícil acceso, en especial beneficiando a poblaciones vulnerables. También garantizará la neutralidad tecnológica entendida como la libre adopción de tecnologías que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen TIC.

Conectividad Internacional: el Ministerio de TIC promoverá la construcción de nuevas conexiones internacionales, incentivará al sector privado para robustecer la infraestructura de cable submarino, de CDN (Content Delivery Network) y de Hosting en el país, con el fin de atender la demanda de tráfico de internet proyectada, evitar riesgos de saturación futura, disminuir la dependencia de conexiones internacionales existentes, fomentar un mercado competitivo y reducir el tráfico internacional por visita de páginas WEB en otros países.

Redes de fibra óptica: Buscando el desarrollo de la masificación de internet en el país, es necesario el mejoramiento de las condiciones de infraestructura existente tanto a nivel de redes de transporte como a nivel de redes de acceso, siendo las redes de fibra óptica particularmente adecuadas para el transporte por sus características técnicas tales como su capacidad y escalabilidad, lo cual permite implementar soluciones ajustadas a las necesidades de cada municipio. De esta manera, el Ministerio de TIC adelantará una iniciativa para aumentar la cobertura de municipios a través de fibra óptica y en aquellos que por razones geográficas o de densificación no tengan conectividad, lo hará por medio de tecnologías alternativas (Infraestructura móvil, radioenlaces, satélite u otras disponibles). Adicionalmente, para mejorar las características de conectividad, se propone el uso de otras infraestructuras, bien sean existentes o resultado de nuevos proyectos de servicios públicos, redes viales o redes eléctricas. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo articulado de la infraestructura de conectividad y aprovechará la capilaridad de estas otras infraestructuras para desarrollar proyectos conjuntos para la expansión de redes de fibra óptica. Para efectos de la financiación de estas iniciativas, el Gobierno Nacional destinará recursos del Fondo TIC, buscará mecanismos de financiación con las regiones a través del Sistema General de Participaciones y las regalías. También buscará incrementar su participación en los recursos del Presupuesto General de la Nación, bajo el entendido que las TIC son factor vital de desarrollo de los sectores productivos del país e impactan directamente en la competitividad.

Redes de televisión y radio: El Ministerio de TIC definirá el modelo eficiente de gestión para el financiamiento, la administración, la operación, el mantenimiento y la explotación de la red pública de radio y televisión que garantice su sostenibilidad, que reconozca las transformaciones de la industria de televisión y que optimice los recursos de su financiamiento. De manera paralela, se establecerán esquemas de generación de ingresos a partir de la prestación de servicios como el arrendamiento de infraestructura, la producción de contenidos, entre otros. El modelo de gestión definido, tendrá en cuenta el sostenimiento de la red analógica de televisión y su modernización al estándar de Televisión Digital Terrestre (TDT), incluyendo el aprovechamiento de todas las ventajas que la misma permite. El diseño e implementación de la red digital de televisión pública deberá atender a criterios de eficiencia y planificación idónea, para lo cual integrará las redes de los operadores regionales de televisión. Adicionalmente, el Ministerio de TIC acompañará los procesos de modernización tecnológica del servicio de radiodifusión sonora, integrando los desarrollos digitales que propicien la prestación de un servicio de mayor calidad y beneficios para los radioescuchas.

Acceso Universal: Con el objetivo de lograr el acceso universal a las TIC y promover una cultura de uso y aprovechamiento de las mismas por parte de la sociedad, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de TIC promoverá estrategias como la masificación de computadores y su uso adecuado a las potencialidades y necesidades económicas (productivas, comerciales), educativas y culturales de amplios sectores de la ciudadanía y de los pequeños productores y propietarios urbanos y rurales que aún no tienen acceso a las TIC. También se promoverá el establecimiento de Tecnocentros en municipios apartados y zonas periféricas de las ciudades, los cuales brindarán acceso, capacitación, entretenimiento y servicios TIC a la población. Dichos Tecnocentros operarán bajo un modelo financiero autosostenible que asegure el involucramiento integral de los actores. El Ministerio de TIC co-invierte con entidades territoriales en la construcción, mientras que los operadores, la empresa privada y las entidades territoriales se encargarán de la operación y mantenimiento de los mismos. Adicionalmente, el Ministerio de TIC diseñará políticas que permitan generar una cultura digital ciudadana en todo el territorio nacional acorde con las

necesidades regionales y deberá garantizar la sostenibilidad del acceso universal de las TIC sociales, incluyendo el acceso y uso de las TIC en el sector público.

Uso y mejora de la infraestructura del operador Postal: El operador postal oficial de Colombia posee una amplia red nacional, lo cual representa para la sociedad en general un instrumento de comunicación y lo convierte en un facilitador logístico no sólo en las ciudades, sino primordialmente en las regiones más alejadas, ya que 4-72 Servicios Postales Nacionales, puede apalancar el empaque, la distribución, el transporte y entrega efectiva de documentos, insumos, productos, kits, materiales y equipos, para el desarrollo de los programas del gobierno nacional. En cuanto a las mejoras de la infraestructura el operador postal a través de las TIC, gestionará la creación de nuevos productos y servicios con un portafolio orientado a cumplir las expectativas de sus usuarios.

2. Desarrollo de Contenidos y Aplicaciones

El Ministerio de TIC, basado en las necesidades de contenidos digitales en los diversos sectores del país, atendiendo las necesidades de sectores como educación, protección social, justicia, comercio, defensa, así como de los demás sectores estratégicos en materia de productividad y competitividad, formulará una política nacional de contenidos y aplicaciones con énfasis en la promoción de la industria nacional. Así mismo, promoverá la creación o fortalecimiento de clústeres de empresas desarrolladoras de aplicaciones y contenidos convergentes en torno a las apuestas productivas regionales. Para esto, identificará las potencialidades y fortalezas de las diferentes regiones del país, los recursos humanos locales, la infraestructura básica y el tejido empresarial. En este sentido, realizará un inventario del estado actual de las variables identificadas como relevantes, así como de las iniciativas ya existentes en la materia con el propósito de realizar el diagnóstico necesario para la formulación de los proyectos a implementar. Para el desarrollo de estos clústeres, el Ministerio de TIC buscará las alianzas público – privadas pertinentes para generar un ambiente propicio para la inversión, con el concurso del sector productivo, el sector educativo, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

La estrategia de creación y fortalecimiento de clústeres debe acompañarse también de un plan de formación en capacidades para la generación de contenidos digitales y de una propuesta de incentivos que atraigan la inversión a esta industria y la haga atractiva. Todo esto con miras a que Colombia se posicione regionalmente como un generador y exportador de contenidos digitales y aplicaciones.

La televisión y radio pública se orientarán a la producción y difusión de contenidos que fomenten la educación, la cultura, el entretenimiento y la participación ciudadana. La prestación de estos servicios hará uso de la convergencia tecnológica y tendrá como base principios de eficiencia y calidad. La televisión se adaptará a los requerimientos técnicos actuales, ligados a la implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) con las implicaciones que ello acarrea en materia del desarrollo de contenidos pertinentes ajustados a los formatos estandarizados y aprovechando las facilidades de interactividad y movilidad.

La radio pública fortalecerá su parrilla de programación para satisfacer la demanda de contenidos sociales que no cubre la radio comercial y se implementarán acciones de formación y fortalecimiento del servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria, promoviendo la generación de contenidos propios y pertinentes. La promoción de la comunicación comunitaria y ciudadana, en

sus aspectos de gestión, programación, legislación, protección y estímulo, así como en los aspectos de apoyo y actualización tecnológica, se constituirá en una forma de impulsar la participación democrática informada.

3. Promoción de servicios bajo un marco normativo, institucional y regulatorio convergente

El Gobierno Nacional consolidará un marco normativo, institucional y regulatorio que promueva la competencia y genere condiciones propicias de inversión, además de beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios TIC. Además que reduzca barreras normativas para el despliegue de infraestructura y oferta de servicios de comunicaciones. Lo anterior, reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización, respetando principios de competencia, neutralidad tecnológica, protección al usuario, uso eficiente de infraestructura y de los recursos escasos.

Normativa: El Ministerio de TIC y la CRC, en lo que compete a cada entidad, reglamentarán e implementarán la Ley 1341 de 2009 (Ley TIC) y la Ley 1369 de 2009 (Ley Postal), las cuales determinan el marco general para la formulación de las políticas públicas que rigen el sector TIC. De igual forma, en el marco de sus competencias, el Ministerio de TIC apoyará al Ministerio de la Protección Social en la reglamentación del Teletrabajo.

Institucionalidad: El Gobierno Nacional adaptará la institucionalidad del sector TIC a la realidad convergente de sus redes, servicios y proveedores. Se buscará una reforma constitucional que permita establecer una institucionalidad regulatoria convergente que garantice la promoción de la inversión, la competencia, el beneficio de los usuarios y la salvaguarda del derecho a la información y al acceso democrático a la prestación de servicios públicos.

Regulación: El Gobierno Nacional consolidará un marco regulatorio convergente, haciendo especial énfasis en los siguientes temas:

- **Fomento de Seguridad informática y ciberseguridad:** Reconociendo que la seguridad informática es un factor primordial para la apropiación de las TIC, el Ministerio de TIC, en conjunto con las demás entidades competentes como el Ministerio de Defensa, e involucrando al sector privado, adelantará la reglamentación de la seguridad informática, la cual contemplará los parámetros técnicos y procedimentales para garantizar el manejo de la información. Por su parte, la CRC expedirá la regulación para el sector TIC, relacionada con los parámetros técnicos mínimos que deben cumplir los proveedores de servicios y redes para la Ciberseguridad.
- **Protección al usuario de redes convergentes:** Teniendo en cuenta la función del Gobierno Nacional en relación con la protección del usuario, el Ministerio de TIC adelantará la reglamentación para el control social de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, en cuanto a participación, funciones y financiación de las actividades relacionadas con los usuarios de las TIC. De la misma forma, la CRC expedirá un régimen de protección al usuario de TIC y de calidad en la prestación de los servicios, los cuales tendrán en cuenta la oferta convergente de los servicios, contenidos y aplicaciones.
- **Infraestructura de TIC e impacto en salud y ambiente:** Teniendo en cuenta los efectos de la construcción, operación y mantenimiento de las infraestructuras de TIC, la protección del

medio ambiente y la salud pública, el Gobierno Nacional propenderá por la reglamentación de la instalación de infraestructuras que considere pertinente, definiendo parámetros técnicos y procedimientos que minimicen los impactos mencionados. Así mismo, se reglamentarán las condiciones técnicas y económicas para la instalación de infraestructura de TIC (antenas, torres, cableado) y se brindarán lineamientos para que exista concordancia con los planes de ordenamiento territorial y demás reglamentación relacionada, con el objeto, entre otros, que no se establezcan barreras o limitaciones a la instalación y el despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios TIC, en beneficio de la competencia y los usuarios.

- *Promoción de la competencia y la inversión:* La CRC adelantará la revisión de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex-ante y las medidas regulatorias asociadas a los mismos y en el mercado de “voz saliente móvil”, incentivará los operadores móviles virtuales a partir del marco legal ya establecido en la Ley 1341 de 2009. Finalmente, buscando apoyar la masificación de banda ancha, la CRC, entre otras líneas de acción, definirá regímenes en materia de acceso, uso e interconexión de redes, de protección a los usuarios y de calidad en la prestación de servicios de telecomunicaciones, en ambiente de convergencia, tomando especial consideración a la evolución tecnológica y del mercado.
- *Instalación y Utilización de infraestructura para las TIC:* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desarrollará un reglamento técnico mediante el cual se regule la infraestructura de obra civil de tal manera que permita el aprovechamiento de la misma para el acceso a las telecomunicaciones por parte de los residentes en viviendas, con el fin de que éstos se beneficien de la oferta de servicios por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, para lo cual contará con el acompañamiento técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la CRC. Las disposiciones normativas sobre la materia propenderán por la disminución de los trámites administrativos necesarios para que un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones pueda ofrecer sus servicios al interior de las viviendas, de acuerdo con la libre elección del usuario final incentivando de esta manera la competencia efectiva entre los proveedores
- *Sector Postal:* El Gobierno Nacional adelantará el proceso de estudio de la alternativa más adecuada para garantizar la continuidad en la prestación del Servicio Postal Universal por quien ostente la calidad de operador postal oficial o concesionario de correo. Se garantizarán las condiciones para la prestación de los servicios postales de manera eficiente, particularmente en el caso del Servicio Postal Universal, así como la continuidad, actualización y el mejoramiento de los servicios postales en el país. La CRC adelantará la regulación postal bajo un ambiente de convergencia tecnológica y de acuerdo con los requerimientos del mercado postal, en el marco de la Ley 1369 de 2009..
- *Planificación y gestión eficiente del espectro:* La demanda de nuevos servicios inalámbricos de datos tales como acceso a Internet a través de redes móviles, han incrementado el tráfico de datos y en consecuencia el uso del espectro. Con el fin de que Colombia pueda dar un salto en conectividad y pueda cerrar la brecha digital mediante la masificación de banda ancha, la política de espectro de Colombia debe mantener facultades para permitir a la industria ofrecer nuevos servicios soportados en el desarrollo de tecnologías inalámbricas. Para ello la autoridad en materia de administración del espectro radioeléctrico debe definir procedimientos particulares para el otorgamiento de permisos para su uso, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de continuidad del servicio, disponibilidad del espectro, eliminación de fallas intempestivas o interferencias perjudiciales, operación de una

parte de la red considerada estratégica que afecte o pueda afectar la prestación de un servicio de radiocomunicaciones o cuando, como resultado de nuevas atribuciones de espectro resulte necesaria la migración de operadores a otras bandas de frecuencias para que continúen prestando sus servicios en frecuencias diferentes.

- *Gestión eficiente de servicios en línea del Gobierno:* Definir las políticas y el marco normativo necesario para que las entidades de la administración pública pongan a disposición en forma asequible, segura y con calidad, datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios de Gobierno en Línea para la sociedad y consolidar una oferta y una demanda abierta de servicios en línea del Gobierno construido a partir de dichos datos.

4. Apropiación de las TIC por parte de los usuarios

Con el fin de facilitar el acceso a Internet y estimular la demanda de los servicios de TIC, el Gobierno Nacional introducirá dentro de sus políticas mecanismos y estrategias para facilitar la adquisición de terminales tales como computadores, decodificadores de televisión digital o dispositivos móviles de datos, por parte de los ciudadanos. En este sentido, el Gobierno Nacional generará un entorno favorable y las condiciones necesarias para el establecimiento y desarrollo de una gran industria de diseño y manufactura tecnológica de computadores y dispositivos portátiles para que sean accesibles a todos los ciudadanos. En esa medida, se promoverá la masificación de estos dispositivos en los sectores estratégicos del país como educación, Mipymes, agricultura, salud y justicia. Así mismo, se buscarán mecanismos de reducción o eliminación de aranceles aplicables a insumos utilizados en la cadena de prestación de servicios del sector TIC.

La puesta en marcha de incentivos fiscales como la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el pago de la suscripción al servicio de internet, representa un mecanismo importante de estímulo al crecimiento del número de conexiones. En este marco, y tomando en cuenta las repercusiones en una mayor penetración, la masificación de dispositivos y servicios adicionales, la recuperación en el recaudo de impuestos y el efecto positivo en la contribución al crecimiento del PIB por cuenta de una mayor productividad, aceleramiento de la innovación y atracción de empleo en otras regiones del país, el Gobierno Nacional evaluará la reducción o eliminación del IVA en el servicio de acceso a internet a nivel nacional.

A través de la estrategia de política pública denominada territorios digitales se promoverán iniciativas de origen territorial, o privadas que fomenten la promoción y uso de los servicios TIC, el desarrollo de contenidos digitales, las estrategias de apropiación de la tecnología y el uso de Gobierno en Línea.

5. Adopción de las TIC en Otros Sectores

El Ministerio de TIC apoyará el proceso de adopción de las TIC para el desarrollo nacional en todos los sectores de la economía (educación, salud, financiero, justicia, comercio, transporte, ambiente, vivienda, relaciones exteriores, defensa, cultura, agricultura, minas y energía, entre otros). Cada sector tendrá la responsabilidad del financiamiento y sostenibilidad de sus estrategias. El Gobierno Nacional, como usuario y promotor de servicios digitales, dinamizará la capacidad de investigación, desarrollo e innovación en TIC, como un punto base para la conformación del capital

humano calificado y el desarrollo de nuevas tecnologías que promuevan la competitividad en el país.

- *Educación:* El Gobierno Nacional consolidará a las TIC como plataforma tecnológica para mejorar la cobertura, la calidad y la pertinencia de los procesos educativos, fortalecer la fuerza laboral en el uso de las TIC y promover la generación y uso de contenidos educativos. En este marco, se promoverá el acceso a las TIC con una estrategia de continuidad en la conectividad de las sedes educativas oficiales, contenidos, reposición de equipos, así como de soporte y mantenimiento de los mismos. También promoverá la innovación pedagógica y el uso de nuevas TIC para la formación de competencias laborales generales y buscará que las TIC se integren al proceso pedagógico de los docentes y estudiantes, a los procesos de mejoramiento de las instituciones educativas, y en general, a la vida cotidiana de la comunidad. Además, en busca del fortalecimiento del capital humano, y con el objeto que las TIC sean aprovechadas de manera efectiva por el sector productivo, el Gobierno Nacional promocionará políticas para fortalecer las capacidades de TIC desde los currículos de la educación técnica y superior en competencias del sector TIC.
- *Salud:* El Gobierno Nacional buscará altos niveles de calidad y cubrimiento de los servicios de salud, brindando información relevante a sus usuarios en línea, y fortaleciendo el sector a nivel institucional, a partir de la instalación de infraestructura tecnológica y la apropiación y uso eficaz de las TIC en el mismo. De esta manera, se fortalecerán los Sistemas de Información del sector salud en el país, facilitando la atención a los ciudadanos, brindando transparencia en el manejo de recursos de este sector, y buscando mejorar el monitoreo y control de amenazas de salud a través de las TIC. Adicionalmente, las instituciones del Sistema de Protección Social mejorarán sus sistemas de información, promoviendo la interoperabilidad en los mismos, y brindando una mejor atención al ciudadano. De otra parte, se promoverá el uso, apropiación y generación de contenidos de TIC en los currículos del sector salud y también la investigación aplicada a desarrollo de contenidos de TIC para el mismo.
- *Financiero:* Los servicios financieros móviles, entendidos como aquellos ofrecidos a través de dispositivos móviles, tienen un impacto a nivel social, al disminuir los costos mediante el aprovechamiento de la tecnología móvil asociados a la banca, siendo un potencializador de la promoción de bancarización. En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de TIC, el DNP y Banca de las Oportunidades, promoverán alianzas entre las entidades bancarias y los proveedores de redes y servicios móviles, con el objeto de aprovechar la experiencia de estos últimos en la identificación y gestión de clientes de bajos recursos a nivel nacional. Así mismo, los entes reguladores sectoriales definirán una regulación articulada que precise los mecanismos para promover la competencia en este tipo de servicios y su interoperabilidad.
- *Justicia:* El Gobierno Nacional optimizará la gestión judicial y administrativa, incorporando modernos sistemas tecnológicos y telemáticos que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama Judicial, haciendo más eficientes sus procesos e incentivando, la interacción con los ciudadanos por medios electrónicos. Como parte de esta estrategia, se pondrán a disposición de los ciudadanos contenidos relacionados con las normas, las entidades del orden nacional ingresarán sus procesos en línea y se desarrollarán expedientes digitales.
- *Productividad empresarial:* El Gobierno Nacional fomentará el uso y aprovechamiento de las TIC en el sector empresarial, como base para promover la inversión, mejorar la productividad,

consolidar empresas más competitivas, haciendo especial énfasis en las Mipymes y los sectores de clase mundial. Se crearán programas para promover el acceso, uso y adopción de las TIC a las Mipymes, así como para su aprovechamiento en la capacitación de empresarios. Adicionalmente, se apoyará la modernización tecnológica de los procesos productivos que utilizan las Mipymes a través de recursos públicos y privados. Así mismo, a través del operador postal oficial, 4-72 Servicios Postales Nacionales y entidades involucradas, se impulsará la modalidad de exportación de tráfico postal y envíos urgentes, buscando incrementar la competitividad de las Mipymes mediante un sistema de exportación simplificado, accesible y de bajo costo.

- *Comercio Electrónico:* Considerando el potencial de expansión de mercados de este tipo de comercio, el Gobierno Nacional actualizará de manera integral la Ley 527 de 1999, tomando en cuenta los lineamientos internacionales en materia de firmas electrónicas, la facturación electrónica como título valor, el régimen de protección al usuario de este tipo de comercio, la responsabilidad de los proveedores de servicios de internet con el consumidor, y la promoción de mayor competencia en la actividad de certificación abierta, entre otros. Así mismo, reconociendo el factor dinamizador del programa Gobierno en Línea, el Ministerio de TIC impulsará a los entes públicos en especial los entes territoriales para que tengan una buena oferta transaccional en sus sitios web y realizará una campaña nacional de difusión de los principales beneficios de este tipo de comercio. Por otro lado, alineado con el CONPES 3620 “Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia”, el Ministerio de TIC a través de 4-72 Servicios Postales Nacionales, implementará una estrategia comercial dirigida a prestar los servicios logísticos para el desarrollo de comercio electrónico.
- *Transporte:* Tomando en cuenta la eficiencia que incorporan las TIC en los trámites y el acceso a la información al ciudadano, el Gobierno Nacional ofrecerá la totalidad de los trámites para el sector transportador en línea, brindará una política de uso de peajes electrónicos, y ofrecerá la información al ciudadano sobre el estado de las carreteras. Lo anterior, en concordancia con el Plan Maestro ITS (Sistemas Inteligentes de Transporte), que formulará el Gobierno Nacional como soporte de los servicios de transporte y logística. Así mismo, y en el marco de participación de infraestructura sectorial, se desarrollará la priorización del desarrollo conjunto de carreteras y redes de fibra óptica.
- *Vivienda:* El aprovechamiento de las TIC en este sector buscará mejorar la conectividad en los hogares y la eficiencia en trámites sectoriales. Tomando en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional ejecutará una estrategia que incluirá el mejoramiento de la conectividad en los hogares beneficiados por vivienda de interés social en zonas urbanas y la oferta de información en línea relacionada con los trámites de asignación y entrega de subsidio de vivienda.
- *Ambiente:* En este sector, las TIC apoyarán el manejo y la divulgación de información ambiental del SINA, priorizando en la captura, procesamiento y divulgación de la información ambiental y en el Registro Único Ambiental – RUA en cabeza de los institutos de investigación ambiental, así como en la gestión de trámites de las autoridades ambientales. En este marco, el Gobierno Nacional desarrollará una estrategia que permitirá aprovechar estas tecnologías con el fin de facilitar la gestión de las autoridades ambientales para el apoyo en la toma de decisiones.

- *Relaciones Exteriores:* Las TIC son una herramienta para vincular los colombianos en el exterior y fortalecer la presencia del Estado a nivel internacional. En este marco, el Gobierno Nacional fortalecerá la oferta de información y servicios al ciudadano en el exterior, los trámites en línea incluyendo la fase transaccional, así como a nivel institucional implementará mecanismos de educación y ambiente de trabajo virtuales para sus funcionarios.
- *Defensa:* Las TIC han mostrado ser un instrumento fundamental para la defensa y la seguridad. Por ello, el Ministerio de Defensa Nacional quiere enmarcarse en el Plan Vive Digital con tres iniciativas de impacto. La primera de ellas buscará, a través de la Telesalud, una intervención oportuna y más precisa para los heridos en el teatro de operaciones y durante su evacuación, así como un mejor servicio para los usuarios del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. La segunda -de Ciberseguridad y Ciberdefensa- tiene como objetivo proteger las infraestructuras críticas nacionales de los ataques cibernéticos, así como generar capacidades de prevención, detección y respuesta temprana ante este tipo de incidentes. Finalmente, la tercera iniciativa pretende contribuir a la capacitación del personal de oficiales, suboficiales y civiles mediante la implementación de educación virtual en zonas de difícil acceso.
- *Cultura:* Con el objeto del aprovechamiento de las TIC para la comunidad y las entidades, en este sector, el Gobierno Nacional continuará brindando conectividad en bibliotecas públicas, contenidos relacionados con el patrimonio bibliográfico y documental a sus usuarios, y fortalecerá la gestión de documentos electrónicos en el Estado.
- *Agricultura:* Las TIC serán aprovechadas con el objeto de ampliar la base de los usuarios del sector y de que estos puedan acceder a trámites en línea, oferta de información oportuna, inteligencia de mercados y capacitaciones para sus actividades productivas, entre otros. En este marco, la tecnología móvil será aprovechada para que los productores reciban información agropecuaria por mensajes cortos de texto (SMS) y acceso a servicios de FINAGRO, y en general las TIC permitirán la trazabilidad del cabezas de ganado, la capacitación de productores para el fortalecimiento de su actividad, su acceso a servicios financieros, y postulaciones y consultas del trámite de subsidio de vivienda en el sector rural.
- *Minas y Energía:* La estrategia de aprovechamiento de las TIC para el sector minero energético promoverá la oferta de servicios, trámites en línea y sistemas de información confiable y actualizada.

Metas

A continuación se presentamos los principales indicadores, línea base y meta cuatrienio en desarrollo de las iniciativas propuestas para el sector de Tecnologías de Información y las Comunicaciones.

Indicador	Línea Base 2010	Meta2014
Conexiones de Internet de banda ancha (Millones)	2,2	8,8
Número de municipios conectados a través de redes de fibra óptica	200	700
Hogares conectados a Internet (% del total de hogares)	27%	50%
MIPYMEs conectadas a Internet (% del total de Mipymes)	7%	50%
Número de tecnocentros <u>autosostenibles</u> en operación (espacios que integran comunidad en acceso, capacitación, entretenimiento y servicios TIC)	0	800

3. Apoyos transversales a la competitividad

a) Profundización de la bancarización (acceso a servicios financieros)

En los últimos años se han adoptado medidas de política encaminadas a aumentar el acceso de la población a los servicios financieros formales, en concordancia con múltiples estudios económicos y análisis empíricos en los que se evidencia la relación positiva entre el nivel de acceso a servicios financieros formales y el crecimiento económico, y particularmente sus efectos positivos sobre la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza (Claessens, 2006).

Entre 2006 y 2009, la profundización financiera aumentó del 23,5% al 29,9%, y el nivel de bancarización de la población adulta pasó del 47,1% al 57,3%¹²². A pesar de estos avances, persisten factores que distorsionan y dificultan la prestación eficiente de servicios financieros a toda la población y condiciones que afectan la permanencia de oferta financiera formal en todo el país. Además, desde la demanda existen elementos que desincentivan el acceso a los servicios financieros por parte de la población de bajos ingresos, los receptores de remesas, los colombianos en el exterior y los empresarios.

Por lo tanto, se propone implementar estrategias dirigidas a: i) garantizar la permanencia de oferta financiera formal en aquellos lugares donde se ha logrado ampliar la cobertura; ii) apoyar el acceso al sistema financiero por parte de la población actualmente no bancarizada; iii) profundizar el uso de servicios financieros con la diversificación de productos financieros adecuados para la atención de diferentes segmentos poblacionales; e iv) implementar acciones que garanticen educación económica y financiera de calidad para toda la población.

1. Lineamientos estratégicos

Garantizar la cobertura del sistema financiero

Garantizar que el sistema financiero tenga cobertura suficiente para atender a toda la población es un requisito fundamental para facilitar el acceso y profundizar el uso de servicios financieros formales. La creación y la reglamentación de Corresponsales No Bancarios (CNB) para la atención de zonas alejadas y sin oferta financiera formal permitió, en agosto de 2010, ampliar la cobertura geográfica del sistema financiero al 99% de los municipios de Colombia¹²³. Si bien la mayoría de los CNB se ubican en la zona central del país, en correspondencia con los mayores centros de actividad económica, su presencia respecto al número de habitantes adquiere importancia en departamentos de la zona periférica sur y la amazoninoquía que se encontraban desatendidos por el sistema financiero formal (ver figura 2.a.1).

Entre julio de 2007 y septiembre de 2010 los CNB realizaron más de 44 millones de transacciones, las cuales ascendieron a más de \$8,5 billones. Aunque la reglamentación actual permite a los CNB adelantar trámites de crédito y gestiones para la apertura de cuentas de ahorro, corrientes o certificados a término fijo (CDT), hasta ahora este canal financiero ha sido utilizado principalmente con carácter transaccional. De acuerdo con la información reportada por Banca de las

¹²² La profundización financiera se define como la relación entre la cartera de créditos del sistema financiero formal al sector privado y el PIB. Para el año 2010 el valor de la cartera incluye leasing. El nivel de bancarización se mide como el porcentaje de población con acceso al menos a un producto financiero (fuente: Asobancaria). A julio de 2010, la bancarización de la población adulta alcanzó el 60,2%.

¹²³ A agosto de 2010 se encontraban instalados 8.315 CNB en 31 departamentos del país.

Oportunidades (BdO), los recaudos, transferencias, pagos, depósitos y retiros de dinero en conjunto corresponden al 99% del total de las transacciones realizadas a través de los CNB y actualmente solamente dos de las once entidades que cuentan con CNB ofrecen servicios de apertura de cuenta de ahorros y trámites de crédito.

Figura III-11



Fuente: Banca de las Oportunidades – Cálculos DDE-DNP

Para consolidar los CNB como un instrumento de ampliación de cobertura del sistema financiero y de bancarización, es necesario garantizar a largo plazo la permanencia de este canal en todos los municipios en donde se encuentran instalados, especialmente en los 271 municipios donde constituyen la única oferta financiera formal. Para ello, el Gobierno nacional, a través del programa Banca de las Oportunidades desarrollará mecanismos adicionales para incrementar el volumen de transacciones que realizan los CNB (por ejemplo, pago de impuestos, pago de nóminas del sector público, envío y recepción de giros internacionales, y compra y pago de la prima de seguros de baja cuantía) y mecanismos que incrementen la apertura de cuentas de ahorro y trámites de crédito.

De otro lado, experiencias internacionales han demostrado que la aplicación de Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para la prestación de Servicios Financieros Móviles (SFM) es una herramienta clave para ampliar los niveles de inclusión financiera¹²⁴. Los SFM permiten reducir los costos de la prestación de los servicios de la banca en zonas apartadas, reportando impactos positivos en el nivel de bienestar socioeconómico de la población (BID, 2009).

¹²⁴ SFM entendidos como el canal para la prestación de servicios financieros que incluyen, entre otros, la administración de productos financieros como cuentas corrientes y de ahorro, la transferencia de recursos, la obtención de créditos y el envío y recepción de giros y remesas a través del teléfono celular favoreciendo la inclusión de nuevos clientes al sistema financiero.

En Colombia, la implementación de los SMF tiene un gran potencial como instrumento para aumentar el acceso de la población a los servicios financieros formales considerando la amplia cobertura de la telefonía móvil celular¹²⁵. En este sentido, se hace necesario avanzar en la implementación de SFM, para lo cual el programa Banca de las Oportunidades, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con apoyo de la Superintendencia Financiera, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) promoverán los ajustes normativos y regulatorios que permitan la implementación de productos financieros de rápida masificación por el canal móvil.

Así mismo, el programa BdO, el DNP, el MHCP y el MINTIC promoverán alianzas entre las entidades financieras y los operadores móviles, con el objeto de aprovechar el alcance de la red de distribución de estos últimos, y los entes reguladores sectoriales definirán de manera articulada los mecanismos regulatorios para promover la competencia en la prestación de este tipo de servicios y su interoperabilidad.

El uso masivo de canales de bajo costo como la telefonía móvil y los CNB permitirán, en el mediano plazo, mejorar los índices de bancarización y de profundización financiera al ampliar la capacidad que tiene el sistema financiero para atender los segmentos de poblaciones tradicionalmente excluidos y aquellos que ya se encuentran bancarizados.

2. Ampliar el acceso y el uso de servicios financieros formales

Ahorro

Las cuentas de ahorros son el producto financiero con mayor penetración entre la población colombiana, aunque sus costos de tenencia son la principal barrera para el acceso de la población de menores ingresos y en situación de desplazamiento, éstas son el producto financiero con mayor penetración entre la población colombiana¹²⁶. Con el fin de disminuir los costos de las cuentas de ahorro para esta población, el programa Banca de las Oportunidades impulsó la reglamentación de un producto de ahorro con condiciones especiales¹²⁷ y ha buscado fortalecer la cultura de ahorro formal de las familias pobres, mediante el diseño y la aplicación de un programa piloto de promoción de ahorro dirigido a madres titulares del Programa Familias en Acción y de la metodología para la creación de Grupos de Ahorro y Crédito Local¹²⁸. Banca de las Oportunidades, con el apoyo del DNP, continuará apoyando la formación de estos grupos y emprenderá las

¹²⁵ Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a diciembre de 2009 los abonados móviles alcanzaron los 42,2 millones.

¹²⁶ A julio de 2010, el 34,8% del total de personas mayores de edad bancarizadas (17.787.962) se ha vinculado al sistema financiero exclusivamente a través de la tenencia de una cuenta de ahorros (Reporte de Bancarización Marzo de 2010, Asobancaria)

¹²⁷ Los artículos 2.25.1.1.1. y siguientes del Decreto 2555 de 2010 reglamentan las “Cuentas de Ahorro Electrónicas” para la promoción del acceso a los servicios financieros de las personas de menores ingresos y población desplazada. Según BdO al mes de agosto de 2010 existían 2,34 millones de cuentas de ahorro electrónicas activas, la mayoría abiertas en el Banco Agrario por Familias en Acción para la entrega de subsidios condicionados.

¹²⁸ El programa piloto de ahorro es producto del convenio suscrito en el año 2008 por Acción Social, DNP y el programa Banca de las Oportunidades con la Fundación Capital, para el diseño de un proyecto para la movilización del ahorro formal de las familias pobres extremas en Colombia. En el año 2010 inició la implementación de un programa piloto de dos años de duración en 12 municipios.

Los grupos de ahorro y crédito local son una herramienta que facilita el acceso a servicios financieros de la población en extrema pobreza movilizando ahorros y permitiendo el acceso a préstamos del fondo de recursos aportado por sus miembros. En febrero de 2009, el programa Banca de las Oportunidades inició la implementación en campo de un plan piloto en 32 municipios de 7 departamentos. Como resultado se formaron 434 grupos con 6.800 participantes, que acumularon activos por \$831.501.550 y accedieron a préstamos promedio de \$89.000 por un total de \$186.248.550.

acciones necesarias para atender población Red Juntos promoviendo su inclusión futura al sistema financiero.

En el último año, el interés del Gobierno en promover el ahorro de población tradicionalmente excluida del sistema financiero formal ha motivado a los oferentes de servicios financieros a crear productos de ahorro con menores costos. Esta situación plantea la necesidad de que el programa Banca de las Oportunidades continúe apoyando la correcta estructuración de los nuevos productos de ahorro que sirvan para incentivar la vinculación de estos segmentos de población al sistema financiero en mejores condiciones, propiciando el acceso futuro a otros productos financieros y la movilización de recursos hacia fines productivos.

Microseguros

La población de menores ingresos tiene una mayor probabilidad de verse afectada por situaciones tales como enfermedades, accidentes y desastres naturales que la población con mayores niveles de ingreso (CONPES 3616 de 2009). En consecuencia, el acceso limitado a servicios financieros formales los obliga a recurrir a mecanismos informales de financiamiento que se caracterizan por tener altos costos y/o generar pérdida ó disminución de activos.

Según información de línea base de Red JUNTOS, sólo el 5,2% de las familias en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento declaran contar con algún tipo de seguro¹²⁹. La alta exposición al riesgo y el uso de mecanismos informales incrementa la vulnerabilidad de esta población y disminuye sus oportunidades de superar la pobreza. Por lo tanto, a partir de la identificación de sus necesidades, Banca de las Oportunidades y Acción Social avanzarán en el desarrollo e implementación de productos financieros que permita a las familias Red JUNTOS asegurarse para afrontar los principales riesgos que enfrentan.

Remesas

Según información del Banco de la República, en el año 2009 Colombia recibió remesas por un monto cercano al 2% del PIB, valor 2,7 veces superior a los ingresos por exportaciones de café. Estos recursos pueden determinar la capacidad de los hogares receptores de generar ingresos y, consecuentemente, sus niveles de calidad de vida en el largo plazo. No obstante ese potencial, las remesas son utilizadas principalmente para financiar gastos recurrentes como renta de vivienda, alimentación o servicios públicos, y no como base para crear otras fuentes de ingresos. Además, la participación laboral de los hogares receptores de remesas es menor a la de los no receptores (Garay, 2005). Los hogares son dependientes de estos recursos y, por lo tanto, altamente vulnerables ante su desaparición.

Tabla III.4Gasto recurrente total financiado con remesas. AMCO*. Julio 2004

Tipo de Hogar	% hogares que usan remesas en gasto recurrente	Tasa de dependencia (Gasto recurrente financiado con remesas/Gasto recurrente total)
Hogares AMCO	11,9%	6,5%
Hogares que reciben remesas	65,5%	34,3%
Hogares que financian su gasto recurrente con remesas	100%	85,9%

Fuente: Tomado de Garay y Rodríguez (2005b) página 61. *AMCO: Área metropolitana Centro Occidente

¹²⁹ Al mes de agosto de 2010 InfoJuntos contiene información de 599.315 familias.

Los potenciales efectos positivos de las remesas en el bienestar de los hogares receptores, sumados a la necesidad de reducir su vulnerabilidad, demandan acciones que incentiven o faciliten que las remesas y otros giros de migrantes sean usados de forma productiva. Puesto que estos giros son transacciones entre privados, es aceptado que el camino para incentivar su uso productivo no es mediante políticas directas que fuercen a los hogares a cambiar su decisión de asignación entre ahorro y gasto (Maimbo y Ratha, 2005). Por el contrario, se recomienda que las políticas sean indirectas y enfocadas en la facilitación de los envíos a través del sistema financiero, la reducción de costos monetarios y de transacción, y la mayor oferta de bienes y servicios para receptores de remesas (OCDE, 2009).

Para aprovechar el efecto multiplicador de las remesas en el bienestar de los hogares, se proponen dos líneas estratégicas: la primera relacionada con el fortalecimiento de la relación existente entre los emisores y receptores y el sistema financiero a través de un marco regulatorio flexible; y la segunda, relacionada con la transparencia del mercado que ayude al proceso de decisión de los emisores y a la reducción de costos de envío.

Facilitar el acceso a servicios financieros de colombianos en el exterior y de receptores de remesas

Aunque el 98% de las remesas se transfieren a través del sistema financiero, el 84% se retiran inmediatamente y se pagan en efectivo, generando una relación muy débil de los receptores de remesas y colombianos en el exterior con el sistema financiero. Esto impide el conocimiento del cliente, la trazabilidad de los recursos y, consecuentemente, el acceso al crédito y otros servicios financieros complementarios. Adicionalmente, las decisiones sobre el gasto de las remesas están en cabeza del receptor y no del emisor, pero se considera que los emisores dan mayor prioridad a las inversiones duraderas y productivas, mientras que los receptores en Colombia las priorizan para el gasto recurrente (Barbat, 2009). No obstante, en Colombia los emisores de remesas enfrentan obstáculos para canalizarlas directamente hacia los usos preferidos por ellos debido a restricciones regulatorias sobre el uso de sus depósitos y a la oferta limitada de productos y servicios para colombianos en el exterior.

Para facilitar el acceso a servicios financieros y la ampliación de la oferta de servicios de ahorro, inversión, crédito y aseguramiento a receptores y emisores de giros, se debe diseñar un marco regulatorio que, sin descuidar la seguridad de los servicios financieros, reconozca que las remesas son pagos de valores muy bajos (USD\$360 giro promedio). Así mismo, es necesario fortalecer el instrumento de identificación de los emigrantes en su país de residencia.

Para ello se debe flexibilizar la regulación de tal forma que: i) los colombianos en el exterior puedan tener cuentas en Colombia cuyos depósitos puedan ser utilizados para ahorro, pagos de seguridad social, educación, salud, vivienda e inversiones productivas, entre otros; ii) los costos de transacción de cobro de las remesas y otros giros para los receptores y para los prestadores de bienes y servicios sean menores; iii) nuevos canales de distribución puedan ser utilizados para el pago de remesas (ej. banca móvil); y, iv) la reglamentación de apertura de cuentas y prestación de servicios financieros sea aplicable, reconociendo las diferencias, tanto para residentes como para colombianos en el exterior.

Finalmente, para facilitar la inclusión financiera de los emigrantes en su país de residencia es necesario promocionar, difundir y fortalecer el uso de la Tarjeta de Registro Consular como un elemento de identificación de los colombianos en el exterior. Esto es particularmente relevante para los colombianos en situación de irregularidad, quienes al no poder acceder al sistema financiero en su país de residencia –por la falta de identificación- ni en Colombia –por la regulación cambiaria-, se encuentran totalmente expuestos al riesgo de perderlo todo en caso de deportación al no tener un medio formal para ahorrar sus excedentes financieros.

Impulsar la provisión de información de costos y canales de envío de remesas y otros giros de migrantes

A pesar de la reducción de costos de envío de remesas y otros giros, éstos aún son altos si se comparan con otros países de la región. Además, el emigrante no cuenta con instrumentos que le permitan comparar información sobre costos a través de diferentes operadores. Por ello, se impulsará la provisión de información integral y transparente de los costos de envío a través de diferentes pagadores de remesas y otros giros, de tal forma que los emisores dispongan de la información necesaria para que tomen decisiones informadas en el momento de seleccionar el medio de envío y de pago de los recursos. Esto incentivaría la competencia entre pagadores y remesadores (Banco Mundial, 2006), redundando en menores costos (Fajnzylber y López, 2008).

Crédito

Revisar el régimen de garantías inmobiliarias y mobiliarias

Aunque el Fondo Nacional de Garantías (FNG) ha contribuido a la superación de las barreras de acceso a crédito de personas naturales y de Mipymes¹³⁰, actualmente el conjunto de garantías está regulado de manera dispersa, limita el uso de diversos bienes muebles e inmuebles como respaldo de obligaciones y dificulta la recuperación de activos en caso de incumplimiento, incrementando el riesgo de las operaciones de crédito¹³¹. Mejorar el actual sistema de garantías tendrá efectos positivos sobre la movilización de recursos financieros al ofrecer mayores opciones para respaldar obligaciones de crédito y reducir los costos de acceso, una vez los intermediarios financieros perciban la disminución de los riesgos asociados al otorgamiento de recursos.

Este régimen será promovido por el Gobierno nacional y deberá: i) generar nuevos tipos de garantías admisibles; ii) crear mecanismos ágiles y seguros para la recuperación de recursos en caso de incumplimiento y; iii) establecer un sistema de información que facilite el conocimiento de todas las obligaciones que recaen sobre un bien. Estos elementos favorecerán principalmente la participación de los microempresarios y las personas de bajos ingresos en la demanda de recursos financieros del mercado formal, considerando que son ellos quienes suelen enfrentar las mayores dificultades para calificar como sujetos de crédito.

Adicionalmente, para respaldar la expansión del crédito es necesario que la nación fortalezca patrimonialmente el FNG y se encuentren mecanismos complementarios para su fondeo. Considerando que la capacidad del FNG para respaldar obligaciones financieras está directamente

¹³⁰ Durante el año 2009, la línea de garantía empresarial del FNG respaldó 192.512 operaciones de crédito de Mipymes por \$4,8 billones; mientras la línea educativa y de vivienda ofreció garantías para 12.970 operaciones por un valor cercano a \$158.000 millones (FNG, 2009;6)

¹³¹ Para Colombia, el índice de protección de los derechos de los acreedores del estudio Doing Business 2010 del Banco Mundial se ubicó en 5 en una escala de 0 a 10, por debajo del promedio general de América Latina y el Caribe.(Banco Mundial, 2010; 114)

relacionada con su nivel de capital, esta acción permitirá apoyar un mayor volumen de solicitudes de crédito para Mipymes y para adquisición de Vivienda de Interés Social ante los intermediarios financieros.

Facilitar la construcción de historiales de crédito garantizando el registro de los clientes de todas las entidades financieras y de las empresas del sector real

La existencia tanto de un marco legal sólido para la protección de los acreedores como de sistemas de información sobre clientes compartidos por todas las instituciones financieras, se asocia con mayores niveles de profundización financiera en los países (Djankov, 2006). Favorecer el poblamiento de las bases de datos de las centrales de riesgo de crédito con información positiva y negativa proveniente de todas las entidades que ofrecen algún tipo de servicio de crédito como Instituciones Microfinancieras (IMFs), cooperativas y empresas del sector real, permitirá i) facilitar la identificación de clientes potenciales; ii) favorecer los procesos de inclusión financiera de la población con historiales financieros y comerciales que servirán a futuro de referencia ante otras entidades y eventualmente podrían ayudar a compensar la carencia de garantías y; iii) fortalecer al ente supervisor en el monitoreo del nivel de riesgo general del sistema financiero.

Por lo tanto, desde el programa Banca de las Oportunidades se promoverá la vinculación entre las centrales de riesgo de crédito y las diferentes entidades financieras y comerciales que ofrecen crédito, con el objetivo de garantizar el registro de toda la información de sus clientes, incrementando las posibilidades que tendrán éstos de acceder a servicios financieros adicionales.

Revisión de aspectos regulatorios relacionados con el crédito

- *Tasa de interés de usura.* Con el objetivo de eliminar las restricciones de acceso de los microempresarios al crédito formal, la Ley 795 de 2003 introdujo la posibilidad de certificar las tasas de Interés Bancario Corriente (IBC) correspondientes a las distintas modalidades de crédito. Mediante el Decreto 519 de 2007 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se definieron dos modalidades: i) microcrédito; y ii) crédito consumo y ordinario, para los cuales la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) debe certificar tasas de interés de referencia con periodicidad trimestral y anual, respectivamente.

Si bien la certificación de una tasa de interés diferenciada reconoció las condiciones especiales de cada modalidad crediticia apoyando su expansión, es factible que existan modificaciones posibles para su cálculo que logren una mayor dinámica y reconozcan de mejor manera las particularidades de riesgo de los diferentes tipos de crédito.

- *Régimen y práctica de supervisión de las Instituciones Microfinancieras vigiladas.* En Colombia las IMF han contribuido de manera importante al acceso a crédito formal por parte de la población de bajos ingresos¹³². La evolución que ha tenido este tipo de entidades ha llevado a la existencia de IMF con diversos niveles de formalización y parámetros de regulación, estándares y prácticas muy variados. Adicionalmente, la competencia que enfrentan por el interés de las entidades financieras vigiladas en desarrollar productos financieros dirigidos a segmentos de población tradicionalmente

¹³² Según Banca de las Oportunidades, al cierre de 2009, las entidades que desarrollaron actividades microfinancieras, registraron \$7.9 billones de saldo de cartera de crédito a la microempresa, que corresponde al 5.9% de la cartera total intermediada por los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, con un crecimiento del 127,5% desde 2006.

atendidos por las IMFs, las ha llevado convertirse en establecimientos de crédito vigilados y con posibilidad de ofrecer servicios adicionales al crédito. Las IMF que se han fusionado y se han convertido en bancos o que están en el proceso de conversión constituyen más del 90% del mercado de microcrédito lo que indica que en el corto plazo este sector estaría predominantemente conformado por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

De este modo, para que las IMF vigiladas tengan políticas adecuadas para el manejo del riesgo y tecnologías de microcrédito y productos que respondan a las necesidades de las microempresas y la población de bajos recursos, se requiere un entorno regulatorio y de supervisión que recoja las particularidades que las tecnologías especializadas de microcrédito utilizan como mitigantes del riesgo, en la medida en que éstos resulten efectivos.

3. Educación Económica y Financiera

De acuerdo con el Banco de la República la educación económica y financiera es el proceso a través del cual los individuos desarrollan los valores, los conocimientos, las competencias y los comportamientos necesarios para la toma de decisiones financieras responsables, que requieren la aplicación de conceptos financieros básicos y el entendimiento de los efectos que los cambios en los principales indicadores macroeconómicos generan en su nivel de bienestar.

En la actualidad la mayoría de la población colombiana desconoce o cuenta con poca información sobre conceptos y servicios financieros lo que le impide tomar decisiones adecuadas sobre el manejo de sus recursos y su nivel de endeudamiento. Por ejemplo, los resultados del módulo de educación financiera incluido por el Banco de la República en la Encuesta Continua de Hogares del DANE evidencian que más del 55% de la población encuestada desconoce el funcionamiento del mercado de capitales y sus diferentes instrumentos¹³³.

Adicionalmente, en Colombia existen múltiples esfuerzos públicos y privados para promover la educación en temas económicos y financieros¹³⁴, pero los programas ofrecidos suelen tener una cobertura limitada y objetivos, contenidos, metodologías y audiencias muy variadas debido a la ausencia de lineamientos que sirvan para garantizar la calidad de las ofertas. Esto se debe a que no existe un marco institucional que provea estándares o guías de mejores prácticas para el desarrollo de los programas y evalúe su verdadera capacidad para lograr que los agentes sean capaces de manejar su dinero, demandar productos que se adecuen a sus necesidades y reducir los riesgos de manera eficiente.

Por lo anterior, el Gobierno y el Banco de la República con la participación del sector privado creará una estrategia nacional para brindar educación económica y financiera de calidad a la población colombiana de todos los estratos socioeconómicos y niveles de bancarización con los siguientes objetivos: i) desarrollar competencias para mejorar el comportamiento financiero de los

¹³³ Este módulo se aplicó en Bogotá durante los primeros meses de 2010. Se encuestaron 2.577 hogares bancarizados que expandidos a la población de la ciudad representan información de 814.890 familias con representatividad por niveles económicos. (DANE-Banco de la República, 2010)

¹³⁴ Acción Social y BdO han desarrollado programas de educación financiera individualmente y de manera conjunta en una alianza pública- privada con la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). El Banco de la República ha identificado la existencia de al menos 23 entidades públicas y privadas que cuentan con ofertas de educación económica y financiera con contenidos básicos y avanzados.

hogares a lo largo de su ciclo de vida; ii) potenciar los esfuerzos para el acceso a servicios financieros y el desarrollo del mercado de capitales con mayor movilización de ahorro y crédito hacia actividades productivas; iii) educar sobre oportunidades de inversión; iv) brindar educación que permita a los hogares tomar decisiones sobre la elección del esquema de ahorro de pensiones y cesantías de cara al nuevo sistema de multifondos; v) desarrollar programas de educación financiera para receptores de remesas con el fin de promover el direccionamiento de los recursos hacia fines productivos; y vi) desarrollar el Artículo 31 de la Ley 115 de 1994 que postula como obligatorio y fundamental la enseñanza de ciencias económicas para el logro de los objetivos de la educación media académica, y el Artículo 2 numeral f de la Ley 1328 de 2009 que establece la necesidad de procurar una educación adecuada de los consumidores financieros dentro del régimen creado para su protección.

El programa para desarrollar la estrategia nacional de educación financiera deberá:

- Coordinar y articular iniciativas en materia de educación económica y financiera, optimizando los recursos invertidos y promoviendo la adopción de las mejores prácticas.
- Desarrollar programas y establecer lineamientos pedagógicos, objetivos, principios, contenidos y metodologías para garantizar la calidad de las ofertas educativas.
- Definir los criterios de acreditación e identificar la entidad encargada de acreditar programas y campañas de educación económica y financiera no formal.
- Medir y evaluar los resultados de los diferentes programas de educación económica y financiera, proponiendo los ajustes necesarios para su optimización.
- Crear un sistema de información que permita hacer un diagnóstico y seguimiento de la situación de educación financiera de la población colombiana utilizando indicadores que sean comparables internacionalmente.
- Establecer directrices, en coordinación con el Ministerio de Educación, que ayuden a las instituciones educativas formales a la incorporación de contenidos de educación económica y financiera en sus currículos educativos.

Meta

Nivel de bancarización de la población:

Nombre del indicador	Unidad medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Bancarización de la Población Adulta	Porcentaje	Resultado	57,3%	68,0%
Bancarización Total de la Población	Porcentaje	Resultado	40,7%	53,0%

b) Desarrollo del mercado de capitales

El mercado de capitales es una fuente de financiamiento para el sector productivo, que puede complementar o sustituir el crédito bancario, al generar alternativas que incluyen no sólo instrumentos de deuda sino otros mecanismos de participación del capital. Su desarrollo brinda un apoyo financiero eficiente a sectores con niveles importantes de productividad e innovación y a

proyectos de gran envergadura. Así mismo se constituye en una alternativa de inversión rentable para el ahorro colombiano.

1. Diagnóstico

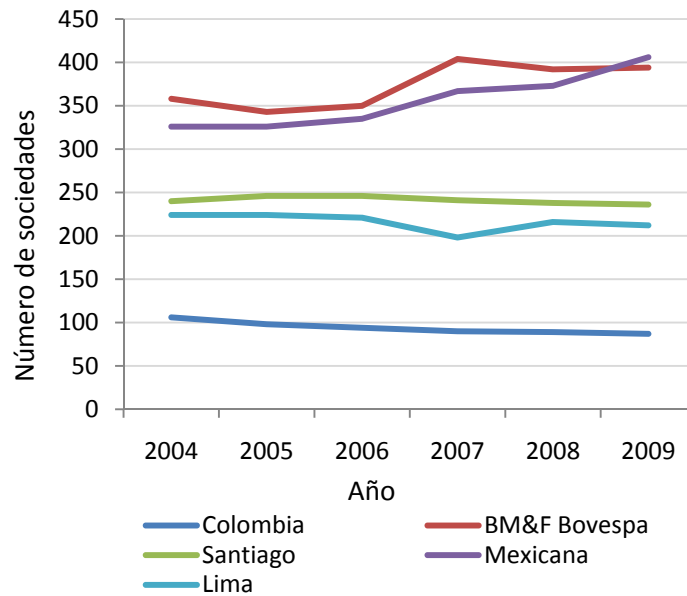
Actualmente la oferta de productos del mercado de capitales está en expansión, con una industria creciente de fondos de capital privado; no obstante, el país aún no cuenta con una oferta suficiente de vehículos financieros que se ajusten a las necesidades del sector productivo, o que los existentes resulten aún muy costosos, impidiendo que se conviertan en una alternativa eficiente de financiación.

El mercado de capitales cuenta aún con niveles de competencia muy bajos, pese a los esfuerzos regulatorios realizados en los últimos 10 años para dinamizar segmentos del mercado. Entre estos merece destacarse la expedición de la Ley 964 de 2005 y sus decretos reglamentarios tales como los decretos del mercado monetario, de proveeduría de precios y el de arquitectura del mercado de capitales. En muchos casos la industria no ha desarrollado los productos o no se ha logrado la dinámica que se esperaba. Ejemplo de ello es el mercado monetario en el que se han realizado múltiples reformas al marco normativo en búsqueda de una profundización de este segmento, sin que hoy se cuente con niveles de liquidez comparables a países desarrollados o con mercados activos en instrumentos como la transferencia temporal de valores.

El mercado bursátil de renta variable se encuentra limitado a pocas empresas. En comparación con algunos países latinoamericanos, Colombia presenta un comportamiento pobre en el número de sociedades listadas (Ver figura II.A.2.b.1). Una proporción importante de los posibles emisores aún no cuenta con los requisitos que se exigen de una entidad que quiera transar sus acciones públicamente, por lo que es necesario evaluar otros mecanismos de financiación para potencializar el crecimiento y desarrollo de las empresas. La industria de fondos de capital privado se constituyó en una de las respuestas para esta necesidad, pero es importante validar si su diseño es el más adecuado y si existen otro tipo de vehículos alternativos para la financiación del sector productivo.

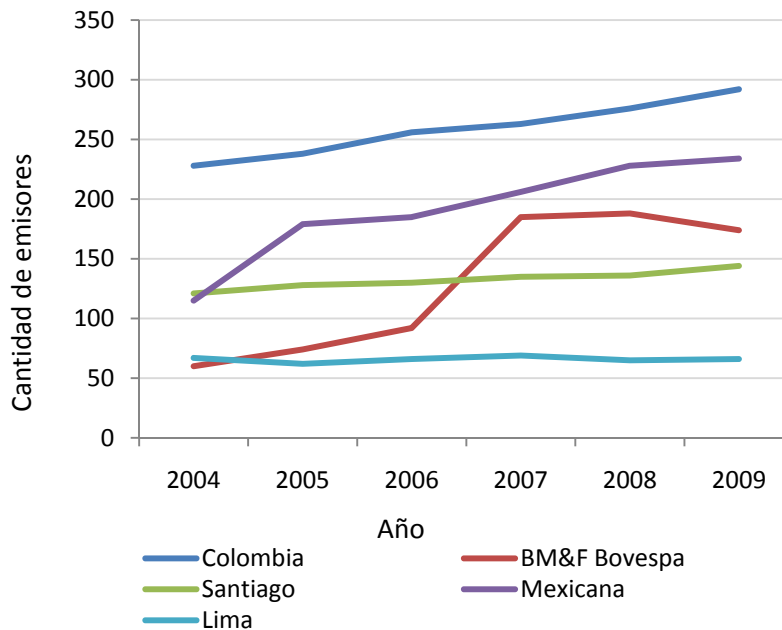
En el mercado de deuda privada la cantidad de emisores de bonos ha aumentado, y comparado con economías de la región, Colombia presenta el mayor número de emisores. Sin embargo, el mercado de deuda corporativa tiene aún un gran potencial para desarrollarse. Aunque existen empresas que podrían verse mejor servidas en el mercado de capitales que en el mercado bancario, o que podrían buscar complementos a éste, muchas aún no encuentran canales de acceso para la emisión. Los problemas de liquidez para emisiones pequeñas hacen que todavía existan potenciales por explotar en este mercado y exigen trabajar sobre formas de mejorar el acceso, los plazos, los esquemas de formación de precio, entre otros.

Figura III-12. Sociedades listadas (RV)



Fuente: Federación Iberoamericana de Bolsas (2010). Anuario Estadístico 2010.

Figura III-13. Emisores de Bonos



Fuente: Federación Iberoamericana de Bolsas (2010). Anuario Estadístico 2010.

Por su parte, las empresas carecen de la información y la formación necesaria para optimizar sus estructuras de capital. Hay elementos culturales arraigados que impiden que muchas empresas optimicen sus estructuras de capital, por lo que se requiere brindar elementos de asesoría que les

permitan valorar los beneficios de alternativas de financiación y los costos de no evaluarlas. Esto es particularmente importante en un ámbito en el que habrá más competencia por los recursos locales proveniente de otros países de la región, consecuencia del proceso de integración de las bolsas de Chile, Perú y Colombia que ya se ha iniciado.

Esto se ve agravado por los bajos niveles de implementación de estándares internacionales de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información en las empresas colombianas. La convivencia de una multiplicidad de planes contables y normas técnicas aumenta los costos de revelación de información de las empresas y genera desconfianza en los inversionistas.

Adicionalmente, muchas empresas en Colombia desconocen las ventajas del mercado, tienen bajos o nulos estándares de gobierno corporativo y son renuentes a revelar información comercial. Por otro lado, en comparación con países de la región, Colombia presenta altos costos para la emisión y estructuración, tiempos largos de aprobación de emisiones e insuficiencia de vehículos específicos que reconozcan las necesidades y particularidades de diferentes sectores (agricultura, minero-energético).

Por otro lado, el mercado de deuda pública, que presentó un desarrollo muy importante durante la segunda parte de la década de los noventa, tiene posibilidades de mejora importantes en su diseño, encaminadas a lograr mayor profundidad y liquidez y constituirse en un apoyo en la formación de precios para el mercado de deuda privada. Dentro de ese potencial existen ventajas que beneficiarían no sólo al emisor soberano, sino también al ahorro que en muchos casos busca plazos y condiciones que concuerdan con las necesidades de financiación de dicho emisor.

Por el lado de la demanda, es decir, el ahorro que quiere canalizarse hacia la inversión, la creación de nuevos o más eficientes vehículos de financiación será insuficiente si no se crean condiciones atractivas para canalizar el ahorro hacia dichos vehículos. En esa medida se deben buscar otras maneras de participar de la financiación del producto que pueden resultar más útiles tanto para quien quiere llevar su ahorro a una actividad productiva, como para quien desarrolla dicha actividad.

Finalmente, a nivel institucional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) han hecho esfuerzos para emitir la regulación y mantener la supervisión de los agentes del mercado al ritmo en que éste último se desarrolla. Sin embargo, el modelo de tener la regulación inmersa en el MHCP puede tener dos efectos indeseables: i) limitar los recursos asignados a dicha actividad, que requiere de gran dinamismo y sofisticación y ii) generar conflictos de interés relacionados con el establecimiento de regulaciones financieras que pueden afectar la financiación del Gobierno. Por otro lado, la estructura institucional de SFC debe ser sujeto de revisión para evaluar si cuenta con el adecuado gobierno corporativo e independencia dado que dicho Superintendente no es nombrado por un período fijo, ni existe una estructura de protección de riesgo legal a los supervisores, con lo cual pueden existir sesgos en la actividad que realizan.

2. Lineamientos estratégicos

El mercado de capitales es una herramienta fundamental para el financiamiento del sector productivo, pero aún no se encuentra suficientemente desarrollado para ofrecer productos y

servicios adaptados a las necesidades de diferentes sectores ni parece haber optimizado el acceso que podrían tener los hogares a nuevas alternativas de inversión.

1. Establecer la visión y política integral del mercado de capitales como apoyo al sector productivo

El Gobierno nacional, liderado por el MHCP, en consenso con las diferentes industrias, definirá una visión de largo plazo del mercado de capitales colombiano, y a través del Conpes, identificará las estrategias a ser desarrolladas en el corto, mediano y largo plazo, tanto por el sector público como por el privado, que harán que este mercado converja a la visión establecida.

A continuación se discuten los elementos que hacen parte esencial del mercado de capitales que necesita la economía colombiana y que se relacionan con la estructura misma del mercado, sus agentes, su infraestructura y sus reglas de protección. Así mismo, hay elementos por fuera de dicha estructura, como el tipo de educación financiera que se requiere para ampliar el acceso de la población a este mercado; o los estándares de información y gobierno corporativo que se deben ir creando en el sector productivo que busca financiarse a través de vehículos más eficientes.

El mercado de capitales que requiere el país debe ser una fuente alternativa de financiación para el sector productivo. Debe proveer recursos que permitan a las empresas incrementar su competitividad. Así mismo, debe permitir el aprovechamiento de los modelos de alianzas publico-privadas reduciendo la necesidad de invertir recursos públicos, e incentivando al sector privado a acudir al mercado de capitales¹³⁵.

Adicionalmente, deben buscarse mecanismos flexibles que faciliten el acceso al mercado de capitales de las empresas de todos los tamaños, tales como el segundo mercado, los cuales permitirán crear un segmento ágil y eficiente, en el cual los costos de transacción se puedan reducir de manera importante.

Si bien algunas empresas han acudido a este segmento del mercado, la experiencia demuestra que no se está logrando el cometido principal de incentivar el ingreso de nuevas compañías al mercado de valores. Los requisitos de inscripción y las obligaciones de información siguen siendo muy similares a aquellas exigidas en el mercado principal y por tanto, resultan inapropiadas para un mercado orientado principalmente a inversionistas profesionales. Lo anterior justifica la necesidad de revisar la regulación actual del segundo mercado.

Otro mecanismo para facilitar el acceso de las empresas al mercado de valores, que resulta necesario explorar es el establecimiento de un nuevo mercado o mercado alternativo. Experiencias exitosas como la del Novo Mercado de Brasil, el Mercado Alternativo Bursátil de España, o el Segmento de Capital de Riesgo de la Bolsa de Valores de Lima, destinado especialmente a empresas mineras que se encuentren en etapa de exploración y desarrollo, demuestran la utilidad del mercado de capitales como alternativa de financiación eficiente para las pequeñas y medianas empresas, así como para empresas en formación.

¹³⁵ Un ejemplo es el caso de la infraestructura, en donde el financiamiento es fundamental mientras los usuarios pagan el usufructo de las obras vía concesiones.

Respecto a la deuda pública es necesario evaluar si se cuenta con una adecuada política de financiación del Gobierno, que atienda también consideraciones de desarrollo de mercado, dada la importancia que éste tiene en la estructura general del mercado de capitales colombiano. La estructura del mercado primario, del esquema de creadores de mercado, los mecanismos de colocación y distribución, los plazos de las emisiones, entre otros, son elementos que podrían revisarse para identificar oportunidades de mejora en la formación de precios y en las estrategias de mitigación de los riesgos del emisor.

Desde el punto de vista de la demanda, es necesario incentivar la competencia en el mercado de capitales. Esta es un elemento fundamental para generar dinámicas que permitan mejores transferencias de riesgo al interior de los agentes de la economía haciéndola más eficiente y competitiva. El proceso de formación de precios de todos los mercados locales debe verse apoyado por la participación de nuevas fuerzas que tengan dinámicas diferentes a las que tienen los agentes tradicionales, con estrategias de portafolio diferenciadas, que lleven a contrarrestar los círculos viciosos en los que a veces se encuentran ciertos mercados cuando todos los agentes se mueven siempre en la misma dirección. Una mayor apertura hacia la participación extranjera en este mercado, como la han generado otros mercados tales como Méjico y Brasil, podría ser una alternativa para fomentar dicha competencia, procurando siempre equilibrar la búsqueda de estos objetivos, con otros, prudenciales y de estabilidad macroeconómica, que entran dentro de la discusión de una mayor apertura en el mercado de capitales.

En este sentido, el proceso de integración de las bolsas de Perú, Colombia y Chile que se ha iniciado y que se espera continúe avanzando a lo largo de los siguientes años es un paso en la dirección a aumentar la oferta de valores en nuestro mercado, brindando mayores posibilidades de inversión a los inversionistas colombianos, así como fomentar la competencia y la transferencia de tecnología de otros mercados y otros agentes.

La competencia en el mercado debería traer consigo no sólo nuevas estrategias de inversión sino también nuevas ofertas al sector productivo para optimizar sus balances y flujos, buscando alternativas en el mercado para transar mejor sus riesgos. La necesidad de contar con un mercado de derivados para diversos subyacentes que permita que los diferentes actores puedan transformar sus riesgos para administrarlos de manera eficiente, puede requerir el impulso de las dinámicas y tecnologías de agentes del exterior.

El análisis del mercado de derivados supone una revisión exhaustiva de la estructura actual del mercado de *commodities* y su regulación, pues éste es el escenario propicio para la negociación de derivados sobre productos agropecuarios, y otros *commodities*, instrumentos necesarios para el desarrollo del sector agropecuario colombiano.

Así mismo, se debe evaluar el modelo mismo de vehículos de inversión individual y colectiva para optimizar su distribución, en conjunto con políticas de educación financiera que puedan llevar a más colombianos a participar del mercado. Así como se busca la formalización en el mercado bancario, para lograr que cada vez más transacciones de la economía se lleven al sistema regulado, donde los ahorradores cuentan con los adecuados niveles de protección, también se debe incrementar el acceso de más colombianos a las alternativas de financiación e inversión que ofrece el mercado de capitales. Para ello se debe facilitar el acceso a las posibilidades de inversión, buscando la forma de llevar a

miembros de la población que cuentan con recursos de ahorro y que estarían dispuestos a asumir ciertos riesgos, a encontrar vehículos de inversión que se adecuen a sus necesidades.

Para ello se debe revisar el modelo que hoy se utiliza en la gestión y administración de vehículos de inversión, y evaluar otros modelos, en los que se permita una mayor especialización por actividades¹³⁶. Ello permitiría que cada agente se concentre en una etapa del proceso, elevando sus estándares y mejorando la protección de los inversionistas. Si se discriminan las actividades se puede ser más preciso en las exigencias a cada miembro de la cadena respecto de los riesgos que enfrenta y que debe mitigar. La especialización permitiría también regímenes de autorización generales en los que se permita que ciertas competencias sean evaluadas una vez y luego se pueda proceder a la autorización automática, haciendo más ácida la supervisión de las actividades novedosas con requerimientos particulares de gestión del riesgo y más expedita la autorización de réplicas de los modelos ya montados.

Así mismo se podrían generar mejoras en los esquemas de distribución, aumentando la cobertura de este mercado, siempre y cuando se diseñe un adecuado sistema de responsabilidades frente al inversionista de parte de cada uno de los miembros de la cadena de valor.

Es fundamental también revisar el modelo de otros inversionistas institucionales, que son en última instancia quienes canalizan buena parte de los recursos de ahorro al mercado. Los esquemas de protección para dichos inversionistas deben ser revisados para determinar si los estándares que se les exigen hoy son los adecuados y si es posible migrar a un esquema de mayor libertad y mayor responsabilidad frente al Supervisor. Dentro de esta revisión se debe incorporar el rol de los inversionistas institucionales que administran recursos públicos, y de las entidades públicas mismas, los cuales son un agente fundamental del mercado colombiano, para determinar los objetivos de política pública y optimizar el manejo de dichos recursos.

2. Consolidar el proceso de convergencia a estándares contables internacionalmente aceptados

Avanzar en la convergencia a estándares contables de aceptación internacional será un paso fundamental para mejorar las condiciones de las empresas para participar crecientemente de las ventajas de la financiación con capital.

La Ley 1314 de 2009 establece que la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial. Para que este proceso se consolide el Gobierno nacional debe adelantar acciones tendientes a:

Desarrollar el marco y los mecanismos para que las autoridades de regulación y normalización, de supervisión y de asesoría técnica, faciliten y promuevan el proceso de convergencia a estándares contables, de información financiera y de aseguramiento de la

¹³⁶ Una posibilidad es un modelo en el que se especialicen las actividades de gestión de activos, de administración y de distribución, permitiendo estándares de gestión más elevados en cada una de las actividades, pero sólo para los riesgos propios de la actividad en cuestión.

información, a través de un accionar coordinado. Estas entidades deben seguir principios de eficiencia, eficacia, participación, publicidad y transparencia, y sus actividades, recomendaciones y regulaciones deben estar alineadas con los objetivos de política del Gobierno nacional.

Divulgar la Ley Contable y sus implicaciones con el sector productivo y establecer herramientas e instrumentos que permitan a los empresarios avanzar en el proceso de preparación para la convergencia contable.

Promover un marco en el cual la profesión contable actúe en seguimiento de principios de calidad, publicidad, transparencia, responsabilidad y ética de tal forma que ésta responda a las nuevas necesidades del entorno.

3. Simplificar los trámites y los costos de transacción en la preparación de emisiones privadas

Dada la baja participación de emisores en el mercado, se debe revisar el proceso de emisión, con el objetivo último de encontrar un equilibrio entre los costos y tiempos de acceso y la debida protección de los inversionistas.

Dentro de este proceso se evaluarán propuestas encaminadas a reducir tiempos y costos de transacción.

4. Fortalecer el esquema institucional del mercado de capitales

Regulación y supervisión

La independencia del Regulador y el Supervisor de la actividad financiera, bursátil y aseguradora para hacer, implementar y supervisar la regulación es un medio fundamental para poder alcanzar los objetivos propuestos en la legislación.

Se debe impulsar la discusión sobre la institucionalidad de regulación y supervisión de los agentes del mercado de capitales evaluando la pertinencia de implementar una nueva instancia reguladora por fuera del MHCP de tal forma que se reduzcan los conflictos de interés existentes actualmente.

De la misma forma, se estudiará la pertinencia de reformar el esquema de toma de decisiones de la SFC para dar mayor estabilidad e independencia al Supervisor, y un mejor gobierno corporativo por medio del establecimiento de un cuerpo colegiado que actúe como mecanismo de pesos y contrapesos en la toma de decisiones.

Promoción

Se evaluará la necesidad de contar con una institucionalidad público-privada de promoción del mercado de capitales colombiano, que entre otros se dedique a atraer inversionistas y emisores extranjeros, proveer información actualizada y adecuada para la promoción del mercado y ser el nodo de coordinación y comunicación entre los diferentes actores (inversionistas, emisores, intermediarios, reguladores, supervisores, entre otros).

Metas

Nombre del indicador	Unidad medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Número de emisores extranjeros inscritos en los Sistemas de Cotización de Valores Extranjeros	Número	Resultado	0	Al menos 1

Referencias

Federación Iberoamericana de Bolsas, (2005-2010) *Anuario estadístico*. Buenos Aires: Secretaria General de la FIAB.

c) Mejoramiento del entorno de negocios

1. Diagnóstico

Para promover un entorno más competitivo, se requiere de esquemas regulatorios efectivos, eficientes y equilibrados para que las empresas entren, operen y salgan del mercado de forma que se reasignen los recursos a las actividades más rentables. Aunque en Colombia se han realizado importantes avances en este sentido, persisten esquemas de regulación complejos y redundantes que encarecen los costos de transacción de las actividades y dejan descubiertos aspectos determinantes para la productividad y para la competitividad de las empresas.

Partiendo de la base de que toda la regulación tiene incidencia sobre el entorno de negocios, en este capítulo se aborda la regulación relativa a los procedimientos que deben surtir los empresarios para desarrollar su actividad de manera eficiente; la regulación en materia de calidad y protección del consumidor, y los arreglos institucionales de supervisión y control de la actividad empresarial.

Regulación para facilitar la inversión privada

La calidad del entorno de negocios depende de cómo se diseña y se aplica la regulación, en particular aquella relacionada con los procesos de creación y formalización de empresas, y los procedimientos para cumplir con ciertas obligaciones propias de la actividad empresarial. En Colombia, la implementación de una estrategia de simplificación de trámites que tiene que ver con el ciclo de vida de la empresa¹³⁷, se refleja en los avances del país en el escalafón *Doing Business* del Banco Mundial, en donde Colombia pasó del puesto 76 entre 155 países en 2005 al 37 entre 183 en 2009¹³⁸. Sin embargo, los grandes esfuerzos realizados por simplificar los trámites que aplican a las empresas son insuficientes para proveer al sector privado de una regulación empresarial eficaz pero simple.

¹³⁷ Se han implementado acciones en los trámites relacionados con los procesos de apertura de empresas, el registro de la propiedad inmueble, el comercio exterior y el pago de impuestos.

¹³⁸ El estudio *Doing Business* mide la facilidad para hacer negocios en 183 países.

Aún persisten importantes cuellos de botella en el manejo de la documentación, el tiempo de procesamiento en las entidades, el número de visitas de los usuarios a las mismas y la falta de coordinación entre ellas. Algunos procesos aún no han sido intervenidos, como la liquidación y cierre voluntario de empresas, donde existen trámites y regulaciones poco eficientes que dificultan la reasignación de recursos entre actividades (DNP, 2007: 11).

En igual sentido, los empresarios deben incurrir en altos costos para formalizarse pero también para mantenerse formales; la afiliación a las distintas administradoras del sistema de la protección social es dispendiosa; la liquidación, declaración y el pago de los impuestos es complejo y las tarifas son altas si se comparan con países de condiciones similares; las tarifas de transporte también son elevadas y la coordinación interinstitucional para el comercio transfronterizo es dispendiosa; los bienes muebles no pueden usarse como garantía; no hay incentivos positivos para acceder a la justicia¹³⁹; y, en los procesos de insolvencia aún subsisten barreras para que éste funcione eficientemente.

En aspectos tan determinantes para la dinámica empresarial como la apertura de empresa, el registro de propiedades, el pago de impuestos (nacionales y locales), y la obtención de permisos de construcción, las empresas perciben una proliferación de trámites a nivel nacional, regional como sectorial¹⁴⁰. Lo anterior se evidencia en el estudio *Doing Business* en Colombia 2010 donde hay heterogeneidad en la forma como opera la regulación empresarial a nivel regional¹⁴¹.

Como complemento a este diagnóstico, el uso del comercio electrónico no es generalizado debido a la falencia de la normativa general que lo impulse como un instrumento adicional que estimule la dinámica empresarial. Si bien el país cuenta con un marco legal para su desarrollo¹⁴², y una amplia normativa en los temas relacionados¹⁴³, es necesario avanzar en el desarrollo de aspectos tanto transversales como particulares. En el primer grupo se encuentran aspectos como la responsabilidad de intermediarios de información o proveedores de infraestructura, la protección del consumidor por medios electrónicos y los mecanismos de solución de conflictos. En el segundo se incluye la reglamentación de instrumentos como la firma digital y la factura electrónica como título valor.

Finalmente, la reglamentación vigente para clasificar las empresas según tamaño no responde a la estructura empresarial del país¹⁴⁴. Por un lado, los rangos señalados para el parámetro de activos totales, dejan segmentos del intervalo sin definir lo que hace que algunas empresas no puedan ser clasificadas mediante este criterio (tabla III-5.). De otra parte, la Ley establece que los parámetros (activos totales y trabajadores) se deben aplicar de manera conjunta, generando que buena parte de las empresas queden por fuera de la clasificación al manejar una intensidad diferente en la relación capital-trabajo. Se debe resaltar además que existe incertidumbre acerca de la información suministrada por las empresas al no contar con fuentes de verificación confiables.

¹³⁹ De acuerdo con el estudio *Doing Business* 2010, en Colombia se requieren más de tres años para solucionar una disputa comercial.

¹⁴⁰ Particularmente, sectores como alimentos, medicamentos, productos de aseo y transporte.

¹⁴¹ Realizar todos los trámites para que una empresa pueda iniciar su operación en Armenia requiere 8 trámites y 12 días, mientras que en Tunja se necesitan 15 trámites y 43 días.

¹⁴² Ley 527 de 1999.

¹⁴³ Decreto 1929 de 2007 (factura electrónica), Ley 1221 de 2008 (teletrabajo), Ley 1266 de 2008 (bases de datos personales), Ley 1273 de 2009 (Protección de la información y los datos de las personas que usan un sistema informático o una red de telecomunicaciones).

¹⁴⁴ Ley Mipymes (590 de 2000) modificada por la Ley 905 de 2004 y la Ley 1151 de 2007.

Tabla III.5. Clasificación por tamaño de las empresas

Tamaño	Activos Totales		No de empleados
	Unidades	Miles de pesos 2010	
Micro	Igual 0	0	0
	Menor 500 SMMLV	257.500	10
Pequeña	Igual 501 SMMLV	258.015	11
	Menor 5.000 SMMLV	2.575.000	50
Mediana	Igual 100.000 UVT	2.455.500	51
	Igual 610.000 UVT	14.978.550	200

Fuente: Ley 590 de 2000 y sus modificaciones.

Calidad, metrología y derechos del consumidor

Como complemento a la regulación que facilite el desarrollo de la actividad empresarial, también se requiere una adecuada protección a los consumidores, e impulsar y facilitar el cumplimiento de normas y reglamentos técnicos de calidad por parte de las empresas a través de un sistema nacional de la calidad sólido.

Actualmente, el Subsistema Nacional de la Calidad (SNCA) presenta falencias en los procesos de reglamentación técnica, designación y vigilancia de los Organismos de Evaluación de la Conformidad y Metrología.

En el área de reglamentación técnica las entidades competentes trabajan aisladamente y no notifican de forma oportuna al MCIT. Por esta razón, el inventario de reglamentos técnicos nacionales no es oportunamente notificado ni actualizado, lo que limita el cumplimiento de la regulación internacional¹⁴⁵. El sistema de notificaciones con que cuenta actualmente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo¹⁴⁶ (MCIT) no captura toda la información sobre los reglamentos técnicos vigentes en el país, a pesar de que el Decreto 1112 de 1996 lo exige.

En cuanto a la evaluación de la conformidad, no existe un esquema uniforme para la valoración, homologación y aceptación de los resultados de los procedimientos que se realizan en el exterior para establecer el cumplimiento de los reglamentos locales. Además, no se cuenta con criterios ni lineamientos de política que formulen un procedimiento técnico de designación que establezca las condiciones de idoneidad y competencia técnica del organismo designado. Esto genera desconfianza sobre las actividades que realizan estos organismos y aumenta los costos a los empresarios que deben certificarse fuera del país o a los que están ubicados en ciudades no capitales de Colombia.

En materia de la evaluación de la conformidad de las competencias laborales, se identificó que actualmente el SENA está facultado para regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales¹⁴⁷, y además participar en el proceso de formación, lo cual implica un conflicto de

¹⁴⁵ Según el acuerdo Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, los organismos públicos y privados con actividades de reglamentación deben notificar a la OMC los proyectos de reglamentos.

¹⁴⁶ Sistema Nacional de Información sobre Medidas de Normalización y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad, creado en el Decreto 1112 de 1996.

¹⁴⁷ Decreto 933 de 2003. En 2007 el SENA expidió 85.543 certificaciones de competencia laboral y actualmente cuenta con 69 Mesas Sectoriales y 2.716 normas de competencia laboral.

intereses al interior de la organización. Esto va en detrimento de la calidad de los servicios de formación técnica.

En el área de metrología¹⁴⁸, se observa desarticulación de la infraestructura de la metrología científica e industrial y debilidad en la institucionalidad para custodiar y desarrollar patrones nacionales de medición y articularse con las instancias internacionales. Esto afecta la homologación y trazabilidad de los métodos nacionales¹⁴⁹, la provisión de ciertos servicios metrológicos de importancia para el país y el ejercicio de la metrología legal. En lo referente a esta última, el marco regulatorio no es consistente con las regulaciones internacionales ni satisface los criterios técnicos para ejercer el control metrológico. Adicionalmente, las Oficinas de Pesas y Medidas que realizan el control metrológico a nivel local y regional no operan de forma coordinada con el sistema de metrología del país.

Finalmente, con respecto a la protección del consumidor, se evidencia que el actual esquema de protección no responde a las condiciones de la economía del país. De un lado, el Estatuto de Protección vigente¹⁵⁰ no resulta suficiente para enfrentar dichas condiciones. Este no comprende las nuevas formas de venta de bienes y servicios por canales no presenciales, no establece garantías de protección claras, ni está actualizado en aspectos de protección contractual tales como los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas y la resolución de conflictos, entre otros aspectos. De igual forma, se requiere de la incorporación de las nuevas tendencias de supervisión y control de los mercados (de reglamentos técnicos, metrología legal y regulaciones administrativas, entre otros). De otro lado, la estructura institucional actual de protección al consumidor se encuentra centralizada, lo cual dificulta la atención eficiente y oportuna de las solicitudes de los consumidores que se encuentran en las regiones.

Esquema institucional de la supervisión y el control empresarial

En Colombia el esquema institucional de regulación y control presenta algunas deficiencias que se reflejan en la duplicidad de funciones, problemas de coordinación entre las entidades y fallas en la identificación de los riesgos protegidos. Esto redundando en altos costos de transacción para los empresarios y altos costos presupuestarios para el Estado.

Las entidades de vigilancia cumplen funciones administrativas derivadas del poder ejecutivo; algunas de ellas han asumido funciones jurisdiccionales ante la congestión y falta de especialización del sistema judicial. Así mismo, las labores de las entidades de vigilancia y control se han extendido a funciones administrativas que no tienen el carácter de supervisión como la metrología, el registro, la promoción empresarial y la propiedad industrial.

Adicionalmente, las funciones de supervisión de las superintendencias no siempre responden a la existencia de un riesgo o interés público que se deba proteger. Por un lado, se observa una supervisión que privilegia la vigilancia de la persona natural o jurídica sobre la actividad que la empresa desarrolla. Por otro lado, no siempre la supervisión está ligada a un riesgo o interés público que deba ser protegido y por lo tanto se emplean recursos en actividades que no ameritan ser objeto de supervisión.

¹⁴⁸ Ciencia que estudia las mediciones y la credibilidad de las mismas.

¹⁴⁹ El país no participa en foros internacionales como el BIPM (Bureau Internacional de pesas y medidas) y la OIML (Organización Internacional de Metrología Legal), por lo que los métodos y los procesos de medición nacionales no tienen trazabilidad directa sino indirecta a través del PTB de Alemania.

¹⁵⁰ Decreto 3466 de 1982.

Otro problema recurrente en el esquema actual es la duplicidad de funciones lo que crea arbitrajes regulatorios; además las diferencias en capacidades para atender y entender problemas similares genera que los mismos riesgos sean vigilados con estándares de supervisión disímiles.

Finalmente, la falta de articulación entre las agencias de vigilancia y control multiplica los costos de entrega de la información, archivo, liquidación y cobro de sanciones, restando recursos para su funcionamiento y ocasionando congestión. Adicionalmente, la ausencia de una red de supervisión en las regiones y la falta de infraestructura no han permitido adelantar de forma satisfactoria las funciones de vigilancia y control a nivel regional.

Lineamientos estratégicos

Con el objetivo de promover un mejor entorno para los negocios, en el que se facilite la entrada, operación y salida de las empresas del mercado, a través de unos costos de transacción bajos y una regulación eficiente y sencilla, se adelantarán las siguientes estrategias: i) implementar una nueva generación de reformas a la regulación de procedimientos administrativos; ii) impulsar el comercio electrónico; iii) modificar la clasificación de empresas según tamaño; iv) consolidar el Subsistema Nacional de la Calidad; v) fortalecer el Sistema Nacional de Metrología; vi) fortalecer el esquema de control y vigilancia de protección de los derechos del consumidor; y, vii) rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control.

1. Implementar una nueva generación de reformas para estimular y facilitar el desarrollo empresarial

Se promoverán las reformas regulatorias y administrativas necesarias para reducir costos de transacción a los empresarios y eliminar barreras de entrada y salida de los mercados, con el fin de mejorar el clima de inversión en todas aquellas áreas que estimulen la actividad empresarial, incrementen la productividad de las empresas y propendan por la generación de empleo formal, competitivo y sostenible tanto a nivel nacional como en las ciudades.

Como primera medida se requiere impulsar la implementación de algunas de las reformas incluidas en la primera generación, relacionadas con la simplificación en áreas transversales que afectan a las empresas en general y cuya implementación no ha avanzado. En cumplimiento de esto se complementará la Ventanilla Única de Comercio Exterior con la simplificación en los procesos de inspección, se reformará integralmente el proceso de liquidación y cierre voluntario de empresas y se simplificará el procedimiento de registro de marcas. Asimismo, se continuarán las reformas administrativas en los ámbitos de apertura de empresas, procedimientos relacionados con la construcción, registro de la propiedad inmueble, pago de impuestos, acceso al financiamiento, solución de disputas comerciales y procedimientos de insolvencia, y se promoverán las buenas prácticas de gobierno corporativo.

Por su parte, la nueva generación de reformas comprenderá la simplificación de trámites sectoriales, así como reformas a nivel regional, incluyendo la implementación de modelos de simplificación ya aplicados en algunas ciudades y la creación de herramientas de divulgación y transparencia tales como plataformas de información sobre la regulación empresarial y la realización de trámites en las ciudades y departamentos. Igualmente, todas las reformas deberán evaluarse en su impacto y cumplimiento.

Es preciso que aquellas reformas que se han adelantado en el ámbito nacional sean promovidas entre las ciudades y apoyadas desde el nivel central. Por lo tanto, se apoyará la implementación de Centros de Atención Empresarial para la creación de empresas en las ciudades que aún lo requieren; se promoverá el fortalecimiento de herramientas como el portal www.crearempresa.com y el modelo de simplificación en lo relacionado con los trámites de la construcción, Trámite Fácil Construcción Positiva; se apoyará la implantación del modelo de Ventanilla Única de Registro en las principales ciudades del país, y se promoverá la implementación en las regiones de un sistema unificado de inspección, vigilancia y control de establecimientos de comercio, que permita coordinar la acción de las entidades públicas con facultades sobre los establecimientos de comercio abiertos al público, con el fin de fortalecer el cumplimiento de las normas que los rigen y simplificar los trámites y las visitas de inspección.

En la implementación de estas reformas se aprovechará y promoverá el uso de TICs para facilitar la actividad empresarial, por ejemplo, a través de la introducción de libros de contabilidad electrónicos; el registro electrónico para cualquier tipo de empresa; la expedición de certificados de existencia y representación legal electrónicos, así como la consulta en línea del Registro Único Empresarial (RUE); igualmente se continuaran los avances en materia de pago de impuestos, tasas y contribuciones a través del MUISCA y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, y la implementación de la solicitud electrónica de licencias de construcción.

Para avanzar en estas acciones es necesario fortalecer institucional y financieramente una estructura que a nivel del MCIT ejerza su coordinación, de tal manera que se concentren los esfuerzos y las reformas se articulen eficientemente con las demás políticas de desarrollo productivo. El éxito de dichas reformas dependerá además de la realización de un trabajo interinstitucional en el que participen tanto el sector privado como las diferentes ramas del poder público y los diferentes niveles de Gobierno.

Por último, con el fin de contar con una medición que permita hacer seguimiento a las reformas, conocer la evolución de las regiones en materia de ambiente de negocios, divulgar las mejores prácticas de regulación empresarial regional y fomentar experiencias exitosas, se continuará con la realización del estudio Doing Business subnacional. Adicionalmente, el Gobierno nacional apoyará a las regiones con la realización de estudios sobre la viabilidad de la implementación de reformas para mejorar el ambiente de los negocios a nivel regional.

2. Impulsar al comercio electrónico para la reducción de costos de transacción

Fomentar la utilización del comercio electrónico resulta determinante para lograr un alto grado de competitividad empresarial y mejorar el clima de los negocios.

Para esto es indispensable hacer una revisión exhaustiva de la normatividad aplicable con una visión amplia de todos los aspectos que serían susceptibles de regulación, dirigida, de un lado a la consolidación de un marco general que recoja los aspectos que se encuentran dispersos en diferentes normativas, y de otro, a la disminución de las barreras que se presentan a la masificación del comercio electrónico. Es importante desarrollar aspectos relacionados con la protección al consumidor; la responsabilidad de los intermediarios de la información o proveedores de infraestructura; los mecanismos de solución de

conflictos; la reglamentación del uso de la firma electrónica y de la firma digital; y la implementación de la factura electrónica como título valor.

3. Modificar la clasificación de empresas según tamaño

Se establecerá una definición de rangos de tamaños de empresas ajustada a la realidad empresarial, que contenga las mejores prácticas de parámetros y criterios usados internacionalmente y que estandarice los recursos de información para facilitar la implementación de leyes e instrumentos de política, que por su naturaleza, requieren tener claridad sobre el tamaño de las empresas.

4. Consolidar el Subsistema Nacional de la Calidad

Se fortalecerá el SNCA para que sirva como una plataforma sólida para el crecimiento económico, ofrezca confiabilidad, permita el cumplimiento de estándares internacionales, garantice la trazabilidad sobre sus mediciones y promueva la competitividad de los sectores de clase mundial y los cinco sectores escogidos por el Gobierno nacional como las “locomotoras” del desarrollo.

En primera instancia, para mejorar la coordinación entre los actores involucrados en la elaboración de reglamentos técnicos, se hace obligatorio contar con un marco de referencia que unifique y estandarice los procesos de elaboración de los mismos. Además se debe formular un esquema estándar en el que se especifiquen los requerimientos para que exista un procedimiento uniforme de equivalencias de los reglamentos externos con los locales, así como de los mecanismos de aceptación de resultados de procedimientos de evaluación de la conformidad realizados en el exterior.

Los reglamentos técnicos que se expidan se basarán en estudios fundamentados en la relación costo-beneficio y en el impacto que pueda generarse en el mercado con su implementación. Se deberán realizar también estudios de análisis de riesgos, así como de la capacidad real de verificación de su cumplimiento por parte de la autoridad competente. Como complemento, se fortalecerá tanto el proceso de identificación y análisis de potenciales obstáculos técnicos innecesarios al comercio que puedan surgir como resultado de la expedición de normas técnicas y reglamentos técnicos, como el examen de medidas que mitiguen el efecto de los mismos.

Es necesario además, que de conformidad con el Decreto 1112 de 1996, se exija a los reguladores que todos los proyectos de reglamentos técnicos y los vigentes se notifiquen ante el MCIT, así como consolidar la plataforma de notificaciones con la que actualmente cuenta esta entidad¹⁵¹ para consulta de los interesados.

En materia de procedimientos de evaluación de la conformidad, con el fin de generar trazabilidad y confiabilidad de los mismos, se requiere diseñar un marco de regulación que especifique los procedimientos, criterios y condiciones para la designación de los Organismos Evaluadores de la Conformidad (OEC). Así mismo, las actividades de acreditación deben articularse en el corto plazo alrededor del Organismo Nacional de Acreditación (ONAC) y propender porque en el largo plazo esa labor se consolide únicamente en este organismo.

¹⁵¹ Sistema de notificación que surgió como recomendación del CONPES 3446 y que en principio se denominó de alerta exportadora y que opera como mecanismo de notificación para reglamentos técnicos.

Finalmente, en materia de competencias laborales se requiere separar las funciones de normalización, regulación y certificación de las actividades de formación que actualmente adelanta el SENA.

5. Fortalecer el Sistema Nacional de Metrología

Como se reconoce en el documento Conpes 3446 “Política Nacional de Calidad”, la metrología es un factor clave no sólo en términos del comercio de exportación, sino también de la capacidad de verificación de la calidad de los productos que se producen o comercializan. Así mismo, la metrología proporciona a nivel nacional e internacional una base técnica segura para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, el sector productivo y el comercio y para los asuntos regulatorios como la defensa y la protección del consumidor. Igualmente el Conpes 3582, Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, reconoce el Sistema Metrológico Nacional (SMN) como un componente primordial de la infraestructura para la innovación y el desarrollo tecnológico por lo que resulta necesario incluirlo en los programas de fortalecimiento institucional.

Se establecerá un marco jurídico sólido por medio de una Ley de Metrología para que se promueva y actualice el SMN, se fortalezcan las actividades vinculadas a la demostración de la calidad, se desarrolle un esquema uniforme y confiable de medidas y se refuercen las exigencias del Decreto 1112 de 1996.

Además este nuevo marco normativo exigirá el control de los instrumentos de medición (de producción nacional o importados), propenderá por el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de calidad y permitirá formalizar las relaciones entre las entidades, creando una Red Colombiana de Metrología (RCM), que coordine los laboratorios nacionales, privados y públicos, para concretar y decretar obligaciones y compromisos.

Para articular las actividades de metrología y lograr el reconocimiento de la competencia técnica del país en el contexto internacional, se creará el Instituto Nacional de Metrología (INM) que tendrá como funciones ser el nodo articulador de la RCM; integrar la infraestructura, recursos materiales, logísticos y humanos del área; establecer acuerdos para el reconocimiento mutuo y ser el interlocutor único ante los foros internacionales correspondientes; desarrollar actividades de metrología científica e industrial; enlazar y cooperar con instituciones similares en otros países y especialmente con la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM); vincular a los sectores productivo y académico a las actividades metrológicas; coordinar la implementación del sistema de trazabilidad y calidad en los laboratorios de referencia metrológica, custodiar y desarrollar patrones nacionales de medición, y fortalecer la cadena de trazabilidad metrológica del país haciendo más eficiente el uso de la capacidad instalada.

El INM será un establecimiento público del orden nacional, con independencia presupuestal, administrativa y técnica y dotado de los recursos necesarios para llevar a cabo su misión de manera eficaz y eficiente. El Instituto será soporte para el Sistema Nacional de Competitividad y su Subsistema Nacional de Calidad.

Adicionalmente, para garantizar el aprovechamiento y expansión de la infraestructura metrológica, se promoverán convenios entre diferentes entidades públicas y entre éstas y organizaciones internacionales en el marco de acuerdos de cooperación.

Por último, se buscará la suscripción y ratificación a las convenciones de metrología con organismos internacionales (BIPM y/o OIML) que son necesarias para obtener el registro de capacidades científicas de medición de los laboratorios de metrología; así como lograr permanente cooperación internacional científica y tecnológica en estas materias y el adecuado desarrollo e implementación de la metrología legal en las regiones.

6. Fortalecer el Esquema de Control y Vigilancia de los derechos del consumidor

En materia de protección al consumidor se hace necesario el fortalecimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), tanto para mejorar la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos técnicos como para evitar los abusos contra el consumidor. Esto, mediante el impulso de un proyecto de Ley que actualice el Estatuto de Protección al Consumidor vigente (Decreto 3466 de 1982) en el Congreso de la República, incorpore las nuevas tendencias de supervisión y control de los mercados en materia de protección al consumidor, regule las nuevas formas de venta de bienes y servicios, especialmente por canales electrónicos y no presenciales, evite los abusos contractuales e implemente procedimientos más ágiles, expeditos y económicos para hacer efectivos los derechos de los consumidores en cualquier parte del territorio nacional.

Igualmente, se unificará en la SIC la protección de los derechos de los usuarios de todos los servicios de telecomunicaciones mediante la adecuación de su estructura organizacional y el incremento de la planta de personal. La financiación de esta actividad estará a cargo del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FTIC).

Para promover el desarrollo económico y social, se garantizará el derecho a la participación de las asociaciones y ligas de protección del consumidor y se apoyarán con recursos técnicos y financieros.

También se fomentará la creación de la Red Nacional de Protección al Consumidor, la cual estará conformada por las alcaldías y los comités municipales de protección al consumidor donde existan las autoridades administrativas del orden nacional que tengan asignadas funciones de protección al consumidor y las ligas y asociaciones de consumidores, con la coordinación de la SIC. La Red estará encargada de difundir los derechos de los consumidores en todas las regiones del país, recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten, y brindar apoyo y asesoría a los empresarios, consumidores y autoridades locales para el cumplimiento de sus obligaciones.

7. Rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control

Las funciones administrativas de supervisión y control constituyen una facultad de intervención del Estado en la economía para conseguir, entre otros objetivos, el bienestar de los consumidores y usuarios de bienes y servicios e incrementar la productividad y competitividad de la actividad productiva. Para que tal intervención cumpla sus objetivos y sea eficiente en el sentido de generar beneficios superiores a los costos de la intervención, el esquema institucional actual requiere de una profunda reestructuración enfocada en la racionalización y simplificación del sistema, maximizando el aprovechamiento de las facilidades comunes de las instituciones. Para el desarrollo de dicha reestructuración se considerarán, como mínimo, los principios que se presentan a continuación:

Para generar el clima propicio para el desarrollo de los negocios se debe contemplar un esquema de inspección, vigilancia y control eficiente, que implique una intervención equilibrada del Estado en la economía y no obstaculice la actividad empresarial.

Además, las funciones de supervisión deben ejercerse de acuerdo y en estricta proporcionalidad con el origen del riesgo que pueda afectar negativamente el interés general específico, armonizando la supervisión sobre la actividad realizada por las empresas (objetiva), con la supervisión de las empresas (subjativa). Cuando el riesgo esté asociado tanto a la actividad como al sujeto que la ejerce, la supervisión deberá ser dinámica e íntegra respecto de todos los aspectos.

Finalmente, cada entidad debe tener claridad de objetivos, de tal forma que no se asignen propósitos que puedan reñir entre sí o que no correspondan a la razón misma que justifica la existencia de la entidad de supervisión.

Por otro lado, es necesario propender por tener infraestructuras comunes que aprovechen y hagan uso de las TICs, de forma tal que se generen sinergias entre las superintendencias y se reduzcan los costos y los procedimientos asociados a los trámites de los empresarios ante las entidades de supervisión. Para esto se propone organizar un sistema centralizado de información y riesgos, que evite la duplicidad en los requisitos de información de diferentes entes de control; un sistema armonizado de radicación, correspondencia y archivo de los conceptos y comunicaciones que constituya un único canal de información y comunicación con empresarios y ciudadanos; un sistema de pago en línea de las tasas y contribuciones a favor de las superintendencias; un sistema de liquidación y cobro coactivo unificado que elimine la carga de procesos técnicos de liquidación de sanciones y otros cobros al interior de las superintendencias; y una red compartida de oficinas seccionales que permita descongestionar los trámites en las agencias centrales y prestar un mejor servicio en las regiones.

Finalmente, en cuanto al fortalecimiento del trabajo conjunto del Estado en el diseño de política, es necesario que todas las superintendencias participen con su concepto en la formulación de la regulación a que corresponda su especialidad, elemento que también debe ser redefinido para que exista claridad de objetivos, se reduzcan los costos de transacción y exista independencia entre regulación y vigilancia.

Metas

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Posición Escalafón Doing Business	Número	Resultado	38	Top 20
Porcentaje de operaciones monetarias a través de internet, banca móvil, debito automático y ACH	Porcentaje	Resultado	14%	20%
Participación nacional en foros internacionales del área metrológica	Número	Resultado	0	1

d) Participación privada en la oferta de bienes públicos

El Gobierno Nacional reconoce la importancia de vincular de manera activa al sector privado, no sólo en materia de inversión, sino también en el proceso de conceptualización y socialización de las necesidades que avocan los distintos sectores de infraestructura tanto productiva¹⁵² como social¹⁵³, para alcanzar las ambiciosas metas que se plantean en materia de su desarrollo. Con el fin de dar el impulso a los sectores locomotora de la economía nacional y al sector social, es necesario implementar estrategias que permitan optimizar el uso de los recursos públicos; por lo que resulta esencial desarrollar esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP) y explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública.

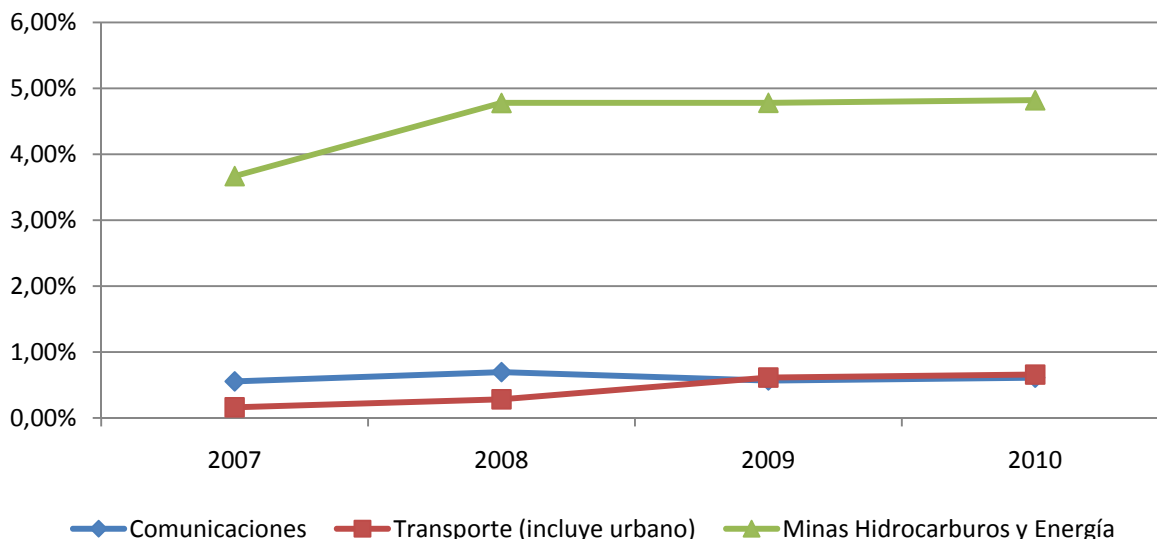
La vinculación del sector privado permitirá entre otros -como lo ha hecho hasta ahora en algunos sectores-, mantener un elevado ritmo de desarrollo de infraestructura sin impactar la deuda pública en el corto plazo; ahorrar recursos públicos en un horizonte de largo plazo vía una eficiente transferencia de riesgos; responder a las necesidades de las comunidades y de los distintos niveles de la administración pública, tanto del orden nacional como del orden departamental y municipal, en términos de financiamiento alternativo para la construcción, modernización, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como de la prestación de servicios complementarios; contribuir con el desarrollo del mercado de capitales colombiano; y alcanzar una mayor dinámica en los procesos de innovación tanto en la construcción, como en la operación y mantenimiento de la infraestructura y sus servicios relacionados, generando bienestar económico y social a la población a través de una mejor y más amplia dotación de infraestructura pública y sus servicios asociados.

Fuertes sumas de inversión privada se han destinado al desarrollo de infraestructura pública (Ver gráfico III-14). Sin embargo, pese a los logros alcanzados a través de estas inversiones, se requiere trabajar sobre una mejor estructuración de proyectos; desarrollar y fortalecer capacidades institucionales para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de participación privada en el desarrollo de infraestructura; establecer criterios de selección de alternativas de provisión de infraestructura; profundizar en el diseño de esquemas de financiamiento que promuevan el uso del mercado de capitales por parte del sector privado para la financiación de proyectos; ampliar el espectro de esquemas de participación privada para el desarrollo de infraestructura en sectores sociales y para la modernización de infraestructura pública de uso institucional.

¹⁵² Entendida como la infraestructura conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía.

¹⁵³ Entendida como la infraestructura conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad.

**Figura III-14. Inversión privada en Infraestructura como porcentaje del PIB
(Comunicaciones, Transporte, Minas, Hidrocarburos y Energía)**



Fuente: Cálculos DNP. Datos estimados para 2009 y proyectados para 2010

En este contexto, el Gobierno se plantea tres ejes de acción:

1. Facilitación y Promoción de Inversión Privada en Infraestructura

Un elemento central para la atracción de inversión privada es la adecuada estructuración de proyectos. Con el fin de fortalecer la estructuración técnica legal y financiera de los proyectos a ser ejecutados a través del sector privado, el Gobierno adelantará los estudios y análisis necesarios para dimensionar su alcance y asegurar la adecuada valoración de los riesgos asociados a cada proyecto, de manera que además de facilitar la transferencia de aquellos riesgos que esté en mejor capacidad de administrar el inversionista privado, se puedan generar ahorros en los costos de preparación de propuestas a potenciales oferentes en procesos de licitación. Dichos estudios permitirán establecer entre otros la factibilidad técnica, económica, financiera y legal de los proyectos; estimar adecuadamente su potencial demanda; evaluar los beneficios socio-económicos esperados; establecer posibles contingencias y planes de acción en materia ambiental y predial; e implantar planes óptimos de inversiones públicas y privadas. Para la estructuración de transacciones complejas o de gran tamaño, se contratarán asesores especializados, que orienten al Gobierno en el diseño de las transacciones y en la promoción de los proyectos con inversionistas, financiadores e interesados en general, para asegurar procesos competitivos que determinen el costo de las obras a precios de mercado.

La infraestructura desarrollada a través del sector privado, es además un potenciador de los mercados de capitales, por cuanto gran parte de las inversiones involucradas requieren de apalancamiento financiero de largo plazo. En Colombia sin embargo, es necesario trabajar en el fortalecimiento del marco de inversión y en la adecuada estructuración de los proyectos, de manera que se generen los incentivos correctos para que los inversionistas privados empleen el mercado de capitales como fuente primaria de financiamiento. Sobre esta temática será definitivo

el trabajo adelantado en materia de asignación de riesgos en los procesos de estructuración; pero así mismo será importante propender por generar los incentivos adecuados a través de mecanismos de pago asociados a la disponibilidad de la infraestructura, a la prestación de los servicios y al cumplimiento de estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto.

Del mismo modo, se mejorarán los mecanismos de interacción con el sector privado, a través de procesos de socialización interactivos, en los cuales se exponga a consideración de los actores involucrados en el desarrollo y financiamiento de infraestructura, la conceptualización de los proyectos y la información relevante de los mismos, de tal forma que el sector privado tenga la oportunidad de retroalimentar al Estado sobre el desarrollo de los proyectos para asegurar la competitividad de los procesos y la equidad y transparencia en la distribución de la información. Este esfuerzo del Gobierno, en la socialización de los proyectos, debe generar conciencia sobre los deberes y derechos de los inversionistas privados, quienes por la vía de la adjudicación de un proyecto, se convertirán en socios del Estado y responsables directos de asegurar que el fin último de generar competitividad y bienestar social a la población colombiana se cumpla.

En complemento de lo anterior, se reforzará el trabajo que se viene desarrollando en la actualidad a través de Proexport y de la oficina de Relaciones con inversionistas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de promoción de inversión extranjera para el sector de infraestructura, buscando aprovechar la metodología y experiencia de promoción ya existente en ambas entidades para generar sinergias con las entidades públicas que promoverán y ejecutarán proyectos de infraestructura con participación privada, con el fin de atraer inversionistas extranjeros de talla mundial que refuercen y complementen la competencia en la financiación, oferta de construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública y sus servicios conexos.

2. Asociaciones Público-Privadas como Mecanismo para el Desarrollo de Infraestructura Pública

Las Asociaciones Público Privadas – APP - son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura y/o equipamientos públicos y servicios conexos a éstos, a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio; lo que desde luego implica una transferencia total o parcial de riesgos al sector privado, que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas.

Ante las restricciones de orden fiscal existentes y la necesidad imperiosa de activar las locomotoras para el crecimiento, el Gobierno impulsará el uso de un nuevo esquema de gestión de proyectos en el marco de las Asociaciones Público Privadas, que propenda por el desarrollo de infraestructura, mediante el uso de mejores prácticas internacionales, no sólo en los sectores que tradicionalmente se han beneficiado de la vinculación del sector privado, sino en la construcción y desarrollo de infraestructura social y de uso institucional, que permita prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos, donde las eficiencias que genere el sector privado repercutan directamente en beneficios para la sociedad.

Bajo el nuevo enfoque de Asociaciones Público Privadas se busca: (i) estructurar los mecanismos de pago del gobierno y evaluar la infraestructura en función del servicio que se ofrece a los

beneficiarios, medido en términos de desempeño, calidad y disponibilidad; (ii) optimizar la transferencia y distribución de riesgos de los proyectos, con base en una valoración rigurosa de éstos y un cuidadoso análisis en términos de eficiencia en la asignación de los mismos; (iii) explorar fuentes complementarias de ingresos para el inversionista privado, que faciliten el financiamiento de la infraestructura pública (por explotación comercial, inmobiliaria, etc.), y (iv) alinear los incentivos del inversionista privado y de los distintos actores involucrados en todas las etapas de desarrollo del proyecto, propendiendo por la culminación oportuna de las obras, la ejecución de la mejor construcción posible de cara a la optimización de los costos de mantenimiento a cargo del privado, y la financiación de largo plazo de los proyectos; aspectos que sin duda incentivarán la búsqueda de recursos a través del mercado de capitales por parte de los inversionistas privados.

Como elemento fundamental del proceso de evaluación previa a la ejecución de los proyectos con participación privada que requieran aportes públicos, se introducirá una evaluación cuantitativa y cualitativa de los beneficios que generaría el desarrollo de un proyecto bajo un esquema APP en relación con su ejecución bajo un esquema tradicional de obra pública, incorporando un cálculo adecuado de costos del proyecto ajustados por riesgos en ambas alternativas.

Lo anterior, le permitirá al Estado seleccionar la modalidad de ejecución de cada proyecto y la provisión de infraestructura más apropiada, contribuyendo con la eficiencia en la asignación del gasto público, y procurando generar valor para la sociedad con los recursos invertidos y controlar el gasto dentro de un riguroso marco de disciplina fiscal.

Para guiar a las entidades públicas en la implementación exitosa de proyectos para el desarrollo y/o modernización y operación de la infraestructura a su cargo a través de esquemas APP, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, continuará trabajando en el desarrollo de procesos y procedimientos, que bajo lineamientos estándares preestablecidos y guías técnicas, orienten a las entidades públicas en la evaluación, preparación y seguimiento de sus proyectos bajo estos esquemas y faciliten el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así mismo, como apoyo a las entidades en la ejecución efectiva de los procedimientos descritos, el Gobierno, conformará una institucionalidad basada en las áreas de participación privada en infraestructura del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar soporte de manera permanente a las entidades, lo que facilitará el flujo constante de conocimiento y de información sobre APPs, que servirá para impulsar y dar continuidad a las iniciativas de modernización de infraestructura pública bajo estos esquemas.

3. Continuación y Fortalecimiento de Programas de Participación Privada en Infraestructura

Desde principios de la década del 90, el Gobierno Nacional, con el apoyo de la Banca Multilateral, ha venido trabajando en potencializar el desarrollo de la infraestructura del país con la participación del sector privado. En este contexto, fueron desarrollados varios programas de participación privada en infraestructura tendientes a la estructuración de proyectos y al diseño de políticas orientadas al fortalecimiento institucional y regulatorio de diversos sectores de infraestructura que han permitido crear y mantener un marco propicio para la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura física del país.

Estos programas han contribuido al cumplimiento de las metas trazadas en los Planes de Desarrollo, han servido de insumo para la formulación de políticas en materia de desarrollo de infraestructura a través del sector privado y han permitido dar asistencia a entidades públicas en el desarrollo de proyectos estratégicos para Colombia. Gracias al trabajo desarrollado a través de ellos, ha sido posible atraer fuertes sumas de inversión privada al desarrollo de la infraestructura, con los consecuentes beneficios de desarrollo para el país, haciendo congruentes los objetivos sociales del Estado con los objetivos económicos del sector privado.

Con el objetivo de continuar y robustecer la dinámica de participación privada en el desarrollo de infraestructura, el Gobierno fortalecerá los programas de participación privada existentes mediante acciones tendientes a:

- Trasladar las enseñanzas derivadas de la experiencia en vinculación del sector privado al desarrollo de infraestructura productiva, a los sectores sociales y a instituciones públicas, que presentan grandes necesidades en materia de instalaciones físicas e infraestructura y que pueden beneficiarse del desarrollo de esquemas de participación privada.
- Apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales específicas, necesarias para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de desarrollo de proyectos de infraestructura mediante mecanismos APP en los distintos sectores.
- Dar asistencia técnica a entes territoriales en la preparación de proyectos de infraestructura con participación privada y prever herramientas institucionales tendientes a generar proyectos exitosos a nivel local.
- Apoyar la consolidación de un modelo de Asociaciones Público-Privadas que recoja las mejores prácticas a nivel internacional y facilite el desarrollo de proyectos de infraestructura atractivos para el sector privado.
- Propiciar condiciones de auto sostenibilidad financiera de los programas, para lo cual se explorarán nuevas fuentes o esquemas de financiación, tales como fondos rotatorios alimentados por los mismos proyectos estructurados y adjudicados.
- Fomentar las iniciativas privadas para la ejecución de proyectos de infraestructura con participación privada, a través del fortalecimiento del marco normativo que reglamenta tales iniciativas.

Metas

Cuadro III-1. Metas Participación Privada en Infraestructura

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Número de manuales y guías técnicas para la implementación de proyectos de Asociación Público Privada	0	1
Billones de pesos en inversión privada en infraestructura (transporte, telecomunicaciones y minas y energía) 2010 - 2014	112,7	126,7

C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo



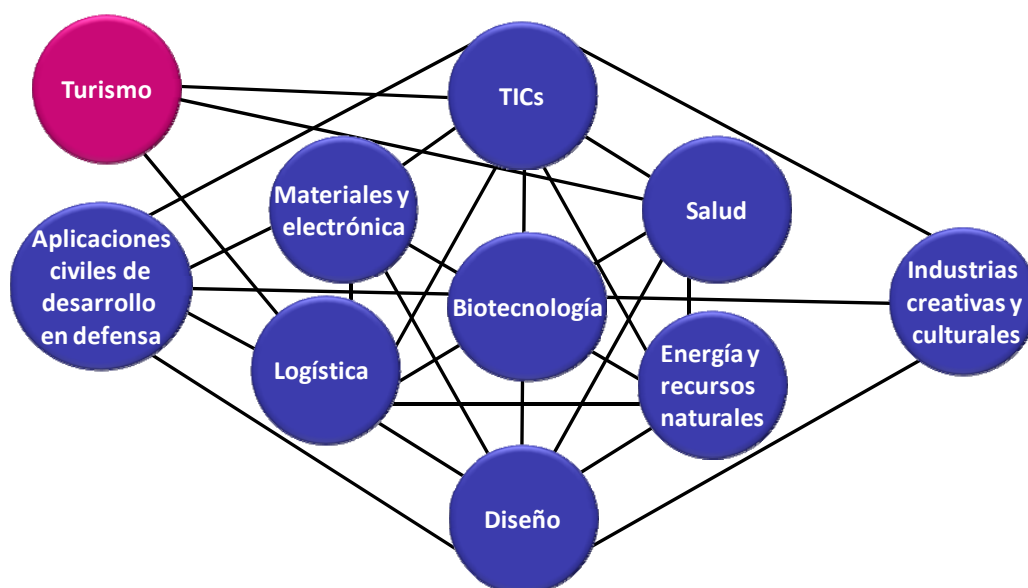
Las locomotoras de crecimiento son los sectores o actividades económicas que van a definir el rumbo que tome la economía colombiana en los próximos años. Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no solo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas.

Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) el sector agropecuario, (3) la vivienda, (4) el sector minero-energético y (5) la infraestructura de transporte. Amerita resaltar, sin embargo, que estos cinco sectores estratégicos, identificados con base en nuestras aptitudes, destrezas, habilidades, riqueza natural y visión productiva hacia el futuro, si bien se espera que sean grandes impulsores del crecimiento económico en los próximos años, no serán los únicos motores de la economía colombiana. Los demás sectores productivos también jugarán un papel central en el crecimiento económico del país en los próximos años, ya sea con base a su propia dinámica, o producto de los encadenamientos con otras locomotoras.

Los nuevos sectores basados en innovación constituyen la primera locomotora, y son los llamados a mantener el impulso cuando las otras locomotoras, más tradicionales, lo pierdan. Estos nuevos sectores hacen parte del pilar de innovación que se ha señalado como una de las piedras angulares del presente Plan de Desarrollo. Para incrementar el valor agregado del aparato productivo es necesario fortalecer la innovación en los sectores más tradicionales, y promover el desarrollo de sectores emergentes basados en la innovación. En este último segmento, cabe resaltar la importancia de sectores estratégicos para el país como son los servicios tercerizados a distancia con alto valor agregado, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología, o la salud (figura III-15).

Adicionalmente, un sector estratégico para el país que bien podría beneficiarse de los efectos multiplicadores de la innovación es el turismo. El turismo, además de ser un sector cuyo dinamismo se contagia hacia actividades de toda índole, es también un sector en el cual Colombia tiene un inmenso potencial y al cual todas las regiones del país le están apostando ofreciendo paquetes innovadores y de gran diversidad.

Figura III-15. Áreas estratégicas e innovadoras identificadas hacia las cuales se puede mover el país



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El sector agropecuario –la segunda locomotora- tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia debido a su participación en el PIB, su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, y por su importancia como proveedor de alimentos para la población e insumos para la industria. Así mismo, es un sector clave para el éxito de las políticas e iniciativas del gobierno que buscan la restitución de tierras y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia. Así como el retorno de los campesinos a sus tierras fomentará el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, las estrategias para promover el crecimiento de este sector también facilitarán la implementación y el éxito de las políticas de restitución y reparación.

En las próximas décadas se abre una ventana de oportunidad para el sector agropecuario colombiano como resultado del crecimiento esperado de la demanda de alimentos en todo el

mundo, especialmente por parte de países altamente poblados y con fuerte dinamismo económico como China e India.

El campo colombiano tiene la oportunidad de convertirse en una despensa productiva para el mundo. Para tal fin, el sector agropecuario deberá transformarse en un sector más competitivo, productivo e innovador. Lo anterior implica, entre otros, hacer un mejor uso del suelo. A modo ilustrativo, se encuentra que de 21,5 millones de hectáreas de vocación agrícola y silvo-agrícola, tan solo 4,9 millones efectivamente se utilizan para este fin. El sector también enfrenta desafíos en aspectos como la restitución de tierras a los que les fue usurpada, la extinción de dominio a los que las obtuvieron ilícitamente, la posibilidad de desarrollar proyectos a gran escala, el acceso a crédito y a nuevas tecnologías a través de la investigación y transferencia a los productores, y la educación y apoyo a los emprendedores del campo. Para todo lo anterior se requerirá una institucionalidad fortalecida del sector.

El sector de vivienda –la tercera locomotora- cuenta con el gran compromiso de asegurar que cada vez más colombianos tengan derecho a condiciones de habitabilidad dignas. En los últimos años, el sector de vivienda se ha dinamizado, especialmente a través de la construcción de proyectos de vivienda de interés social. Sin embargo, existe todavía un déficit habitacional considerable y unos retos importantes por mejorar las condiciones de habitabilidad en muchas zonas del país. A modo de ejemplo, aunque entre 2006 y 2010 se iniciaron en promedio cerca de 140.000 viviendas por año en el mercado formal, este avance tan solo alcanzó a cubrir el 60% de la formación anual de hogares urbanos durante este período. Así mismo, a pesar del reconocimiento internacional al país por la reducción de los asentamientos en condiciones precarias en las zonas periféricas de las ciudades, todavía cerca de un millón cuatrocientas mil personas viven bajo estas características.

Adicional a los beneficios en términos de bienestar y calidad de vida, la vivienda es un sector de gran importancia económica para el país debido a su gigantesco potencial como generador de empleo e impulsor del crecimiento económico. Con el objetivo de aprovechar este doble potencial, el gobierno ha establecido la meta de construir un millón de viviendas nuevas en los próximos cuatro años, entre otros a través del desarrollo de macro-proyectos en las ciudades grandes e intermedias.

En infraestructura –la cuarta locomotora- una prioridad será superar la situación de rezago de décadas en la que se encuentra Colombia, tanto en términos de cantidad como de calidad, especialmente en el componente de transporte terrestre que representa más del 70% de las toneladas de carga transportadas anualmente por el país.

Aunque en los últimos años hubo avances importantes (por ejemplo, entre 2006 y 2009, el país pasó de de 440 km de dobles calzadas a más de 800 km-), todavía enfrentamos un rezago considerable frente a nuestros competidores internacionales. Por ejemplo Chile, un país con extensión y población inferiores a las de Colombia, cuenta con más de 2,400 km de carreteras con doble calzada. Así mismo, al comparar la red vial arterial pavimentada como porcentaje de la población total, encontramos que Colombia se encuentra rezagada incluso frente a países de menores ingresos como Ecuador o Bolivia.

Se percibe además que existen deficiencias en la calidad de las obras de infraestructura, así como una falta de articulación intermodal entre las mismas. Una infraestructura deficiente implica mayores costos para las empresas y, por tanto, menor competitividad en los mercados internacionales. Considerando que Colombia se encuentra en un proceso de apertura a los

mercados internacionales, eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte es sin duda una prioridad. Algunos retos para este propósito se centran en acelerar la ejecución de las obras contratadas, hacer mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura actual y futura, fortalecer institucionalmente al sector, y establecer alianzas público privadas e instrumentos que incentiven la participación de capital privado en la financiación de las obras.

La quinta locomotora de crecimiento es el sector minero-energético. Es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana. Las actividades de exploración y explotación de petróleo en el país se han disparado en los últimos años y contamos con una inmensa riqueza minera, especialmente carbonífera. En 2009, la participación del sector minero-energético en la inversión extranjera directa total fue de casi 80%, y en las exportaciones totales ésta ya supera el 50%.

La estrategia para potenciar el desarrollo del sector minero-energético colombiano en los próximos años se fundamenta en tres necesidades básicas. En primer lugar, promover la inversión nacional y extranjera en el sector, con reglas de juego claras y un mejoramiento en el entorno de negocios. En segundo lugar, consolidar el desarrollo de *clusters* basados en bienes y servicios de alto valor agregado en torno a los recursos minero-energéticos. Y en tercer lugar, diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales. Estos retos son: el manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos, y las políticas para enfrentar la volatilidad y tendencia revaluacionista de la tasa de cambio. En relación con la gestión de recursos, sobresale la importancia de aprovechar los recursos de regalías para fomentar el desarrollo y la convergencia regional.

1. Nuevos sectores basados en la innovación

a) Introducción

Si el país continúa haciendo lo que siempre ha hecho, se obtendrán los mismos resultados que siempre ha obtenido. Hasta ahora Colombia ha basado el crecimiento de su economía en la explotación de recursos naturales no renovables, en la protección de algunos sectores agrícolas, industriales y de servicios, y en una incipiente proyección hacia mercados externos. Dicha estrategia no ha generado aumentos significativos de productividad y ha sido insuficiente para mejorar el nivel de bienestar de la población, tal como lo demuestran los indicadores de pobreza y desempleo. Esta situación prevalece a pesar de adelantar una apertura comercial e implementar reformas macroeconómicas estructurales, como las adoptadas en la década de los noventa.

Otros países que tenían una estructura productiva similar a la colombiana, optaron hace unos años por modelos de desarrollo basados en la innovación y la formación de capital humano, logrando transformar sus economías, aumentando su productividad y obteniendo tasas de crecimiento positivas y sostenidas.

Países como Corea del Sur, Singapur, Finlandia e Irlanda, se han involucrado en un proceso de transformación productiva en el que, a partir de sus capacidades, se han movido hacia la producción de nuevos bienes y servicios con mayores encadenamientos y generación de valor agregado, con lo cual favorecen. Este proceso favorece la asignación eficiente de recursos y el crecimiento económico.

En el nuevo orden económico mundial, los sectores basados en innovación generan valor a través del uso del conocimiento y se revelan como aquellos capaces de impulsar un cambio en el crecimiento de la economía. La innovación permite a los sectores tradicionales y no tradicionales, mantenerse y competir eficientemente en un mercado.

En este contexto, el Gobierno nacional ejecutará una política de desarrollo productivo para los sectores basados en innovación en la que se reconozcan las especificidades de cada sector y las diferencias regionales, mediante una acción integral y focalizada que garantice el mayor impacto y rentabilidad social de las intervenciones públicas. El objetivo de esta política es impulsar la transformación productiva de la economía hacia sectores intensivos en conocimiento, de tal manera que la oferta productiva y exportable del país se caracterice por su alto valor agregado y su nivel de sofisticación tecnológica.

El presente capítulo contiene los lineamientos generales de la política de desarrollo productivo que apunta a incrementar la productividad y competitividad de los sectores existentes, y a favorecer el surgimiento de nuevos sectores de bienes y servicios. El capítulo está dividido en tres partes, la primera realiza un diagnóstico de la estructura productiva en Colombia, que muestra la necesidad de focalizar la política industrial. En la segunda parte, se presenta el enfoque de la política y las áreas estratégicas priorizadas: *biotecnología, energía y recursos naturales, tecnologías de información y comunicaciones, materiales y electrónica, salud, diseño y creatividad y logística*.

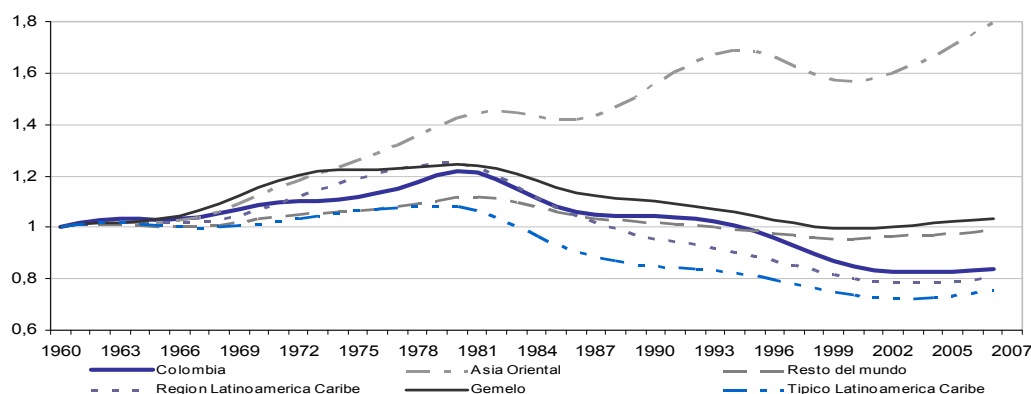
Finalmente, se describen seis lineamientos estratégicos que permitirán alcanzar el objetivo de la política: i) focalización de capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas; ii) focalización de incentivos a la inversión en sectores derivados de las áreas estratégicas; iii) promoción de la asociatividad y los encadenamientos entre productores; iv) diseño e implementación de un modelo de Banca de Desarrollo integral; v) eliminación de obstáculos que limitan la productividad de sectores específicos; y vi) provisión de información para fortalecer el mercado interno

b) Diagnóstico

La estructura productiva colombiana se caracteriza por una importante concentración en actividades primarias con limitada productividad. Si bien en la última década Colombia logró revertir la tendencia negativa de crecimiento de la productividad total de los factores de finales de los noventa, éste comportamiento es bajo comparado con otros países e insuficiente con respecto a sus necesidades de crecimiento.

Colombia al igual que la mayor parte de países de Latinoamérica, registra un rezago importante en crecimiento de la productividad. Entre 1960 y 2005 la productividad total de los factores de los países asiáticos se disparó frente a un estancamiento en América Latina (figura III-16).

Figura III-16. Evolución de la productividad total de los factores en relación con la de Estados Unidos

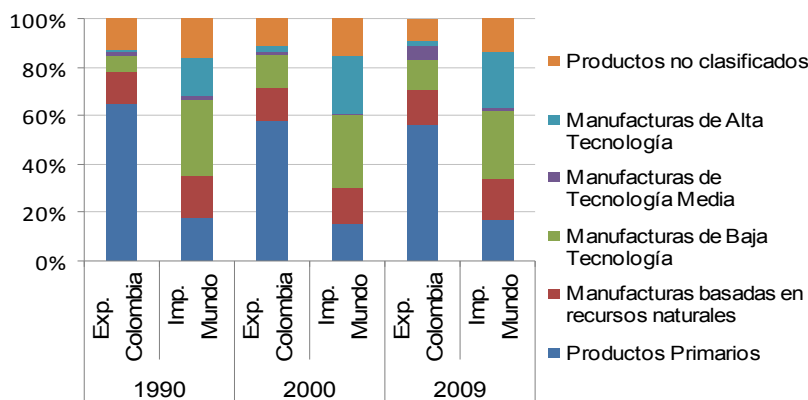


Fuente: Pagés, C. et ál. (2010). La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos

Colombia no fue la excepción frente a esta tendencia. Al comparar el crecimiento de la productividad acumulativa frente a los resultados de Estados Unidos, se encuentra que en el período 1960 y 2005 la productividad promedio de Colombia disminuyó un 20% mientras que en los países asiáticos aumentó un 80%, generándose así una brecha significativa. Este desempeño de la productividad, puede ser consecuencia de una estructura productiva que favorece la asignación de recursos a actividades que tienen una baja capacidad de generación de valor. De hecho, en los últimos años, el sector primario ha aumentado su participación en la estructura productiva colombiana¹⁵⁴ debido principalmente a la importancia que han cobrado los sectores extractivos.

En la estructura exportadora del país predominan productos primarios, y no productos de sectores con mayor capacidad de generación de valor agregado como las manufacturas con contenido tecnológico. En este sentido, existe una brecha entre la oferta productiva colombiana y la dinámica del mercado internacional. En 2009, los productos primarios constituían el 56.5% de las exportaciones colombianas, mientras que tan sólo el 17.3% de las importaciones del mundo correspondían a tales productos (figura III-17)

Figura III-17. Composición de las exportaciones colombianas frente a las importaciones del mundo.

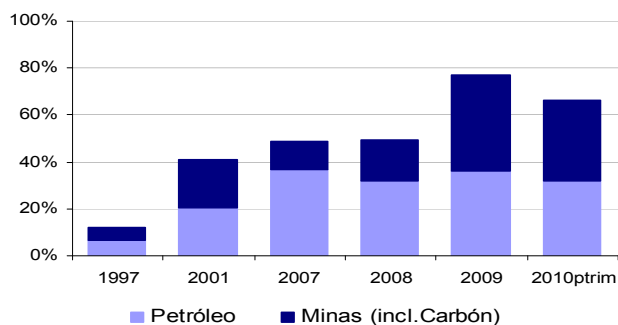


Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Cálculos DNP-DDE.

¹⁵⁴ La participación de este sector en el PIB en el año 2007 fue del 12.9%, pasando al 13.3% en 2009. Fuente: DANE.

Este patrón de asignación de recursos y de oferta exportable podría reforzarse por el aumento continuo de la Inversión Extranjera Directa (IED) en petróleo y minas. En 2009, casi el 80% de la IED se dirigió hacia el sector minero-energético y para esta década se espera que la producción de petróleo aumente en cerca de un 80% y la de carbón en cerca de un 70%. (figura III-18).

Figura III-18. Participación del petróleo y minas en la IED total



Fuente: Banco de la República. Cálculos DNP-DDE.

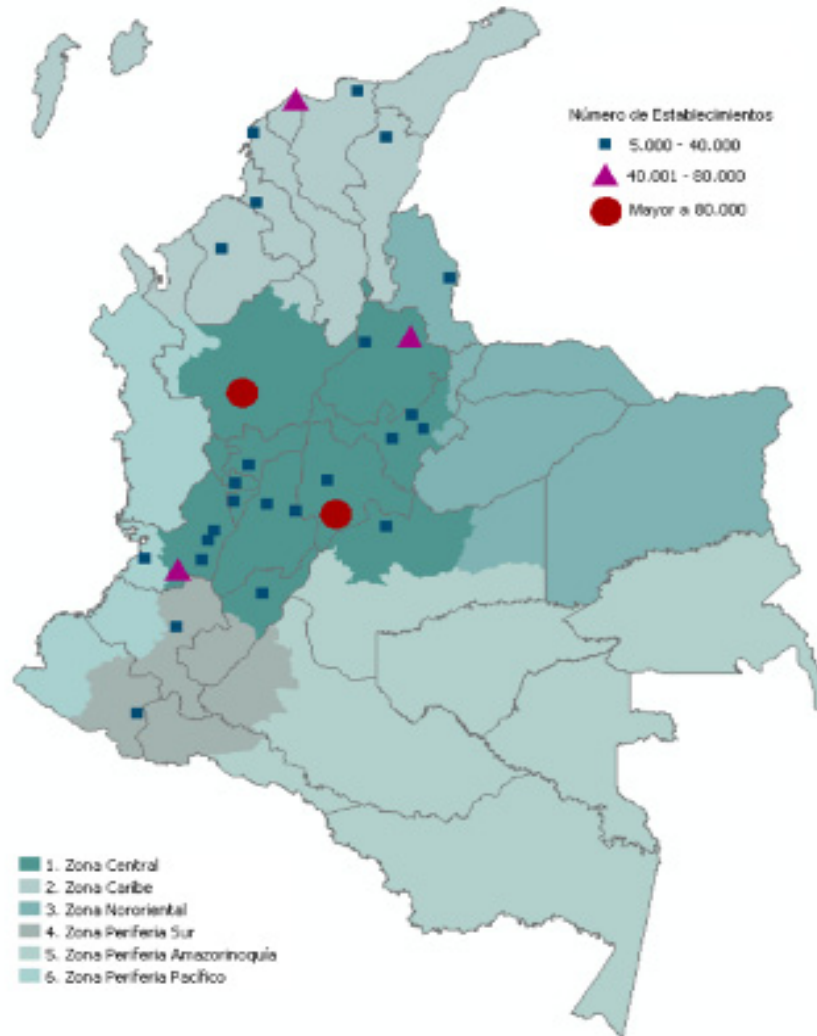
Aunque la estructura productiva y exportadora del país ha reportado beneficios en el crecimiento de corto plazo, hay un alto riesgo que no suceda lo mismo con el crecimiento de largo plazo¹⁵⁵. Si las exportaciones no se aprovechan para la investigación e innovación en nuevos productos de alto valor agregado, la oferta exportable será muy limitada en el momento en que se agoten las reservas de los recursos no renovables.

El Gobierno nacional ha ejecutado políticas de desarrollo empresarial para estimular la generación de valor y mejorar la competitividad. A pesar de los logros en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, aún se evidencia la dispersión de esfuerzos por parte de las diferentes entidades públicas y privadas relacionadas con la competitividad y la innovación, con multiplicidad de instituciones que tienen objetivos comunes tanto a nivel regional como nacional pero que actúan de manera desarticulada.

Adicionalmente, existe desarticulación de los empresarios en las diferentes áreas homogéneas del país, que impide dar solución a problemas comunes a pesar de la marcada concentración geográfica de la actividad productiva (figura III-19).

¹⁵⁵ Hay una relación positiva entre el grado de productividad incorporado en el bien exportado y el crecimiento económico de largo plazo, donde los bienes primarios están en la escala más baja (Hausmann, Hwang, Rodrik, 2006).

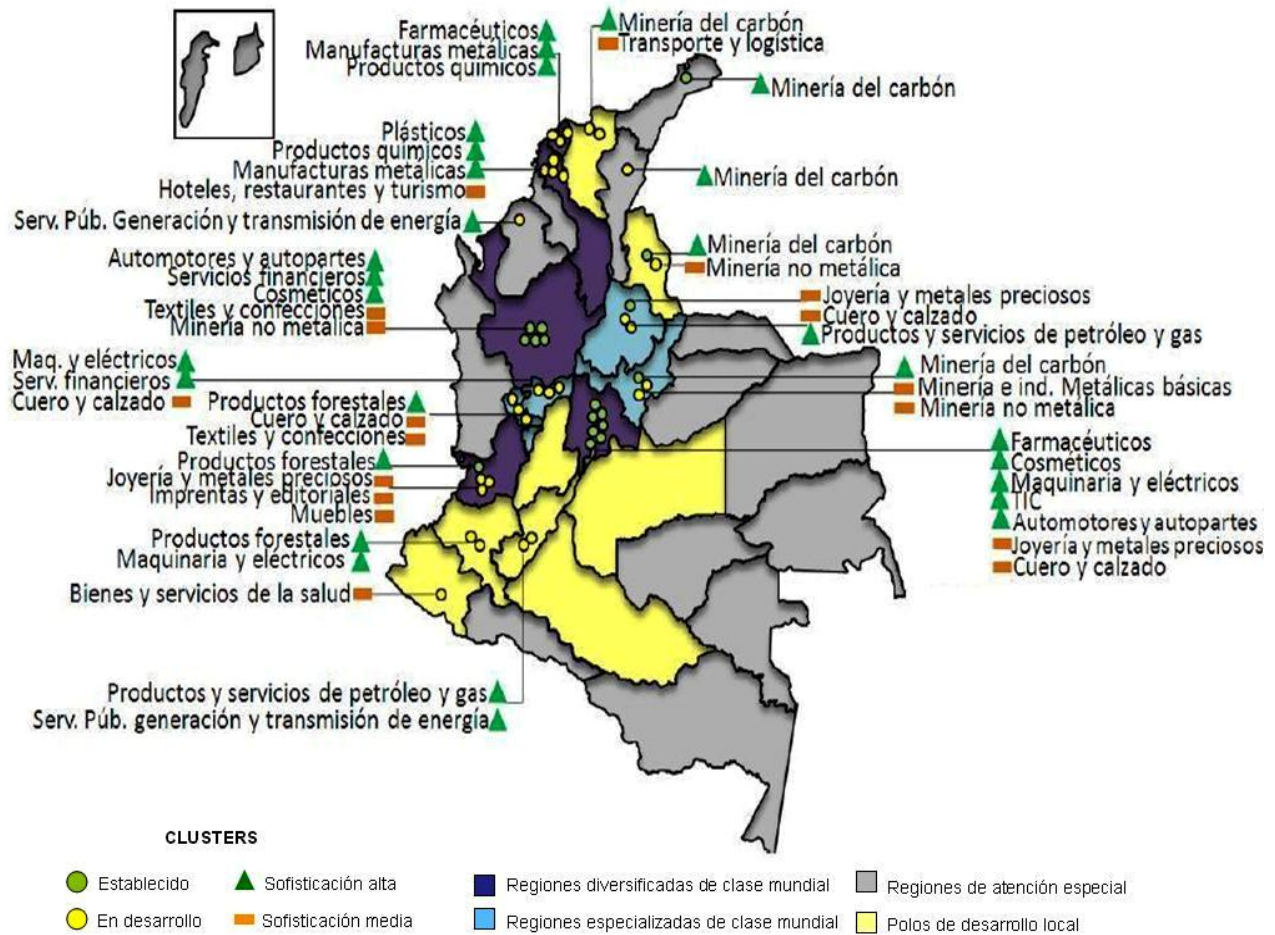
Figura III–19. Ubicación de los establecimientos económicos en Colombia



Fuente: DANE. Cálculos DNP-DDE.

El Consejo Privado de Competitividad (2009) realizó una identificación de clúster mediante la cual se hace evidente que ciertas actividades económicas se han venido concentrando en algunas áreas, pero no hay evidencia de un trabajo asociativo que permita aprovechar complementariedades entre empresas, redes comunes de proveedores y de mercados

Figura III–20. Clusters no agropecuarios en Colombia



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2009).

La falta de coordinación se refleja en la baja concurrencia de proyectos integrales a los instrumentos de desarrollo empresarial disponibles¹⁵⁶. En muchas áreas homogéneas del país no se identifican adecuadamente los instrumentos de apoyo para iniciativas, que pueden ser polo de desarrollo local, o no se tiene la capacidad técnica para aplicar a ellos. Esta situación se agudiza con la naturaleza diversa de los instrumentos ofrecidos considerando que suelen contar con sus propios procedimientos, criterios y objetivos.

Existen otros obstáculos que crean barreras innecesarias a la productividad de las empresas y afectan la facilidad para entrar y salir del mercado. El Gobierno nacional ya adelantó una estrategia de simplificación regulatoria que le permitió al país reducir trámites que limitaban la facilidad para hacer negocios. Sin embargo, aún quedan por remover obstáculos regulatorios existentes en sectores específicos de la economía.

¹⁵⁶ El Gobierno nacional provee una serie de bienes públicos que le permiten a las empresas mejorar su competitividad a través de un portafolio de instrumentos de desarrollo empresarial como los fondos de apoyo para financiar la estructuración y realización de planes de negocio y las necesidades particulares de las mipymes relacionadas con proyectos innovadores,.

De otra parte, aún cuando el mercado local es el principal destino para la producción nacional, en Colombia existe poca información sobre oportunidades de negocios, preferencias de los consumidores y ofertas de productos y servicios en regiones diferentes a las del domicilio de la empresa, lo cual limita el aprovechamiento de las oportunidades que puede brindar el mercado en las diferentes regiones del país.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de un enfoque integrado del estímulo a la competitividad y la innovación en donde el Gobierno nacional debe ser el primero en focalizar su acción y dar señales correctas para el desarrollo de áreas y sectores estratégicos con mayor productividad, que incorporen más valor agregado y permitan asegurar un crecimiento económico sostenible en el largo plazo.

1. Enfoque de la Política

La política de desarrollo productivo reconoce la innovación como un resultado de la incorporación de conocimiento a la actividad productiva y su correspondiente aceptación por parte del mercado.

De acuerdo con lo anterior, las iniciativas de política de desarrollo productivo basadas en innovación estarán orientadas a: i) sectores existentes que tengan potencial de alcanzar un tamaño y eficiencia de clase mundial mediante incrementos de productividad y competitividad y; ii) sectores nuevos intensivos en conocimiento y que permitan altos niveles de valor agregado y sofisticación.

Las intervenciones de política pública desarrolladas en el marco de la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación se justifica por la necesidad de remediar fallas de mercado y fallas de coordinación, que impiden el desarrollo de los sectores, la toma de decisiones por parte de inversionistas y el encuentro entre oferta y demanda.

El paso de actividades de bajo valor agregado a otras de alto valor agregado y sofisticación, requerirá concentrar esfuerzos en las *áreas estratégicas* que el país priorizó a través de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DNP, 2009, abril). Estas áreas son las siguientes: *biotecnología, energía y recursos naturales, tecnologías de información y comunicaciones, materiales y electrónica, salud, diseño y creatividad, y logística.*

Las áreas estratégicas servirán para dar un impulso a aquellos sectores que vayan siendo incluidos en la Política de Transformación Productiva (DNP, 2010, julio). Su priorización, pretende orientar esfuerzos públicos y privados, para que se consoliden o conviertan en sectores de clase mundial mediante la implementación de planes de negocio basados en iniciativas agrupadas en cuatro ejes temáticos: desarrollo de capital humano, normatividad y regulación, fortalecimiento de la industria y promoción; e infraestructura.

En el momento, los sectores que se encuentran incluidos en la Política son: i. Software y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones; ii. Procesos de negocio tercerizados a distancia (BPO&O); iii. Turismo de salud y bienestar; iv. Textil, Confecciones, diseño y modas; v. Industria de la comunicación gráfica; vi. Cosméticos y productos de aseo; vii. Autopartes y vehículos; viii. Energía eléctrica, bienes y servicios conexos; y ix. Agropecuarios (Chocolatería, confitería y sus materias primas; Carne bovina; Palma, aceites y vegetales; y Camaronicultura)

Se ha identificado que por su nivel de encadenamiento, estos sectores tienen la capacidad de jalonar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico en otros sectores de la economía, así que la focalización de esfuerzos y recursos en estas áreas estratégicas no sólo tendrá impacto sobre los sectores de transformación productiva sino que replicará efectos multiplicadores en otros sectores establecidos, creando oportunidades para el permanente desarrollo de nuevos sectores basados en la innovación.

Esta estrategia de focalización también tendrá impactos significativos sobre las demás locomotoras de crecimiento económico del país. El desarrollo de las *tecnologías de información y comunicaciones* contribuye especialmente a la locomotora de infraestructura, asimismo las áreas de *diseño y creatividad, logística y materiales y electrónica* tienen efectos sobre las locomotoras de vivienda e infraestructura y, por último, las áreas de *biotecnología y energía y recursos naturales* tienen un papel esencial para lograr la buena marcha de las locomotoras agropecuaria y minero-energética.

En la implementación de la política se utilizará como herramienta fundamental de concertación y buen gobierno, la construcción de alianzas público-privadas de tal manera que las intervenciones de política se complementen con decisiones de inversión por parte de los particulares. Esta es la fórmula para promover relaciones basadas en la confianza y el trabajo de largo plazo.

La política de desarrollo productivo estará enfocada a proveer un conjunto de instrumentos e instituciones que faciliten la coordinación y generen los insumos públicos específicos que requieren sectores existentes y aquellos necesarios para el surgimiento de nuevos sectores. Mediante una acción integral de las entidades públicas relacionadas con el desarrollo productivo se pondrá a disposición de las empresas y/o productores una oferta amplia de instrumentos complementarios entre sí, cuya utilización mejore los niveles de productividad. Igualmente, se buscará que los instrumentos de desarrollo tengan capacidad de adaptación a las necesidades de las empresas y a su contexto sectorial y regional.

2. Lineamientos estratégicos

1. Focalizar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas.

El objetivo de la estrategia de focalización de la acción pública en las *áreas estratégicas* es garantizar que las capacidades de ciencia y tecnología brinden respuestas adecuadas a las necesidades de transformación productiva. Para este propósito se generarán espacios de exploración conjunta de nuevas oportunidades de negocio, de explotación de ventajas comparativas y de generación de ventajas competitivas.

El Gobierno nacional en alianza con el sector privado y la academia construirá planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI), y de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología, apoyándose en visiones estratégicas, estudios de prospectiva, de vigilancia tecnológica y de mercados para la identificación de oportunidades, tecnologías disponibles y tendencias de mercado. Las entidades del Gobierno darán prioridad a las actividades contenidas en dichos planes y se crearán o ajustarán los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología para que correspondan con las áreas estratégicas.

Con el liderazgo de Colciencias y el SENA se pondrá en marcha un programa de transferencia de tecnología que permitirá aumentar la incorporación de tecnologías disponibles a las empresas constituidas y generar nuevas empresas intensivas en conocimiento de modo que se estimulen procesos de imitación y cierre de brechas tecnológicas.

Se incentivarán la inversión privada en Investigación y Desarrollo (I+D) con cofinanciación según el nivel de uso de conocimiento en cada una de las áreas estratégicas¹⁵⁷. Para esto se coordinará la financiación privada y pública, nacional y territorial, asociada a estas áreas a través de mecanismos como el Fondo Francisco José de Caldas que permitan canalizar recursos para el desarrollo de los planes de mediano y largo plazo.

La disponibilidad de estos instrumentos permitirá que el país tenga la posibilidad de anticiparse a las tendencias mediante la generación de conocimiento. Así mismo, en capítulo de emprendimiento empresarial por oportunidad se contempla el fortalecimiento de otros instrumentos de financiamiento que facilitan la creación de empresas con carácter innovador.

2. Focalizar los incentivos a la inversión en sectores derivados de las áreas estratégicas

La inversión será promovida con criterios dirigidos a facilitar el crecimiento. El régimen de zonas francas se orientará a promover sectores intensivos en conocimiento, facilitando un entorno para la innovación y la transformación productiva. Dentro de los criterios que el Gobierno nacional aplicará para seleccionar los proyectos de inversión que sean objeto del beneficio de la estabilidad jurídica, tendrá especial importancia la transferencia de tecnología y la generación de empleo calificado en sectores intensivos en conocimiento.

La agenda de negociaciones internacionales considerará la profundización de las relaciones con países potenciales transmisores de conocimiento aplicado, tecnología e innovación, además de los tradicionales criterios de consolidación de mercados de exportación, mercados potenciales, países con potencial de inversión en Colombia, factibilidad política y disposición al libre comercio.

3. Promover la asociatividad y los encadenamientos entre productores

El país ha recorrido un importante camino en la construcción de alianzas público-privadas para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo. Bajo la institucionalidad del Sistema Nacional de Competitividad se han registrado avances en la consolidación de los sectores del Programa de Transformación Productiva y en la priorización de apuestas productivas de las Comisiones Regionales de Competitividad. La presente estrategia continuará construyendo sobre estos avances y promoverá el mejoramiento de la productividad reconociendo que en la medida en que empresarios la especialización individual o grupal, aumentando la escala de sus actividades, reduce costos y obtener mayor producto por trabajador o por unidad de capital utilizado¹⁵⁸. La estrategia

¹⁵⁷ Cada área estratégica maneja distintos perfiles de especialización en el uso intensivo de conocimiento. Por ejemplo, la evidencia internacional muestra que en biotecnología se invierte cerca del 24% de las ventas en I+D, mientras que en electrónica este monto es aproximadamente del 5% de las ventas (CEPAL/SEGIB, 2008).

¹⁵⁸ Según el Consejo Privado de Competitividad (2009), algunas regiones en Colombia se caracterizan por tener empresas que si bien son pequeñas, pueden ser más productivas que sus contrapartes en otras regiones gracias a aspectos externos como la existencia de complementariedades, redes comunes de proveedores y de mercados, y en general las sinergias y externalidades asociadas con la

se desarrollará mediante el refuerzo de la institucionalidad de la competitividad y la promoción de la asociatividad.

Refuerzo de la institucionalidad para potenciar las alianzas público-privadas

Es necesario reforzar la coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas, que ejecutan las políticas en materia de competitividad e innovación. Esto supone que en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) se coordinen los sistemas o subsistemas encargados del diseño e implementación de la política de innovación y desarrollo empresarial, para trabajar de manera conjunta y coordinada en el logro de objetivos y estrategias comunes.

Igualmente, es necesario que al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Ministerio de Transporte y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, alguna de las direcciones existentes asuma los temas que se tratan en la CNC.

Finalmente, dado que la CNC cuenta con representatividad de todos los departamentos, en cabeza de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), será la instancia encargada de coordinar la implementación de la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación. Lo anterior supone que en el marco de las CRC se articulen las diferentes instancias regionales como: las Comisiones Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecyt), los Comités Universidad-Estado-Empresa, los Comités de Biodiversidad, las Redes Regionales de Emprendimiento, los Consejos Regionales de Mipyme y los Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad Turística.

Programas de promoción de la asociatividad

Para avanzar hacia la implementación de una política moderna de desarrollo productivo, el Gobierno nacional promoverá la asociatividad y los encadenamientos productivos como una herramienta de competitividad.

Para ello, se implementarán tres programas de apoyo a la asociatividad: i) programa de promoción de clusters; ii) programa de desarrollo de proveedores; y iii) programa de apoyo a parques tecnológicos.

El programa de promoción de clusters deberá poner a disposición de las Comisiones Regionales de Competitividad y de los sectores del Programa de Transformación Productiva, una metodología de trabajo para crear vínculos entre empresas, en particular mipymes, universidades, centros de formación e instituciones públicas de apoyo alrededor de proyectos productivos que tengan por objeto incrementar el grado de especialización y productividad de los productores de localizaciones geográficas específicas.

interacción entre industrias relacionadas. Esto sugiere que el desarrollo asociativo es una segunda fuente de productividad, además de las economías internas de escala.

El Gobierno nacional otorgará financiación a dichos proyectos de acuerdo con una evaluación de viabilidad y en coordinación con el programa de gestión integral de fondos públicos y recursos de redescuento. Adicionalmente, se impulsará la conformación de clusters minero-energéticos en aquellas localizaciones donde exista mayor potencial.

El programa de desarrollo de proveedores tendrá como objetivo la transformación tecnológica de los proveedores de grandes empresas para que puedan dar el salto de simples usuarios de tecnología a generadores de conocimiento tecnológico. Para este propósito, el programa incluirá un componente de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades y para la negociación de contratos de largo plazo con las grandes empresas.

Por la importancia actual de la locomotora del sector minero-energético, el programa comenzará con este sector y será replicado en otros sectores con predominio de grandes empresas y en el sector público como demandante importante de bienes y servicios. La implementación de este programa permitirá generar valor para las grandes empresas, con un importante efecto en la sustitución de importaciones, y generar capacidad en los proveedores colombianos para que al cubrir satisfactoriamente las necesidades de las grandes empresas, por ejemplo las multinacionales ubicadas en Colombia, también puedan hacerlo en cualquier otro lugar del mundo.

El programa de apoyo a parques tecnológicos constituye un instrumento concreto de estímulo al trabajo conjunto Universidad-Empresa-Estado con el fin de acercar el conocimiento científico desarrollado en las universidades a las necesidades del sector productivo. El eje fundamental del programa será el otorgamiento de incentivos tributarios a los parques tecnológicos para que gocen de los mismos beneficios de las zonas francas permanentes con requisitos más flexibles de inversión y empleo. De esta manera se estimulará al sector productivo a instalarse en las infraestructuras dispuestas por las universidades para el funcionamiento de parques tecnológicos. El programa será complementado con acciones en materia de financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades de investigación.

Estos tres programas constituyen la forma concreta en la cual la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación operará a nivel regional. Para garantizar la pertinencia, coherencia y coordinación, cualquier iniciativa apoyada por estos programas tendrá que haber sido priorizada en los planes regionales de competitividad.

4. Diseño e implementación de un modelo de Banca de Desarrollo integral.

El Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) migrará a un modelo de Banca de Desarrollo integral incorporando funciones de agencia de desarrollo y ofreciendo garantías, servicios y actividades complementarias al crédito. Este modelo se implementará en el marco de las competencias actuales de la entidad, preservando su sostenibilidad financiera, bajo criterios de administración de riesgo y dentro del régimen legal y estatutario que le es aplicable. La entidad continuará ejerciendo su función financiera y de apoyo a las mipymes, ni la de banco de comercio exterior. Se financiará con propios recursos, con las partidas presupuestales que asignen el Gobierno nacional o los entes territoriales mediante la celebración de convenios.

Bancóldex acondicionará su estructura para adoptar dos líneas de acción. En la primera continuará desarrollando actividades tendientes a reducir las fallas del mercado en el sector financiero con miras a impulsar el desarrollo de productos y servicios y actuar de forma anticíclica teniendo líneas abiertas en caso de iliquidez en la economía.

En la segunda impulsará una Unidad de Desarrollo en la que: i) se implementarán o continuará con proyectos o programas relacionados con facilitación de acceso a servicios financieros, formación empresarial, fondos de capital privado, cooperación internacional y administración recursos públicos entre otros; ii) se administrará el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – FOMIPYME.

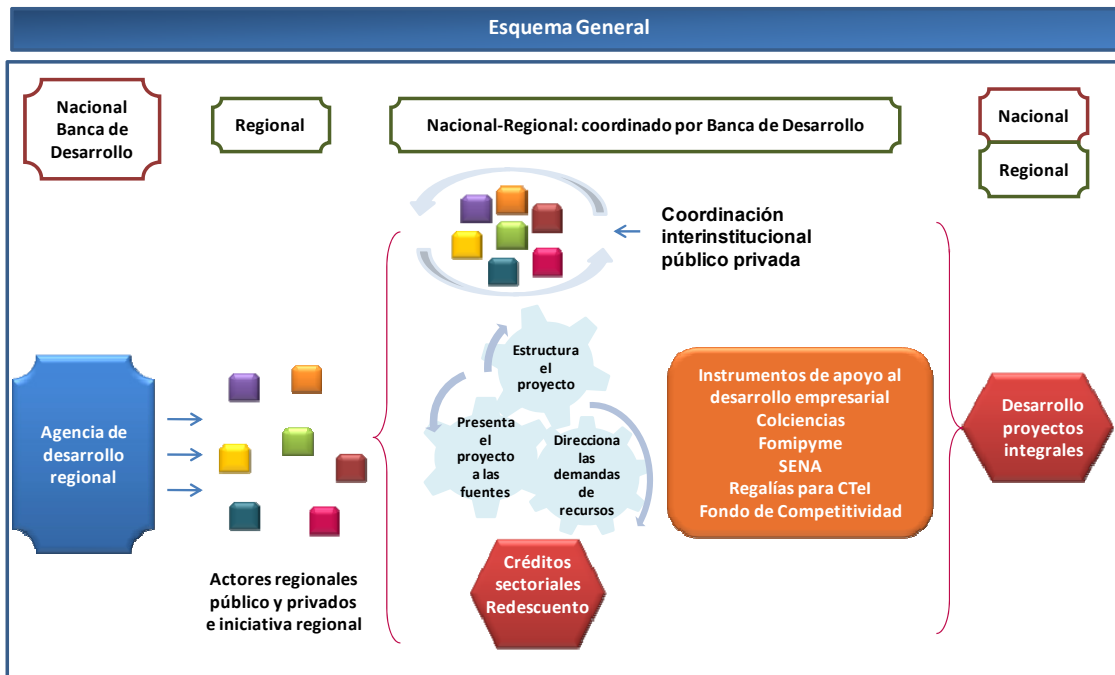
Además, basado en un accionar coordinado con las Comisiones Regionales de Competitividad, en la Unidad de Desarrollo de Bancóldex se diseñará un programa de crédito y de gestión integral de fondos públicos y recursos de redescuento orientados a impulsar la transformación productiva basada en la innovación con enfoque regional. Esto con el objeto de mejorar el direccionamiento de los recursos a aquellas áreas que tengan un alto potencial de innovación.

El programa que diseñará y administrará la banca de desarrollo contará con un Grupo de Gestores en Acción formado por profesionales de las más altas capacidades en gestión y estructuración de proyectos y con conocimiento de la oferta de instrumentos de desarrollo empresarial, sus requisitos y formas de operación. Dichos gestores-estructuradores identificarán iniciativas regionales de desarrollo productivo de tal forma que se conviertan en proyectos estratégicos de competitividad que promuevan la innovación y la transformación productiva. (Ver figura 5.7)

Una vez identificados, los gestores serán los coordinadores de las instancias publico-privadas que tienen interés en participar en el desarrollo del proyecto. Además, en caso de ser necesario, prestarán asistencia técnica mediante asesoría en la estructuración o formulación de proyectos, en la identificación de los instrumentos públicos de apoyo empresarial idóneos para el mismo y en el procedimiento para acceder a ellos.

Adicionalmente, para incrementar la probabilidad que los proyectos regionales tengan acceso a recursos de apoyo financiero y no financiero, estos gestores promoverán: i) el acceso a líneas de crédito enfocadas a las necesidades de las empresas que hacen parte del cluster o proyecto identificado que serán diseñadas por la banca de desarrollo y colocadas a través de la banca de primer piso por medio de redescuento; y ii) el acceso a recursos de cofinanciación ofrecidos por múltiples fondos, los recursos de redescuento, instrumentos de atracción de la inversión y los futuros recursos provenientes de las regalías asignadas a CTel y a proyectos de competitividad.

Figura III-21. Esquema General de la Banca de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia DNP-DDE.

Además, la oferta en materia de servicios e incentivos públicos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y de desarrollo empresarial estará disponible a través de sistemas de información en forma articulada.

Se espera que con estos mecanismos permitan aumentar la demanda por los instrumentos de desarrollo empresarial, lo cual constituye una oportunidad para su mejora continua a través de medición y evaluación de eficiencia y efectividad. El continuo seguimiento a los resultados de los instrumentos le permitirá al Gobierno nacional conocer con mayor precisión el impacto de los proyectos productivos que financia, desarrollando una cultura de medición en las entidades a cargo de dichos instrumentos.

5. Remover obstáculos que limitan la productividad de sectores específicos.

Con el fin de hacer más eficiente la actividad empresarial, eliminando los obstáculos que reducen su productividad, se implementará una nueva generación de reformas regulatorias que comprenderá la simplificación de trámites sectoriales, incluyendo aquellos relacionados con la producción y exportación de alimentos y medicamentos, la operación en el sector transporte, la producción agropecuaria, entre otros. Además, se impulsará la implementación de reformas ya realizadas y modelos de simplificación probados en sectores como la construcción y el registro de la propiedad inmueble.

En particular, se requiere fortalecer las instituciones relacionadas con procesos de vigilancia y control como el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), con el propósito de facilitar los trámites para la solicitud del registro sanitario ante el INVIMA, y trabajar en la

homogenización de criterios para los trámites ante el ICA, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el INVIMA y el Ministerio de la Protección Social.

En materia de exportaciones de hidrocarburos y minerales, es necesario revisar la metodología para que cuando existan diferencias entre las cantidades embarcadas en los puertos y el pago de regalías, no se detenga el procedimiento.

Por su parte, con el fin de facilitar la construcción de vivienda en el país, se promoverá la completa implementación de las normas que han sido emitidas en función de disminuir los tiempos para el otorgamiento de licencias de construcción y se revisarán los costos asociados con las mismas con el fin de disminuirlos donde sea posible. También asociado con el sector de la construcción, se promoverá la implementación de Ventanillas Únicas de Registro en las principales ciudades del país, para facilitar los trámites de compraventa de inmuebles.

Para lo anterior se requerirá una articulación público-privada para que el sector privado desempeñe un papel activo en la remoción de obstáculos que limitan la productividad de sectores específicos.

6. Proveer información para fortalecer el mercado interno y facilitar el intercambio comercial

Se llevará a cabo una estrategia de provisión de información con el objeto de potencializar la capacidad del mercado local como impulsor del desarrollo empresarial del país, se promoverán actividades que permitan la realización de negocios entre los empresarios de las diferentes regiones del país. Para ello: i) Se coordinará la información emitida por entidades públicas de orden territorial y nacional, cámaras de comercio, gremios y empresarios, y se complementará con los Centros de Desarrollo Empresarial que el MCIT viene consolidando con entidades educativas de todo el país; ii) Se implementará un sistema de inteligencia de mercados que será alimentado de manera conjunta por las oficinas regionales de Proexport, las cámaras de comercio y las agremiaciones, aprovechando las ventajas de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs).

Los módulos regionales que funcionan dentro de los ZEIKY (centros de información en comercio de Proexport) se utilizarán para la implementación de esta estrategia y además se utilizarán para la identificación de la oferta exportable de cada una de las regiones.

Adicionalmente, se realizarán ruedas de negocios para poner en contacto a los empresarios de diferentes regiones del país y así definir planes de negocio que contribuyan al desarrollo del mercado interno. Este sería un gran paso hacia la eficiencia y la competitividad de los esquemas de distribución y comercialización entre regiones al interior del territorio nacional.

Metas

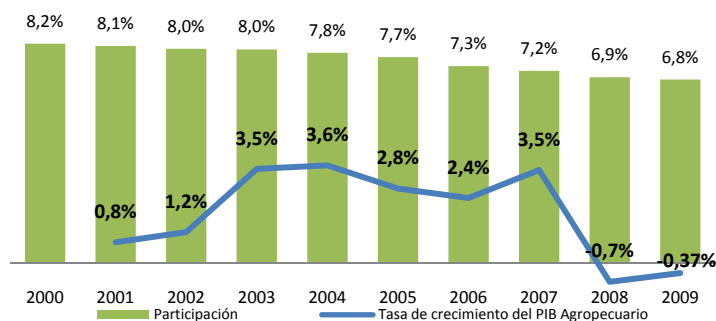
Nombre indicador	Unidad medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Planes de mediano y largo plazo para las áreas estratégicas	Número	Producto	0	7
Exportaciones con valor agregado	Porcentaje	Resultado	29	40
Sectores en el Programa de Transformación Productiva	Número	Gestión	12	20

2. Agricultura y desarrollo rural

a) Diagnóstico

El sector agropecuario colombiano ha sido históricamente uno de los principales sectores productivos del país tanto por su contribución al PIB, como por la generación de empleo, la presencia en territorio rural y la generación de divisas vía exportaciones. No obstante, tras una profunda crisis a finales de los 90 en la última década su crecimiento ha estado rezagado frente al crecimiento de la economía en su conjunto y por debajo de su potencial. En efecto, en la última década el sector creció en promedio 2% frente a 4% del total de la economía, y por debajo del crecimiento promedio en las agriculturas de Argentina (7,4%), Perú (5,6%) o Chile (4,2%). Así las cosas, en 2009 la agricultura colombiana llegó a representar el 6,8% del PIB total (Gráfico 1), fue el tercer generador de empleo de la economía con el 18,6%, después del comercio (25,9%) y los servicios comunales (19,6%), y sus exportaciones representaron el 18% del total después del petróleo y sus derivados (DANE, 2009).

Figura III–22. Tasa de crecimiento del PIB total y Agropecuario y participación en el PIB total



Fuente: DANE 2009

Es importante resaltar, en todo caso, que durante la última década el sector agropecuario viene experimentando un proceso importante de recuperación y de recomposición de su estructura productiva. Este cambio se expresa principalmente en la recuperación de áreas cultivadas (20,2%), en el incremento del volumen de producción (20,7%) y en la aparición de nuevos productos de importancia comercial como los frutales, los cafés especiales, los biocombustibles y las hortalizas,

entre otros. Lo anterior ha significado incrementos cercanos al 3,7% en áreas y 21,7% en producción en los cultivos transitorios¹⁵⁹, y de 16,6% y 20,7% en los cultivos permanentes, respectivamente.¹⁶⁰ En cuanto a los sistemas productivos pecuarios, entre los años 2002 y 2009 se han observado crecimientos sostenidos en la producción de piscicultura (112,9%), carne de pollo (57,1%), porcicultura (55,1%), carne bovina (46,6%), huevos (41,8%) y leche (17,0%). Estos cambios generarán efectos positivos sobre el comportamiento del PIB sectorial, en la medida en que los cultivos de tardío rendimiento se han venido incorporando paulatinamente a la producción agrícola del país y hoy en día cuentan con una dinámica de renovaciones permanentes que permitirá una mayor contribución a la oferta agropecuaria nacional en los próximos años.

Adicionalmente, el sector agropecuario tiene un gran potencial de crecimiento asociado con la disponibilidad de tierras para la agricultura dentro de su frontera agrícola. De acuerdo con información de la FAO (2009), se estima que existen en el mundo cerca 2.600.000.000 de hectáreas aprovechables para el desarrollo de nuevos cultivos que no están siendo utilizadas en la agricultura. De este valor, 1.800.000.000 de hectáreas están ubicadas en los países en desarrollo y de este último, cerca del 50% se localiza en siete países (Brasil, República Democrática del Congo, Angola, Sudan, Argentina, Colombia y Bolivia). Adicionalmente, se cuenta con una oferta importante de recursos naturales como agua y biodiversidad¹⁶¹, y con la existencia de condiciones climáticas que favorecen el desarrollo de sistemas productivos más continuos (producción durante todo el año) con una mayor y más rápida producción de biomasa.

Sin embargo, este potencial solo puede ser aprovechado si se solucionan los cuellos de botella que enfrenta el sector:

Baja competitividad y productividad de algunos rubros que tienen una contribución importante en el PIB Sectorial: Se debe principalmente al uso ineficiente de los factores de producción, particularmente la tierra y el agua, al bajo nivel de innovación¹⁶² en los sistemas productivos y de la productividad de la mano de obra rural, y a los altos costos de producción. En efecto, existe una subutilización de tierras óptimas para la agricultura y una baja cobertura de la infraestructura para riego, lo que se evidencia en que del total de la superficie con vocación agrícola y silvoagrícola (21.500.000 de hectáreas) sólo se utilizan 4.900.000 de hectáreas (Figura 2), y del total de la superficie regable sólo el 15% cuenta con riego¹⁶³ (MADR, 2010).

¹⁵⁹ Cultivos transitorios: ajonjolí, algodón, arroz, cebada, frijol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, tabaco, trigo.

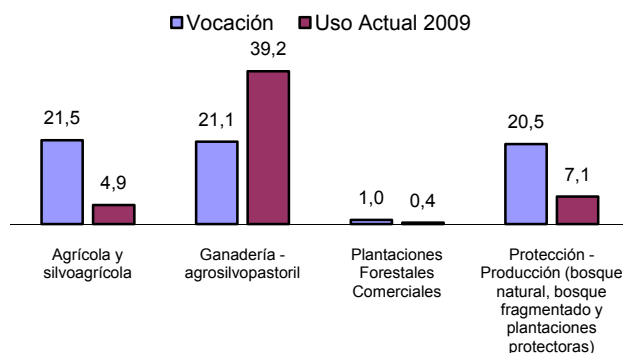
¹⁶⁰ Cultivos permanentes: arracacha, banano exportación, cacao, café, caña de azúcar, caña miel, caña panela, cocotero, fique, flores, frutales, ñame, palma africana, plátano, plátano exportación, tabaco, yuca.

¹⁶¹ Incluyendo los servicios ecosistémicos fundamentales para la sostenibilidad económica y productiva de las actividades agropecuarias y forestales.

¹⁶² La innovación tecnológica es el proceso por medio del cual se incorporan nuevas técnicas, métodos e insumos, que permitan mejorar la eficiencia y la productividad de los sistemas productivos y la comercialización de los productos (Visión 2019, 2006).

¹⁶³ Solo hace referencia a hectáreas construidas no se incluye las rehabilitadas ni los proyectos en construcción.

Figura III-23. Vocación y uso actual del suelo en millones de hectáreas



Fuente: IGAC 2002, MADR, 2009.

Por su parte, la baja innovación se puede evidenciar en el escaso uso de semilla certificada (25% del área sembrada) y en el limitado acceso a servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología (49% de los productores no ha recibido servicios de asistencia técnica en los últimos dos años (MIDAS-Icuartil, 2009)).

En materia de productividad de la mano de obra rural, ésta se ve limitada por el bajo capital humano (el 20,6% de la población en edad de trabajar (PET) rural alcanza primaria completa, y sólo el 9% secundaria completa). La situación se ve agravada por la informalidad del empleo (el 75% de los ocupados son informales) y por el envejecimiento de la PET rural. Entre los últimos dos censos de población (1993 y 2005) el crecimiento promedio anual de la población rural fue de 0,04% y la tasa de migración neta fue de -11,8 por mil habitantes.

En general, se puede afirmar que los altos costos de producción son una tendencia marcada en la producción agropecuaria, situación que obedece a la poca flexibilidad de la estructura de costos¹⁶⁴, lo que la hace más vulnerable a las fluctuaciones de la tasa de cambio y de los precios de los insumos y productos. En ese sentido, si bien la apreciación del peso en los últimos años ha reducido los costos de importación de algunos insumos (agroquímicos, semillas y maquinaria), esto no se ha transmitido de manera directa a los precios al productor, al tiempo que ha encarecido el costo en dólares de la mano de obra, lo cual ha afectado principalmente los cultivos transables intensivos en mano de obra, como caña de azúcar, palma de aceite, flores y café, entre otros

Cuadro III-2. Comparación de costos de producción 2009

Producto	Colombia	Líder en el mercado mundial
Palma de aceite (USD/TON)	646	Malasia: 353,89
Maíz amarillo tecnificado (USD/HA)	1.098	EE.UU : 584,1
Algodón (USD/HA)	2.324	EE.UU : 1706,4
Caña de Azúcar (USD/TON)	245	Brasil: 176,5
Leche (USD/100kg)	39	Nueva Zelanda: 16

Fuente: MADR - CCI - Fedearroz - Conalgodón - Fedepalma - Asocaña - FEDEGAN

¹⁶⁴ En general, el 58% de los costos de producción de los cultivos está determinados por los fertilizantes (20%), la maquinaria y los equipos (17%), semillas (11%) y plaguicidas (10%). En el caso de la lechería especializada, los alimentos balanceados explican más del 30% de sus costos de producción, y en la avícola el 70%. (Visión 2019, 2006)

Limitada disponibilidad de infraestructura para el transporte y la comercialización de los productos agropecuarios. El país cuenta con una baja disponibilidad de infraestructura para el transporte y la logística de comercialización de la producción agropecuaria, lo que afecta negativamente la formación del precio final. Este hecho determina que buena parte de la competitividad lograda en finca se pierda en el proceso transporte y comercialización. Lo anterior se relaciona por un lado, con la insuficiente red de vías de comunicación para llevar los productos a los centros de acopio, almacenamiento y mercados. Por otro lado, con la limitada infraestructura para el almacenamiento y la transformación de la producción primaria, así como por la intermediación en la comercialización que no genera valor. Por ejemplo, la competitividad del aceite de palma colombiano se ve reducida en los mercados internacionales a causa de los altos costos de transporte, los cuales representan entre el 25% y el 33% de los costos de producción (Conpes 3477,2006:9).

Limitaciones para ampliar y diversificar los mercados, y baja capacidad para enfrentar factores exógenos de corto plazo. Los mercados agropecuarios nacionales se caracterizan por la baja diversificación y capacidad de competir con productos de calidad en los mercados internos y externos. En efecto, el 90% de las exportaciones agropecuarias se concentraron en 7 productos¹⁶⁵ en 2009, tendencia que se ha mantenido en la última década. Así mismo, aunque se afirma que el país no tiene problemas de disponibilidad de alimentos a nivel agregado (el 90% de la demanda interna es abastecida con la producción doméstica), si los tiene en términos de acceso a algunos de ellos por parte de la población de bajos ingresos, situación que en gran medida está relacionada con los problemas distribución regional, transporte y comercialización.

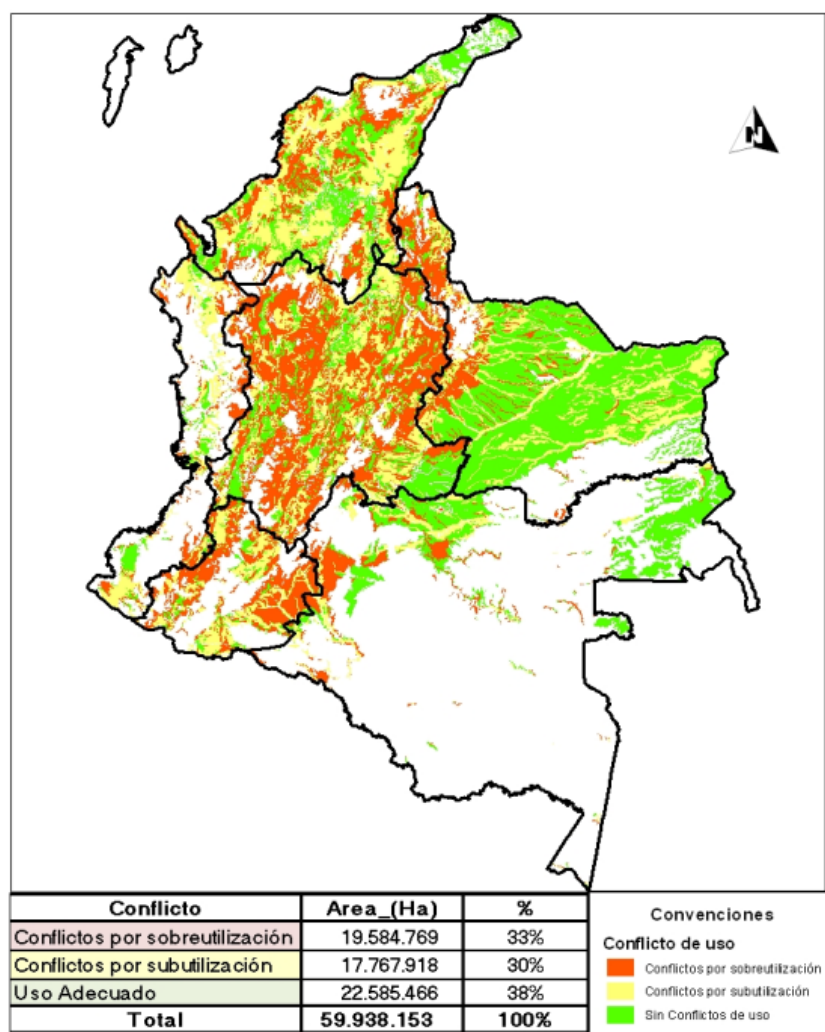
Por otro lado, en el campo colombiano existen una serie de factores que desincentivan las inversiones y ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores, relacionados con: i) limitaciones para el desarrollo de inversiones a gran escala; ii) ausencia de una cultura para la gestión del riesgo propio de las actividades agropecuarias; iii) limitado acceso y uso de información; y iv) dificultades para el acceso a los servicios financieros. Lo anterior se puede evidenciar en que la profundización financiera¹⁶⁶ agropecuaria sigue siendo inferior a la del total de la economía: durante el período 2000-2008 pasó de 24,3% a 32,2%, mientras que la del sector agropecuario pasó de 8,2% a 10,2%.

¹⁶⁵ Café, flores, frutas, carne bovina, azúcar, alimentos procesados, aceites y grasas.

¹⁶⁶ Medida como proporción de la cartera agropecuaria en relación con el PIB sectorial.

Dificultad de la población rural para desarrollar su potencial productivo. Las zonas rurales tradicionalmente han sido el escenario de los principales problemas sociales del país. A pesar de la mejoría que se ha presentado en los últimos años en las condiciones de pobreza, la brecha urbano-rural se ha incrementado, lo que indica una mayor incidencia en las zonas rurales. En efecto, la pobreza rural medida por ingresos pasó de 69,2% a 64,3% entre 2002 y 2009 mientras la brecha urbano-rural aumentó de 1,43 a 1,62 en el mismo período. Adicionalmente, por cuenta de los fenómenos de desplazamiento forzado (708.910 hogares 2007-2010), de despojo de tierras y cultivos ilícitos han agravado la situación social del campo. Lo anterior es el resultado de la ausencia de políticas integrales para el desarrollo rural orientadas a mejorar el acceso de los hogares rurales a activos productivos y al mejoramiento de sus capacidades para aprovechar estos activos, de forma que puedan superar su condición de pobreza e integrarse en condiciones justas y competitivas al mercado.

Figura III-24. Mapa de conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización



Fuente: IGAC 2002, Cálculos DNP-DDRS

Desequilibrios regionales. El campo colombiano es también escenario de los desequilibrios regionales como consecuencia de la baja capacidad que tienen ciertas regiones para aprovechar su dotación natural y articularse con el mercado nacional e internacional. Esta situación se refleja, entre otras cosas, en el elevado conflicto en el uso del suelo que se presenta al interior de cada una de las zonas homogéneas. Por ejemplo, en el área homogénea Central el 44% presenta conflictos por sobreutilización, mientras que en la Caribe el 32% por subutilización (Ilustración II-1). Así mismo, la producción agropecuaria se concentra en el área Central (67%), mientras que se evidencia un potencial importante de ampliación en el área Nororiental. Esta situación se refleja también en la distribución de los recursos sectoriales y la disponibilidad de infraestructura para la comercialización, los cuales se concentran en las áreas homogéneas donde hay mayor actividad agropecuaria, dificultando así la articulación de ciertas regiones con los mercados. En efecto, el 40,9% de los recursos del Presupuesto de la Nación en 2009 se concentraron en el área Central y el 37,6% en la Caribe.

Cuadro III-3. Distribución de recursos del MADR por áreas homogéneas¹⁶⁷

Área Homogénea	2000	2002	2006	2009
Central	45,4%	51,6%	41,5%	40,9%
Caribe	26,1%	23,4%	42,9%	37,6%
Nororiental	12,3%	4,5%	5,8%	7,3%
Sur	10,7%	15,1%	6,9%	9,7%
Amazorinoquia	3,9%	1,4%	0,7%	0,6%
Pacífico	1,7%	4,1%	2,1%	3,9%

Fuente: MADR; Cálculos DNP- DDRS

b) Enfoque de política: sector agropecuario y rural - locomotora del crecimiento

La locomotora de crecimiento del sector agropecuario acelerará el desarrollo sostenible del país, contribuirá a la reducción de los desequilibrios regionales y generará encadenamientos económicos y sociales. En este sentido, por locomotora se entiende que el sector agropecuario alcanzará un crecimiento sostenido de la producción, por encima del promedio nacional, de forma tal que se generen riqueza, empleos de calidad y beneficios para la economía en materia de encadenamientos productivos con otros sectores, profundización de los mercados, seguridad alimentaria y bienestar de la población, con consideraciones ambientales para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

La competitividad es el determinante fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del sector, en la medida en que es la condición de viabilidad de los productos en el mercado. Los niveles de competitividad en últimas dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen el eje de la política agropecuaria. Para esto, se requiere contar con instrumentos específicos, teniendo como base procesos de investigación, transferencia e innovación tecnológica que permitan hacer un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos, los cuales son

¹⁶⁷ Incluye los siguientes instrumentos: LEC, ICR, VISR, compensación al precio del algodón, CIF, coberturas, riegos, PTA, convocatorias de tierras, incentivo modular del proyecto Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales, adecuación de tierras.

particulares para cada subsector y deben estar articulados con las acciones del Sistema Nacional de Competitividad.

Complementariamente, es necesario mejorar los esquemas y la infraestructura de transporte y comercialización del sector para garantizar que los productos agropecuarios lleguen a precios competitivos al mercado. En esa medida, los instrumentos de política sectoriales deben estar dirigidos a apoyar temporalmente el proceso de superación de las barreras identificadas en cada subsector que impiden mejorar los niveles de competitividad, atados a compromisos verificables derivados de agendas de innovación concertadas, evitando las simples transferencias de ingresos de la sociedad a ciertos grupos de particulares.

Dentro de estos objetivos, es importante también considerar que, en un contexto de creciente inserción en la economía mundial y apertura de mercados, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria también requiere aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización. Adicionalmente, es necesario involucrar a los pequeños productores en esquemas asociativos que faciliten su incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (negocios inclusivos), que mejoren su productividad y capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados.

En todo caso, hay que tener presente que la producción agropecuaria por definición enfrenta factores exógenos en el corto plazo, que se manifiestan en altos riesgos e incertidumbre relacionados principalmente con la volatilidad de los precios de los productos e insumos, el comportamiento de la tasa de cambio y las variabilidades del clima que pueden poner en riesgo la estabilidad de los ingresos, la permanencia misma de la producción y las inversiones privadas en el campo. Para esto se requiere de instrumentos que busquen una mejor gestión del riesgo y que permitan atraer y mantener la inversión privada buscando un uso más eficiente y productivo de la tierra y otros factores productivos.

Partiendo del reconocimiento de que las condiciones de pobreza y desigualdad tienen mayor incidencia en el campo colombiano en comparación con los centros urbanos, situación que se manifiesta en la baja capacidad de la población pobre del campo para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento (trampas de pobreza), es necesario desarrollar acciones específicas que permitan superar dichas trampas y contrarrestar los efectos derivados de la violencia y el narcotráfico. En esa medida, la política se debe orientar a garantizar el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y al mejoramiento de capacidades para aprovechar dichos activos a través del acceso a servicios de asistencia técnica integral y a mecanismos que favorezcan el establecimiento de formas asociativas, así como a la provisión de bienes públicos. Todo lo anterior permitirá a la población rural avanzar hacia esquemas productivos con un enfoque empresarial, insertándolos al mercado y ofreciendo alternativas dignas y atractivas de vida que favorezcan el relevo generacional del campo colombiano. Complementariamente, considerando la magnitud, la sofisticación y la complejidad del despojo de tierras y territorios, y la presencia de cultivos ilícitos, se deberán tomar medidas particulares que atiendan esta problemática en materia de restitución de tierras y desarrollo alternativo.

Finalmente, reconociendo que en el campo colombiano confluyen buena parte de los desequilibrios regionales, los cuales se expresan en niveles de pobreza más agudos en algunas regiones y una debilidad institucional relativa de las regiones con menor desarrollo, lo que les

impide aprovechar su potencial productivo y vincularse más eficientemente a los mercados, es necesario crear instrumentos para guiar la planificación sostenible del territorio y complementarlos con la creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potenciales y se articulen en igualdad de condiciones con la oferta institucional del Gobierno central.

Considerando lo anterior, esta política se organiza en siete grandes líneas estratégicas: i) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; ii) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; iii) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; iv) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; v) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; vi) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y vii) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

c) Lineamientos Estratégicos

1. Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria

El incremento de la competitividad es el factor crítico para garantizar el crecimiento sostenido del sector agropecuario. Lograr incrementos significativos en competitividad depende de: i) aumentar la productividad y reducir los costos de producción; ii) promover el uso eficiente del suelo, del agua, de los recursos pesqueros y de la biodiversidad; iii) mejorar la disponibilidad de infraestructura para el riego; iv) fomentar la producción y uso de semilla y material reproductivo de calidad; y v) incrementar la productividad de la mano de obra rural.

Para lograr aumentos significativos en la productividad el énfasis de la política se debe centrar en los procesos de innovación en finca. Estos procesos deben partir de la investigación encaminada a solucionar problemas puntuales de los sistemas productivos, cuyos resultados se conviertan en productos y servicios que puedan ser incorporados por los productores, complementados por mecanismos de transferencia de tecnología, considerando, entre otras cosas, las recomendaciones establecidas en la evaluación a los procesos de convocatorias públicas para financiar proyectos de investigación. Adicionalmente, debe estar acompañado de investigación estratégica sectorial que apoye los procesos de mejoramiento de la competitividad en un mediano y largo plazo.

En materia de reducción de costos, se fortalecerán mecanismos específicos para el uso eficiente de insumos y equipos tecnológicos, además del desarrollo de esquemas asociativos para su compra y distribución. Adicionalmente, se implementarán instrumentos que garanticen la transparencia de los mercados de insumos agropecuarios.

Durante este cuatrienio el Gobierno apoyará el desarrollo de agendas de investigación e innovación por sub-sector productivo, identificadas conjuntamente con el sector privado. Como complemento, los instrumentos de apoyo al sector estarán encaminados a promover el desarrollo de las agendas y a garantizar la adopción de los resultados en los sistemas productivos. En este contexto, la asistencia técnica integral (ATI) se convierte en el eje articulador de la política de competitividad. El concepto de ATI incluye, además del enfoque tradicional en aspectos técnicos y productivos, la generación de capacidades para la gestión de proyectos¹⁶⁸ y la comercialización de

¹⁶⁸ Formulación de planes de negocio, solicitudes de crédito, aplicaciones a los programas de la oferta institucional.

los productos, y en el caso de los pequeños productores, la promoción de formas colectivas y asociativas a lo largo del proceso.

En cuanto el uso eficiente del suelo, se promoverá la consistencia entre su uso y vocación incorporando este criterio en la evaluación de proyectos sujetos de crédito y demás instrumentos de la política sectorial. En aquellos casos en que exista un conflicto en el uso del suelo, se deberá promover la reconversión productiva hacia actividades más acordes con la vocación o mejoramientos en la productividad cuando dicho conflicto se derive de la subutilización. Complementario a esto, se apoyará el establecimiento de conglomerados productivos que aprovechen el potencial de las regiones, sobre la base de una planificación adecuada del territorio considerando variables físicas, sociales, ambientales, institucionales, de infraestructura y mercados.

Adicionalmente, se desarrollará una política de largo plazo de manejo integral del recurso hídrico, que permita planificar las necesidades de infraestructura de riego a nivel nacional y orientar la inversión pública y privada para su construcción, rehabilitación y mantenimiento. En esta línea, se establecerán esquemas de participación privada en su construcción y mantenimiento, así como instrumentos para la adecuación de tierras al interior de las fincas. Estos instrumentos estarán articulados con las políticas de conservación de las cuencas y manejo de aguas servidas.

Con relación al uso eficiente del recurso pesquero y al desarrollo de la acuicultura, se promoverá la evaluación e investigación como soporte para su administración y aprovechamiento sostenible.

Por su parte, con el fin de contar con material reproductivo de calidad, se promoverá el desarrollo comercial de la biotecnología y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, en el marco de lo propuesto en los capítulos *Sectores Basados en la Innovación y Gestión Ambiental y del Riesgo*, para que, entre otras cosas, se desarrollen productos genéricos que se adapten mejor a las condiciones ecosistémicas del país y que contribuyan al mejoramiento de los rendimientos en los sistemas productivos agropecuarios. Para este fin, se fortalecerán los procesos de bioprospección, el biocomercio, los bancos genéticos y el desarrollo de programas específicos de mejoramiento genético animal y vegetal.

Finalmente, se incrementará la productividad de la mano de obra rural, para lo cual se diseñarán programas específicos que mejoren las competencias laborales de la población y faciliten la innovación en los sistemas productivos y la empleabilidad de la población rural. Para esto se debe mejorar el nivel de escolaridad, el acceso a programas de capacitación en coordinación con el SENA y el MEN, y la prestación de servicios de asistencia técnica integral. Así mismo, se crearán incentivos diferenciados para la formalización del empleo rural y estrategias que estimulen el relevo generacional en zonas rurales.

2. Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Con el ánimo de mantener los avances en competitividad alcanzados en la finca y llegar a los mercados finales a precios competitivos, es necesario desarrollar un proceso eficiente de logística, comercialización y transporte de la producción agropecuaria y pesquera.

En materia de manejo poscosecha y logística, se apoyará la conformación de centros de acopio y redes de frío, y el uso eficiente de lo ya existentes, cumpliendo con las normas sanitarias, donde se le agregue valor a la producción primaria y se reduzcan los costos asociados a la transformación, transporte y comercialización de los productos. Así mismo, se promoverán programas de capacitación de los productores en buenas prácticas de poscosecha.

En cuanto a la comercialización se propone: i) fortalecer la integración vertical y horizontal con miras a promover el desarrollo de economías de escala; ii) reducir la intermediación en la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros a través del desarrollo de esquemas que aseguren la agregación de valor y faciliten la comercialización colectiva de insumos y productos agropecuarios; y iii) promover la vinculación de la producción local en los procesos de compras públicas e institucionales a través de la Bolsa Mercantil de Colombia y los procesos de compras públicas directas.

En lo que se refiere al transporte de la producción se requiere: i) eliminar la tabla de fletes en coordinación con el Ministerio de Transporte; y ii) implementar el marco normativo asociado al transporte de animales vivos y productos que requieren condiciones especiales de transporte.

3. Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad

Para lograr crecimientos sostenidos del sector se buscará ampliar y diversificar los mercados destino de la producción agropecuaria y pesquera. En el caso del mercado interno, se buscará garantizar la disponibilidad de alimentos prioritarios para la seguridad alimentaria, en el marco de lo propuesto en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en condiciones de calidad y precios competitivos. Adicionalmente, se buscará la profundización de los mercados de alimentos a través del aumento en el consumo per cápita de alimentos claves en la nutrición.

Con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales, se buscarán nuevos destinos de exportación de la producción nacional al tiempo que se diversificará la oferta exportable. Para esto se debe lograr el acceso real en condiciones preferenciales de los productos colombianos con el fin de asegurar su posicionamiento y expansión, para lo cual será necesario: i) establecer agendas estratégicas de exportaciones para nuevos productos y mercados con mayor valor agregado en coordinación con las agendas de investigación e innovación; ii) avanzar en la negociación e implementación de acuerdos comerciales en concordancia con las oportunidades de mercado identificadas en las agendas; iii) consolidar y desarrollar sectores de talla mundial en el ámbito agropecuario, forestal, pesquero y acuícola, y de biocombustibles; iv) revisar los instrumentos de política comercial con miras a apoyar el proceso de apertura y consolidación de mercados; y v) Promover la adopción de certificaciones encaminadas a diferenciar los productos en los mercados asociados con la incorporación de prácticas sostenibles en la producción, transformación y comercialización.

Como complemento esencial de la política de ampliación y diversificación de los mercados internos y externos, se deberá continuar con el proceso de consolidación de la Política de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, haciendo énfasis en el mejoramiento del estatus sanitario (erradicación y control de enfermedades y plagas restrictivas para el comercio internacional) y en la inocuidad de los alimentos mediante la implementación de buenas prácticas en la producción primaria y la transformación, y el fortalecimiento de los sistemas de inspección, vigilancia y control en la producción agroalimentaria.

4. Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo

Con el propósito de solucionar las fallas propias de los mercados agropecuarios que ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores y las inversiones en el campo se propone: i) promover el uso productivo de la tierra; ii) desarrollar una cultura de gestión del riesgo; iii) consolidar el sistema de información y promover el uso de TICs; y iv) incrementar el financiamiento para el sector y desarrollar el sistema financiero rural.

En cuanto al uso productivo de la tierra, será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, logrando así la expansión de la producción y en el caso que sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente. De la misma manera, se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales (Zonas de Desarrollo Agroempresarial), complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad. Para esto se deben revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF), buscando un balance entre la corrección de la concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales liderados por inversión privada. Complementario a esto, se culminará el proceso de formación y actualización del catastro rural y se pondrán en marcha estrategias para la formalización de la propiedad rural y el mejoramiento en la gestión del impuesto predial (tarifas y recaudo).

En lo que se refiere a la gestión del riesgo, se implementará una política que promueva un cambio de cultura encaminado a la gestión preventiva y a la reducción de los costos. En este sentido, se fortalecerá el mercado de seguros agropecuarios, promoviendo el uso de seguros climáticos y catastróficos, y se actualizará el mapa de riesgos agropecuarios con el propósito de identificar la probabilidad de ocurrencia y recurrencia de fenómenos climáticos en las distintas regiones. Adicionalmente, se desarrollarán instrumentos específicos que permitan adaptar y mitigar los efectos del cambio climático en la producción agropecuaria. En cuanto a los riesgos de mercado, se fortalecerá la difusión y uso de mecanismos de cobertura disponibles en el sistema financiero por parte de los productores (precios de insumos y productos, y tasa de cambio).

En materia de información sectorial, se implementará un sistema de información periódica de costos en finca, precios de primer mercado y precios finales. Complementario a esto, se establecerán canales apropiados de difusión y captura de información a través de TICs y un sistema de pronóstico de cosechas y expectativa de siembras geo-referenciados. Así mismo, se promoverá el establecimiento de sistemas de trazabilidad para el sector agropecuario, forestal y pesquero a partir de los desarrollos recientes.

En términos de financiamiento, se mejorará el acceso a los servicios financieros, especialmente por parte de los pequeños productores, a través de la creación de capacidades bajo el esquema de asistencia técnica integral (formulación de planes de negocio y solicitudes de crédito) y se apoyará el diseño de servicios financieros como el ahorro, los seguros y las microfinanzas rurales. Así mismo, se promoverá la mayor participación del sector financiero privado a través de un mejor entendimiento de las oportunidades y riesgos inherentes al sector agropecuario, así como el

desarrollo de instrumentos financieros que apoyen inversiones de largo plazo y alto riesgo (mercado de capitales y capital de riesgo).

5. Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural

La población rural, particularmente los campesinos y pequeños productores pobres, requiere mejorar el acceso a los activos físicos (tierra, agua) y financieros, así como desarrollar la capacidad de aprovechamiento de éstos a través del impulso a la asociatividad y a la asistencia técnica integral. Complementariamente, se fortalecerán los programas que promuevan el autoconsumo como una estrategia para aumentar el ingreso disponible, reducir la vulnerabilidad de la población frente a choques externos y facilitar su participación en proyectos de gran escala. En últimas, se buscará generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos para la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados. Esto necesariamente tiene que enmarcarse, bajo el enfoque del capítulo de *Igualdad de Oportunidades y Desarrollo Social para la Prosperidad Democrática*, en un sistema de protección social que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano, el ingreso de los hogares y a reducir su vulnerabilidad. Complementariamente, se fortalecerán los esquemas de atención educativa en la zona rural en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

En este orden de ideas, es necesario incrementar el acceso, en calidad y cantidad, a tierra con vocación agropecuaria, a través de: i) agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio¹⁶⁹, ii) simplificar y agilizar las convocatorias para el subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre (Población Juntos); iii) adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria; y iv) fortalecer Zonas de Reserva Campesina para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria. Lo anterior debe estar enmarcado dentro de una política integral de tierras que facilite el desempeño eficiente de estos mercados, así como la seguridad en los derechos propiedad.

En cuanto al riego, partiendo de la base de que éste constituye un elemento esencial del mejoramiento de la competitividad de los pequeños productores, se apoyará el establecimiento del riego intra-predial a través de la focalización de los instrumentos de apoyo existentes para esta actividad.

En materia de financiamiento, apoyados en procesos de empresarización para la población pobre, se favorecerá el establecimiento de servicios financieros (micro-finanzas) oportunos y pertinentes que potencien la generación de ingresos. Para esto se continuará con los esfuerzos encaminados a incrementar la oferta de estos servicios a través de nuevos canales y desarrollar tecnologías que faciliten el acceso. Así mismo, se promoverá la educación financiera de la población rural, de forma que ésta pueda vincularse al sistema financiero tomando como punto de partida el micro-ahorro y el micro-seguro.

Adicionalmente, se promoverá el establecimiento de esquemas asociativos que mejoren la capacidad de negociación, articulación e integración de esta población a los mercados agropecuarios, a través del fortalecimiento a los entes territoriales para su promoción, el

¹⁶⁹ Diferente a aquella tierra de extinción de dominio que haya que restituir.

desarrollo de programas a partir de las experiencias existentes (Oportunidades Rurales, Alianzas Productivas) y la orientación de los incentivos de desarrollo rural al favorecimiento de proyectos bajo estos esquemas. Así mismo, se implementará un esquema de asistencia técnica integral para pequeños productores que apoye el desarrollo de capacidades alrededor de planes de negocios sostenibles. Complementario a lo anterior, se promoverá el desarrollo de prácticas de autoconsumo en las fincas como una estrategia alternativa de ahorro, en coordinación con el Programa ReSA, así como mecanismos específicos que faciliten el desarrollo de actividades cuando los campesinos bajo esquemas asociativos se vinculan con proyectos productivos de gran escala y tardío rendimiento, especialmente.

En materia de adjudicación de tierras, se completará el inventario de tierras baldías de la nación con miras a agilizar los procesos de titulación de los predios con vocación productiva. Por su parte, en materia de restitución de tierras, se pondrá en marcha la política de Gestión Integral de la Restitución, que tiene como propósito crear una justicia transicional para las víctimas del despojo y el abandono, con el fin de que puedan recuperar los derechos sobre la tierra que perdieron a causa de la violencia generalizada. La restitución será la medida preferente de la reparación integral, la cual se articulará y coordinará con otras políticas, especialmente las de seguridad y desarrollo rural, buscando el goce efectivo de los derechos y la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas. Estas políticas deberán armonizarse con la estrategia de promoción de negocios agroindustriales y el desarrollo de conglomerados productivos buscando su complementariedad.

En relación con el desarrollo alternativo, se implementará una estrategia integral de intervención para consolidar territorios libres de cultivos ilícitos, articulada al Plan Nacional de Consolidación, que involucre alternativas productivas, de desarrollo rural y de reubicación de la población hacia zonas en las que puedan establecer actividades productivas sostenibles y legales.

Finalmente, en materia de protección social, en coordinación con las estrategias del capítulo de *Igualdad de Oportunidades y Desarrollo Social para la Prosperidad Democrática* y la *Locomotora de Vivienda*, se ampliará la cobertura de vivienda de interés social rural (VISR) privilegiando el mejoramiento, a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio, y de la implementación de mecanismos alternativos que faciliten el acceso a la vivienda a través del crédito.

6. Promover la equidad en el desarrollo regional rural

Con el fin de contribuir a reducir los desequilibrios regionales y aprovechar el potencial productivo de las de las zonas homogéneas, se promoverá: i) el desarrollo de conglomerados a partir del potencial productivo identificado por las regiones (vocación del suelo, disponibilidad de infraestructura y mercados objetivo); ii) la planificación de las necesidades de adecuación de tierras a nivel regional; iii) la articulación de la oferta de infraestructura regional para la logística y comercialización de productos; y iv) el mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales para acceder a la oferta institucional del Gobierno Central.

Para poder desarrollar conglomerados productivos y aprovechar el potencial de las zonas homogéneas, se deberá completar los mapas de vocación de uso del suelo a escala 1:100.000, así como actualizar las zonas agroecológicas relativamente homogéneas y las áreas de desarrollo pesquero. De igual manera, se implementarán instrumentos que incentiven la localización de la

producción de acuerdo con el potencial productivo de las zonas homogéneas y con los criterios de focalización derivados del Programa de Transformación Productiva, entre otros. Esto debe estar complementado con la creación de cadenas regionales agroindustriales que identifiquen las necesidades en aspectos como investigación, asistencia técnica, infraestructura, y estatus sanitario, entre otras cosas, que requiera la región para su desarrollo, comenzando por la Altillanura. Conjuntamente, se deberá desarrollar un plan de adecuación de tierras considerando la oferta hídrica y la localización de los cultivos a nivel regional. Lo anterior se complementará con el desarrollo de programas específicos de planificación de la producción agropecuaria en regiones en las que haya posibilidad de expansión de áreas de manera sostenible (Orinoquía y Guajira), así como programas de reconversión productiva hacia actividades más acordes con la vocación del suelo (Zona Caribe).

Adicionalmente, de acuerdo con las condiciones de cada una de las áreas homogéneas y la localización de los conglomerados y en conjunto con los entes territoriales, se establecerá un mapa de necesidades de infraestructura regional para la logística y la comercialización de productos. Sobre la base de este mapa, se deberán priorizar recursos nacionales y regionales, públicos y privados, de forma que se pueda atender oportunamente estas necesidades en coordinación con la Comisiones Regionales de Competitividad.

Particularmente, se implementará un Programa de Desarrollo Integral para la Mojana y otras zonas que así lo ameriten, que involucre un ordenamiento territorial que regule los asentamientos de la población y los usos de la tierra y el agua, considerando medidas que minimicen el impacto social y económico en la población.

Finalmente, se creará un mecanismo específico, complementario a los de la oferta institucional nacional, operado por los entes territoriales, que permita apalancar nuevos recursos a nivel regional y así avanzar en el mejoramiento de la productividad y competitividad de la producción agropecuaria. Así mismo, será necesario asistir técnicamente a los entes territoriales con miras a facilitar el acompañamiento de sus poblaciones en el acceso a los instrumentos del Gobierno Nacional.

7. Adecuación de la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad

Con el fin de que el sector agropecuario y las zonas rurales puedan avanzar en el mejoramiento de la competitividad y de las condiciones sociales se hace necesario contar con una institucionalidad adecuada y confiable que responda eficientemente a las necesidades del sector. Para esto se debe: i) crear la institucionalidad para la política de tierras y fortalecer la del desarrollo rural; ii) consolidar el Sistema Nacional de Medidas Sanitaria y Fitosanitarias – Sistema MSF; iii) fortalecer el sistema de financiamiento rural; iv) adecuar el sistema de ciencia, tecnología e innovación al modelo de desarrollo agropecuario y rural; y v) fortalecer la institucionalidad para el uso sostenible de la biodiversidad.

En materia de desarrollo rural, se presentará un proyecto de ley con los lineamientos de la política integral de tierras y desarrollo rural, que incluye la creación del Consejo Nacional de Tierras como mecanismo intersectorial decisorio para formular y aprobar la política, y de la Unidad Nacional de Tierras y Adecuación. Además, se creará el Viceministerio de Desarrollo Rural y se reformará el INCODER para convertirlo en una institución que opere y articule todos los instrumentos de desarrollo rural orientados a la atención de los pequeños productores rurales. Así mismo, se

fortalecerá la institucionalidad para el manejo integral y el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros.

En lo que se refiere a la restitución de tierras, se creará una Unidad Administrativa que integre, coordine y gestione a nivel nacional y territorial todas las reclamaciones de manera centralizada, orientada y gratuita. Al mismo tiempo, se fortalecerá la administración y operación de la justicia para tramitar las reclamaciones por vía judicial.

En materia sanitaria se consolidará el Sistema Nacional de Medidas Sanitaria y Fitosanitarias a través del mejoramiento de la capacidad institucional de las autoridades sanitarias para evaluar, gestionar y comunicar el riesgo.

En cuanto al sistema de ciencia tecnología e innovación, se revisará el modelo de CORPOICA con miras a convertirlo en el motor de la política de innovación y transferencia de tecnología del sector, en coordinación con COLCIENCIAS. Para tal efecto, se fortalecerán sus capacidades en investigación y desarrollo, y se convertirá en operador de las agendas de investigación e innovación del MADR, al tiempo que coordinará recursos para financiar investigación estratégica haciendo uso del Fondo Francisco José de Caldas.

De otra parte, en el campo del financiamiento se finalizará el proceso de modernización del Banco Agrario y sus filiales, y se definirá el papel de Finagro como una banca de desarrollo, promotor de la ampliación de la cobertura y diversificación de servicios por parte del sector financiero privado y del acceso por parte de los habitantes rurales.

Finalmente, en lo que se refiere al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad se fortalecerán las actividades de biocomercio, entre otras, por parte del MADR, para lo cual será necesario crear una institucionalidad específica, en coordinación con el MAVDT, que promueva el biocomercio en todos los niveles (eco-sistémico, especies y genes) como una alternativa de desarrollo sostenible.

Metas

Cuadro III-4. Metas de resultado

Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2019	Var 2010-2014	Var 2014-2019
Área Agrícola (has)	4.604.094	4.735.135	4.824.686	4.924.357	5.032.019	5.670.864	9,3%	12,7%
Área Forestal (has)	369.203	417.078	471.184	532.336	601.453	1.394.343	62,9%	131,8%
Área Pecuaria (has)	38.000.468	36.848.435	35.731.414	34.648.352	33.598.230	28.010.000	-11,6%	-16,6%
Producción (ton)	33.752.602	34.818.265	36.030.090	37.351.069	38.695.160	50.262.667	14,6%	38,4%
Jornales (millones)	923	957	979	1.008	1.041	1.440	12,8%	38,4%

Fuente: DNP- DDRS

Tabla III.6. Metas por estrategia

Estrategia	Producto	Meta cuatrienio	
1. Aumentar la productividad y reducción de costos	Renovación de paquetes tecnológicos	20 paquetes tecnológicos renovados	
	Uso de semilla certificada	Alcanzar 677.000 has. sembradas	
	Mayo acceso a asistencia técnica integral	42.000 beneficiarios al año atendidos	
	Uso eficiente del recurso hídrico	31.000 has. adecuadas y 5.000 has. rehabilitadas	
	Conservación y caracterización de Bancos de Germoplasma	13 bancos conservados y caracterizados	
	Fortalecimiento de negocios que hagan uso sostenibles de la biodiversidad y la biotecnología	Empresa de Bioprospección constituida y funcionando	
		Agencia para el Desarrollo Comercial y el Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad	
Al menos 4 instrumentos financieros disponibles para el fortalecimiento de empresas de biotecnológicas y de biocomercio (ICR, crédito, Fondo de capital de riesgo)			
2. Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera.	Proyectos de infraestructura para la comercialización y procesamiento apoyados con AIS	3.000 proyectos en promedio apoyados año	
	Proyectos productivos asociativos	1.700 proyectos en formas asociativas	
3 Ampliar y diversificar los mercados agropecuarios internos y externos	Agendas estratégicas de exportación	6 agendas estratégicas	
	Protocolos sanitarios para facilitar el acceso de productos agropecuarios a los mercados	40 protocolos firmados	
	Mejoramiento del estatus sanitario y la inocuidad de alimentos	27 zonas libres	
		8 zonas de baja prevalencia	
		12 planes subsectoriales	
4. Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo	Programa de formalización de la propiedad privada	750.000 has formalizadas	
	Mayor control de los riesgos asociados a las actividades agropecuarias	Alcanzar 80.000 has de cultivos asegurados	
	Nuevos canales de difusión de información para la toma de decisiones de inversión en el campo	490.000 productores atendidos por nuevos canales	
5. Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural	Mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre (Juntos) Política Integral de Tierra	76.800 has. asignadas a través del subsidio integral de tierra	
		1.500.000 has. de baldíos de las cuales 1000.000 a campesinos y 500.000 a comunidades étnicas	
	Proceso de restitución culminados a todas las víctimas	160.000 familias restituidas	
	Mayor acceso de pequeños productores a servicios financieros rurales	El 32% del valor del crédito agropecuario corresponde a pequeños productores	
15.000 microcréditos			

Estrategia	Producto	Meta cuatrienio
		13.000 pólizas de microseguros
	Mayor accesoservicios de asistencia técnica por parte de pequeños productores	37.134 pequeños productores con asistencia integral por año
	Familias con prácticas de autoconsumo	160.000 familias atendidas
	Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural	59.000 soluciones de vivienda
6 Promover la equidad en desarrollo rural regional	Establecimiento de áreas con potencial para el desarrollo de conglomerados productivos	9 planes de acción para la definición de conglomerados
	Programas específicos para la planificación de la expansión agropecuaria	Plan integral de desarrollo de la Mojana
		Plan integral de desarrollo de la Altillanura
Articulación de la oferta de infraestructura regional para la logística y la comercialización	6 mapas de necesidades de infraestructura básica y complementaria para la comercialización	
7. Adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural	Institucionalidad para el desarrollo rural	Viceministerio de Desarrollo Rural
		Consejo Nacional de Tierras
		Unidad de Tierras y Aguas Rurales
		Unidad Administrativa para la Restitución
		Reforma del INCODER
		Institucionalidad para el uso sostenible de la biodiversidad

3. Infraestructura de transporte

Los grandes retos de la infraestructura de transporte en Colombia dependen en gran medida de las políticas del nivel central y de las disposiciones institucionales, regulatorias y presupuestales en el sector, así como de la geografía y sus efectos.

La evolución de la institucionalidad del sector transporte se puede resumir como la constante intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo del sector transporte alejado de la influencia política. Sin embargo, esta insistente búsqueda, ha redundado en repetidos fracasos que a pesar de las lecciones aprendidas, se siguen presentando.

Instituciones cuya función debería centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos se encuentran a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redundo en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Estas ineficiencias no solo generan sobrecostos para el Estado sino también una falta de confiabilidad y garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como principal apalancador de grandes proyectos.

Aunado a esto, los organismos de control, supervisión y vigilancia, no cuentan con la operatividad, autonomía ni suficiencia técnica para garantizar el cumplimiento de estas funciones y tampoco tienen la plena capacidad de garantizar la protección al usuario.

La falta de diferenciación en la administración del sector no ha permitido dar un tratamiento particular y especializado al componente de infraestructura física y al de los servicios de

transporte y logística, cuya importancia hasta el momento no había sido plenamente identificada y enfocada hacia la calidad de los mismos.

En este sentido, se hace necesario plantear una institucionalidad para apoyar e impulsar iniciativas que busquen el desarrollo del sistema logístico y de servicios del país, ayudando a superar los sobrecostos históricos en la producción, distribución y comercialización de mercancías en el país.

A nivel regulatorio, a pesar de existir un ambiente competitivo en el sector, persiste una serie de reglas económicas que distorsionan el mercado y que obligan a posteriores intervenciones que deben expedirse para equilibrar las dinámicas entre los agentes, alterando la sostenibilidad del sector en el largo plazo y la calidad brindada al usuario final, aún cuando en segmentos con muchos actores se puede abordar regulación por incentivos para llevar a un mejor funcionamiento de los servicios.

Los servicios de transporte de pasajeros intermunicipales tienen libertades excesivas en itinerarios y tarifas con incentivos perversos. Por su lado el servicio de transporte de pasajeros rural ha crecido de manera espontánea y requiere de un grado de control adecuado a las condiciones y lugares donde se presta, para formalizarlo y vigilarlo.

La integración entre propietarios de carga y transporte férreo permite la viabilidad de ciertos corredores pero sugiere un conflicto de interés cuando otros sectores quieran acceder a dicho transporte, por lo cual se requiere de una regulación por parte del Estado. Los estándares internacionales que rigen a los servicios aéreos y marítimos deben mantenerse excepto en casos particulares del país.

Las acciones en el campo de la seguridad vial han estado encaminadas básicamente hacia el fortalecimiento de los programas de defensa y seguridad ciudadana en las carreteras nacionales, con una escasa priorización de recursos, que no garantizan la reducción de la accidentalidad en las vías del país, limitan la evaluación y cumplimiento de la normatividad vigente y evidencian la necesidad de una interacción coordinada entre las diferentes dependencias del Gobierno competentes en esta temática.

De otra parte, la geografía y la dispersión poblacional del país constituyen otro gran reto del sector, responsable de garantizar la conectividad entre los centros de producción y de consumo. Lo anterior, demanda obras de gran complejidad en todos los modos que no necesariamente cuentan con altos flujos que viabilicen esquema financieros auto sostenibles, dependiendo en gran medida de recursos públicos asignados sin criterios técnicos, sociales o económicos, que conllevan al desarrollo de pequeños proyectos dispersos, no necesariamente estratégicos.

A pesar de las ventajas estratégicas que supone la oferta en modos como el fluvial y el férreo, éstas alternativas no se han potenciado adecuadamente, debido a la ausencia de una política clara que defina, a partir de diagnósticos precisos, las acciones necesarias para contar con redes intermodales en óptimas condiciones.

Como resultado de lo anterior, gran parte de los servicios de transporte se realizan por el modo carretero. Esta realidad ha causado que más del 80% de la carga se transporte por este modo, lo que ha resultado en un delicado equilibrio entre generadores y prestadores de estos servicios.

El sistema de carreteras se ha consolidado históricamente en sentido longitudinal, lo que ha reflejado una débil articulación de la red y un bajo nivel de intervención de vías estratégicas en sentido transversal, limitando la competitividad y la accesibilidad de las regiones a la red troncal. De igual manera, y a pesar de los esfuerzos realizados por desarrollar esquemas de mantenimiento de la red vial existente, hoy en día menos del 50% se encuentra en buen estado, con los consecuentes costos que esto conlleva, tanto para el Estado como para los usuarios.

Lo anterior conlleva a pensar en que, pese a las múltiples reformas institucionales y de los recursos destinados al sector, especialmente en los últimos años, aún el país está rezagado en materia de infraestructura. Los indicadores de calidad, calculados por el Foro Económico Mundial para 133 países, presentan a Colombia en el puesto 79 con una calificación inferior a la de países como Chile, Uruguay y Brasil, y superando a algunos países de la región como son Argentina (77), Ecuador (96), Venezuela (108), Perú (88), Bolivia (100) y Paraguay (125)¹⁷⁰. Aunque entre 2006 y 2010 se mejoraron 4.724 Km. de la red vial nacional entre el INCO y el Invías¹⁷¹ y que entre 2002 y 2009 la extensión de las dobles calzadas pasó de 52 Km. a 726 Km.¹⁷², el país aún cuenta con bajos niveles de modernización de infraestructura vial.

Finalmente, para que exista un verdadero quiebre de estas tendencias, se debe conformar un conjunto de instituciones independientes y nuevos marcos de financiamiento que recojan las lecciones aprendidas para la construcción exitosa, mantenimiento, operación y conservación de infraestructura plenamente integrada con la efectiva prestación del servicio al usuario. Adicional a esto, los análisis técnicos sólo podrán sobreponerse a lo político si cuentan con una fuente de recursos para su desarrollo.

a) Visión sectorial y principios de buen gobierno

La consolidación del sector transporte como locomotora de prosperidad se evidencia en su participación en la producción nacional, representando en un promedio anual del 7,23%¹⁷³ del PIB durante los últimos cinco años y soportando la competitividad de otros sectores estratégicos. Del total de su contribución a la economía, los servicios de transporte aportan el 60% de la participación total y presentaron un crecimiento promedio anual de 4,3%. Por su lado, la construcción de obras civiles se destaca por su crecimiento promedio anual de 13,1% para el mismo periodo¹⁷⁴.

Así mismo, la inversión en infraestructura de transporte medida como porcentaje del PIB nacional aumentó del 0,66% en 2002 al 1,73% en 2010. Del total de inversión, cerca de un 35% provino de la participación privada, lo que le ha permitido al Estado apalancar recursos financieros. Sin embargo, esta inversión en infraestructura que deriva en la ampliación de la capacidad portuaria, el mejoramiento de terminales aeroportuarias y el aumento en el número de kilómetros de vías en

¹⁷⁰ Para la estimación de este indicador, el FEM realiza una encuesta entre empresarios de cada país, quienes clasifican la calidad de la infraestructura entre uno (pobremamente desarrollada) y siete (entre las mejores del mundo). Fuente, Índice Global de Competitividad 2010

¹⁷¹ SIGOB 2010

¹⁷² Cámara Colombiana de Infraestructura, 2009

¹⁷³ El porcentaje del PIB transporte correspondiente a obras civiles, incluye obras en otros sectores diferentes al transporte. Por la estructura de este indicador no ha sido posible desagregarlo.

¹⁷⁴ Análisis Ministerio de Infraestructura y Transporte con base en datos desestacionalizados del DANE

doble calzada, no ha sido suficiente frente a la movilización de pasajeros y carga, y deberá adaptarse al importante crecimiento esperado de la inversión y la economía en los próximos años.

A pesar de los avances, se hace necesario trabajar en aumentar los niveles de inversión en el sector, los cuales están aún muy por debajo de lo recomendable para un país de ingreso medio como Colombia (3% del PIB), y que de acuerdo con comparativos internacionales, se encuentra rezagado en términos de cobertura y calidad de infraestructura de transporte frente a otros países de la región como Chile, México y Brasil. Lo anterior, permitirá el desarrollo de los diferentes modos de transporte y su potencial articulación en pro de la complementariedad modal y la prestación de servicios de valor agregado.

Por todo lo anterior, las nuevas directrices sectoriales estarán basadas en una concepción gerencial del sector transporte, su carácter intermodal y de facilitación logística, así como del manejo de los recursos públicos, lo que permitirá mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la gestión pública, orientada a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, partiendo del fortalecimiento institucional desde los siguientes principios generales de buen gobierno: i) realización de mejores estudios de pre-inversión y diseño de esquemas de financiación, garantizando excelencia técnica, ii) gestión contractual orientada a los resultados, iii) diseño de políticas y de un marco regulatorio que promuevan servicios de transporte y logística en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, y iv) fortalecimiento jurídico en la mejor gestión de la defensa del Estado.

b) Fortalecimiento institucional del sector transporte

Con el objetivo de mejorar y hacer más eficiente la actuación del Gobierno Nacional en un marco de Política de Estado, se revisarán y actualizarán las disposiciones normativas del sector, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, la planeación y gestión en el sector, lo que implicará un rediseño organizacional de sus instituciones, mejorando las funciones y actividades estatales de planeación, regulación técnica y económica, gestión contractual, supervisión, inspección, control y vigilancia.

En la actualidad, el diseño organizacional del sector comprende instituciones con competencias, funciones y ámbitos de actuación que requieren ser redefinidas y adecuadas a la evolución y nuevos retos en el desarrollo y financiación de la infraestructura, así como la evaluación de la calidad y nivel de servicio en sus modos y nodos, la prestación de servicios de transporte y logística, y los planes y estrategias de Gobierno.

Para cumplir este objetivo, el Ministerio de Transporte (MT) pasará a llamarse Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT), y transformará su Viceministerio general en dos Viceministerios técnicos especializados, uno enfocado al desarrollo de infraestructura y otro a la política y regulación de servicios de transporte. Este cambio permitirá establecer y asignar funciones específicas para la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, y lineamientos de regulación económica y técnica en materia de transporte, tránsito e infraestructura en todos los modos.

Así mismo, se consolidará la institucionalidad sectorial para la regulación económica, para posteriormente evaluar la necesidad de su independencia en la toma de decisiones, que en

cualquier caso incentivará la prestación de servicios de calidad, y permitirá realizar una mejor inspección, vigilancia y control.

En ese mismo sentido, se hace necesario fortalecer técnica, institucional y financieramente a la Superintendencia de Puertos y Transporte (SPT), otorgándole la personería jurídica y garantizando su sostenibilidad financiera a través del cobro de cuota de vigilancia a todos los agentes vigilados. El fortalecimiento incluirá una reforma de su estructura, funciones, procesos y procedimientos internos, una revisión de competencias y su interrelación con las demás entidades, lo que deberá estar acompañado por una reforma del régimen de infracciones y sanciones. La SPT también protegerá los intereses y derechos de los usuarios con mecanismos de recepción y tramitación de quejas o reclamos, dentro del marco legal y regulatorio vigente.

Con la intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo del transporte; armonizar los intereses de la sociedad, el Estado y los actores privados del sector; así como de buscar fuentes alternativas de financiación y una mayor vinculación del sector privado, se transformará el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), como un ente especializado en la estructuración, promoción y definición de mecanismos de financiación para proyectos, que en una etapa inicial se enfocará a todos los modos de transporte. Lo anterior, incluirá la conformación de asociaciones público-privadas, la consolidación del esquema de iniciativas privadas y la orientación de proyectos a desarrollarse por obra pública, entre otros. En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo.

Como complemento, se explorará la conformación de alianzas estratégicas con el sector privado y/o entidades multilaterales, con el fin de generar valor mediante el diseño, promoción y administración de proyectos de infraestructura. Estas alianzas deberán propender por atraer recursos privados al mejoramiento y construcción de infraestructura.

Por otro lado, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) optimizará la gestión y eficiencia en la administración del espacio aéreo y mejorará las condiciones de seguridad operativa en el lado aire y tierra. Para ello, fortalecerá su institucionalidad en inspección y control, para que puedan responder ante las expectativas de crecimiento de la industria y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales.

En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo, fortaleciendo las labores que en la materia cumplen entidades como el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Aerocivil.

c) Política y regulación de servicios de transporte

El MIT, formulará y adoptará la política y regulación en materia de servicios de transporte, logística y tránsito para todos los modos. Tanto los lineamientos de política, como la regulación que se adopte para el sector, deberá salvaguardar los principios constitucionales y legales que le otorgan al transporte el carácter de servicio público esencial y la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio en condiciones de libertad de acceso, calidad, continuidad y seguridad para los usuarios.

La formulación de políticas y regulación deberá estar enmarcada en políticas de Estado, como son la formalización laboral; el aprovechamiento del mercado y la competencia así como la innovación en servicios tecnológicos y de información. En este sentido, el Estado intervendrá donde se presenten fallas de mercado e impulsará la construcción de un acuerdo nacional a partir de acuerdos regionales que promuevan el mandato constitucional de descentralización.

En transporte terrestre automotor, y como principio para promover la competencia, se tomarán medidas para modificar las barreras de entrada a la prestación del servicio. Estas medidas incluirán la revisión de los requisitos de capital o patrimonio necesarios para la habilitación de empresas formales bajo los principios de la política sectorial. Para estas empresas también se promoverá, la desregulación de la capacidad transportadora y desvinculación administrativa de los vehículos que prestan el servicio público de transporte de pasajeros, y de las pólizas de renovación del parque automotor en el servicio público de transporte de carga.

El MIT evaluará la necesidad de definir un Decreto por modalidad de transporte, donde se consoliden los objetivos de política y la estrategia sectorial. Los nuevos decretos buscarán, por un lado, una racionalización normativa y regulatoria, generando incentivos para el mejoramiento continuo de la prestación del servicio, y por el otro, garantizar la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado con empresas formales cumplidoras de la ley.

En el transporte público terrestre automotor de carga, el Gobierno Nacional promoverá la conformación de un sector de clase mundial. En este contexto, el MIT y el DNP asistirán y acompañarán al gremio de transportadores (propietarios y conductores de vehículos) en el fomento de la asociación empresarial, facilitando la conformación de empresas con escala óptima según mercados relevantes y localización geográfica, conservando la propiedad democrática, con prácticas corporativas eficientes y sostenibles, con capacidad de financiamiento para la modernización e inversión en equipos, administradoras integrales de la flota de vehículos y del recurso humano con modelos de optimización operacional, y con capacidad negociadora de contratos de servicio público de transporte con generadores de carga.

El MIT ejecutará recursos de cooperación técnica de la banca multilateral para asistir al gremio en esta transformación, la cual a su vez contará con el esfuerzo del gremio a través de la formación de centros regionales de despacho de carga, los cuales constituirán el primer paso para la conformación de nuevas empresas, asegurando un desarrollo regional equitativo del sector. Esta transformación del mercado permitirá resolver uno de los principales problemas estructurales del sector, consolidando nuevamente el concepto de propietarios y conductores como parte integral de empresas formales de transporte público terrestre automotor de carga. Como complemento de lo anterior, el MIT en coordinación con el SENA, y otras entidades relacionadas con la formación de capital humano, fomentará la profesionalización de los conductores de servicio público de transporte, como elemento estructural para mejorar la seguridad vial.

Como medida transitoria, se ajustará la tabla de fletes con la aplicación de un modelo de costos eficientes calibrado y validado por el MIT, que se actualizará a partir del Índice de Costos de Transporte de Carga (ICTC) que desarrolla el DANE, y que tenga una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (i) que refleje las mejores prácticas de empresas formales; y (ii) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. A partir del ICTC, de la información del RUNT, de los esquemas tecnológicos de gestión de flota vehicular, y de

información operacional y de gestión otros agentes de la cadena logística de abastecimiento, el MIT, con apoyo del DNP, diseñará y desarrollará el Índice de Costos Logísticos (ICL) que alimentará al Observatorio Nacional de Logística de Cargas.

El Gobierno Nacional reglamentará la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, posibilitando esquemas de contratación de mediano y largo plazo que flexibilicen la regulación económica transitoria del Estado, siempre y cuando exista un acuerdo mutuo entre todos los agentes de la cadena. Todas estas acciones estratégicas conducirán a un desmonte gradual de la tabla de fletes.

Para reducir las asimetrías de información, el MIT diseñará e implementará el Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC), como parte del sistema RUNT y como mejora del manifiesto de carga electrónico. El RNDC complementará un mercado virtual (bolsas de carga) donde los generadores y las empresas formales transarán contratos, bajo un esquema de iniciativa privada que el Gobierno Nacional ayudará a promover. El RNDC y las bolsas de carga le permitirán a las empresas realizar una planificación operacional y optimizar la utilización de la capacidad de su flota de vehículos, en particular para los centros regionales de despacho de carga que iniciarán la transformación estructural del mercado. Los agentes de la cadena de abastecimiento alimentarán el RNDC, que acompañado de ayudas técnicas y tecnológicas, le permitirá al MIT construir el ICL.

En el transporte público terrestre automotor de pasajeros, el MIT evaluará los estudios y propuestas de reorganización de rutas y servicios, y constatará si la demanda actual de pasajeros ha tenido cambios importantes con respecto a los existentes en el momento que se adjudicaron los permisos originales de las rutas. A partir de este análisis, se propondrán mejoras al servicio acorde con las necesidades de movilidad actuales en todo el territorio nacional. Así mismo, se revisará la estructura y el nivel de las tarifas mínimas actuales para el transporte de pasajeros por carretera, y se evaluará la conveniencia de ajustarlas, asegurando una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (i) que refleje las mejores prácticas de empresas formales que cumplan con la formalización laboral integral y los demás principios de la política sectorial; y (ii) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. Se promoverá el desarrollo de observatorios de movilidad, que faciliten la construcción del Índice de Costos de transporte de pasajeros, para lo cual se podrá contar con la colaboración de Departamento Nacional de Estadísticas.-DANE.

Para promover la sana competencia en el transporte por carretera de pasajeros de media y larga distancia, el MIT ajustará la normatividad y reglamentación de las terminales de transporte, aumentando su cobertura, e introduciendo mecanismos novedosos para reducir las asimetrías de información del usuario sobre el nivel de servicio, incluyendo aprovechamiento de TIC y servicios web, entre otros. Los mecanismos incluirán el desarrollo de un índice sobre el confort, antigüedad y seguridad de los vehículos, cumplimiento de horarios y servicios de valor agregado de la empresa, los cuales deberán ser publicados en terminales y medios de difusión.

Se promoverá la descentralización de las competencias sobre la autorización de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera en rutas de influencia y de corta distancia, a través de los gobiernos departamentales y las áreas metropolitanas. Igualmente, el MIT apoyará acuerdos y convenios entre autoridades municipales, distritales y metropolitanas para la coordinación de la planeación, gestión e integración de los subsistemas de transporte de pasajeros.

Así mismo, se realizará control y vigilancia de la prestación del servicio interurbano de pasajeros de corta y media distancia, para que los mismos no compitan, ni presten el servicio urbano, en especial en aquellas ciudades que cuenten con sistemas de transporte tales como SITM y SETP. Para ello, se podrán establecer terminales de integración interurbana que mejoren la conectividad de la región, evaluando la posibilidad de contar con la participación de las sociedades de las terminales de cada ciudad y buscando integrar tarifariamente todos los servicios.

Se revisará la normatividad y reglamentación del servicio especial, con un tratamiento diferencial para cada modalidad, y en particular para el transporte escolar. El MIT, en coordinación con el Ministerio de Educación, evaluará la conveniencia de un programa de ayudas que garanticen el transporte escolar rural en zonas aisladas, que asegure condiciones mínimas de cobertura y seguridad para el transporte escolar. Se deberá asegurar la vinculación de vehículos accesibles para toda la población, incluida la población con movilidad reducida, y que cumplan con la vida útil definida en la ley.

El MIT, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía (MME), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y el DNP, desarrollarán una política de combustibles limpios para el sector transporte y de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia. La operación del transporte con vehículos a gas, eléctricos o híbridos permitirá reducir la volatilidad y la alta incidencia de los combustibles fósiles en la estructura de costos del transporte terrestre automotor.

Adicionalmente, la política de renovación de la oferta e innovación tecnológica de equipos (modernización) estará soportada por incentivos de mercado y la reglamentación de la vida útil según las disposiciones legales. Así mismo, el Gobierno Nacional diseñará y estructurará un programa nacional, con la participación del sector público y privado, para ofrecer facilidades y mecanismos expeditos para la desintegración física total de vehículos que presten servicio público o particular.

Para los modos férreo, fluvial, marítimo y aéreo, el MIT reanudará el Consejo Consultivo de Transporte¹⁷⁵, en el cual se analizará el marco normativo y regulatorio de los diferentes modos en aspectos relacionados con nivel de servicio, barreras de acceso, integración con los diferentes actores de la cadena logística de transporte, requerimientos para los tratados de libre comercio, la facilitación de las operaciones de transporte multimodal y otros temas que se consideren relevantes. De acuerdo con lo anterior, se buscará la estrategia para lograr un mejor desarrollo en la prestación del servicio público de transporte de carga y pasajeros en todos los modos.

La SPT inspeccionará, controlará y vigilará que las condiciones de habilitación de las empresas se mantengan en el tiempo, y en particular, que las empresas cumplan con el mandato legal de vincular formalmente su fuerza laboral con seguridad social integral para todos los trabajadores vinculados en la prestación del servicio en las diferentes modalidades.

El régimen de infracciones y sanciones deberá incluir incentivos para que las empresas de servicio público de transporte administren integralmente su flota y su recurso humano. La racionalidad y gradualidad de las infracciones deberá estar dada, en parte, ante la falta de garantías para que el

¹⁷⁵ Decreto 2172 de 1997, artículo 2, por medio del cual se reglamenta la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Transporte

servicio se preste en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad para los usuarios. En el caso particular del transporte por carretera, el fortalecimiento técnico e institucional de la SPT, soportado con el esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará e implantará para el aprovechamiento del sistema RUNT, permitirá el monitoreo permanente de la operación, mejorando sustancialmente el control de la ilegalidad en la prestación de servicios públicos de transporte garantizando la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado.

d) Infraestructura para la competitividad y la integración regional

La política de infraestructura de transporte estará enmarcada en procesos integrales de planificación con un nivel avanzado de los estudios técnicos para la toma de decisiones; en el desarrollo de programas que respondan y complementen las apuestas productivas y sectoriales; en la adopción de nuevos y mejores mecanismos de financiación; y en la integración y desarrollo regional.

En el proceso de planificación se considerará el ciclo del proyecto, que incluirá estudios de factibilidad, estructuración financiera, diseños de ingeniería y gestión ambiental, social y predial que permitan un adecuado esquema de asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Para financiar los estudios de pre-inversión de los proyectos, el Gobierno Nacional destinará un capital semilla que sumado a otro tipo de aportes generen la base para un mecanismo de autofinanciación de estructuración y desarrollo de proyectos, que alivien las restricciones de financiamiento dentro del Presupuesto General de la Nación.

Bajo estos principios, las grandes estrategias estarán encaminadas al: i) mejoramiento de las condiciones de accesibilidad favoreciendo la intermodalidad, a través de corredores de transporte viales, férreos y fluviales, ii) la consolidación de nodos de transferencia competitivos que mejoren las condiciones para el transporte de carga y pasajeros, y iii) la promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura.

Por otro lado, la innovación será parte del desarrollo y planificación del sector transporte. El MIT en coordinación con Colciencias y en el marco de un Programa Nacional de Innovación e Investigación en Transporte y Logística, promoverá proyectos aplicando nuevos métodos constructivos y tecnologías aplicadas en la construcción de redes de transporte.

En lo relacionado con el flujo y disponibilidad de información, se contará con procedimientos estándar para la consolidación del: i) Sistema Integrado de Información del Sector Transporte y ii) el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC). En este sentido, las entidades adscritas al Ministerio proveerán de manera sistemática la información actualizada que les compete y darán la sostenibilidad de dicho proceso, con aras de una mejor atención al ciudadano y el principio de buen gobierno.

e) Mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad

A continuación se expondrán las acciones para el desarrollo y fortalecimiento de cada uno de los modos de transporte.

1. Corredores viales

El mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial es un importante aporte al fortalecimiento de la competitividad, por lo cual se impulsará la consolidación de corredores que soportan carga de comercio exterior y que conectan los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y puntos fronterizos a través del programa Dobles Calzadas para la Prosperidad. En ese sentido, se dará prioridad a la terminación de proyectos, promoviendo la homogenización de la capacidad vial, y focalizando intervenciones en los corredores Bogotá – Buenaventura y Bogotá – Costa Atlántica.

Para esto, y considerando que el Gobierno Nacional tiene contratada la construcción de más de 2.000 km de carreteras de doble calzada, se adoptarán mecanismos para asegurar su eficaz ejecución y se implementarán acciones para contar de manera rápida con la infraestructura en servicio. En este sentido, se espera incrementar la construcción del número de kilómetros por año, aumentando la capacidad de los corredores troncales por donde se moviliza un 80% de la carga.

En esta misma línea, y con el propósito de mejorar la conectividad transversal de la configuración vial del país, el MIT a través del Invías, implementará el programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad, que articule los corredores troncales, facilite la conectividad y garantice la accesibilidad regional, con base en la revisión, culminación y experiencia adquirida en programas en desarrollo¹⁷⁶.

En relación con la conservación de la infraestructura, se aprecia que desde el punto de vista fiscal la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar en valor presente hasta 5 veces el costo de realizar un buen mantenimiento preventivo. Así mismo, para los usuarios, los mayores gastos en que incurrir en una vía en mal estado (tiempo de viaje, combustible, repuestos, etc.) son mayores que el aporte que se tendría que destinar para cubrir los gastos del mismo¹⁷⁷.

Teniendo en consideración lo anterior, el Gobierno Nacional fortalecerá los programas de rehabilitación y mantenimiento periódico y rutinario en la red vial nacional, duplicando el total de kilómetros bajo este esquema a cerca de 4.000 km. Para esto, el MIT evaluará nuevas alternativas y fuentes de financiación, promoverá asociaciones público privadas con visión de largo plazo, esquemas y contratos que respondan a niveles de servicio de la infraestructura, así como la posibilidad de instalar nuevas estaciones de peaje, ampliar la base de cobro del mismo a los usuarios de la infraestructura, promover las explotaciones colaterales en corredores concesionado así como la captura del aumento en el valor de los predios adyacentes en nuevos proyectos de transporte.

Con base en los anteriores lineamientos, el MIT en coordinación con sus entidades adscritas desarrollará los planes de expansión vial de acuerdo con los análisis de funcionalidad de la red existente, con el objetivo de establecer condiciones generales para el ordenamiento y desarrollo integral de la red vial nacional, basados en criterios técnicos, sociales y económicos asociados a la integración regional y a la competitividad. La incorporación o exclusión de vías específicas a los departamentos o municipios, deberá estar acompañada por la viabilidad financiera para que el ente responsable se encargue del mantenimiento y conservación de la infraestructura.

¹⁷⁶ Este programa contempla en su integridad la intervención de 19 de 38 corredores de la red vial nacional de acuerdo al documento Conpes 3536 de 2008

¹⁷⁷ Componente de Oferta de Infraestructura PMT 2010

Para la red vial terciaria, responsabilidad del Invías y de los entes territoriales, se implementará el programa “Caminos para la prosperidad” como un eje estructural de Gobierno a través del cual se dará apoyo técnico y apalancamiento financiero para la conservación de la red terciaria, buscando intervenir cerca de 75.000 km durante el cuatrienio. Con este programa, se espera mejorar las condiciones de accesibilidad de municipios en donde la salida de los productos agrícolas se convierte en un pilar base de su economía y se consolidarán esquemas de ejecución para fomentar la generación de empleo en las regiones. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional en aras de maximizar el alcance de la iniciativa, promoverá acuerdos para cofinanciación del programa con entes territoriales, agremiaciones y otros sectores productivos que como usuarios, estén interesados en un mejoramiento generalizado de la infraestructura regional.

De la misma manera, el gobierno impulsará estrategias de apoyo para el diseño y aplicación de metodologías de priorización¹⁷⁸ y de esquemas de financiación de los proyectos con impacto regional, en el marco del programa de Asistencia Técnica Crédito a Municipios y aprovechando la experiencia adquirida del “Plan Vial Regional”. El objetivo de las metodologías de priorización, será promover la eficiencia fiscal mediante la correcta inversión de recursos así como aumentar la sinergia entre las inversiones a nivel nacional con las regionales.

Mecanismos para la articulación regional y sectorial

Considerando que en los próximos años se adelantarán grandes inversiones no sólo en el sector transporte, sino en otros sectores estratégicos del país como la minería, la agricultura y los servicios públicos, que requieren infraestructuras modales de mayores especificaciones, se consolidarán acciones conjuntas que faciliten el desarrollo ordenado del sector y el territorio.

Para ello, el MIT, analizará la conveniencia de las iniciativas desde la perspectiva económica y social, definirá la viabilidad de proyectos y establecerá el ente o entidades que quedarían a cargo del mantenimiento y operación de tal manera que se garantice a futuro la sostenibilidad de los mismos.

En esta línea, el gobierno nacional:

1. En el marco de la ley 1228 y su decreto reglamentario 2976, se adelantará un proceso de concertación entre el Ministerio de Minas y Energía, el MAVDT y el Ministerio de las TIC, con el MIT, para consolidar una estrategia que defina la responsabilidad sectorial en el pago de los costos asociados al traslado de las redes de servicios públicos, en donde se adelanten nuevos desarrollos viales. Para esto, se tendrá en cuenta el costo remanente para recuperar la inversión por parte de los operadores de servicios públicos.
2. En cuanto a los proyectos que adelante el sector minero y de hidrocarburos, se diseñará un reglamento entre el MIT y el Ministerio de Minas y Energía, en donde se defina las condiciones para asignar a los inversionistas privados su responsabilidad en el mantenimiento y conservación de las vías afectadas por su accionar.
3. Para el desarrollo del sector agropecuario, el MIT en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, priorizará proyectos de impacto regional, que contribuyan a la reconversión del uso del suelo agrícola del país a través de la red de vías secundarias y terciarias.

¹⁷⁸ km de vía por cada 100.000 hab, km de vías por km² de área, estado de la red.

4. En el ámbito territorial, teniendo en cuenta la especulación del valor de los predios rurales y urbanos en donde se tiene prevista la construcción de infraestructura vial, se promoverá la expedición de una ley que facilite los procesos de expropiación de predios para los proyectos de interés nacional, y que responda a los valores comerciales que defina el mercado y los parámetros de valorización respectivos.
5. Para la gestión ambiental y social, se promoverán acuerdos interinstitucionales que faciliten la expedición de licencias ambientales con criterios de sostenibilidad y consultas previas con comunidades en términos de equidad.

Corredores férreos

Los corredores férreos se constituyen en ejes estratégicos para el transporte de carga, dada su eficiencia en la movilización de grandes volúmenes, y para el transporte de pasajeros, por la integración que genera en el contexto urbano-regional.

Por lo anterior, se incrementarán los kilómetros férreos en operación con la posibilidad de transferirlos a entes territoriales para su aprovechamiento. De manera articulada con el sector privado, se desarrollarán nuevos tramos que permitan fortalecer la conectividad de zonas de producción y nodos de transferencia con los puertos marítimos y fluviales, bajo estándares operacionales y de accesibilidad a la infraestructura que respondan a las necesidades de los potenciales usuarios. De esta manera, este modo se convertirá en una alternativa competitiva en costos. Por otra parte, se implementarán medidas para la recuperación de corredores férreos, rehabilitación parcial y posterior conservación de la red férrea inactiva a cargo del Inviás.

En cuanto a la movilización de pasajeros y de carga, se acompañará a las entidades territoriales en el desarrollo de los estudios para determinar la factibilidad de proyectos férreos que promuevan el desarrollo e integración regional.

Corredores fluviales

En el modo fluvial, se definirá la política nacional para impulsar el transporte de carga, la movilización de pasajeros en la red fluvial del país y promover la intermodalidad. Para esto, se adelantará el Plan Maestro de desarrollo de navegación fluvial y su accesibilidad terrestre para combinaciones intermodales. Esto incluirá un estudio de centros de transferencia, plataformas logísticas (existentes y potenciales) multimodales, y percepción del sector privado.

Adicionalmente, mediante mecanismos de cooperación internacional y en el marco de iniciativas de integración regional como IIRSA, se definirá a través de estudios, el potencial comercial de los ríos Magdalena, Putumayo y Meta, entre otros, con el fin de establecer las acciones que los consoliden como corredores alternativos de movilización.

En cuanto a las obras requeridas en la red fluvial nacional, se implementarán acciones para la adecuación, rehabilitación, construcción y mantenimiento de muelles, encausamiento de las vías navegables, además de la instalación, implementación y mantenimiento de señalización y balizaje. De la misma manera se promoverán sistemas de navegación satelital. Así mismo, el Gobierno Nacional evaluará mecanismos para incentivar la entrada de nuevos operadores fluviales, así como generar el entorno para el desarrollo de servicios fluviales y la entrada de flota.

Por otra parte, se promoverán acciones que generen sostenibilidad ambiental y mejores condiciones de navegación en el río Magdalena y el Canal del Dique así como controlar la sedimentación en las bahías de Barbacoas y Cartagena. Los recursos sectoriales del Presupuesto General de la Nación que son ejecutados a través de Cormagdalena, serán priorizados en la adecuación del canal navegable, y de la infraestructura portuaria, fomentando y orientando la utilización de esta vía fluvial como una alternativa competitiva de transporte. Adicional a esto, se buscará fortalecer la gestión y obtención de recursos de esta entidad, actualizando las tarifas por los diferentes conceptos reglamentados en la Ley 161 de 1994, con base en los inventarios elaborados por Cormagdalena¹⁷⁹ lo que le permitirá aumentar sus recursos de inversión.

El mantenimiento de ciénagas, y el desarrollo de obras para el control de inundación en la ribera del río, así como otras actividades de adecuación de tierras, saneamiento, producción minera y energética, se desarrollarán en coordinación con las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales, municipios, gobernaciones ribereñas y los Ministerios correspondientes. De esta manera, se garantizará que los recursos que sean transferidos por la Nación a los municipios ribereños sean ejecutados en proyectos contemplados en el Plan de Manejo de la Cuenca.

Por último, al igual que en el modo carretero, los corredores con vocación comercial que conforman la Red Fluvial Nacional deberán incorporarse en el modelo de Gerencia de Corredores aún cuando la operatividad del río se desarrolle por fases.

f) Consolidación de nodos de transferencia y mejoramiento de la gestión aérea y portuaria

Para fortalecer los principales nodos sobre los que confluyen flujos comerciales con alto impacto sobre el comercio exterior y la distribución interna de mercancías, se promoverá la diversificación en la oferta de infraestructura en diferentes modos y la consolidación de la existente, dado que se observa una concentración predominante en el modo carretero, que exige complementar, mejorar, ampliar e integrar la cobertura, la accesibilidad, la seguridad y la calidad con los demás modos de transporte.

Por otro lado, es necesario fomentar acuerdos internacionales para incrementar el transporte de pasajeros y carga en todos los modos de transporte, desde y hacia el país, con el objeto de dinamizar la economía nacional en beneficio del sector y capitalizar la localización geográfica de Colombia.

1. Infraestructura portuaria y actividades marítimas

A través de los puertos marítimos, en 2009 se movilizó el 63% de las exportaciones en dólares y el equivalente al 95% de la carga total de comercio exterior colombiano. Por otra parte, las inversiones que vienen desarrollando los grandes puertos del mundo exigen la puesta a punto de la infraestructura portuaria nacional. Desde el punto de vista geográfico, se aprecia que las inversiones en la ampliación del canal de Panamá implicarán un cambio en los parámetros logísticos mundiales y de transporte marítimo internacional, que representarán retos y oportunidades para los puertos en Colombia, en términos de prestación de servicios de valor

¹⁷⁹ Tarifas por prestación de servicios (por ejemplo, Sistema de Navegación Satelital), contribuciones, peajes, uso de orillas, fondeo de embarcaciones, entre otros.

agregado a líneas navieras, de atención a barcos de mayor capacidad y de generar economías de escala en fletes para la carga doméstica.

Dado lo anterior, se promoverá la adecuación de la infraestructura portuaria, y se buscará su eficiencia operativa, teniendo en cuenta las especificidades de instalaciones y servicios que requiere cada tipo de carga. Para esto, el Gobierno Nacional adelantará las siguientes acciones:

1. La ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación (Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, Tumaco y San Andrés). Para esto se evaluará entre otras fuentes de financiación la inversión privada, cargos a los usuarios por paso en los canales, y recursos públicos y privados provenientes de actores locales y regionales.
2. En coordinación con las Sociedades Portuarias Regionales, se hará seguimiento, actualización de los indicadores operativos e inversiones establecidas en los contratos de los puertos de uso público, para contar con los estándares internacionales que se requieren.
3. De manera conjunta con las entidades responsables en la facilitación de trámites para el comercio exterior como el MCIT, la DIAN y Policía Antinarcoóticos, se implementarán nuevas tecnologías para la inspección de la carga y se optimizarán los procesos respectivos de tal manera que generen mayor eficiencia portuaria.

De igual manera y con el propósito de mantener la eficiencia de los servicios en los puertos, se fomentará la iniciativa privada y la inversión extranjera en el sector. Para ello, se promoverá la actualización del Estatuto de Puertos Marítimos consagrado en la Ley 1ª de 1991, orientando los ajustes en i) la simplificación de trámites para la solicitud de concesiones, ii) la flexibilización de los plazos de las concesiones, respondiendo a criterios técnicos y a esquemas financieros acordes con el desarrollo de la industria, iii) la revisión del esquema de contraprestación portuaria procurando una justa participación del Estado en los beneficios económicos de la actividad portuaria, y iv) la ampliación del plazo de la formulación de planes estratégicos como el Plan de Expansión Portuaria, entre otros.

En este mismo sentido, en el marco del procedimiento de otorgamiento de las concesiones portuarias, se incorporará criterios de planificación como la accesibilidad, la pertinencia del proyecto en función de la demanda de servicios portuarios y la sostenibilidad ambiental. De la misma manera, el MIT con el apoyo del DNP y el MHCP definirá las condiciones para la reversión de las concesiones, de tal forma que se logre el máximo aprovechamiento de la infraestructura revertida.

Por último, teniendo en cuenta que los puertos ejercen una influencia directa en la economía, el empleo y el desarrollo de las comunidades vecinas, se hace necesario extender los beneficios de estos nodos de negocios a los ciudadanos menos favorecidos, que logre un efecto inductor de riqueza, solidaridad y estabilidad social. En este sentido, se buscará que las Sociedades Portuarias inicien, continúen y/o amplíen sus programas de ayuda e integración social a las comunidades más desfavorecidas de su entorno.

2. Infraestructura aeroportuaria y gestión del espacio aéreo

La infraestructura aeroportuaria con mayor movilización de pasajeros y carga está siendo intervenida para mejorar su nivel de servicio. Dado lo anterior, le corresponderá al Gobierno Nacional velar por el buen desempeño técnico, legal y financiero de los 8¹⁸⁰ contratos de concesión en marcha y los que en un futuro se celebren. Adicionalmente, implementará un programa para mejorar la infraestructura de 17 aeropuertos que representan una operación regular de pasajeros en las capitales de departamento y puntos estratégicos identificados por la Aerocivil. En los restante 32, se implementará un programa para mantener las condiciones básicas de operación. En aquellas regiones apartadas donde el transporte aéreo se presenta como la mejor alternativa de comunicación, se adelantarán las labores de mejoramiento y mantenimiento de los Aeropuertos Comunitarios.

Para atender el crecimiento del transporte aéreo, la Aeronáutica Civil modernizará la infraestructura aeronáutica como los sistemas de tecnología satelital y los sistemas de comunicación, navegación y vigilancia del espacio aéreo que se establecen en el Plan de Navegación Aérea¹⁸¹ (PNA COL). También, se buscará ampliar la cobertura nocturna de la operación de las terminales aéreas que sirvan de nodos de comercio y permitir el aterrizaje y despegue simultáneo en aeropuertos como El Dorado.

En cuanto a la gestión del espacio aéreo, el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) deberá ser actualizable y flexible para adaptarlo al entorno económico del sector aeronáutico y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales, con el propósito de incentivar aún más la competencia en el mercado nacional.

Se buscarán espacios para viabilizar la entrada de nuevos operadores, tomando en consideración la evolución del mercado aéreo, el comportamiento de los indicadores financieros de la industria, los niveles de ocupación, la concentración del mercado y los efectos del comportamiento de los precios del petróleo. A nivel internacional, se analizarán espacios para la entrada de nuevos operadores, fomentado la libre competencia de los mercados de pasajeros y carga.

Por último, se buscará mejorar la gestión en cobro y en el servicio de navegación aérea, con el fin de incrementar los ingresos en aspectos tales como: Sobrevuelos, servicios de protección al vuelo nacional e internacional, ayudas meteorológicas, publicaciones, autorización de obstáculos, entre otros.

3. Pasos de frontera

Durante el periodo 2010-2014 el Gobierno trabajará por el fortalecimiento de las relaciones binacionales, para lo cual atenderá el desarrollo de los proyectos de infraestructura en las zonas de integración fronteriza que sean consideradas de interés nacional. (Ver capítulo de Política Fronteriza).

Para el eficiente ejercicio del servicio y control migratorio sobre estos nodos, considerado como actividad esencial en las labores del Estado Colombiano, y en atención a los compromisos

¹⁸⁰ En total hay 18 aeropuertos concesionados

¹⁸¹ El PNA COL formula de manera detallada los requerimientos operacionales en el espacio aéreo colombiano, orientada por el Plan Mundial de Navegación Aérea de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI, (Fuente: PNA. Aerocivil)

adquiridos en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia, se requiere contar con la planta física adecuada para desarrollar esta actividad en puertos internacionales aéreos, terrestres, marítimos y fluviales; por lo cual, en desarrollo de los proyectos ejecutados directamente por el MIT o en los concesionados a los particulares, se debe garantizar la disponibilidad de esta infraestructura.

g) Promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura

El Gobierno Nacional revisará la normatividad vigente que enmarca los mecanismos de vinculación del sector privado para el desarrollo de infraestructura pública, adelantando las acciones que desde la perspectiva normativa y presupuestal deban aplicarse para crear un nuevo marco atractivo, estable y claro, rector de los procesos y procedimientos de selección y contratación de inversionistas privados.

Para el país será una prioridad el desarrollo del Mercado de Capitales local y la participación de los inversionistas institucionales para el financiamiento de las necesidades de infraestructura. Para ello, el Gobierno Nacional definirá mecanismos para la adecuada asignación de riesgos y una definición del alcance de los mismos, y fomentará mecanismos de pago de largo plazo asociados a contratos que se orienten a la prestación de servicios de calidad para los usuarios de la infraestructura.

El Gobierno Nacional, en aras de fortalecer e incentivar la participación privada en el desarrollo de proyectos viales, ha logrado avances importantes en el diseño de los contratos de concesión. Sobre la base de estos avances y lecciones aprendidas, se evolucionará hacia una nueva generación de concesiones viales en Colombia, para la que entre otros aspectos: i) se analice la viabilidad de adoptar el Valor Presente Neto de los Ingresos[1] como mecanismo de adjudicación principal de los proyectos; ii) se garantice contar con estudios técnicos que permitan minimizar la incertidumbre en la ejecución de los proyectos; iii) se establezcan esquemas de pago que favorezcan los incentivos del inversionista privado para la adecuada ejecución de sus responsabilidades en las distintas etapas del contrato y estimulen la financiación de las inversiones privadas a través del mercado de capitales; v) se aproveche la capacidad de innovación y gestión por parte del sector privado; y vi) se minimice la volatilidad del presupuesto público orientado al desarrollo de los proyectos.

El Gobierno Nacional trabajará sobre políticas tendientes a maximizar los beneficios de la Nación y a asegurar el adecuado mantenimiento y operación de la infraestructura, así como la complementación de obras necesarias en aquellos contratos de concesión que reviertan al Estado, de igual manera se fomentarán las estrategias que faciliten la movilidad urbana, por ejemplo a partir de autopistas urbanas con estrategias como peajes electrónicos, para ello el Gobierno Nacional facilitará las condiciones para el desarrollo de estos proyectos.

Para ello, se analizarán entre otros, previo a la finalización de los contratos de concesión vigente: i) los requerimientos de nuevas inversiones y las necesidades en materia de operación y mantenimiento inherentes a la infraestructura para la prestación de un adecuado servicio a sus

usuarios, ii) el método más apropiado de provisión de la infraestructura nueva y el mantenimiento y operación de la existente, y iii) las fuentes de financiamiento.

Metas¹⁸²

PROGRAMA	NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	LINEA BASE	META CUATRIENIO
Concesiones aeroportuarias	Aeropuertos con mejoras en el nivel de servicio.	Número	0	4 aeropuertos en Nivel de Servicio IATA "D"
		Número	2: en Nivel de Servicio IATA "B"	3 aeropuertos en Nivel de Servicio IATA "C"
		Número	4: en Nivel de Servicio IATA "C"	3 aeropuertos en Nivel de Servicio IATA "B"
	Incremento de pasajeros movilizados por el modo aéreo	Pasajeros	23.353.337	26.155.737
	Incremento de carga movilizada por el modo aéreo (ton.)	Toneladas	1.475.638	1.652.715

PROGRAMA	NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	LINEA BASE	META CUATRIENIO
Pasos de frontera	Estudios y diseños elaborados	Estudios	0	3
	CENAF mantenidos	Número	2	2
	CENAF/CEBAF Construido	Número	2	1
Programa de reposición vehicular	Reconocimientos Económicos entregados para la renovación del Parque Automotor	Número	4344	3297

PROGRAMA	NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	LINEA BASE	META CUATRIENIO
Mantenimiento del Canal Navegable del Río Magdalena	Kilómetros De Río Mantenidos/año (calado 4,5 ft)	Kilómetros	256	256
	Kilómetros De Río Mantenidos/año (calado 6 ft)	Kilómetros	655	655
	Kilómetros De Río Mantenidos/año (calado 22 ft)	Kilómetros	22	22
	Carga movilizada por la red fluvial	Toneladas	2.383.780	3.000.000
Construcción, rehabilitación, adecuación y modernización de instalaciones y facilidades portuarias	Muelles Construidos	Número	1	3
	Muelles Adecuados y/o Rehabilitados	Número	1	6
	Transporte de Pasajeros por el Río Magdalena	Número	1.324.351	1.600.000
Diseño y construcción de las obras del sistema de acondicionamiento ambiental y de navegación del canal del dique fase 1 - nacional.	Kilómetros De Río Mantenidos	Kilómetros	115	115
	Carga movilizada por la red fluvial	Toneladas	761.668	958.563

¹⁸² Es el valor presente de los ingresos correspondientes a los aportes públicos y a los recaudos de peajes solicitado por el concesionario y que una vez alcanzado implica la terminación del contrato de concesión. Respecto al esquema de Ingreso Esperado balancea mejor el riesgo de demanda asumido por el privado, en la medida en que eventuales caídas de tráfico son compensadas a través de un mayor plazo de explotación a una tasa que compensa no sólo el valor del dinero en el tiempo sino el costo estimado de las fuentes de financiamiento del concesionario.

PROGRAMA	NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	LINEA BASE	META CUATRIENIO
Corredores Prioritarios Para La Prosperidad	Kilómetros de red vial nacional pavimentados	Kilómetros	63	596
	Metros lineales de túneles construidos	Metros	100	7010
	Kilómetros de red vial construidos en doble calzada	Kilómetros	0	10,5
	Viaductos (Puentes) en la red vial primaria construidos	Número	1	27
Mantenimiento, mejoramiento y conservación de vías, Caminos de Prosperidad.	Kilómetros de Mantenimiento Rutinario de la red terciaria (anual)	Kilómetros	0	75000
	Empleos directos generados anuales de mano de obra no calificada.	Número	0	25000
Mantenimiento Integral De Vías.	Kilómetros rehabilitados de la red vial nacional.	Kilómetros	0	60
	Kilómetros de la red vial nacional atendidos con mantenimiento periódico.	Kilómetros	0	200
	Kilómetros de la red vial nacional con mantenimiento rutinario y gestión vial.	Kilómetros	0	600
Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Marítima	Mantenimiento y profundización canales de acceso.	Número	0	4
Mejoramiento y Mantenimiento Red Fluvial	Obras de protección y adecuación fluviales.	Número	0	6
Construcción De Grandes Proyectos De Conectividad.	Kilómetros de red vial construidos a nivel de pavimento.	Kilómetros	2,9	24,3
	Metros lineales de túneles construidos.	Metros	1.560	9.997
	Kilómetros de red vial construidos en segunda calzada.	Kilómetros	0	18,6
	Viaductos en la red vial primaria construidos.	Kilómetros	5	38,0
	Puentes en la red vial primaria construidos.	Kilómetros	0	14
Mantenimiento De La Red Férrea	Operación de pasos a nivel en vías férreas.	Número	0	13
Construcción de Infraestructura Binacional.	Puentes en zonas de frontera construidos.	Número	0	3
Seguridad Vial	Equipos de apoyo para garantizar la seguridad vial.	Número	350	332
Estudios y Apoyo Técnico	Estudios terminados intermodales	Número	0	34
Mantenimiento De La Red Vial Nacional	Kilómetros de red vial nacional intervenidos con mantenimiento periódico .	Kilómetros	0	3300

PROGRAMA	NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	LINEA BASE	META CUATRIENIO
Mecanismos de estructuración y evaluación de asociaciones público privadas	Concesiones adjudicadas a la fecha para la operación, mantenimiento y/o construcción de puertos	Concesiones	57	65
	Concesiones adjudicadas a la fecha para la operación, mantenimiento y/o construcción de vías primarias	Concesiones	25	27
	Concesiones adjudicadas a la fecha para la operación, mantenimiento y/o construcción de vías férreas	Concesiones	2	3
Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores viales por concesión.	Kilómetros de dobles calzadas nacionales	Kilómetros	884	950
	Kilómetros de la red vial concesionada en operación	Kilómetros	5110	6638
Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores férreos por concesión.	Toneladas de carga transportada en red férrea concesionada	Toneladas	110.762.019	144.000.000
	Kilómetros de red férrea concesionada en operación	Kilómetros	906	1154
Infraestructura portuaria y actividades marítimas	Toneladas de carga transportada en puertos concesionada	Toneladas	416.734.629	482.027.511

4. Desarrollo minero y expansión energética

El desarrollo y dinamismo del sector minero energético mostrado durante la última década, ha sido el resultado de transformaciones sectoriales realizadas por la prospectividad y potencialidad en términos de recursos, y por la estabilidad en los marcos normativos y regulatorios. Es así como la participación del sector en el Producto Interno Bruto pasó del 7.1% en el 2006 al 7.5% en el 2009¹⁸³. Así mismo la inversión extranjera directa pasó de USD 3.637 a USD4.637¹⁸⁴ MM en el mismo periodo, teniendo un efecto incremental en las exportaciones, las cuales pasaron de USD 13.145 a 19.677¹⁸⁵ MM de 2006 a 2009.

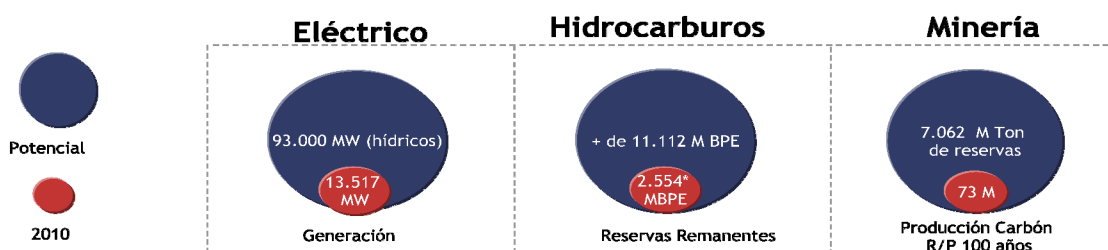
Estas cifras pueden incrementar si se aprovecha el potencial que tiene el país en los subsectores de energía eléctrica, hidrocarburos, y minería. La gráfica 1 muestra el potencial energético estimado, sin contar con los posibles usos de fuentes no convencionales de energía como la eólica, solar y geotérmica.

¹⁸³ Fuente DANE

¹⁸⁴ Fuente Banco de la República

¹⁸⁵ Fuente Banco de la República

Figura III–25. Potencial Energético del País



Fuente información MINMINAS-UPME-ANH Elaboración DNP.

Los 93.000 MW de potencial hídrico en generación no consideran restricciones ambientales.

* Corresponden a las reservas remanentes de crudo (1.776MBPE) y gas (778MBPE).

Considerando estas perspectivas y que el sector sea definido como una locomotora de crecimiento, el Gobierno debe enfocarse en asegurar el abastecimiento energético en el mediano y largo plazo, cerciorándose que los usuarios tengan acceso a las fuentes de energía, y se exploten los recursos de manera tal que maximicen su contribución al desarrollo sostenible del sector. Esto sólo será posible si se mantienen las políticas que le han permitido al sector crecer y expandirse, se hacen ajustes al marco regulatorio que promuevan proyectos de ampliación de la oferta y se garantiza que el marco institucional del sector pueda impulsar, controlar, y regular la actividad energética. Así se podrían garantizar los recursos económicos necesarios para halar otros vagones que dependen del aporte del sector.

El sector eléctrico ha logrado posicionarse como un sector de talla mundial gracias a las reformas legales que permitieron su desarrollo como un mercado organizado y a la participación cada vez mayor del sector privado en los diferentes segmentos de la cadena. Los esquemas regulatorios han permitido la expansión de la infraestructura del sector; la subasta del cargo por confiabilidad del 2008, permitió asegurar la adición, durante el periodo de 2012 a 2018, de 3.421 MW de nueva capacidad de generación; en transmisión, el esquema de convocatorias ha permitido la expansión del sistema de redes, propiciando el aumento en la cobertura, la confiabilidad, y la continuidad en el servicio, bajo criterios de eficiencia y de remuneración adecuada a los inversionistas que participan en el sector. Es así como en los últimos cuatro años se lograron comprometer inversiones por USD 344 MM en proyectos de trasmisión, y alcanzar una cobertura del 95% en el Sistema Interconectado Nacional.

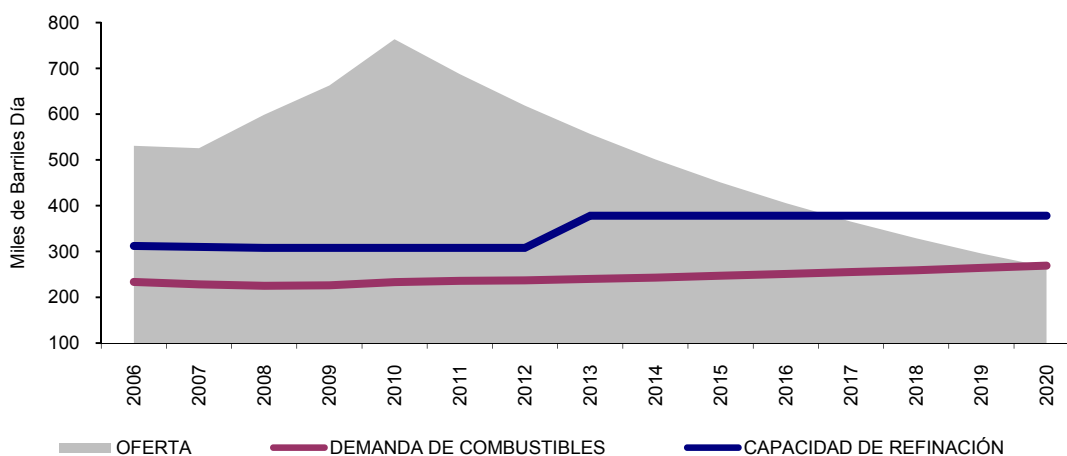
No obstante lo anterior, el sector afrontó en 2009 una situación en el que el nivel de aportes hídricos estuvo por debajo de los promedios históricos, generando un descenso acelerado en los niveles de embalse en el segundo semestre del mismo, año, originado por fenómeno del Niño. Esta situación fue controlada por las medidas adicionales que forzaron la utilización de la generación térmica del país. Por esta razón, las principales estrategias de la política sectorial están enfocadas en fortalecer el mercado de energía mayorista y analizar el esquema del cargo por confiabilidad asegurando el suministro eléctrico en situaciones de hidrología extrema, sin la intervención discrecional del Gobierno. Durante el presente cuatrienio se debe consolidar el sector como eje de desarrollo, garantizando su sostenibilidad y expansión en el largo plazo.

Igualmente, el sector de hidrocarburos ha crecido considerablemente en los últimos cuatro años gracias a reformas como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH en el año 2003 la cual separó los roles de administración del recurso de las actividades comerciales e industriales de Ecopetrol, la extensión de los contratos de asociación hasta el final de su vida útil, la liberación

de las exportaciones de gas y la creación de un esquema contractual atractivo a nivel internacional.

Lo anterior se refleja en el aumento de indicadores sectoriales. Por citar sólo algunos de los más relevantes, en el último cuatrienio se suscribieron 229 contratos de exploración y producción, y TEAS¹⁸⁶, la sísmica aumentó de 48.624 km² equivalentes entre 2002 y 2006 a 64.808 km² equivalentes entre 2006 y 2010, y se logró aumentar la producción de 529.000 BPD¹⁸⁷ en 2006 a los 772.000 BPD promedio año en 2010. Este incremento en la actividad, ha permitido continuar alejando el fantasma de la pérdida de la autosuficiencia petrolera, incorporando reservas por 1.381 Mbbl¹⁸⁸ en los últimos 4 años, y mostrando perspectivas frente a la actividad que permiten ser autosuficientes hasta el año 2020 (figura III-26).

Figura III-26. Autosuficiencia Petrolera del País



Fuente Ministerio de Minas y Energía - ANH

Estos avances en materia petrolera deben consolidarse. Por lo tanto es preciso continuar fortaleciendo el esquema de incentivos a la inversión privada, mejorando y profundizando los desarrollos regulatorios en los segmentos de transporte de crudo y derivados, almacenamiento, distribución, y comercialización de combustibles, los cuales garanticen el abastecimiento de manera continua y confiable a los usuarios finales.

En cuanto al gas combustible, se presentó una situación totalmente contraria, respecto al desarrollo del gas licuado de petróleo-GLP y el gas natural. Mediante el desarrollo de un marco regulatorio orientado a un esquema de “marcas” para la prestación del servicio del gas licuado de petróleo-GLP, se pudo vislumbrar una organización industrial que llevó al sector a ser atractivo para el inversionista, y por ende, a prestar un servicio de calidad, seguridad, y confiabilidad para los usuarios. Conforme a este panorama, es necesario consolidar el esquema de marcas para la distribución y comercialización del GLP.

Por el contrario, el gas natural sufrió un racionamiento durante la ocurrencia del fenómeno del Niño, y se estableció la intervención estatal para asignar el gas natural a los sectores prioritarios de

¹⁸⁶ Contratos de Asistencia Técnica por sus siglas en inglés.

¹⁸⁷ Barriles por día calendario

¹⁸⁸ Millones de barriles

consumo, principalmente del interior del país, donde se tenía una escasez del producto, exacerbada por restricciones en la capacidad de transporte. Este evento debe ser objeto de reflexión y análisis para las entidades gubernamentales, con el propósito de ajustar los lineamientos de política, regulación, vigilancia y control, para poder posicionarlo nuevamente como un sector sólido y confiable.

Entre tanto el sector minero, pese a estar rezagado comparativamente en términos de institucionalidad, formalización, y consolidación industrial, ha atraído inversión en niveles elevados y consistentes en los últimos años. La inversión extranjera directa en el sector aumentó en un 74% pasando de USD 1.783 en 2006 a 3.094 MM en 2009. Gracias a esto, hoy en día el sector minero ocupa el segundo renglón en las exportaciones, las cuales ascendieron a USD 8.154 MM siendo el carbón, el ferroníquel y el oro los principales productos.

En los últimos 4 años, el Gobierno se enfocó en realizar una serie de ajustes al Código de Minas del año 2001, de los cuales pueden destacarse la disminución en los plazos de prórroga de la concesión minera pasando de 30 a 20 años, la inclusión de procesos de selección objetiva para la entrega de áreas y el nuevo plazo para la legalización de minería tradicional. Adicionalmente, se aumentó el conocimiento del subsuelo realizando 27.000 km en promedio por año, alcanzando una cobertura del 51% del país en geología básica, 34% en geoquímica y 6,27% en geofísica en escalas 1:100.000, siendo éste un insumo esencial para que los inversionistas se interesen en las áreas estudiadas.

Considerando éste panorama, se requiere adelantar una serie de reformas para consolidar y materializar las inversiones en el sector, y así posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial y dar a conocer su potencial. En este sentido, es primordial focalizar los esfuerzos en configurar una institucionalidad que sea capaz de responder a esta gran demanda, sin desconocer la problemática existente en diferentes niveles de la cadena productiva. De la misma manera, es prioritario eliminar la extracción ilegal de minerales, la cual ha producido una mala percepción de la sociedad colombiana hacia el sector minero, debido a los daños causados al medio ambiente y a la sociedad.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados y para poder consolidar el sector como un motor para el desarrollo económico, es preciso mantener una interrelación con otros sectores para eliminar posibles cuellos de botella. Dentro de estos aspectos, es primordial establecer canales de comunicación fluidos con el sector ambiental y mejorar el manejo con comunidades en áreas de influencia de los proyectos en las fases de diseño, desarrollo, y operación. Adicionalmente, es necesario generar espacios de coordinación con el Ministerio de Transporte para poder identificar las necesidades de infraestructura; y en este sentido, pensar en el posible desarrollo de esquemas de participación privada. Otro aspecto relevante es formar capital humano en los niveles técnicos y profesionales, para atender la demanda en el desarrollo y la operación de los proyectos.

a) Fortalecimiento, consolidación y expansión del sector eléctrico

1. Ajuste Institucional del Sector Eléctrico

Con el propósito de potenciar el aprovechamiento óptimo y sostenible de los distintos recursos de generación, administrar de manera eficiente las oportunidades de inversión con que cuenta el país, y fomentar la competitividad del sector eléctrico como sector de talla mundial, el Gobierno Nacional impulsará una reforma institucional donde se definan los responsables idóneos de las funciones de definición de política, planeamiento, ejecución de proyectos, estructuración de subastas, y el manejo de Fondos Especiales.

Así mismo, fortalecer el rol regulatorio con el propósito de transmitir confianza a los distintos agentes de la cadena, revisando los procesos y estableciendo los mecanismos para mejorar la transparencia, diligencia, y consulta.

2. Mercado de Energía Transparente

Para consolidar el sector eléctrico como eje de desarrollo productivo, será una prioridad fortalecer el mercado de energía bajo criterios de transparencia, y mediante una operación independiente y eficiente. En este sentido, el Gobierno Nacional: i) promoverá la consolidación de un sistema de información integral, transparente, neutral, y oportuno, que sea robusto y que procure la concordancia entre las distintas fuentes, a lo largo de la cadena. Dentro de esta estrategia, también se incluye impulsar las medidas necesarias para que este sistema contenga un módulo sobre contabilidad regulatoria que compile la información clave para desarrollar metodologías tarifarias; ii) emitirá las reglamentaciones pertinentes para promover la transparencia en la operación, administración, y despacho del Mercado de Energía Mayorista-MEM, estudiando la pertinencia de reformas que consideren un cambio en la propiedad y control del operador y la separación de las actividades del Centro Nacional de Despacho y la administración de cuentas; iii) promoverá en conjunto con los agentes del mercado la creación de instancias y mecanismos de auto regulación; y iv) no introducirá contribuciones o impuestos a las transacciones realizadas en el MEM, adicionales a los ya existentes, buscando eficiencia en la asignación de los recursos.

3. Cadena Productiva para el Crecimiento

A lo largo de la cadena del sector eléctrico, es necesario adelantar una serie de estrategias de política y ajustes regulatorios que permitan mejorar su operación, garantizando la confiabilidad y calidad en la prestación del servicio público de energía eléctrica. En cuanto a la actividad de generación, es preciso considerar que el actual esquema de cargo por confiabilidad ha logrado definir el balance del portafolio de generación entre tecnologías, basado en criterios de eficiencia económica y considerando condiciones hidrológicas críticas para la asignación de energía en firme.

Por lo tanto, las entidades del Gobierno Nacional unirán esfuerzos para fortalecer la confianza de los inversionistas y los usuarios en este esquema, como vehículo para garantizar la confiabilidad. Adicionalmente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG realizará las mejoras que se requieran para incorporar las experiencias en el funcionamiento del mismo, derivadas de la experiencias de la subasta y el fenómeno del Niño 2009-2010, para asegurar la confiabilidad física del servicio procurando minimizar los costos de generación cobrados a los usuarios finales,

manteniendo la competencia por costos independiente de la tecnología de generación y mediante un mecanismo de formación eficiente de precios.

Con relación a la transmisión de energía, el Gobierno Nacional impulsará medidas para incorporar criterios de confiabilidad y reducir las pérdidas técnicas en el desarrollo del Sistema de Transmisión Nacional y los Sistemas de Transmisión Regional. Así mismo, establecerá los mecanismos de coordinación con las autoridades locales, para que los Planes de Ordenamiento Territorial permitan el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de los sistemas de transmisión, especialmente en áreas urbanas. Finalmente, continuará promoviendo el desarrollo de Interconexiones Internacionales de Electricidad que sirvan para consolidar la industria de energía eléctrica como un sector exportador de talla mundial, a través de la búsqueda y concertación de esquemas que potencien el intercambio bajo criterios de eficiencia y beneficio para el mercado, sin perjudicar a los usuarios nacionales.

Gracias a los esfuerzos del Gobierno Nacional, en los últimos dos cuatrienios la mayoría de las empresas públicas de distribución de energía han logrado sanear sus finanzas y mejorar su gestión administrativa. Sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo la institucionalidad y el carácter empresarial de esta actividad, por lo que para el Gobierno Nacional será una prioridad, consolidar las prácticas de Buen Gobierno Corporativo y continuar con la vinculación de inversionistas estratégicos en las empresas de distribución.

En cuanto a aspectos regulatorios en la actividad de distribución, el Ministerio de Minas y Energía conjuntamente con la CREG deberán: i) evaluar la pertinencia de continuar aplicando el esquema de tarifa única en la áreas de distribución – ADD y establecer para estas un mecanismo de liquidación neutro y transparente; ii) Dar a las empresas herramientas para desincentivar la ocurrencia de anomalías en los aparatos de medición de consumo de los usuarios, en concordancia con el programa de normalización de redes y la regulación existente. En este sentido, es importante dar a las empresas la posibilidad de que dentro del contrato de condiciones uniformes se incluyan sanciones pecuniarias para aquellos usuarios que incurran en conductas fraudulentas y permitir el cobro de intereses comerciales para incentivar el pago oportuno de las facturas. Desde luego, los procesos administrativos para la imposición de estas sanciones pecuniarias deberán ser en todo momento respetuosos del debido proceso y serán sujeto de los recursos de la vía gubernativa. La CREG estudiará y definirá qué tipo de anomalías pueden considerarse como fraudulentas y la metodología para establecer los montos de las sanciones de acuerdo con la gravedad de cada tipo de conducta, así como el costo de la energía a recuperar; y iii) considerar dentro de las próximas metodologías tarifarias, el desarrollo de sistemas de distribución con tecnologías que propicien un papel activo de la demanda¹⁸⁹ y permitan prestar servicios con valor agregado, como las redes inteligentes y la generación distribuida.

En cuanto a la comercialización de energía, se establece como propósito asegurar la adecuada prestación del servicio a los usuarios finales y evitar pérdidas económicas a los agentes que participan del mercado mayorista. Para lograrlo, el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias con el objetivo de procurar la solidez financiera e idoneidad de los prestadores del servicio público domiciliario de comercialización de energía eléctrica. Por lo tanto, se revisará la reglamentación actual sobre la participación de los comercializadores en el MEM y se establecerán mecanismos que limiten el nivel de exposición a bolsa de estos agentes, condicionando el respaldo

¹⁸⁹ En particular la demanda no regulada.

que pueden dar al mercado con su capital o garantías financieras idóneas. Igualmente, la CREG explorará esquemas alternativos basados en criterios de eficiencia para la prestación del servicio de comercialización de energía que estimulen una mayor competencia¹⁹⁰ y promuevan el desarrollo de este mercado.

4. Energía para el desarrollo de las Población más vulnerable

La destinación de los recursos de los Fondos Especiales del Ministerio de Minas y Energía dirigidos a mejorar la cobertura y calidad del servicio a la población más vulnerable, se realizará bajo criterios que promuevan la equidad regional y la política del Gobierno en el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Así mismo, el Gobierno Nacional trabajará en la implementación de esquemas que permitan la prestación de los servicios de manera sostenible financieramente a los usuarios más pobres.

Los planes de desarrollo expedidos para los dos cuatrienios anteriores plantearon la creación y ampliación de fondos especiales con el propósito de resolver los problemas de informalidad e ilegalidad en la prestación del servicio de energía eléctrica. A pesar de las mejoras en los niveles de pérdidas en el Sistema Interconectado Nacional-SIN y de los procesos de normalización de barrios subnormales con recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas-PRONE, los problemas de subnormalidad y de pérdidas de energía persisten. Por esta razón, es necesario replantear la estrategia para atacar los problemas mencionados y entrar en una nueva etapa para los esquemas diferenciales de prestación del servicio.

Durante el presente cuatrienio, se reglamentarán los mecanismos que permitan eliminar de manera gradual los esquemas diferenciales del servicio en los que se esté presentando comportamientos oportunistas. En este sentido, y considerando que el Ministerio de Minas y Energía a través del decreto 387 de 2007 dio los lineamientos para incentivar la implementación de planes de reducción de pérdidas de energía eléctrica de corto, mediano, y largo plazo, se debe:

- i) estudiar la posibilidad de poner en cabeza de los Operadores de Red la medición de la energía a facturar;
- ii) reglamentar la eliminación gradual de la medición y facturación comunitaria, e impulsar la medición centralizada, los esquemas prepago, y las redes anti fraude en las Zonas Especiales;
- iii) eliminar de manera gradual el Fondo de Energía Social – FOES en un periodo no mayor a cuatro años, en vista que dicho beneficio no genera en los usuarios un incentivo a normalizarse, no reduce las pérdidas, y disuade a las empresas de realizar esfuerzos en la normalización de redes;
- iv) destinar los recursos de las rentas de congestión que actualmente financian al FOES, a fortalecer el PRONE; y
- v) considerar la posibilidad de permitir un cruce de cuentas de la cartera de los usuarios de los barrios subnormales contra los activos de los proyectos ejecutados a través del PRONE.

En lo referente a las Zonas No Interconectadas, a pesar de los esfuerzos del Instituto para la Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas-IPSE y los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas-FAZNI y los subsidios por menores tarifas, la cobertura y continuidad del servicio es baja.

Por lo tanto el Gobierno Nacional dará los incentivos para que la gestión de las empresas prestadoras del servicio de energía en las ZNI obedezca a criterios de carácter empresarial,

¹⁹⁰ En particular la demanda no regulada.

buscando el aumento en la cobertura y el mejoramiento en la calidad. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía se enfocará en: i) desarrollar esquemas de áreas de servicio exclusivo, donde las condiciones del mercado lo permitan; ii) priorizar la generación basada en energías renovables, en concordancia con las políticas de uso limpio y eficiente de la energía, y los planes de expansión de generación para ZNI; iii) priorizar la inversión en aquellas áreas enmarcadas en el Plan Nacional de Consolidación Territorial; y iv) adelantar los proyectos de interconexión de áreas de las ZNI al SIN, que sean económica y financieramente viables, utilizando los recursos del FAZNI.

Con el propósito de poder generar una diferenciación en materia de políticas para atacar las problemáticas particulares que se presentan en las diferentes regiones planteadas en este documento, el Gobierno Nacional, creará una serie de mecanismos al interior de los Fondos administrados (Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas-FAER, FAZNI y PRONE) para que se asignen los recursos bajo un esquema de participación por demanda que además asegure la asignación en las regiones de mayor problemática.

b) Actividad exploratoria de hidrocarburos y confiabilidad en los sistemas, con aprovechamiento sostenible de los recursos

1. Fortalecimiento institucional.

Para avanzar en la consolidación de un modelo institucional competitivo para el sector, el Ministerio de Minas y Energía analizará y propondrá la reasignación de funciones, tales como la definición de política, regulación, y fiscalización en el sector de hidrocarburos entre sus entidades adscritas. Enfocándose principalmente en establecer las herramientas necesarias para la definición de políticas mediante: i) el fortalecimiento de los sistemas de Información tales como el SICOM¹⁹¹, SIGH¹⁹², y la creación de un sistema de información de transporte; y ii) la consolidación del área técnica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH permitiendo una reacción oportuna al crecimiento del sector y su participación en los temas de exploración y producción de gas. Lo anterior, considerando la posibilidad de realizarlo bajo esquemas de tercerización, los cuales sean remunerados por parte de los agentes.

Así mismo, se fortalecerá el marco institucional en el sector de gas natural, para un mejor desempeño y coordinación entre los agentes, lo que exige: i) contar con un nuevo agente responsable de la gestión técnica del sistema nacional de transporte de gas natural, velando por la continuidad y seguridad del suministro en el corto y mediano plazo y la coordinación con el sector eléctrico; y ii) ajustar el rol que desempeña actualmente el Consejo Nacional de Operación de gas-CNO, para que desarrolle los acuerdos operativos y protocolos que se requieran para nivelar el sector, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.

Por otro lado, el Gobierno Nacional determinará la viabilidad desde el punto de vista técnico, jurídico, y económico de crear un ente regulador de tarifas de la cadena de combustibles líquidos derivados, biocombustibles, y gas natural vehicular-GNV, y crear otro ente que vigile y controle la cadena de combustibles. Estas funciones de regulación y control podrán ser realizadas por

¹⁹¹ Sistema de Información de la cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo

¹⁹² Sistemas de Información Geográfica para el Sector de Hidrocarburos

entidades nuevas o utilizar la estructura institucional de las existentes. El ente regulador se encargaría de tomar las decisiones respectivas frente a la formación de precios y de tarifas de la cadena del downstream de los combustibles líquidos, los biocombustibles, y el GNV, de una manera técnica, imparcial, y transparente, evaluando las medidas adoptadas y corrigiéndolas según los resultados evidenciados. Por su parte, otro ente se encargaría de la vigilancia y control sobre los agentes en cuanto al cumplimiento de reglamentación regulatoria y técnica. Para garantizar su establecimiento y funcionamiento, el Gobierno Nacional podrá crear un margen dentro de la estructura de los precios de los combustibles.

2. Aprovechamiento de los Recursos Hidrocarburíferos.

Es fundamental mantener las condiciones económicas, la seguridad física, y las reglas vigentes en materia contractual. Esto, con el propósito de consolidar la inversión que está llegando al sector, y de esta manera alcanzar las metas trazadas para el cuatrienio. Así mismo, es necesario ampliar el nivel de conocimiento del subsuelo especialmente en aquellas cuencas no exploradas, para conocer su potencial y poderlas entregar a los inversionistas bajo esquemas competitivos. Dentro del cumplimiento de sus funciones, la ANH ha avanzado satisfactoriamente en la adjudicación de bloques tanto para exploración como producción, lo cual refleja una asignación eficiente del recurso. Por último, es necesario evaluar las normativas de seguridad industrial y desarrollar aquellas que las complementen.

Es necesario identificar y materializar el potencial en yacimientos no convencionales, considerando aspectos ambientales y promoviendo la maximización de la explotación del recurso, en concordancia con la situación de abastecimiento energético del país. Para ello, el Gobierno Nacional contratará los estudios necesarios para establecer un modelo contractual y la elaboración de la reglamentación técnica necesaria para la exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos, entre éstos, el de gas metano asociado al carbón.

En cuanto al gas natural, el Gobierno Nacional establecerá lineamientos de política centrados en el aseguramiento del abastecimiento en el mediano plazo y la confiabilidad de la prestación del servicio. Para ello, debe seguir dos estrategias: i) profundizar en la promoción de la actividad exploratoria mediante la libertad de las exportaciones basada en criterios técnicos y transparentes que tengan en cuenta el abastecimiento interno; y ii) crear un esquema que permita importar la confiabilidad en el abastecimiento, bajo el mecanismo más eficiente desde el punto de vista técnico y económico.

3. Garantizar la expansión y acceso a la infraestructura.

Si bien, el aprovechamiento del recurso de una manera eficiente y sostenible es muy importante en la cadena de producción, se debe garantizar el acceso a la infraestructura de transporte mediante la ampliación de la capacidad de almacenamiento en tanques, y de transporte por oleoductos, gasoductos y poliductos, de acuerdo con criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera que aseguren la continuidad y confiabilidad de estos servicios. Para el caso de oleoductos se espera contar con una capacidad mínima de transporte de aproximadamente

1'200.000 BPD y 300.000 BPD de diluyente adicional para finales del año 2013¹⁹³, así como una capacidad de transporte en gasoductos de 1.220 MPCD¹⁹⁴ (244.000 BPED) en el año 2014¹⁹⁵.

La expansión en la capacidad de transporte por ductos contará con una coordinación interinstitucional a nivel nacional y local que permita desarrollar los proyectos de ampliación y/o construcción, con un enfoque de desarrollo sostenible, considerando los impactos sobre las comunidades¹⁹⁶ y el entorno en que se ejecutan los mismos. Lo anterior, priorizando la expedición de licencias ambientales, los permisos de cruces de vías y ferrovías, concesiones en puertos, accesos a la infraestructura disponible¹⁹⁷, consultas con las comunidades, entre otros aspectos relevantes para asegurar que su entrada en operación no afecte el abastecimiento del país.

4. Ampliación y Modernización de las Refinerías y fortalecimiento de la cadena de distribución y Comercialización de Combustibles.

Es necesario poder establecer los lineamientos de política y ajustes regulatorios que permitan garantizar la confiabilidad en el suministro de combustibles líquidos y gas combustible a todos los sectores de la economía, en particular en momentos de congestión como la registrada durante el Fenómeno del Niño. Bajo estos criterios, el Gobierno Nacional deberá adelantar acciones aguas abajo de la cadena del petróleo en los segmentos de refinación, transporte por poliductos, y distribución de combustibles.

La primera de ellas se enfoca en garantizar la confiabilidad en el suministro de combustibles, para lo cual es importante que el Ministerio de Minas y Energía socialice e implemente el Plan de Continuidad de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo, el cual busca soportar durante una contingencia¹⁹⁸ el abastecimiento de los productos destinados a la demanda nacional, e incluir dentro de la estructura de precios de los combustibles un margen para llevar a cabo dicha labor. En el mismo sentido, y para enfrentar efectivamente fenómenos de desabastecimiento temporal, nacional, o regional de los combustibles líquidos, es necesario establecer un estatuto de racionamiento definiendo las prioridades de suministro por sectores de consumo.

En segundo lugar, se continuará con la consolidación de los procesos de expansión y modernización de las refinerías del país, con el fin de mejorar la calidad de los combustibles y garantizar la confiabilidad del sistema.

En cuanto al transporte de combustibles líquidos por poliductos, el Ministerio de Minas y Energía debe: i) expedir la normatividad necesaria para reglamentar la actividad de transporte en poliductos y su metodología tarifaria; ii) administrar el Sistema de Información de Transporte-SIT por poliductos; y iii) crear mecanismos que promuevan la eliminación de las barreras existentes para el uso de terceros de las facilidades logísticas para importar y exportar combustibles en los puertos.

¹⁹³ Fuente: Ministerio de Minas y Energía

¹⁹⁴ Millones de Pies Cúbicos al Día

¹⁹⁵ Fuente: Ministerio de Minas y Energía

¹⁹⁶ Este desarrollo sostenible tendrá como consideración que se cuente con una satisfacción razonable de expectativas de la comunidad, que la información sea pública y permanente y que se cuente con un apoyo a los proyectos por parte de las instituciones regionales y locales con unas reglas claras en el relacionamiento Industria-Comunidad-Gobiernos locales y regionales

¹⁹⁷ En particular el acceso a puerto y a las boyas.

¹⁹⁸ Bajo el supuesto de falla y salida de operación de la refinería de Barrancabermeja por un período determinado y el uso del Poliducto Mansilla – Tocancipá como un plan de contingencia por falla en el sistema Salgar – Mansilla.

Por último, es importante resaltar que dentro del proceso de desregulación y desarrollo del mercado de derivados del petróleo, se han adoptado las medidas necesarias para crear condiciones que faciliten la entrada de nuevos actores privados en la cadena del *downstream*. En tal sentido, se expidió el Decreto 4299 de 2005, con el objeto de desarrollar la cadena de comercialización garantizando la competencia sobre unas bases mínimas de igualdad para los agentes, maximizando los beneficios para el consumidor final, y previniendo la comercialización ilegal de combustibles. Para el cumplimiento de dichas pautas, es necesario que tanto los agentes de la cadena como los organismos de certificación, cuenten con un reglamento técnico claro y acorde a las nuevas disposiciones técnicas y ambientales aplicables, por lo tanto, es necesario entrar a revisar y modificar los reglamentos técnicos actualmente vigentes¹⁹⁹. Adicionalmente, el Gobierno Nacional evaluará el marco sancionatorio actual y lo fortalecerá con el fin de que se genere un desincentivo a la comisión de delitos en los diferentes niveles de la cadena.

En cuanto al gas natural, el primer reto del sector se centra en establecer criterios de confiabilidad que sean eficientes económica y financieramente, sopesando alternativas de construcción de infraestructura nueva en transporte y distribución frente a la posibilidad de definir un mercado de interrupciones, para lo cual se debe tener en cuenta las valoraciones que consideren la menor relación costo-beneficio para los usuarios finales.

En segundo lugar, se deben generar mecanismos para la comercialización mayorista que incentive las inversiones en exploración gasífera, promoviendo esquemas de contratación que permitan a los inversionistas mitigar los riesgos de demanda, tener la remuneración adecuada, y promover la estandarización de contratos de suministro y transporte. En este sentido, se desarrollarán mecanismos flexibles con compatibilidad de incentivos que propicien el incremento de la oferta de gas en firme y permitan la formación libre de precios a partir de señales de escasez. Cuando existan agentes con posición dominante, la CREG establecerá los mecanismos que considere idóneos para determinar los esquemas de comercialización del gas adecuados ante estas situaciones.

Por otro lado, es importante que las metodologías de remuneración de distribución de gas natural consideren análisis económicos comparativos frente al energético sustituto, cuando se analice su viabilidad de expansión.

Los logros en este sector de Gas Licuado de Petróleo-GLP han sido representativos, sin embargo, persisten problemáticas asociadas con el suministro de GLP como combustible en la Refinería en Barrancabermeja, su uso como materia prima del sector petroquímico y los mantenimientos periódicos en la Refinería, considerando que existe un único proveedor de este combustible en el país. En este sector, los esfuerzos del Gobierno Nacional para los próximos años, estarán dirigidos a consolidar la reorganización empresarial, vía el esquema de marcas implementado, con el fortalecimiento del marco regulatorio y reglamentario que permita: i) promover la libre competencia en el suministro de GLP mediante el acceso de nuevos agentes y definir las obligaciones y responsabilidades en el suministro de GLP a través de la firma de contratos; ii) definir mecanismos para la protección de los usuarios de GLP como el establecimiento de un estatuto de racionamiento; y iii) establecer mecanismos de confiabilidad en la prestación del servicio.

¹⁹⁹ Decretos 283 de 1990 y 1521 de 1998

5. Relación Gobierno - Industria y desarrollo de servicios complementarios

Las perspectivas de las anteriores políticas, hacen que la industria petrolera y de gas demande una serie de servicios complementarios que tendrán que adaptarse para poder cumplir con las metas de producción, transporte, refinación, distribución, y comercialización. Como complemento a lo anterior, el sector en cabeza del Ministerio de Minas y Energía trabajará por el mejoramiento de la competitividad de la industria y de los servicios complementarios mediante: i) la consolidación de la Agenda Gobierno-Industria, con el fin de identificar en etapas tempranas problemáticas asociadas al desarrollo de proyectos; ii) la revisión de la posibilidad de crear clústeres petroquímicos alrededor de la refinería de Barrancabermeja y consolidar el existente en Cartagena, generando valor agregado en la industria, y para que las regiones Central y Caribe aumenten su capacidad de creación de empresas y empleo; y iii) la estructuración de un programa para la industria de servicios petroleros, que contemple la formación y capacitación del recurso humano, la innovación e investigación tecnológica, desarrollo de proveedores y la formación de clústeres para las actividades del sector a nivel nacional y regional.

c) Fortalecimiento institucional minero para su desarrollo sostenible

1. Reforma Institucional

El país ha sido objeto de grandes inversiones provenientes del extranjero dirigidas a la minería de gran escala, la cual cuenta aproximadamente con 36 proyectos, en su mayoría de Carbón. Existen otros tipos de proyectos que pertenecen a la minería de pequeña y mediana escala, los cuales requieren un trato particular según su naturaleza.

Por otra parte, existe otro nivel donde se practica esta actividad extractiva de forma ilícita, el cual se caracteriza por la ausencia del título minero, el incumplimiento de los requisitos legales y técnicos para desarrollar la actividad, la ausencia de planeación, en algunos casos de subsistencia, y la falta de control que se tiene respecto a su impacto ambiental y social; dejando grandes dudas respecto a su competitividad, rentabilidad, y sostenibilidad.

Por lo anterior, y con el propósito de traducir el crecimiento económico de este sector en bienestar social se requiere de la creación y consolidación de instituciones fuertes que puedan administrar y regular la actividad, responder a las necesidades de los diferentes tipos de agentes y consideren la ampliación de la cobertura de los servicios a nivel nacional, bajo criterios de estabilidad en las reglas de juego y confianza hacia la inversión privada. Dichas instituciones deberán definir claramente los roles, las funciones, y las responsabilidades respecto a la formulación de política, planeación, administración del recurso, regulación, vigilancia, control, generación de conocimiento del subsuelo, manejo de los sistemas de información, promoción, monitoreo de riesgos, atención, y prevención a emergencias. Así mismo, se deberán considerar las particularidades que se presentan en las cadenas de los diferentes minerales.

Por lo tanto, el Gobierno Nacional implementará una serie de estrategias para reformar el sistema institucional y normativo del sector mediante la articulación entre sectores de diferentes niveles y la ciudadanía, con canales fluidos de comunicación. Dentro de las estrategias están: i) revisar la asignación de las competencias y funciones de las entidades sectoriales; en concreto, las del Instituto Colombiano de Geología y Minería –Ingeominas, como institución encargada de la

administración del recurso, y las de las delegaciones mineras en las entidades territoriales; ii) crear la Agencia Nacional de Minerales, como la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros del país, administrándolos y promocionándolos integralmente en armonía con los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector; iii) mejorar los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera; iv) mejorar la fiscalización de los recursos, analizando la pertinencia de la creación de una Superintendencia de Minerales o de la articulación interinstitucional; y v) continuar con el ajuste y reglamentación a la normatividad vigente, con el fin de facilitar y fomentar el desarrollo sostenible de este sector con la participación de inversionistas privados.

2. Minería Competitiva, Responsable, y Productiva

Es necesario mejorar las prácticas mineras con el objetivo de hacer un uso eficiente y sostenible de los recursos mineros en armonía con el medio ambiente y la sociedad. Así mismo, es preciso incentivar la formalización, judicialización e inclusión de quienes practican la minería por fuera del marco legal vigente y aumentar la productividad a nivel nacional y regional, para mejorar el posicionamiento de los minerales colombianos en el mercado mundial y ser reconocidos por su desarrollo responsable con el uso de estándares internacionales.

Para lograr este objetivo, el Ministerio de Minas y Energía realizará las siguientes acciones enfocadas a erradicar la extracción ilícita de minerales: i) configurar grupos interinstitucionales especializados para eliminar estas prácticas y tomar las medidas necesarias respecto a la judicialización, disposición de bienes incautados, entre otros; ii) verificar y controlar los insumos utilizados en esta actividad; iii) culminar los programas de legalización de minería de hecho; y iv) implementar acciones para evitar la comercialización de minerales de procedencia ilícita, como pueden ser esquemas de certificación o verificación de procedencia de origen y la exigencia en los contratos de obra pública de utilización de materiales pétreos provenientes de explotaciones con tenencia de títulos.

Dado que es necesario fomentar la productividad y la formalización del sector para consolidar su desarrollo de forma sostenible con el medio ambiente y la sociedad, y así garantizar su crecimiento sostenible y posicionamiento como un motor de la economía colombiana, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las siguientes estrategias: i) consolidar acciones para capacitar a los mineros; ii) impulsar mecanismos para mejorar el esquema de financiamiento de la minería de pequeña y mediana escala; iii) diseñar esquemas de transferencia tecnológica que incentiven la transformación productiva y mejoren la productividad con procesos más eficientes que disminuyan los impactos sociales y ambientales; iv) generar esquemas para mejorar la seguridad minera con un enfoque preventivo y cultural que cuente con sistemas de información claros y accesibles a los diferentes agentes y tenga un alcance frente a los riesgos de la actividad, en particular con el gas metano asociado al carbón, y la vinculación de los mineros dentro del sistema de protección social; v) evaluar la posibilidad de utilizar esquemas de cooperativismo y asociatividad, con el propósito de mejorar la competitividad de la minería; iv) analizar y redefinir la continuidad y la funcionalidad de los Distritos mineros, utilizándolo como una herramienta para focalizar la oferta de servicios y bienes públicos; y v) diseñar certificaciones que evidencien que las explotaciones cumplen con los requisitos técnicos, ambientales, sociales, y legales.

Por último, es necesario adelantar acciones que mejoren la competitividad del sector a nivel regional, para lo cual la autoridad minera en coordinación con otras entidades diseñará e

implementará las siguientes medidas: i) mejorar las condiciones de infraestructura y logística en transporte de minerales en coordinación con el Ministerio de Transporte, enmarcando las acciones dentro del Plan Maestro de Transporte; ii) fomentar estrategias para la agregación de valor en los minerales, como son la configuración de clústeres y de encadenamientos productivos, partiendo de las ventajas regionales en materia de infraestructura, tejido empresarial, presencia institucional, entre otras; y iii) desarrollar la industria de servicios complementarios asociados a la minería.

3. Ampliar el conocimiento del potencial minero y los sistemas de información

Para poder tomar las decisiones de política que hagan atractivo el sector y se materialice el potencial que hasta el momento el país estima tener, es necesario evaluar la información ya adquirida y avanzar en el conocimiento geológico, geoquímico, y geofísico del subsuelo, identificando zonas susceptibles de ser reservadas por el Estado para su posterior asignación vía procesos competitivos.

La Ley 685 de 2001 consideró la creación de un sistema robusto y georeferenciado de información sectorial para la toma adecuada de decisiones; sin embargo, éste aún no se ha establecido. Por esta razón, el Ministerio de Minas y Energía avanzará en la consolidación del Sistema Nacional de Información Minero-SI Minero, el cual garantice la integración y articulación de la información del sector minero con criterios de calidad, pertinencia, oportunidad, validez y estandarización. Dicho sistema estará integrado con variables georeferenciadas tanto sociales como ambientales, para que facilite el desarrollo de las funciones misionales y se establezcan con certeza las reservas, la producción, el mercado laboral, el conocimiento del subsuelo, entre otros.

El Ministerio de Minas y Energía como ente rector del sector minero elaborará los lineamientos, de obligatorio cumplimiento para todos los entes públicos y privados que generen la información del sector

Con el propósito de generar un direccionamiento sectorial y la generación de conocimiento adecuado, dicho sistema adoptará los desarrollos en tecnologías de información y comunicación – TICs, necesarios para las diferentes macro funciones del sector, como el conocimiento geológico, la administración del recurso, el fomento, y la promoción del mismo.

Durante el próximo cuatrienio deberá priorizarse el desarrollo, la funcionalidad, y operación de las macro funciones de administración del recurso minero, gestión del conocimiento geocientífico y el fomento minero. Es primordial que el sistema a implementar sea capaz de interactuar con los sistemas de otras agencias del Estado, como las responsables de los temas ambientales y del manejo de comunidades.

d) Interrelación con ejes transversales

El desarrollo sostenible de la locomotora minero energética requiere contar con unos rieles sólidos, entendidos como los ejes transversales, los cuales le permitan aprovechar esa potencialidad planteada a lo largo del documento. Es así, como se hace indispensable fortalecer y consolidar la relación institucional con otros sectores y dimensiones como el ambiental, el manejo con las comunidades, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte, las reformas institucionales, la formación de capital humano, los encadenamientos productivos, la agregación

de valor a los productos, y el desarrollo de la industria de servicios y bienes complementarios, sin perder de vista la misma coordinación que debe darse entre los subsectores minero energético.

1. Lineamientos sectoriales

Dentro del proceso de avance de la locomotora minero energética, se deben establecer al interior del sector unos principios de reforma Institucional que definan las directrices generales para las reformas de cada subsector. De acuerdo con lo anterior, con el propósito de articular la visión estratégica integral del sector, es clave emprender reformas institucionales que permitan evaluar las diferentes funciones de definición de política, regulación, planeación integral, administración de recursos, vigilancia, control, fiscalización, entre otras, para poder establecer cuáles serán las entidades encargadas de realizarlas. Así mismo el Ministerio de Minas y Energía, como entidad rectora de la política, debe tener la capacidad de realizar ejercicios de planeamiento de la oferta y la demanda en el largo plazo, y de simulación para valorar los cambios en la política sectorial considerando su competitividad.

En segundo lugar, es importante resaltar que para la implementación de los lineamientos de política descritos en este capítulo, se considerarán mecanismos de asignación de los recursos que prioricen proyectos para la población más vulnerable, de acuerdo con el potencial regional y criterios de Equidad. En este sentido, es importante ratificar o adelantar las modificaciones regulatorias en las metodologías de remuneración de las actividades monopólicas de energía y gas, para que las inversiones desarrolladas con recursos públicos no sean incluidas en base tarifaria, de modo que tengan impactos positivos en la tarifa a los usuarios finales de las regiones objetivo.

En tercer lugar, es necesario establecer que los esquemas de confiabilidad y abastecimiento de los energéticos definidos en este plan, no vayan en detrimento de la confiabilidad de otros energéticos sustitutos o complementarios.

En cuarto lugar, el Gobierno Nacional con el propósito de generar líneas de política con dinámicas de desarrollo productivo y procesos de creación endógena de competitividad, establecerá estrategias para la formación y consolidación de clústeres alrededor de las actividades del sector, el desarrollo de mercados eficientes de proveedores de servicios complementarios, y la creación de valor agregado en la industria. En la misma línea, para posibilitar el éxito de dichas estrategias, el Gobierno fomentará la formación de capital humano en las áreas técnica y profesional.

En quinto lugar, el sector en adopción de las tecnologías de información y las telecomunicaciones integrará los servicios misionales a través del plan estratégico de TIC, con el propósito de asegurar una oferta de servicios, una información confiable y ofrecer trámites en línea.

Durante el último cuatrienio el esquema de solidaridad ha mostrado una tendencia hacia el déficit, que en el largo plazo se hace insostenible. Por lo tanto, para el Gobierno es ineludible afrontar una reforma a este esquema de solidaridad. Estudios desarrollados por distintos autores²⁰⁰, han concluido que el mecanismo de subsidios cruzados, basados en la estratificación socioeconómica

²⁰⁰ Cámara de Grandes Consumidores de Energía y Gas – ANDI (2009). “Propuestas para mejorar la competitividad de la industria Nacional” y Mauricio Santa María, Nils-Henrik Von Der Fehr, Jaime Millán, Juan Benavides, Orlando Gracia, Erika Schutt (2009). “El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores”. Cuadernos de Fedesarrollo No. 30.

actual, no logra focalizar adecuadamente los recursos hacia la población más pobre. En este sentido, el Gobierno Nacional impulsará la definición y expedición de la nueva metodología de estratificación y dará los lineamientos de política pertinentes para su implementación, garantizando los ajustes necesarios en los porcentajes de subsidios de manera que la escala redistributiva no tenga efectos regresivos y permita hacer más eficiente la asignación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios.

No obstante, mientras se implementa dicha metodología, se garantizará la sostenibilidad fiscal del esquema y se propondrán los arreglos normativos que permitan: i) adelantar la reducción gradual de los subsidios de los estratos 1 y 2 a los niveles máximos establecidos por la ley 142 de 1994; ii) implementar los mecanismos regulatorios que permitan la eliminación gradual del subsidio al estrato 3, mitigando el impacto sobre las tarifas a dichos usuarios; y iii) desarrollar los estudios necesarios para determinar niveles de consumo básico de subsistencia, que incentiven el uso eficiente de la energía por parte de los usuarios subsidiados; diferenciando los mecanismos que se aplicarán en las Zonas No Interconectadas-ZNI. Todas estas medidas relacionadas con el esquema de solidaridad deben tener como principio no afectar la situación financiera de las empresas del sector, las cuales son el vehículo para la asignación de los subsidios.

2. Ambiental

En cuanto al sector ambiental, se deben coordinar y armonizar las agendas sectoriales para tener un licenciamiento dinámico y una respuesta del sector ambiental a los requerimientos que se vienen a futuro. Por esto, es necesario plantear las siguientes estrategias: i) mejorar la calidad e intercambio de información entre el sector minero energético y el ambiental para tomar decisiones informadas en los dos sectores; ii) definir el plan de ordenamiento minero en un plazo no mayor a 1 año; iii) formular una metodología para prevenir, identificar y valorar los pasivos dejados por el sector minero-energético, y formular proyectos de recuperación ambiental y compensación en las zonas afectadas; y iv) establecer un dialogo interinstitucional entre los dos sectores en cuanto a la delimitación de áreas excluidas utilizando criterios de desarrollo sostenible.

Como estrategia para fortalecer la confiabilidad y eficiencia en la operación y planeamiento del sistema de generación eléctrica, el Gobierno Nacional fortalecerá el brazo técnico del IDEAM en cuanto a sus capacidades de análisis del sistema hidroeléctrico, y propiciará la coordinación y la retroalimentación de información entre esta entidad y los organismos encargados de la operación y el planeamiento del sistema eléctrico.

3. Social

En cuanto al aspecto social, es necesario establecer mecanismos sólidos de coordinación con el Ministerio del Interior y establecer protocolos para atender y acompañar a la industria en su relación con las comunidades durante las fases de planeación, implementación, desarrollo y operación en los proyectos. Para esto, se requiere: i) fortalecer institucionalmente y mejorar la capacidad para atender de forma oportuna los procesos de consultas previas y el manejo con comunidades durante la reestructuración del Ministerio de Interior y Justicia; ii) definir y agilizar los procesos de consulta previa con comunidades; iii) elaborar un plan de choque para el desarrollo de consultas previas en proyectos que sean estratégicos para el sector; iv) generar canales de

comunicación con la comunidad, con información pública y permanente durante las diferentes fases de desarrollo de los proyectos; v) definición de protocolos para los permisos arqueológicos en la ejecución de proyectos; y vi) elaborar una estrategia de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales.

4. Política Exterior

En política exterior, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con la Cancillería, definirán las prioridades en términos de relaciones bilaterales y multilaterales, procurando siempre la alineación de los intereses de las partes involucradas en los acuerdos con la política energética nacional.

5. Transporte y logística

El sector minero necesita una articulación con el sector de transporte para poder evitar posibles cuellos de botella en la producción de minerales y de hidrocarburos. En ese sentido es necesario: i) mejorar los tiempos de respuestas en licenciamiento, permisos, y solicitudes de los agentes del sector, ante las entidades vinculadas con el Ministerio de Transporte; ii) establecer una solución en la discusión generada por el movimiento de redes de servicios públicos, con el criterio de no generar subsidios cruzados entre sectores; y iii) coordinar esquemas concesionales entre los dos sectores, cuando sean viables desde el punto de vista técnico y financiero.

Metas

Subsector	Indicador	Unidades	Base	2014
Hidrocarburos	Barriles de petróleo y gas (BPEDC)	BPED	990.600	1.400.000
	Número total de contratos suscritos por la ANH	Número	316	476
	Km equivalentes de sísmica promedio anual del cuatrienio (ANH)	Km equivalentes	16.687	8.000
	Pozos Exploratorios (A3) por año (ANH)	Número de Pozos	75	75
Minería	Producción Millones de ton/año de carbón	Millones ton año	73	124
	Producción ton/año de oro	Toneladas Año	48	72
	Conocimiento Geológico escala 1:100.000	Porcentaje Cobertura País	51%	80%
	Tiempo de respuesta en procesos de contratación de concesiones	Días	514	90
Energía	Capacidad de Generación Megavatios	MW	13.517	14.881
	Cobertura en el Sistema interconectado Nacional	Porcentaje	95%	98%

5. Vivienda y ciudades amables

a) Vivienda y Ciudades Amables

El grado de urbanización en Colombia, el aporte de las ciudades al crecimiento económico y los múltiples encadenamientos e impactos sociales positivos alrededor de la vivienda, la provisión de agua potable y saneamiento, y el desarrollo de sistemas de movilidad, con un marco adecuado de política, permitirán que esta locomotora sea fundamental para la disminución de la pobreza, el crecimiento económico sostenible y la generación de riqueza, con un mayor equilibrio regional²⁰¹.

1. Diagnóstico

La política urbana ha tenido avances importantes en los últimos años (UN-HABITAT, State of the World Cities: 2008/2009). La Estrategia de Ciudades Amables de la Visión 2019 ha generado procesos cada vez más integrales a nivel local, articulando inversiones en vivienda, agua potable, movilidad, saneamiento básico, entre otros, logrando así un avance satisfactorio en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM. No obstante, persisten dificultades para lograr un desarrollo territorial más integral, relacionadas con: i) falta de articulación y complementariedad de los procesos de desarrollo territorial a escala metropolitana o regional lo cual dificulta la formulación, estructuración financiera y ejecución de proyectos urbano-regionales estratégicos²⁰²; ii) deficiencias en el conocimiento e incorporación adecuada de las restricciones ambientales en los procesos de planificación y ordenamiento urbano y regional, y; iii) presencia de asentamientos precarios en las zonas periféricas de las ciudades. A pesar de los importantes avances que sobre esta materia son reconocidos por UN-HABITAT en su último Informe Mundial de Ciudades 2010-2011²⁰³, para 2008 cerca del 15% de los hogares urbanos viven en estos asentamientos (1'370.000 hogares). A continuación se presenta el diagnóstico de vivienda, agua potable y saneamiento básico y movilidad.

Vivienda y generación de suelo

De acuerdo con proyecciones realizadas con la información estadística del DANE para vivienda y hogares, se estima que en 2009 el 13% de los hogares presentan déficit cuantitativo de vivienda (1.200.000 hogares). Asimismo, durante el periodo 2006-2010 se iniciaron en promedio por año cerca de 140.000 viviendas por parte del mercado formal (figura 3.1), con una dinámica positiva que se refleja en el comportamiento reciente de las ventas, las licencias de construcción y los desembolsos del sector financiero. No obstante, con este esfuerzo sólo se cubre cerca del 60% de la formación anual de hogares urbanos, estimada en 245.000 durante este mismo periodo. Este desbalance perjudica principalmente a los hogares con ingresos inferiores a 2 SMLM, en donde la oferta formal cubre solo el 30% de la demanda. En adición, es importante resaltar que la crisis económica no afectó el nivel de accesibilidad de la vivienda en Colombia²⁰⁴. Como se observa en la

²⁰¹ El tema de vivienda rural se desarrolla en el capítulo III.a.4 “Sector Agropecuario”, en coordinación con la política de agua y saneamiento para el sector rural que se desarrolla en este capítulo.

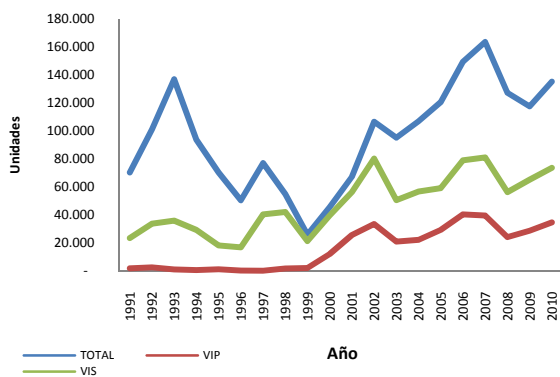
²⁰² En adición la regulación específica de algunos mercados no responden adecuadamente a las dinámicas y problemas de carácter regional (p.e. agua potable, transporte, entre otros), sino a las divisiones político-administrativas

²⁰³ Entre los cuales se resaltan los programas de Bogotá y Medellín.

²⁰⁴ Medido como la relación entre el precio promedio de la vivienda sobre el ingreso anual del hogar.

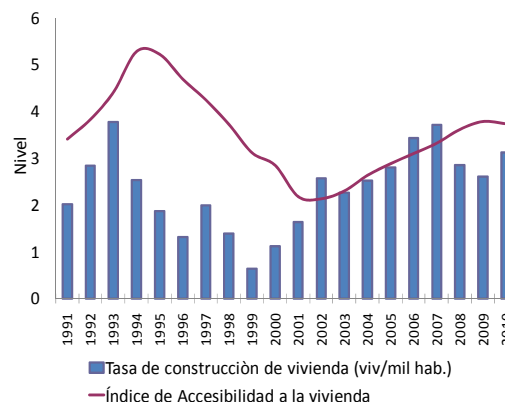
figura 3.2 este índice se mantiene estable entre 2008 y 2010, con un nivel favorable (3.7) frente al indicador promedio de América Latina que se localiza en 5.

Figura III–27. Viviendas Iniciadas por año



Fuente: DANE, cálculos DNP

Figura III–28. Tasa de construcción legal e Índice de Accesibilidad de Vivienda



Fuente: DANE, cálculos DNP

En términos de gestión de suelo, actualmente el país cuenta con 10 Macroproyectos de Interés Social Nacional - MISN adoptados y en ejecución con un área potencial para vivienda de 1.852 has., así como 23 MISN en proceso, con un área potencial bruta de 5.843 has., que permitirían la construcción de aproximadamente 318.600 viviendas. Asimismo, las ciudades mayores a cien mil habitantes reportaron en el primer semestre de 2010 la existencia de 80 planes parciales de renovación urbana y 101 de desarrollo y expansión, en procesos de formulación, aprobación y ejecución, a través de los cuales se deben asegurar porcentajes mínimos para vivienda (Art. 78 de la Ley 1151 de 2007).

No obstante lo anterior, por el lado de la oferta se resaltan las siguientes dificultades: i) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros; ii) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; iii) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones. En adición, se observan bajos estándares de calidad en proyectos VIS, indicadores de espacio público aún inferiores a los parámetros nacionales y escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país. Por el lado de la demanda, las dificultades son: i) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; ii) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc, y; iii) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano.

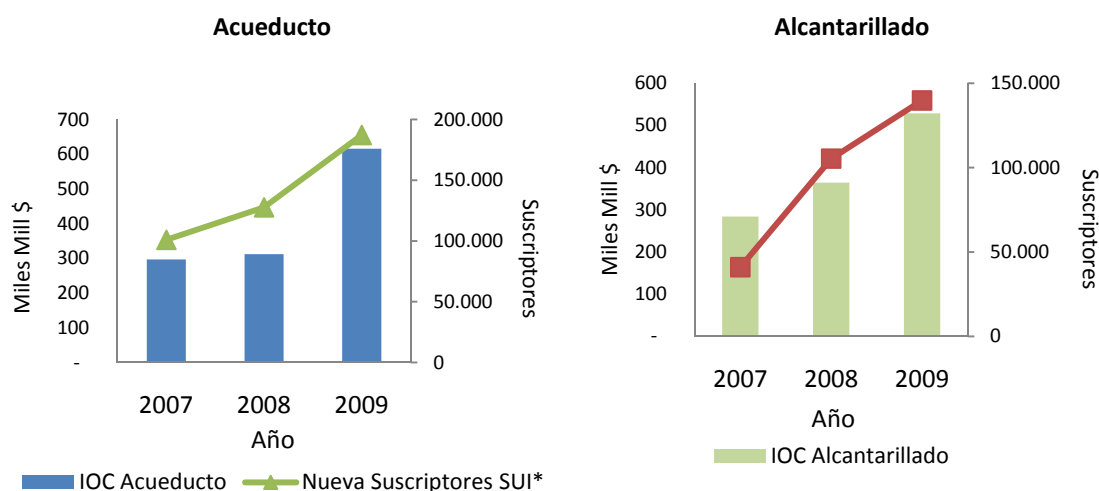
Agua potable y saneamiento básico

En los últimos años la asignación de recursos al sector aumentó de manera importante, lo cual se reflejó en el incremento del Índice de Obras Civiles²⁰⁵ y en un mayor número de suscriptores reportados por los prestadores al Sistema Único de Información - SUI de la Superintendencia de

²⁰⁵ Indicador que permite conocer la evolución de la inversión realizada en obras de infraestructura en el país a partir de los pagos efectuados por las empresas públicas y privadas

Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD (Figura 3.3). No obstante, a 2009 la población por atender en acueducto asciende a 3,7 millones de personas y en alcantarillado a 5,8 millones de personas según el DANE²⁰⁶. En cuanto al manejo de residuos líquidos y sólidos, conforme a cifras de la SSPD en el país se dispone adecuadamente un 93% de la producción nacional de basuras, equivalente a 22.998 ton/día en 847 municipios (2009) y actualmente se tratan apenas el 27.5% de los vertimientos urbanos (2008).

Figura III–29. Índice de Obra Civil y Nuevos suscriptores



Fuente: IOC - DANE; SUI-SSPD * Corresponde a 426 municipios con información en SUI

En los últimos cuatro años la política sectorial se concentró en la estructuración e implementación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento– PDA y en la reforma del esquema de asignación, distribución y control a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP para agua potable y saneamiento básico. No obstante lo anterior, el esquema solidario sectorial es deficitario (las necesidades de subsidios son mayores a las contribuciones) y persisten amplias desigualdades regionales en cuanto a la disponibilidad de los servicios, especialmente en la zona rural. Asimismo, la implementación de esquemas empresariales eficientes continúa siendo baja en todas las regiones del país. De acuerdo con información de la SSPD, a octubre de 2010 existen 548 municipios prestadores directos, de los cuales 431 tienen acuerdo de mejoramiento. Finalmente, a pesar de los avances observados en materia de regulación tarifaria desde la expedición de la Ley 142 de 1994, se deben fortalecer las señales de eficiencia en el componente de inversiones, para lo cual requiere un mayor control a los recursos recaudados por esta vía y garantizar que el plan de inversiones de los prestadores de servicios incluya la infraestructura requerida para expansión y reposición de redes y este articulado con el ordenamiento territorial de los municipios.

²⁰⁶ Incluye soluciones alternativas para acueducto y alcantarillado rural.

Movilidad urbana

La movilidad urbana constituye uno de los aspectos centrales del aparato productivo de las ciudades, siendo el soporte de las diversas actividades económicas y sociales que desarrollan sus habitantes, en lugares y tiempos distintos, siendo el sistema de transporte el que las articula. Sin embargo, el fenómeno de la congestión en las ciudades colombianas que se ha convertido en un factor que comienza a afectar la movilidad y la competitividad de las mismas. La mayoría de las grandes ciudades en el mundo han evidenciado este fenómeno, causado principalmente por el aumento de la tasa de motorización (propiedad de vehículos particulares), que termina saturando rápidamente su malla vial. Esta tendencia, ligada al aumento del ingreso promedio de la población, ocurre ahora a una mayor velocidad debido al menor valor real de los vehículos y a las mayores facilidades de crédito de la población. La experiencia de varios países ha demostrado que una política enfocada exclusivamente en el aumento de la capacidad vial no resuelve los problemas de congestión urbana. Adicionalmente, no habría espacio vial suficiente para acomodar las tasas de motorización que se proyectan para las principales ciudades de Colombia en los próximos años, ni recursos suficientes para financiarlo.

En los últimos años, el transporte público del país ha evidenciado una disminución en su utilización, debido a las crecientes tasas de motorización y consecuentemente a la realización de viajes en modos motorizados particulares. Un aspecto relevante del fenómeno de motorización en Colombia es el rápido crecimiento en la propiedad y uso de la motocicleta, situación que ha generado un aumento significativo en externalidades negativas propias del transporte como son la accidentalidad, la congestión y la contaminación ambiental. Es por esto que el Gobierno Nacional, en compañía de los entes territoriales ha venido implementando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de seiscientos mil habitantes y, los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los doscientos cincuenta mil y seiscientos mil habitantes, buscando equilibrar la oferta de transporte público de pasajeros con las condiciones reales de demanda con el fin de tener sistemas sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros.

Una de las principales características de estos sistemas consiste en la adecuación de infraestructura prioritaria para el transporte público masivo, flexibles operacionalmente, con bajos costos de implantación, y que han permitido racionalizar y mejorar el sistema de transporte público con importantes resultados en reducción de tiempos de viajes, menor nivel de accidentalidad y mejoras en la calidad del aire.

Sin embargo, se ha encontrado que las estrategias anteriores no son suficientes, que hay grandes retos en la implantación y puesta en marcha de los SITM, que se anticipan retos aún mayores en la implantación de los SETP, que existe aún una proporción de la población que no se beneficia de estos sistemas; al no contar con una cobertura del 100% en algunas de las ciudades, y al no tener una política para ciudades con población menor a los 250.000 habitantes, que se prevén retos mayores con la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial.

En este sentido la respuesta integral que se diseñe para hacer frente a los múltiples desafíos de la movilidad urbana en el país tendrá implicaciones no sólo en la calidad de vida, desarrollo económico y competitividad de las ciudades, sino también en aspectos de sostenibilidad medioambiental y cohesión social, fundamentales para la prosperidad democrática y el desarrollo de las regiones.

Elementos para considerar en el enfoque regional

Las estrategias del presente capítulo deben responder a enfoques diferenciales relacionados con las características culturales y de clima, la incidencia del precio del suelo y la disponibilidad de insumos. Las dos últimas variables están muy asociadas con los niveles de aglomeración y urbanización de las ciudades en cada área homogénea. En el caso de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico y movilidad, los municipios deben asegurar la prestación eficiente a sus habitantes, por lo cual la capacidad institucional de los mismos es un factor determinante.

2. Objetivos

De acuerdo con las proyecciones oficiales del Censo de 2005, durante los próximos cuatro años la población urbana se incrementará en dos millones de personas y se formarán cerca de un millón de nuevos hogares urbanos. De esta forma, los objetivos de la Estrategia de Vivienda y Ciudades Amables son:

1. Aprovechar el nivel de urbanización de Colombia para apoyar las metas y estrategias de disminución de pobreza. Para esto se cumplirá con las acciones identificadas en los ODM de incorporar, entre 2004 y 2015, a 10 millones de nuevos habitantes a soluciones de acueducto y 11,1 millones de habitantes a soluciones de alcantarillado (urbano y rural), y reducir de 16% al 4%, entre 2005 y 2020, los hogares que habitan en asentamientos precarios (Conpes 91 de 2004).
2. Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales.
3. Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental en el desarrollo de las ciudades, mediante programas de renovación urbana, Mejoramiento Integral de Barrios, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como en la producción de insumos, la prestación y consumo de servicios públicos domiciliarios y en la construcción de las edificaciones.
4. Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros, articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo.
5. Consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr impacto positivo en la disminución de pobreza, las coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo, la salud y la competitividad de las ciudades y del sector rural.

6. Acelerar el fortalecimiento institucional del sector e introducir criterios diferenciales en las políticas que permitan atender con prioridad a la población desplazada²⁰⁷, y la vinculada a la Red Juntos.

3. Lineamientos y acciones estratégicas

Sostenibilidad ambiental urbana

Las acciones estratégicas identificadas para garantizar una mayor sostenibilidad de las ciudades son:

- Implementar la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios - CONPES 3604 de 2009. En tal sentido, se ampliará la cobertura del programa de titulación predial; se promoverán acciones de ampliación de coberturas reales que incluyan esquemas para el financiamiento de conexiones intradomiciliarias para los hogares más pobres y se expedirá la regulación complementaria para fortalecer la articulación de los diferentes sectores que intervienen en el MIB; en el marco de la estrategia de Red Juntos. Asimismo, FINDETER fortalecerá una línea de redescuento para las entidades territoriales y se promoverá la gestión del riesgo incorporando acciones de mitigación o reasentamiento.
- Formular programas de Renovación Urbana – RU, a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda, logrando una efectiva articulación con los sistemas de movilidad y espacio público. Para esto, las entidades territoriales fortalecerán su capacidad de estructuración financiera y gerencial; se introducirán ajustes normativos que agilicen estos procesos (p.e. expropiación a favor de terceros y anuncio de proyectos); se desarrollarán nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada. Por último, el MAVDT liderará un proyecto de renovación urbana integral para el Centro Administrativo Nacional – CAN en la ciudad de Bogotá.
- Expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público, mediante la cual se apoyará a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público; se generarán instrumentos para regular su aprovechamiento económico y se fortalecerá el control urbano.

En complemento a lo anterior, el presente capítulo incluye estrategias para el manejo integral de residuos sólidos y líquidos, el desarrollo de edificaciones sostenibles y la consolidación de sistemas de movilidad eficientes que promuevan un menor consumo de energía.

Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda

Instrumentos para generación de oferta de vivienda:

La prioridad de este componente es gestionar la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para vivienda, para lo cual las acciones estratégicas son:

²⁰⁷ Las disposiciones especiales en materia de vivienda para la población desplazada se encuentran en el capítulo de Igualdad de oportunidades y desarrollo social para la prosperidad democrática.

- Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda, ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana, y acelerar la ejecución de los Macroproyectos de primera generación con el impulso del sector privado y garantizado su articulación con los POT. Esta estrategia debe promover la utilización de sistemas industrializados y sostenibles, conectividad de las viviendas a TIC's, dotación de espacios públicos y equipamientos, así como la mezcla de usos y diferentes tipos de vivienda. Se priorizará a la población de Red Juntos tanto en la asignación de recursos de la Nación, como en su vinculación durante la construcción.
- Celebrar acuerdos de gestión con los departamentos y/o áreas metropolitanas para articular la oferta en la escala regional, y promover la asistencia técnica, cofinanciación y articulación de las políticas de vivienda en los municipios de su jurisdicción con Red Juntos. Igualmente, reorientar, revisar y articular los alcances de los PDA con el fin de garantizar la provisión de estos servicios en los Macroproyectos y las demás operaciones urbanas, así como priorizar inversiones en vivienda en zonas con suelo habilitado.
- En el marco del documento de política para la “Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura Educativa”, a ser financiado con recursos del PGN del MEN y de los recursos Ley 21, se dará prioridad a los Macroproyectos y grandes proyectos para vivienda social. Complementariamente, se introducirán ajustes normativos para obligar a los municipios a definir metas mínimas en gestión de suelo para VIS y se definirán incentivos en educación, salud, recreación, deporte y seguridad, a los municipios que mejor incorporen en sus POT y planes de desarrollo, metas y recursos suficientes para la promoción de suelo y vivienda.
- Vincular recursos de ahorro administrados por inversionistas institucionales y fondos de capital privado, para lo cual es necesario revisar el régimen de inversiones y las normas para la valoración de los portafolios.
- En materia de gestión del suelo, se revisará y ajustará la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con: i) trámites de formulación y adopción de los planes parciales; ii) ajustar las metodologías y procedimientos técnicos de la participación en plusvalías (delimitación de zonas generadoras avalúos de referencia, cálculo, liquidación y recaudo). De otra parte, se implementarán nuevos instrumentos financieros sobre la base del Impuesto Predial Unificado, con el fin de apalancar la financiación de infraestructura para el desarrollo urbano.
- Definir lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible, que incluya el acompañamiento a las entidades territoriales para el desarrollo de incentivos locales, la definición de estándares de diseño y construcción para el uso eficiente de los recursos, el desarrollo del Sello Ambiental Colombiano para Edificaciones y la implementación de hipotecas verdes, entre otros.
- Coordinar con el SENA y las Cajas de Compensación Familiar la ampliación de la cobertura y focalización del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción – FIC en regiones con baja capacidad de mano de obra, dándole prioridad a la formación profesional de la población registrada en la Red Juntos.
- Con el propósito de contar con información básica para la planeación y el ordenamiento territorial, se mantendrán los niveles de actualización urbana por encima del 90% y del 70% en el catastro rural. Asimismo, el IGAC y los catastros descentralizados adelantarán

acciones para: i) implementar la actualización permanente; ii) revisar y modificar las metodologías de avalúos masivos, conforme a las dinámicas inmobiliarias (propiedad horizontal), con el propósito de acercar gradualmente los valores catastrales a los comerciales; iii) implementar las políticas de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales y de Interrelación de Catastro y Registro, según lo aprobado por los CONPES 3585 y 3461, respectivamente, y; v) apoyar la implementación de observatorios de precios del mercado inmobiliario.

Instrumentos de financiación para los hogares

Para garantizar el acceso a una solución de vivienda a la población pobre y vulnerable del país, como también a los estratos medios, se ajustarán los diferentes instrumentos con el fin de eliminar las barreras y trámites que lo dificultan actualmente. Las acciones estratégicas identificadas son:

- Ajustar el programa de SFV para lograr un mayor nivel de ejecución mediante: i) simplificación de las bolsas del programa de SFV, orientando su atención a través de la gestión departamental²⁰⁸; ii) aprobación simultánea del crédito y el subsidio, el cual se definirá en función de los ingresos del hogar, y; iii) la generación anticipada de la oferta de vivienda. Asimismo, se definirá un SFV diferencial para programas de renovación urbana y/o recuperación de centros históricos y se articulará con el leasing habitacional cuando se fomenta vivienda nueva de alquiler.
- En cuanto a los esquemas de financiación para hogares independientes de bajos ingresos se debe: i) ampliar a otros bancos la aplicación del Ahorro Voluntario Contractual – AVC del FNA y/o estudiar esquemas de operación y originación entre el FNA y la Banca Hipotecaria; ii) promover la implementación de metodologías de calificación crediticia que utilice variables económicas y sociodemográficas, y; iii) apoyar la creación de entidades de ahorro y crédito que se especialicen en el segmento VIP²⁰⁹ y/o fortalecer a las entidades financieras y solidarias de microcrédito para que ofrezcan créditos hipotecarios de vivienda a esta población, para lo cual se podrá destinar parte del SFV a cubrir los costos de originación y administración.
- Fomentar la financiación de largo plazo mediante: i) estrategias de educación a los deudores de vivienda; ii) estudiar el aumento de la relación deuda/garantía de los créditos hipotecarios; iii) definición de un esquema para mantener las tasas de interés bajas para vivienda, el cual podrá utilizar, transitoriamente, instrumentos como los subsidios de tasa de interés y garantías, entre otros.
- Estudiar ajustes del esquema de garantías del FNG para créditos hipotecarios, ampliando su cobertura a los hogares no asalariados de ingresos medios, y revisar la regulación de solvencia para créditos con garantías del FNG. En complemento, se estudiará la implementación de un seguro de desempleo para hogares asalariados, retomando la experiencia del FNA.

²⁰⁸ Las gobernaciones y áreas metropolitanas serán las instancias articuladoras de la demanda y oferta local de vivienda.

²⁰⁹ Las cuales deben operar bajo la regulación general del sector financiero hipotecario.

- Aumentar los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social de las Cajas de Compensación Familiar, en el marco de los acuerdos de gestión con departamentos y/o áreas metropolitanas.

Agua y saneamiento básico

Planes Departamentales de Agua y Saneamiento de Segunda Generación con visión regional (PDA II)

Este instrumento dinamiza la generación o habilitación de suelo para vivienda. En este sentido, para la segunda generación de PDA se adelantarán las siguientes acciones:

- Adaptación diferenciada de la estructura operativa de los PDA, como Gestor y Gerencia Asesora, entre otros, en función de características regionales y de la capacidad institucional de departamentos, municipios y prestadores.
- Fortalecer y acelerar procesos que permitan esquemas empresariales de prestación eficiente, con cierres financieros y que aprovechen economías de escala.
- Fortalecer el mecanismo de Ventanilla Única para acercarla a las regiones, de forma tal que se agilice la ejecución de recursos sin perder rigurosidad, de forma tal que los proyectos cumplan las condiciones técnicas, socioeconómicas, institucionales, ambientales y operativas necesarias.
- Articular diferentes alternativas de financiamiento a la estrategia de PDA II, garantizando que incluyan la evaluación integral de los proyectos en el marco del mecanismo de Ventanilla Única, el aseguramiento de los recursos para el pago de subsidios a la demanda y el cumplimiento de metas de coberturas reales.
- Con el fin de lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico, se promoverá la vinculación y mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales en los PDA II.
- Priorizar la incorporación de soluciones en acueducto y alcantarillado para la zona rural en los PDA II, articuladas con estrategias de vivienda rural, incorporando esquemas eficientes de prestación de servicios.
- Formular un programa de financiación de conexiones intradomiciliarias dirigidas a la población más pobre, financiado con recursos de la Nación, entidades territoriales y crédito.
- Articular en cada departamento los instrumentos de planificación de los PDA II y los regulatorios del sector, con la política de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Solución Integral y Regional de Residuos

Para avanzar en la sostenibilidad urbana se requiere un manejo integral de residuos sólidos que alivie la demanda de suelo para disposición final y estrategias para el tratamiento de aguas residuales que demandan altas inversiones así como suelos aptos. Para esto, las acciones estratégicas son:

- Definir esquemas de participación público - privada en la financiación y ejecución de proyectos de tratamiento de aguas residuales, teniendo en cuenta, entre otras fuentes, las

siguientes: i) planes de inversión de los esquemas tarifarios; ii) la Sobretasa Ambiental del Impuesto Predial (Art. 44 de la Ley 99 de 1993); iii) la Tasa Retributiva, y; iv) fondos de infraestructura privados.

- Continuar con las inversiones previstas en los programas de saneamiento de las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha y Otún – Consota, Fonce y Laguna de Fúquene.
- Implementar, en el marco de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, las modificaciones normativas a los instrumentos económicos y financieros para garantizar la oferta y el control de la contaminación del recurso hídrico, considerando su disponibilidad, calidad y usos. En complemento se reglamentarán estrategias para el manejo de lodos, biosólidos y reuso del agua, involucrando a entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario.
- Definir una estrategia de largo plazo para el manejo de residuos sólidos, que en lo posible se enmarque en la implementación de los PDA II, y establezca: i) soluciones regionales de disposición final articuladas con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y los POT; ii) aplicación de nuevas tecnologías, especialmente en disposición final; iii) el manejo y aprovechamiento de diferentes tipos de residuos; y, iv) políticas de consumo y producción sostenible que reduzcan la generación de residuos y su impacto en el ambiente. En el corto plazo, es necesario definir una estrategia para el manejo y disposición adecuada de escombros.

Buen Gobierno para la Gestión en Agua y Saneamiento

La planificación sectorial en el mediano y largo plazo garantiza estabilidad de la prestación de los servicios y aumentos en cobertura y calidad. Las estrategias son:

- Formular e implementar una política de gestión del riesgo para disminuir la vulnerabilidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico frente a la ocurrencia de eventos extremos de origen natural o antrópico no intencional, que incluya un componente de gestión de la información.
- Definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Revisar y ajustar el SUI de forma que responda de manera óptima a su función como herramienta para la planificación sectorial. Para ello se deberá, entre otras estrategias, brindar una mayor asistencia técnica a prestadores y municipios, promover mayor conectividad, otorgar corresponsabilidad de las Gerencias y Gestores de los PDA II, diseñar mejores controles a la información reportada y articular el sistema con otros sistemas de información ambiental y socioeconómica.
- Revisar la asignación de competencias para las actividades de monitoreo, seguimiento y control del gasto que realicen las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones.

Regulación que impulse la equidad social y la productividad

Los incentivos regulatorios y la participación de operadores especializados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico deben promover equidad, productividad y eficiencia en el sector. Las acciones estratégicas son:

- Expedir e implementar un nuevo marco regulatorio de acueducto y alcantarillado que permita establecer esquemas tarifarios que reconozcan características regionales, e incentiven el aumento de la productividad y eficiencia de los prestadores; especialmente en el componente de inversión. Adicionalmente se desarrollarán mecanismos que hagan viable la operación, sin inversión, de los sistemas, especialmente en el marco de los PDA.
- Expedir un nuevo marco tarifario del servicio de aseo, acorde con las políticas ambientales, profundizando en señales de eficiencia, calidad y gestión integral de residuos sólidos y ampliando incentivos para estaciones de transferencia y ubicación de sitios de disposición final, de forma que promuevan soluciones regionales.
- Reglamentar incentivos para prestadores de servicios públicos que hagan un uso eficiente del consumo de energía en los sistemas de acueducto y alcantarillado.
- Ajustar el funcionamiento del esquema solidario en busca del equilibrio entre subsidios y contribuciones, teniendo en cuenta la nueva propuesta de estratificación, para lo cual se debe: i) revisar la efectividad del mecanismo de compensación regional implícito en la fórmula de asignación del SGP y evaluar otros instrumentos; ii) revisar e identificar alternativas de financiamiento; iii) definir un esquema de transición para la aplicación de la nueva estratificación, y; iv) desarrollar la reglamentación necesaria para el establecimiento de contribuciones mínimas y subsidios en los diferentes servicios, de forma tal que se reduzca el desequilibrio, considerando la capacidad de pago de los hogares y características regionales.

4. Instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de movilidad urbana

Para cumplir con los objetivos de la Locomotora de Vivienda y Ciudades Amables, se deberán llevar a cabo intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial²¹⁰, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado como las que ha venido implementando el Gobierno Nacional a través de los SITM y de los SETP, combinadas con medidas de administración de la demanda y uso del suelo. Por lo cual se adelantarán las siguientes acciones estratégicas:

- Diseñar e implementar la estrategia de Evitar-Cambiar-Mejorar (ECM). Bajo dicha estrategia de política se debe comenzar por evitar el uso de modos motorizados individuales, a través de una mejor integración de estrategias de transporte urbano, ordenamiento del territorio y uso de suelo, y de medidas integrales de administración de la demanda. Para los viajes necesarios, se buscará promover un cambio modal en el uso de vehículos motorizados particulares hacia modos que son más eficientes en el uso del

²¹⁰ Con especial énfasis en las áreas de conservación y ecosistemas estratégicos para reducir la afectación sobre su conectividad y por tanto, la producción y prestación de servicios ecosistémicos.

espacio vial escaso, y menos intensivos en generación de emisiones, incluidos los modos de transporte público masivo y no motorizado (a pie y bicicleta). Finalmente, para mejorar la eficiencia de los sistemas de transporte, en términos de uso de energía, se promoverá el uso de combustibles limpios e incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia, sostenible de bajas emisiones²¹¹.

- Fortalecer y rediseñar institucional y organizacionalmente la Unidad de Coordinación de Transporte Masivo, con un mayor énfasis en la formulación de políticas y ejecución de estrategias ECM complementarias de apoyo a los entes territoriales. La nueva Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS) llevará una adecuada y fluida coordinación interinstitucional con el MAVDT y las entidades encargadas de la planeación urbana local, además de los Entes Gestores y los organismos locales de movilidad urbana. Lo anterior en el marco de Fortalecimiento Institucional del sector transporte (Ver capítulo Infraestructura y Servicios de Transporte y Logística).
- Promover el uso de modos y tecnologías de transporte de bajas emisiones. Como soporte al diseño de estrategias ECM, el Gobierno Nacional se encargará de estructurar los programas de transporte urbano sostenibles²¹² y la UMUS será la encargada de la coordinación de los mismos. Dichos programas incluirán componentes de infraestructura, política y regulación que promuevan el transporte no motorizado con infraestructura dedicada para la movilidad en bicicleta y a pie, complementarias a las inversiones programadas en los diferentes Sistemas de Movilidad Urbana, así como incentivos para la incorporación de buses con tecnología limpia de bajas emisiones.
- Administrar la demanda integralmente y proporcionar al usuario del sistema movilidad información en relación con la disponibilidad de oferta, el costo por el uso de la misma, las limitaciones existentes en torno a dicha oferta, y las medidas de regulación para propiciar toma de decisiones eficientes por parte del usuario. Para formular una política integral y eficiente de administración de la demanda, se deberán internalizar los costos (externalidades) asociados al uso de recursos escasos como el espacio vial y el aire limpio, así como los costos sociales y económicos generados por la accidentalidad vial. Las ayudas técnicas y tecnológicas, con los cambios propuestos al Código Nacional de Tránsito (ver capítulo Infraestructura y Servicios de Transporte y Logística), les permitirán a los entes territoriales adoptar políticas y estrategias diferenciales de tarificación vial, cobros por congestión o contaminación, sobretasas a los combustibles, y al registro inicial e impuesto unificado de vehículos que también se modificará por ley. Para apoyar la efectiva implantación de la política de administración integral de la demanda, será de gran utilidad la articulación con los sistemas de información, gestión y control del tránsito y transporte que serán desarrollados como parte del Plan Maestro del Gobierno Nacional para Sistemas Inteligentes de Transporte.
- Definir por parte del Gobierno Nacional los lineamientos y estrategias para integrar todos los servicios de movilidad que sirven a las ciudades y a las regiones. Lo cual se deberá realizar a medida que los SITM y SETP se consoliden, y los entes territoriales busquen atender la demanda total en sus áreas urbanas, mediante la adopción e implantación de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y Sistemas Integrados de Transporte

²¹¹ Desarrollar una estrategia encaminada a incentivar el ingreso y uso de vehículos con tecnologías limpias. (Proyecto de ley de reducción del IVA y el arancel, reducción de costos por parqueo para vehículos con tecnologías limpias, disminución de impuesto de rodamiento para estos vehículos, incentivo de ensamble nacional (etiquetas)

²¹² Correspondientes al Plan de Inversión del Clean Technology FUND (CTF)

Interregional (SITR), que permitan integrar los diferentes modos, física, operacional y tarifariamente.

- Establecer un marco conceptual y metodológico para la fijación de tarifas de transporte público en sistemas organizados y reestructurados bajo la Política Nacional de Movilidad Urbana. Estos lineamientos deberán seguir mejores prácticas en la tarificación de servicios públicos, evitando incluir en la estructura ineficiencias de los operadores, y revisando con mucho detenimiento la conveniencia de destinar recursos de la tarifa del usuario a la financiación de infraestructura del sistema, o para la desintegración física de los vehículos antiguos.
- Implementar el sistema de recaudo centralizado y de pago con medios electrónicos como herramienta efectiva que permitirá, por un lado, mejorar el servicio al usuario, y por el otro implantar esquemas de beneficios tarifarios dirigidos a grupos de población especiales (discapacitados, adulto mayor, estudiantes, y usuarios con movilidad reducida, etc.).
- Explorar alternativas y desarrollar mecanismos novedosos por parte del Gobierno Nacional que posibiliten la financiación de las infraestructuras de transporte masivo, aprovechando el valor generado por los beneficios de accesibilidad de los sistemas integrados de transporte público. En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte le brindarán apoyo al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en la revisión y ajuste de la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con los instrumentos de gestión, orientado a desarrollos encaminados al transporte sustentable, y a instrumentos de financiación que representen alternativas a la financiación de los proyectos de transporte masivo que dependen exclusivamente de la capacidad fiscal de la Nación y los entes territoriales.
- Definir la estrategia de intervención y apoyo a municipios con población inferior a los 250.000 habitantes, y que se convertirán en ejes estructurales del desarrollo regional. Al mejorar los servicios e infraestructuras de transporte en estas ciudades, permitirían relocalizar las actividades que hoy se encuentran concentradas en ciudades de mayor jerarquía y así potenciar sus economías logrando una distribución más equilibrada de la población en el territorio. Para esta iniciativa, y dados los niveles de información con que se cuenta, se ha escogido la ciudad de Ocaña como ciudad piloto para la ejecución de la estrategia y respectiva evaluación de resultados. En ella serán puestos en práctica los lineamientos y serán medidos los indicadores de la política.
- Establecer alternativas multimodales que permitan mejorar la conectividad urbano-rural, de acuerdo con las características de cada región y proponer, construir, operar y mantener redes de transporte deseables operacional, ambiental y financieramente, haciendo especial énfasis en el transporte por cable, fluvial y carretero.
- Implementar en las zonas de frontera, el SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta, la formulación de planes de movilidad y las de soluciones de movilidad sostenibles (Sistemas Ambientales de Transporte Binacional – SATB) en las ciudades fronterizas.
- Adicionalmente, la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial, en conjunto con los planes de movilidad locales, se consolidará como estrategia para reordenar y optimizar los flujos de mercancías desde los orígenes y destinos de la producción, que disminuya el tránsito de vehículos de carga dentro de las ciudades,

disminuya los costos logísticos, reduzca emisiones de gases efecto invernadero y busque el bienestar general.

5. Articulación y encadenamiento con otros sectores.

El éxito de la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables requiere la articulación con múltiples sectores. Además de los señalados en las estrategias anteriores, se destacan los siguientes:

Industria: el aumento en la tasa anual de construcción de vivienda va a exigir un esfuerzo importante en el suministro de insumos (cemento, hierro y ladrillo principalmente). Por esta razón, el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, a través de la SIC mantendrá una vigilancia especial en aquellos mercados de insumos relacionados con el sector, en donde sea posible encontrar abusos de posición dominante, actos o acuerdos que puedan calificarse como reprochables a la luz de la normatividad de la competencias.

Mercado de capitales: El mercado de capitales requiere de una mayor profundización como fuente alternativa de financiación para actores del sector vivienda (hogares, bancos y constructores). Por ello, en el desarrollo del lineamiento estratégico de construcción de la visión del mercado de capitales y las estrategias para alcanzarla presentado en el capítulo IIA.2b (Desarrollo del mercado de Capitales) se deberán discutir acciones tendientes a fortalecer productos focalizados en vivienda, titularización de hipotecas, y de los fondos inmobiliarios para financiar Macroproyectos, proyectos de renovación urbana y de vivienda en alquiler.

Seguridad urbana: El MAVDT debe articular con el Ministerio de Defensa y Seguridad y el Ministerio de Interior y Justicia la implementación de Macroproyectos y de programas de Mejoramiento Integral de Barrios con la infraestructura y estrategias de seguridad y convivencia ciudadana. En la consolidación de esta estrategia se podrá contar con el apoyo de UN-HABITAT y otras agencias de cooperación.

Red JUNTOS: Las diferentes estrategias y programas en vivienda, agua y saneamiento permitirán atender cerca de 390.000 hogares vinculados a la Red Juntos. Para el éxito de priorización definida en los instrumentos de vivienda, agua y saneamiento, resulta fundamental lo siguiente: 1) Avanzar en la georreferenciación de los hogares de Red juntos con carencias en vivienda y agua; 2) lograr el compromiso de las entidades territoriales en destinar contrapartidas a hogares de Red Juntos, especialmente para aquellos localizados en zonas de alto riesgo, y; 3) Priorización de hogares de vivienda nueva en programas de generación de ingresos

Metas y financiación

Las inversiones de la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables ascienden a 98,5 billones entre 2010 y 2014, con una importante participación del sector privado, especialmente en vivienda. Las metas asociadas al presente capítulo se presentan a continuación:

Tabla III.7. Metas Vivienda y Ciudades Amables

Indicador	Línea base 2010	Meta 2014	Recursos (\$millones 2010)
Construcción de vivienda nueva	560.300 viviendas *	1.000.000 de viviendas	Inversión pública: \$10.488.004 Inversión privada: \$67.776.012 Inversión total: \$78.264.016
Generación de suelo	ND	7.000 Has	
Créditos desembolsados vivienda nueva	208.910 créditos*	420.000 créditos	
Programas de renovación urbana en ejecución	0	4	
Actualización catastral urbana y rural	Urbano: 74,5% Rural : 49,6%	Urbano: 90% y Rural: 70%	
Nueva población beneficiada con el servicio de acueducto	4,6 millones de personas *	2.989.874 personas	PDA: \$5.441.128 Saneamiento: \$3.056.236 Empresas y ET: \$4.043.022 Inversión total : \$12.540.387
Nueva población beneficiada con el servicio de alcantarillado	3,6 millones de personas *	4.779.707 personas	
Inversión en infraestructura asociado a PDA	\$382.268 millones**	\$5.441.128 millones	
Municipios que disponen adecuadamente residuos sólidos	847 municipios	923 municipios	
Nuevos proyectos regionales de rellenos sanitarios apoyados por el MAVDT	NA	10 municipios	
Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	27.5% (2008)	40%	
Conexiones intradomiciliarias	NA	90.000 viviendas	
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM en operación	5	8	
Número total de Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP en operación	0	7	Inversión Pública: \$ 6.023.947 Inversión Privada: \$ 1.914.656 Inversión Total: \$ 7.938.603
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Público - SITP estructurados	0	4	
Número total de Planes de Movilidad formulados	10	30	
Número total de Sistemas Amables Binacionales – SAB formulados	0	10	
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Regional - SITR formulados	0	4	
Número total de Estrategias para Ciudades Pequeñas – EPC formulados	0	4	
Número total de Sistemas Inteligentes de Transporte – ITS estructurados en ciudades	0	4	

*Cifras para el período 2006-2010 ** Corresponde solo a la inversión en marco de los PDAS en 2009 y 2010.

Bibliografía

Agronet, (2009) *Boletín de Coyuntura Económica PIB Agropecuario. Primer trimestre de 2009*. Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario – Agronet.

Ángel, J., Cadavid, M. y Victoria, J. (2010) *Roya Naranja en el Valle del Rio Cauca Carta Trimestral. Cenicaña, 32 (1-2), 2-3.*

Banco de la República (2010) *Reporte de Estabilidad Financiera. Septiembre 2010. Bogotá D.C., Colombia: Banco de la República.*

Banco Mundial (2010) *Doing Business 2010. Washington D.C: Banco Mundial.*

Banco Mundial (2006) *General principles for international remittance services. Washington D.C.: Banco Mundial.*

Barbat, T. (2009) *Remesas, pobreza y trabajo. Estudio sobre el barrio Cuba, Pereira-Colombia. Bogotá D.C: Editorial Códice LTDA.*

Besen, S., y Leo, R., (1991). *An Introduction to the Law and Economics of Intellectual Property. Journal of Economic Perspectives, 5 (1), 3-6.*

BSA, (2010). *Estadísticas de piratería 09, Séptimo estudio global BSA/IDC. Business Software Alliance.*

Castañeda, A., Cubillos, R., Sarmiento, A., y Vallecilla, J. (2008). *The Economic Contribution of Copyright-Based Industries in Colombia. Bogotá: World Intellectual Property Organization.*

CAF, Universidad del Rosario y CPC (2010) *“Marco Normativo e Institucional para la Aplicación de la Política de Competencia en Colombia”*. En *Competitividad e Instituciones en Colombia: Balance y desafíos en áreas estratégicas (67-112)*. Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario, pp., 67-112.

Cenicaña(a), (2006). *Variedad CC 93 - 3895. Carta Trimestra. Cenicaña., 28 (1), 4.*

Cenicaña(b), (2007). *CC 93 - 4418 Progenitores: Mex 64 - 1487 x MZC 74 - 27. Carta Trimestra. Cenicaña, 29 (1), 17.*

Cenicaña(c) (2007). *CC 93-3826 Progenitores: Y-1 x MZC 74-725. Carta Trimestral, Cenicaña. 29 (1), 10 .*

Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009) *Perspectivas Económicas de América Latina 2010. París: Ediciones OCDE.*

CERLALC, (2009) *Percepción sobre el clima empresarial editorial y tendencias a corto plazo*, Boletín No. 7. Bogotá: Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Cerlalc y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco.

CERLALC, (2007). *Diagnóstico del derecho de autor en América Latina*. Bogotá, Colombia: Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe Cerlalc y Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura UNESCO.

CERLALC. (2010). *Percepción sobre el clima empresarial editorial y tendencias a corto plazo*. CERLALC Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina, el Caribe, España y Portugal. Boletín No. 8.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y Secretaría General Iberoamericana (2008). *Espacios iberoamericanos: La economía del conocimiento*. Santiago de Chile: CEPAL.

CERLALC-GIE, (2008) *El espacio iberoamericano del libro 2008*. Sao Pablo: Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina, el Caribe, España y Portugal, Cerlalc y Fundación Grupo Iberoamericano de Editores, GIE.

Claessens, Stijn (2006) *“Access to financial services: a review of the issues and public policy objectives”*. *The World Bank Research Observer*, vol 21(2), 207-240.

CONPES-3533. (2008). *Bases de un plan de acción para la adecuación del sistema de propiedad intelectual a la competitividad y productividad nacional*. Bogotá, Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social - Departamento Nacional de Planeación.

CONPES-36220. (2009). *Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia*. Bogotá, Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social - Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Privado de Competitividad (2009). *Informe Nacional de Competitividad 2009-2010. Ruta a la prosperidad colectiva*. Bogotá, Colombia.

CPC, (2009). *Informe Nacional de Competitividad 2009 - 2010: Ruta a la Prosperidad Colectiva*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

CPC, (2009a). *Informe Nacional de Competitividad 2009 - 2010: Ruta a la Prosperidad Colectiva, Resumen ejecutivo*. Bogotá, Colombia: Consejo Privado de Competitividad.

Decreto 1162 de 2010. *Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual y se crea la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual*. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (a) (2009, noviembre). Lineamientos de Política para el Desarrollo e Impulso del Comercio Electrónico en Colombia. Documento Conpes 3620, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (b) (2008, julio). Bases de un Plan de Acción para la Adecuación del Sistema de Propiedad Intelectual a la Competitividad y la Productividad Nacional 2008-2010. Documento Conpes 3533, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2009, abril). Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación. *Documento Conpes 3582*, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2010, julio). Política de Transformación Productiva: un modelo de desarrollo sectorial para Colombia. *Documento Conpes 3678*, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación CONPES 3616 (2009), “Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento”.

Djankov, S. McLiesh, C. y Shleifer, A. (2007) “Private credit in 129 countries”. En *Journal of Financial Economics*, (84), 299-329.

Echecopar, G., Angelelli, P., Galleguillos, G. y Schorr, M. (2006) *Capital semilla para el financiamiento de las nuevas empresas: avances y lecciones aprendidas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo – Serie de Informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible.

EDIT-II. (2007). *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica EDIT II*. Bogotá, Colombia: DNP, DANE, Colciencias.

Fajnzylber, P. y López, J. H. (2008) “The Development Impact of Remittances in Latin America”. En *Remittances and Development, lessons from Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 1-19.

Garay, L.J. y Rodríguez Castillo, A. (2005) *Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia Tomo 3*. Bogotá D.C: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Fondo Nacional de Garantías (2009) *Informe de Gestión 2009*.

Fiscalía General de la Nación, (2008). *Anuario Estadístico 2008*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.

Giovannucci, D., Josling, T., Kerr, W., O'Connor, B., & Yeung, M. (2009). *www.intracen.org. Vinculación de los productos con su origen*. Recuperado el 09 de 10 de 2010, de Centro de Comercio Internacional - Naciones Unidas.

Global Entrepreneurship Monitor: Reporte Anual Colombia 2009. (2010)

Hausmann, R.; Hwang, J. & Rodrik, D. (2005). What you export matters, *CID-Harvard Working Paper*, No. 123.

ICA, (2010, 17 de agosto). *Subcomisión de Obtenciones Vegetales. Primera Sesión*. Primera Sesión de la Subcomisión de Obtenciones Vegetales de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual, Bogotá: Colombia.

Jansson, T. (2002). *"Microfinance: From Village to Wall Street"*. Washington D.C.: Inter -American Development Bank.

Kantis, H., Angelelli, P. y Moori Koenig, V. (2005) *Desarrollo Emprendedor: América Latina y la experiencia internacional* (2a. ed.). Banco Interamericano de Desarrollo.

Levine, R., Loayza, N. y Beck, T (2000). "Financial intermediation and growth: Causality and causes". *Journal of Monetary Economics*, vol. 46(1), 31-77.

Maimbo, S. y Ratha, D. (2005) Remittances: Development Impact and Future Prospects, citado en The Development Impact of Remittances in Latin America. En: *Remittances and Development, lessons from Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial, pp. 1-19.

Marulanda, B., Paredes, M y Fajury, L. (2010), "Acceso a Servicios Financieros en Colombia: Retos para el cuatrienio". En Steiner, R. y Traverso, L.V. (2010) *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*. Bogotá D.C.: CAF-FEDESARROLLO. p.p. 167-223.

MAVDT (2010b). *Documento Política de Conocimiento Tradicional*. Bogotá: Presentado en la Subcomisión de Acceso a Recursos Genéticos y Conocimientos Tradicionales – Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual.

MAVDT (2010). *Registro Público de Acceso a Recursos Genéticos*. Bogotá, Colombia: www.minambiente.gov.co.

OECD y BID (2009) *Derecho y Política de la Competencia en Colombia: Examen Inter-pares*. Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario.

OMPI. (Julio 2010). *A Medium Term Strategic Plan for WIPO, 2010 -2015*. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de Propiedad Intelectual.

MC (2008). *Mapa sobre las prácticas de Consumo Cultural en Colombia*. Bogotá, Colombia: www.mineducacion.gov.co

Pagés, C. et ál. (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington D.C., USA: Banco Interamericano de Desarrollo.

Policía Nacional, (2010). Tablas estadísticas: delitos y contravenciones, 2009*. *Revista Criminalidad*,. 52 , 26.

Serrano, J. (2009). Microfinanzas e instituciones microfinancieras en Colombia. *Serie de Financiamiento del Desarrollo - CEPAL*, 212. Santiago de Chile.

Siwek, S. (2006) *Copyright Industries in the U.S. Economy: The 2006 Report, Prepared fo the International Intellectual Property Alliance (IIPA)*. Economists Incorporated.

Strokova V. (2010) *International Property Rights Index 2010*. Property Ritghts Alliance.

Universidad Nacional de Colombia, (2009) *Informe final de la propuesta de ajuste al régimen de acceso a los productos genéticos y productos derivados, y a la Decisión Andina 391 de 1996*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

IV. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social



Los objetivos últimos del Gobierno del Presidente Santos y del Plan de Desarrollo como mapa de ruta, es la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. Para alcanzar estos objetivos, existen dos caminos que se cruzan y se complementan entre sí: el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en donde nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino donde el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

El crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar a una sociedad con bienestar e igualdad de oportunidades para todos. A través del crecimiento económico, se genera empleo formal, se produce riqueza y se mejoran las condiciones de vida de la población. Así mismo, el crecimiento económico genera recursos públicos que pueden ser empleados en reducir la pobreza y las disparidades sociales o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas.

Así como el crecimiento económico conduce a mayor desarrollo social, las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades también retroalimentan el crecimiento económico y se traducen en una mayor productividad. Una población sana, educada, trabajando y en paz es una población más productiva y con mayor bienestar.

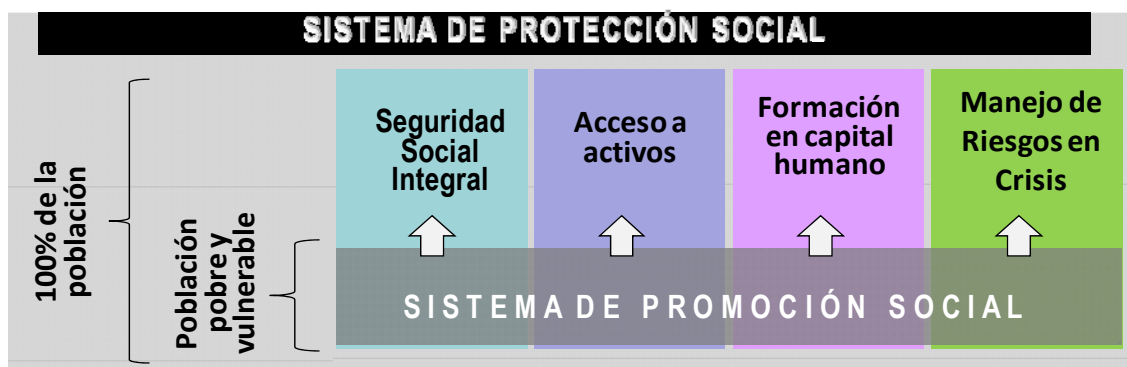
En materia social, Colombia enfrenta el gran reto de articular su desarrollo económico con el social, de manera que éstas sean la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz. Para el efecto, se diferencian cuatro desafíos fundamentales: i) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; ii) mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; iii) consolidar un sistema de protección social (SPS) que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y iv) reducir la pobreza, a la par con la desigualdad social.

Si bien Colombia registró una desigualdad del ingreso persistentemente alta durante las últimas dos décadas, en el período 1997-2008 el país logró avances en el Índice de Oportunidades Humanas para infantes, niños y jóvenes. Confirmando los hallazgos de los informes regionales, los resultados del reporte de oportunidades para Colombia indican un aumento de las oportunidades de los niños. Entre 1997 y 2008 el IOH pasó de 52 a 69²¹³. Por sectores, los principales avances del IOH en este período se registraron en salud (por el aumento del aseguramiento de los niños), en educación (debido al incremento de la asistencia a preescolar, y la mayor probabilidad de finalizar noveno grado y secundaria a tiempo), en vivienda (por las mejoras en saneamiento y en energía), y en TIC (por el aumento de la cobertura en telefonía móvil).

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad es garantizar el funcionamiento adecuado de los mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población al riesgo y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas a las que se enfrentan. En el ámbito del SPS se deben emplear instrumentos adecuados para el *manejo social del riesgo* de toda la población. Específicamente, el SPS debe reducir la pobreza temporal e impedir que los pobres perpetúen su condición de pobreza, posibilitando la acumulación de activos en capital humano y capital productivo. Así, el SPS busca: a) mejorar el bienestar individual y social (menor vulnerabilidad y mayor equidad); b) contribuir al desarrollo y al crecimiento económico y c) reducir la pobreza de manera efectiva y duradera.

Como se aprecia en la figura 4.0.1., el SPS comprende tres grandes componentes: 1) la seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante), 2) la promoción social, y 3) las políticas y programas de formación del capital humano que involucran la articulación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo con el sector educativo. Estos componentes deben complementarse con mecanismos coyunturales para atender, con tiempo limitado, a grupos vulnerables en situaciones de crisis a través del Sistema Social de Riesgo.

Figura IV-1. Sistema de protección social



La protección social incluye elementos adicionales como el acceso a activos tales como la vivienda, el crédito y los activos financieros, sobre los cuales el país ha realizado avances importantes, aunque aún requiere superar limitaciones en su funcionamiento. En particular, el sistema carece de mecanismos efectivos de articulación con la demanda, especialmente para los grupos de la

²¹³ Vélez, CE; Azevedo, J.; Posso C.. "Oportunidades para los niños colombianos: Tendencias y Diferencias Regionales, 1997 -2008. Banco Mundial – Banco de la República, Julio 2010, Mimeo.

población que tradicionalmente han sido excluidos de estos beneficios. Así mismo, el país presenta deficiencias en el manejo de condiciones especiales de crisis económicas, socio - políticas y ambientales.

Como se observa en la figura, una de las ramas de la protección social, es la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable. Por medio de esta rama, se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.

Para tal fin, se resalta la importancia de programas como la Red Juntos, en el cual se apoya a un millón y medio de familias en temas relacionados con los documentos de identificación, el trabajo, la educación y capacitación, la salud, la habitabilidad, la nutrición, la dinámica familiar, y el acceso a la banca y a la justicia.

Para profundizar esta política es necesario mejorar la eficiencia, equidad, eficacia y calidad de los programas de protección social en los niveles nacional y sub-nacional, generando mecanismos de sinergia y complementariedad en el financiamiento y la provisión de los servicios, así como incentivos positivos a los hogares para que sean generadoras de su propio desarrollo y puedan romper las trampas de pobreza que los aquejan.

En el caso colombiano la promoción social también se enfoca en un grupo vulnerable de especial importancia que son los desplazados. Se estima que cerca de 3,4 millones de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado en el país. La protección y reparación integral de este segmento de la población es una deuda social, para la cual se enfatiza la importancia de desarrollar estrategias de inclusión a la sociedad y de estabilización e independencia económica permanente.

El gran objetivo de un sistema de protección social es velar por la igualdad de oportunidades para toda la población. Uno de nuestros retos más urgentes para alcanzar este objetivo es consolidar un sistema de salud equitativo, sostenible y de calidad. En los últimos años el país ha logrado avances significativos en este frente: la cobertura de salud se expandió y hoy se acerca a la universalización, el país ha cumplido de manera anticipada los objetivos de desarrollo del milenio relacionados con la vacunación de la triple viral y la atención institucional al parto, la muertes por malaria y dengue se han reducido, y se han disminuido la mortalidad infantil -que pasó de 25,1 por mil nacidos vivos en 2002 a 20,6 en 2008-, la mortalidad de la niñez -que pasó de 30,6 a 24,9 por mil nacidos vivos en este mismo período- y la mortalidad materna -que actualmente es inferior al promedio latinoamericano con una cifra cercana a 75 por cada 100 mil nacidos vivos-.

Ahora bien, el sistema de salud enfrenta todavía desafíos inmensos para lo cual es indispensable garantizar la cobertura universal del aseguramiento en salud a través de los dos regímenes de financiamiento (contributivo y subsidiado) y propender por su unificación de planes de beneficios, en condiciones de sostenibilidad financiera y reduciendo los niveles de evasión y elusión. El sistema deberá adicionalmente garantizar mejores niveles de acceso y calidad, y mejorar el desempeño de las instituciones, que cumplen con la doble función de manejar el riesgo financiero y administrar la prestación de los servicios.

La educación, por su parte, es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos. A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial. Lo anterior, sin olvidar los múltiples efectos positivos que genera la educación sobre el desarrollo personal de los individuos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 entendemos la educación como un proceso continuo que comienza en las primeras etapas de vida y termina en la tercera edad. Constituye, como tal, un proceso evolutivo que constantemente se adapta a un entorno cambiante.

El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso, la igualdad de oportunidades nunca será realidad. Se ha demostrado que los programas de educación en responsabilidad materna y de primera infancia generan impactos significativos durante toda la vida de los individuos en aspectos como la salud, la educación, las competencias laborales e incluso el desarrollo de características personales como la propensión a la convivencia pacífica. Es por esto que desde las primeras etapas de vida es crucial promover programas globales e integrales de alimentación, formación y asistencia a los niños.

Para lo anterior, las prioridades se centran en implementar un modelo de atención integral que evolucione hacia una cobertura universal, con equidad y calidad. En este contexto, se asumen como criterios de equidad en la primera infancia, las brechas urbano-rurales, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con la edad y condición, así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación y cuidado.

Una vez culmina la formación integral de primera infancia, el reto es continuar el proceso de aprendizaje con una educación básica y media de calidad. Aunque en los últimos años se lograron avances sustanciales en cobertura, el país enfrenta todavía grandes retos por mejorar la calidad y pertinencia de la educación durante todas sus etapas.

En este sentido, es necesario desarrollar y fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano que consiste en: (1) garantizar el acceso universal a la educación básica, haciendo especial énfasis en la calidad del servicio, procurando reducir las brechas entre prestadores públicos y privados, y haciendo hincapié en la importancia de asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema, (2) dar especial atención al acceso en el nivel de educación media, (3) mejorar la cobertura y pertinencia de la educación superior y en particular de la educación técnica y tecnológica, y (4) dinamizar y mejorar la cobertura y pertinencia de la formación para el trabajo, introduciendo esquemas competitivos y de aseguramiento de la calidad.

Otra manera de dar mayores oportunidades a la población es a través del establecimiento de un ámbito de negocios que favorezca la generación y el desarrollo de nuevos emprendimientos para la población de menores ingresos. Un entorno que permita que las ideas se conviertan en negocios y que estos negocios crezcan y generen empleo y dinamismo económico. Una estrategia en esta línea pasa por facilitar el acceso al microcrédito y a otras modalidades de financiamiento como las micro-finanzas, y por generar una regulación que facilite la creación y la supervivencia de las empresas durante sus primeros años de vida.

De otra parte, en el cumplimiento de las estrategias de igualdad de oportunidades para la población amerita hacer hincapié en la igualdad de género. La igualdad de género se propone como un gran reto en el cual, si bien se ha avanzado en el país en los últimos años, por ejemplo con la vinculación cada vez mayor de la mujer en todas las esferas laborales, todavía queda en este frente un importante camino por recorrer, en particular en temas como la violencia intrafamiliar, el apoyo a las madres cabeza de hogar, la baja participación de los hombres en la educación superior o las libertades de la población LGBTI²¹⁴.

La generación de un entorno de igualdad de oportunidades complementado con una política de promoción social, es necesario para segmentos específicos de la población como son los grupos étnicos. Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza a nivel nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para los grupos étnicos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia. El presente Plan de Desarrollo incorpora estrategias específicas y diferenciadas dirigidas a la población afrocolombiana, palenquera y raizal, a los pueblos indígenas y al pueblo Rrom-gitano.

La aplicación de políticas diferenciadas debe llegar también a segmentos específicos de la población como la población en situación de discapacidad, los jóvenes y los adultos mayores. En este punto, revisten particular importancia: el mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes - que actualmente registran tasas de desempleo superiores al 20%-, y el aseguramiento de esquemas que conduzcan a un sistema pensional más incluyente de manera que la población de tercera edad lleve una vida digna.

Como se anotó anteriormente, el sistema de protección social busca, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población. Ahora bien, la calidad de vida de un individuo no solo depende de los ingresos que genera, o del estado de salud o la educación a la que tiene acceso. Depende también de otros elementos críticos como la cultura, el deporte, o la oferta de actividades de recreación. Los efectos positivos que estos elementos generan sobre la calidad de vida, la salud, la inclusión social, el desempeño educativo o el desarrollo personal y profesional, son incuantificables. En este frente se han dado algunos avances importantes en el país en los últimos años. Falta, sin embargo, elevar su importancia y potenciar aún más su desarrollo.

En este sentido, una política cultural integral en el país requiere, entre otros, fortalecer el Sistema Nacional de Cultura, apoyar el emprendimiento en las industrias culturales, promover programas culturales para la primera infancia, fortalecer el Programas de Lectura y Escritura, y continuar con los programas de conservación del patrimonio cultural.

Finalmente, para que una estrategia social integral realmente se traduzca en más oportunidades y mejor calidad de vida para toda la población, se requiere la participación activa del sector privado y de la sociedad civil. En este sentido, vale la pena resaltar el papel crucial y creciente de la inversión social privada, y de las diferentes formas de Responsabilidad Social Empresarial. Estas iniciativas privadas tienen un papel fundamental en la innovación social, y bajo una base de voluntariedad, pueden articularse eficazmente con los programas del Gobierno nacional y los gobiernos locales con un impacto potencial muy importante sobre la población vulnerable.

²¹⁴ LGBTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.

A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social

1. Primera infancia y niñez

De acuerdo con la Ley 1098 de 2006 la niñez comprende desde el nacimiento hasta los 12 años de edad y son adolescentes aquellas personas entre 12 y 18 años de edad. De acuerdo con la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado Colombiano los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás. El presente Plan de Desarrollo concede especial relevancia a este grupo poblacional. Dentro de éste, por su especial vulnerabilidad y dada la importancia del desarrollo durante los primeros 6 años de vida, se considera prioritario diseñar e implementar una estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (API). Las intervenciones orientadas a estimular el desarrollo cognitivo, social, emocional y físico de los niños durante sus primeros años, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico, dado que generan impactos duraderos relacionados con la fortaleza psicológica, la disminución de la morbilidad y criminalidad en el ciclo de vida de las personas; mejor rendimiento académico, menor deserción escolar y menores índices de repitencia, aumentando con ello la permanencia de los niños dentro del sistema educativo; la productividad y los ingresos futuros. Por ende se constituye como la inversión social con mayor tasa de retorno.

Las estrategias que se presentan en este Plan tendrán un enfoque de protección integral que impone a las familias, a las comunidades y al Estado en cabeza de sus instituciones, las obligaciones de: reconocer los derechos de los niños y niñas, asegurar su garantía y cumplimiento, prevenir que esos derechos sean amenazados o vulnerados y restablecer aquellos que han sido vulnerados, especialmente en poblaciones específicas como las víctimas de diferentes formas de violencia.

a) Diagnóstico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, en Colombia hay un total de 5.132.760 niños menores de 6 años (0 a 5 años 11 meses), de los cuales el 56% pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN²¹⁵ (ver cuadro 1). De otra parte, del total de población vulnerable menor de 6 años, el 70% pertenece al nivel I del SISBEN y el 26% al nivel II.

Cuadro IV.1. Total de Población y Población Vulnerable en niños de 0 a 5 años

	0	1	2	3	4	5	Total 0- 5 años
Total de Población*	859.612	856.751	854.975	854.295	854.730	852.397	5.132.760
Población Vulnerable (SISBEN 1,2 y3)**	264.867	427.534	473.731	514.686	563.446	631.370	2.875.634
Proporción	31%	50%	55%	60%	66%	73%	56%

* Fuente: DANE, Proyecciones de Población

** Fuente: SISBEN versión 2, con corte a Noviembre de 2009

Desnutrición y alimentación. La desnutrición antes de alcanzar los 6 años de edad se asocia a los problemas de diabetes, baja estatura; y un bajo peso al nacer aparece correlacionado con

²¹⁵ Niños pertenecientes a los niveles de SISBEN 1,2 y 3 con corte a noviembre de 2009 (2.875.634).

aumentos en la presión sanguínea, enfermedades pulmonares crónicas y otras cardiovasculares (Van der Gaag, 2002). Para el año 2005, según datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la desnutrición global afectó al 5,4% de los niños menores de 5 años, con grandes diferencias regionales²¹⁶. Por su parte, la desnutrición crónica o retraso en el crecimiento alcanzó niveles de 15,9% en los menores de cinco años. La duración de la lactancia materna exclusiva es de tan solo 2,2 meses²¹⁷²¹⁸, cuando la recomendación de la Organización Mundial de la Salud es de 6 meses.

Atención y cuidado. La Encuesta de Calidad de Vida – ECV del 2008 revela que en atención y cuidado de los menores de 6 años, tan sólo un 32% de los menores de 5 años asistían a un hogar comunitario, guardería o preescolar, siendo menor en la zona rural (20%) que en la urbana (36%); mientras que el 54% permanece al cuidado de los padres en la casa. Las principales razones de no asistencia a atención institucional se concentran en preferencias de los padres porque el niño permanezca en casa (77%) y llama la atención que el 50% de los padres consideran que el niño no está en edad de asistir. Las razones económicas o por déficit de oferta (por cupo o cercanía) tan solo representan el 17% de los casos, siendo mayor en las zonas rurales (32%).

Salud. La mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse favorablemente, no pueden ser entendidos como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. Las muertes maternas también han presentado un reciente descenso favorable. Sin embargo, las tasas existentes siguen siendo elevadas, a pesar de la real posibilidad de ser evitadas (ver capítulo de salud y su anexo). Las coberturas de vacunación por biológico son cercanas al 95%. Sin embargo, no se tienen estimaciones ciertas sobre el esquema completo de vacunación simple. Con respecto a la cobertura de afiliación, a partir de enero de 2010, todos los menores de 18 años tienen derecho a los beneficios del Régimen Contributivo sin importar el régimen de afiliación. No obstante, según la ECV de 2008, el 24% de los menores de 5 años no asiste a los controles de crecimiento y desarrollo.

Atención Integral a la Primera Infancia. Como resultado de los avances normativos en materia de primera infancia (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; Código de la Infancia y la Adolescencia: Ley 1098 de 2006; Política Nacional de Primera Infancia: Conpes Social 109, Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1295 de 2009) se ha evolucionado hacia el diseño e implementación de modelos de AIPI, que incluyen principalmente los componentes de educación inicial, salud, cuidado y nutrición. Sin embargo, la oferta de Atención Integral a Primera Infancia resulta aún bastante reducida. Desde 2007, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en alianza con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), desarrollaron el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI)²¹⁹. A través de tres modalidades o entornos (familiar, comunitario e institucional), se espera lograr la atención integral de 400.000²²⁰ niños y niñas a diciembre de

+ La región oriental tiene el mejor comportamiento (3,6%), seguido de Bogotá y Amazonia y Orinoquía con 4,4%, y la región Atlántica presenta las mayores prevalencias 7,7.

²¹⁷ El indicador de lactancia exclusiva está referido a los menores de 6 meses de edad (PROFAMILIA, 2005).

²¹⁸ La región Caribe presentan la menor duración mediana de la lactancia exclusiva (1,1 meses) y el departamento de Boyacá es el que es más larga exclusividad presenta (5.3 meses)

²¹⁹ No obstante la consolidación de este tipo de intervenciones demanda arreglos institucionales que involucren otros sectores y se constituyan en la prioridad de intervención para este segmento de población. El presente plan de desarrollo enfatiza y se propone consolidar este enfoque en todo el territorio nacional.

²²⁰ A 31 de octubre de 2010, mediante el PAIPI en sus tres modalidades más los proyectos especiales del MEN, se ha logrado la atención de 363.831 niños y niñas.

2010; este programa sumado a las iniciativas de atención integral locales de Bogotá y Medellín; y algunos programas del ICBF han permitido la atención integral de 552.674 niños y niñas menores de cinco años que corresponden al 25% de la población vulnerable menor de 5 años. Otras modalidades no vinculadas a este esquema brindan algún tipo de atención parcial (ver cuadro II.2).

Cuadro IV.2. Modalidades de Atención a la Primera Infancia – 2010

Tipo de Atención	Medio de Atención (Entorno)	Modalidad	Población	% Población
Integral	Institucional	Hogares ICBF Integrales	143.060	6,4%
		PAIPI Institucional	89.089	4,0%
		Entidades Territoriales (Bogotá y Medellín)	45.783	2,0%
	Comunitario	PAIPI Comunitario	95.850	4,3%
	Familiar	PAIPI Familiar	162.329	7,2%
	Proyectos Especiales MEN (Ludotecas Naves, Indígenas)*		16.563	0,7%
	Total atención integral		552.674	24,6%
No Integral	HCB FAMI		231.953	10,3%
	Hogares ICBF no Integrales		697.188	31,1%
	Total atención no integral		929.141	41,4%
Total población atendida			1.481.115	66,0%
Población por atender			762.449	34,0%
Población vulnerable 0 - 4 años			2.244.264	100%
Población de 5 años Vulnerable			631.370	100%
Atención No Integral Transición			341.525	54,1%
Por atender en Transición			289.845	45,9%
Total población vulnerable 0 a 5 años			2.875.634	100%

Fuente: ICBF (con corte a septiembre 30 de 2010), MEN (con corte a octubre 31 de 2010)

Sin embargo, los esquemas de financiación para primera infancia se encuentran dispersos en cada uno de los sectores (en algunos casos son fuentes de recursos no estables); el compromiso de los Gobiernos locales es reducido; no existen estándares de calidad unificados ni un Sistema de Información que dé cuenta de la integralidad en las acciones y sus resultados.

Información. Si bien se han logrado avances en materia de disponibilidad de información, aún persisten serias dificultades para identificar cada niño y niña que recibe un programa o presenta una necesidad. Uno de los principales problemas que presentan tanto el Sistema de Información a la Primera Infancia (SIPI) del MEN, como el Registro Único de Beneficiarios (RUB) del ICBF y la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Ministerio de la Protección Social (MPS) es la identificación plena del beneficiario por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RENEC), como consecuencia de los diferentes tipo de identificación existentes.

Trabajo infantil. La participación de los niños y adolescentes en el mercado de trabajo impide disminuir significativamente la pobreza en el país y transformar las condiciones de informalidad de

la economía. El trabajo infantil aleja a las niñas y niños de la escuela y afecta las condiciones que permiten un buen desempeño escolar y laboral. Generalmente quien ha sido niña o niño trabajador, será padre o madre de hijos trabajadores, perpetuando en este caso la inserción de los jóvenes o adultos en los sectores más frágiles del mercado de trabajo. Aunque en las últimas dos décadas el número de trabajadores infantiles ha disminuido en Colombia, la persistencia del fenómeno es aún menos aceptable en tanto se presentan situaciones de explotación laboral y comercial que atentan contra la dignidad de los niños, niñas y adolescentes (NoNaA) de manera permanente y efectiva. El DANE informa que en el 2009²²¹, existían 1.050.147 NoNaA trabajando, y que los que se dedicaban a los oficios del hogar por más de 15 horas semanales eran 718.006. La problemática es heterogénea y segmentada, las niñas están presentes esencialmente en los oficios del hogar, y los niños en actividades fuera de éste; se concentra en el sector rural y en los adolescentes mayores de 14 años; y existe una alta presencia de trabajadores familiares sin remuneración.

Problemáticas comunes en Niños y niñas entre 6 y 12 años y en adolescentes. Entre esta población existen problemas comunes que están asociados, principalmente, al no uso adecuado, creativo y productivo del tiempo libre²²², limitado también por una falta de oferta con enfoque diferencial y de género; a la falta espacios adecuados de recreación para el desarrollo de acciones que permitan a los menores de edad practicar continuamente un deporte y realizar una actividad física, lo cual tiene relación con malnutrición y obesidad; a bajos niveles de participación y relaciones familiares disfuncionales, entre otros factores. Estos aspectos colocan a los menores en situaciones de riesgo como el consumo de sustancias psicoactivas (en especial a mayores de 12 años), violencia y maltrato (general, intrafamiliar, en el entorno escolar, sexual)²²³, entre otros.

Por su parte, entre los adolescentes de 12-18 años, pese a que existen diferencias en el desarrollo de preadolescentes (12-14 años) y adolescentes (14-18 años), tanto físicas, emocionales y en cuanto a la forma que perciben la familia, la sociedad y su relación con el Estado en torno al acceso real a oportunidades propias o de sus familias, en este grupo poblacional la problemática se centra principalmente en la vulneración o inadecuada realización de sus derechos sexuales y reproductivos (embarazo de adolescentes) y a la vinculación a actividades como bandas y pandillas²²⁴, organizaciones criminales y reclutamiento por parte de grupos armados irregulares.

Por otra parte, en especial desde el 2009 el país avanzó en la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), cuya finalidad es la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño causado por el adolescente que infringió la Ley Penal²²⁵. El país, está en un período de transición, enfrenta el reto de brindar una oferta pertinente, asertiva y estratégica acorde con la finalidad del SRPA, que evite reincidencias, emita mensajes preventivos y

²²¹ Cifras preliminares, cuarto trimestre de 2009.

²²² Por ejemplo, resultados de la ENSIN 2005 muestran que solo 1 de cada 4 adolescentes entre 13 y 17 años desarrollan el mínimo de actividad física recomendada (al menos 60 minutos diarios de actividad moderada o vigorosa por lo menos 5 días a la semana); y que el 56,3% de la población entre 5 y 12 años dedica 2 horas o más a ver televisión o a jugar con videojuegos, y 21,9% dedica 4 o más horas.

²²³ Las principales causas de mortalidad en niñas, niños y adolescentes son: en las edades de 6 -12 son el ahogamiento o los accidentes; para el rango de 12-14 son los accidentes varios y las agresiones (homicidios); y para el rango de 14-18 son las agresiones (homicidios) y accidentes terrestres. Lo anterior representa un 76% de mortalidad en hombres y un 46% en mujeres.

²²⁴ El pandillismo es un fenómeno de expresión violenta de agrupaciones juveniles que afecta su integridad, al igual que la convivencia y la seguridad ciudadana. En su mayoría, se trata de un fenómeno urbano con diferencias regionales, que ejerce micro controles territoriales y coacción sobre niños y adolescentes para su inscripción en la pandilla, segregando y atacando a quien no se suscribe a ella. Adicionalmente, estas agrupaciones pueden ser cooptadas por redes de crimen organizado.

²²⁵ El SRPA es un sistema naciente, que articula el proceso judicial con el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

logre que el adolescente sea consciente del daño que causa su conducta a sí mismo, a su víctima y a la comunidad, desde una perspectiva de construcción de un sujeto de derechos.

b) Lineamientos, acciones y estrategias

1. Implementar un modelo de Atención Integral a la Primera Infancia reduciendo brechas, hacia un acceso universal y con alta calidad.

Dentro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo se destaca la Atención Integral a la Primera Infancia, la cual se proyecta como una atención que cumpla con criterios de alta calidad, orientada a estimular de manera adecuada las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano.

Si bien los lineamientos están dirigidos a todos los menores de seis años, los recursos públicos se focalizarán en la población pobre y vulnerable. En este contexto, se tienen como criterios de equidad en la primera infancia, las brechas urbano – rurales, en calidad y acceso, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con las edades simples, la población elegible pobre y vulnerable a partir del SISBEN (versión III), así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación y cuidado. Para lograr la equidad se requerirá dar prioridad a algunos componentes del desarrollo infantil (educación, salud, nutrición, cuidado) en algunas zonas en particular.

El modelo de AIPI parte de reconocer que se incluirán los componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección y que la atención integral a la primera infancia estará dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años 11 meses de edad, comprendiendo principalmente los siguientes grupos de población para los cuales se requieren estrategias diferenciadas, pero articuladas: 1) madres gestantes y lactantes; 2) niños de 0 a 2 años; 3) niños de 3 a 4 años; y 4) niños de 5 años²²⁶. Para ello, el Gobierno nacional definirá los logros específicos para cada uno de estos grupos de edad, teniendo en consideración las diferencias en desarrollo infantil temprano (cognitivo, emocional, social, y físico). El modelo será de referencia nacional, pero se adelantarán procesos de articulación y trabajo conjunto con entidades territoriales permitiendo la definición de lineamientos y la implementación de estrategias diferenciales y de calidad, en especial en el ámbito nutricional. Con la definición de logros, el MEN, el MPS, el ICBF y demás entidades que ofrecen servicios a esta población²²⁷, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), estimarán los costos de la AIPI para la población elegible del SISBEN y definirán y programarán las necesidades de recursos (humanos, físicos y financieros) para cumplir las metas previstas.

Ahora bien, con el fin de implementar el modelo de atención integral se tendrán en cuenta los siguientes criterios: 1) para cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar (entre otras modalidades no integrales) y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención, se dará prioridad al entorno institucional; 2) en aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios con el entorno institucional, se tendrá como modelo el entorno

²²⁶Este grupo corresponde a los niños que ingresan al grado de transición del Sistema Educativo. Por lo tanto, se requiere diseñar estrategias que permitan que los niños de 0 a 4 años que se atienden de manera integral, una vez cumplan la edad de 5 años accedan sin ninguna restricción al grado de transición, garantizando en este grado igualmente una atención integral.

²²⁷Incluida Acción Social con sus diferentes modalidades y programas, entre los cuales Familias en Acción.

comunitario; y 3) para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar. Estos entornos de atención se tomarán como modelo inicial y se irán cualificando progresivamente. El establecimiento del modelo AIPI, implica migrar de una atención no integral hacia esquemas integrales, con una calidad definida y acordada. Para el efecto, se deberá reestructurar la oferta del ICBF orientándola prioritariamente a este propósito, lo cual le implicará reasignar progresivamente recursos e intervenciones hacia esta estrategia²²⁸; así como de Acción Social²²⁹, de tal manera que los programas y los recursos disponibles prioricen este enfoque y se integren efectivamente. Las modalidades y programas que para este grupo de población no cumplan este propósito, serán reestructurados o eliminados.

A su vez, resulta de especial relevancia vincular las estrategias de AIPI desde el MPS con el fin de garantizar el acceso a servicios integrales desde el sector salud y articular de manera efectiva la oferta de servicios de AIPI, para lo cual será preciso trascender a la medición de esquemas completos de vacunación, así como revisar la escala del desarrollo que actualmente maneja el Sistema de Salud basada en la medición antropométrica. El MPS deberá diseñar un mecanismo de búsqueda activa de tal manera que la captación por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hará desde la gestación, incluida la madre con acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y atención integral de las enfermedades prevalentes de la infancia, como Control de Crecimiento y Desarrollo, salud bucal y visual, entre otros, como lo contemplan tanto el Plan Obligatorio de Salud como el Plan Nacional de Salud Pública.

Así mismo, en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)²³⁰, se deberá promover la garantía de los nutrientes necesarios mediante el fortalecimiento de las políticas de disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y el mejoramiento de los hábitos de consumo de las familias para reducir la desnutrición global, la desnutrición crónica y la anemia nutricional en la población objetivo de la AIPI. Adicionalmente, se revisarán las condicionalidades del Programa Familias en Acción, a la luz de la articulación del Programa con la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.

En el mismo contexto, y con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños desde el ejercicio de los derechos culturales²³¹, el Ministerio de Cultura: 1) orientará programas de sensibilización y formación artística para la primera infancia, vinculados con las características culturales propias de los niños y sus entornos. Para ello, incluirá la formación artística en los procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos, en articulación con las instituciones responsables de formación de formadores; 2) promoverá que la infraestructura cultural de los municipios cuente con servicios especiales para la primera infancia (ludotecas, materiales interactivos) con el fin de promover la lectura y las actividades lúdicas; 3) las casas de cultura y los museos ofrecerán programas especiales para las instituciones que prestan servicios a la primera infancia; y 4) prestará asistencia técnica a entes territoriales con el fin de fortalecer la capacidad de los

²²⁸ Entre los cuales los componentes nutricionales de Desayunos Infantiles y Alimentación Escolar, en éste último caso conforme a lo dispuesto en la ley 1176 de 2007 en cuanto a focalización, priorizando la atención en los segmentos de población pobre y vulnerable y niveles educativos bajos.

²²⁹ Particularmente para la atención por modalidad familiar en zonas rurales y en la asignación de recursos conforme a los estándares que AIPI defina.

²³⁰ El Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que impulsa esta Comisión, deberá dar énfasis a estas medidas.

²³¹ El disfrute de los derechos culturales de los niños como parte de la política pública de la primera infancia, contribuye adicionalmente a fortalecer las expresiones culturales de las distintas regiones y a afianzar la diversidad cultural de la nación. El lenguaje, la música, las historias y el patrimonio material e inmaterial del lugar donde se nace, hacen parte de los bienes culturales que el niño debe conocer y disfrutar, para participar activamente en los procesos de construcción, conservación y desarrollo de su cultura en un diálogo permanente con otras expresiones culturales.

docentes en la formación del arte y la cultura, en alianza con el Ministerio de Educación y con el apoyo de las casas de cultura.

Por otro lado, se requiere continuar con el esfuerzo de realizar un inventario de la infraestructura existente, para determinar las necesidades de construcción, adecuación y mantenimiento bajo estándares de calidad y en articulación con el desarrollo de los demás entornos de atención definidos y las evaluaciones de costo –efectividad e impacto necesarias. Lo anterior, privilegiando esquemas de alianzas público – privadas que permitan ampliar y sostener la oferta. Como mecanismo para implementar la estrategia de AIPI se promoverá que los estudiantes de carreras tales como psicología, trabajo social, nutrición y preescolar u otras pertinentes presten un servicio social obligatorio bajo modalidades de Contrato de Aprendizaje.

1. **Establecer los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional.** Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de AIPI, se requiere contar con una instancia articuladora y coordinadora de las diferentes entidades, la política y sus programas y operadores. Desarrollando las directrices del Consejo de Política Social creado por la Ley 1298 de 2006 en cuanto a AIPI, se creará la Comisión Intersectorial para la AIPI, conformada por el MPS, el MEN, el ICBF, el DNP, Acción Social, el MHCP, el Ministerio de Cultura, las Altas Consejerías de Programas Especiales y para la Prosperidad y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RENEC), bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Prosperidad Social y cuya secretaría técnica será rotativa entre el MEN y el MPS. Las entidades ejecutoras de programas del nivel nacional, suscribirán un convenio para la operación nacional del modelo definido de manera conjunta. Este convenio definirá las responsabilidades operativas, técnicas y financieras de cada entidad, así como sus responsabilidades de gestión y coordinación con las entidades territoriales en los aspectos de su competencia. Se promoverá la participación activa de entidades como el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia.

La Comisión elaborará planes anuales de acción, propondrá reformas o adecuaciones a entidades o programas que así lo requieran; recomendará la regulación necesaria y el desarrollo de la capacidad administrativa, jurídica y financiera con el fin de garantizar la sostenibilidad de la AIPI. Asimismo, estará encargada de recomendar los estándares de calidad en cada ámbito así como la forma de hacerlos efectivos, y orientará la operación de la AIPI a través de esquemas de participación público – privada. Adicionalmente, orientará la regulación relacionada con los tipos de servicios, lineamientos y rutas de operación compartidos y aceptados por todas las entidades que garanticen la integralidad y la articulación de los sectores y los recursos hacia un propósito común que sea sostenible.

La operación del modelo de AIPI requiere que esta articulación se haga efectiva en los municipios y departamentos, para lo cual se promoverá la realización de diagnósticos de la situación de la primera infancia en cada uno de los entes territoriales, con el fin de establecer las necesidades especiales de atención que deben ser priorizadas. Estos elementos serán incorporados en los planes de desarrollo municipales y departamentales dentro del componente de infancia que establece la Ley 1098 de 2006, para el desarrollo de planes de acción territoriales que se discutan en los Consejos de Política Social respectivos. Del mismo modo, se deberá contar con una instancia responsable de la AIPI en los ámbitos territoriales que pueden ser parte integrante de estos Consejos. Para ello,

cada entidad territorial analizará cuál es el ámbito más adecuado para la misma, con similar función a la de la Comisión Intersectorial del nivel nacional. De esta manera, se fortalecerán las entidades territoriales para la planeación, ejecución y seguimiento de la Atención Integral a la Primera Infancia. Así mismo, se incorporará un proceso de modernización en la gestión de cada sector involucrado en la Atención Integral a la Primera Infancia, para garantizar eficiencia, oportunidad, pertinencia, calidad y equidad.

De otra parte, con el fin de que la coordinación interinstitucional y el modelo de AIPI operen de manera adecuada, se debe contar con esquemas de financiación claros y estables, definidos por el MHCP y el DNP, así como con fuentes alternativas de financiación que garanticen mayores recursos para la operación de la AIPI. Lo anterior, permite asegurar el cumplimiento de los compromisos y metas de cada una de las entidades, así como la continuidad y mejoramiento en la prestación del servicio y teniendo presente que el objetivo de esta atención integral en el largo plazo es lograr cobertura universal con alta calidad para la población vulnerable.

2. **Aseguramiento de la calidad.** Lo anterior, implica contar con un sistema de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio, para lo cual se adelantará el desarrollo e implementación del sistema que se ha venido diseñando bajo la coordinación del MEN.

Dentro de los estándares de calidad que se buscan para la prestación de servicios a la primera infancia, adquiere especial relevancia la formación de talento humano. Este aspecto garantiza la generación de una capacidad y una oferta de atención pertinente que hace posible un aumento de cobertura con calidad sin limitaciones. Por tanto, se requiere implementar un sistema de formación integral de talento humano que involucre instituciones de educación superior, normales superiores, el SENA, instituciones de formación para el trabajo, las Cajas de Compensación y otras entidades, en el marco del desarrollo infantil temprano, el aprendizaje, el cuidado responsable y la sensibilización a los padres o cuidadores, siguiendo los lineamientos previstos en este plan para el desarrollo y cualificación de competencias laborales. Para ello, se desarrollarán las siguientes estrategias: 1) Ampliar la oferta actual y fomentar el desarrollo de programas de educación superior y formación dirigidos a educación inicial; 2) Diseño e implementación de procesos de cualificación de los agentes educativos que trabajan con la primera infancia, a través de metodologías virtuales y presenciales, con parámetros de calidad, que respondan a las particularidades y requerimientos de las regiones; 3) Procesos de certificación de competencias laborales soportados en el desarrollo de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGRH) a partir de un marco de cualificaciones apropiado para esta área; y 4) Diseño e implementación de procesos diferenciales y contextualizados de capacitación y formación, dirigidos a las familias, para el desarrollo de habilidades que permitan la promoción del desarrollo infantil y la garantía de sus derechos.

Esto irá acompañado de la implementación de estrategias que cualifiquen los servicios y las prácticas pedagógicas, fortaleciendo la articulación entre la educación inicial y la educación preescolar, a través de la definición de lineamientos pedagógicos para una educación inicial diferencial y de calidad. Este proceso que inicia con el sistema de aseguramiento, debe ser continuamente revisado a lo largo del tiempo durante un lapso aproximado de 5 años, plazo en el cual se debería contar con un sistema de calidad

suficientemente robusto. Al Sistema de Garantía y Aseguramiento de la Calidad deberán adaptarse, de manera progresiva durante un periodo de transición, los prestadores actuales de servicios para la primera infancia; pero será de obligatorio e inmediato cumplimiento para los nuevos prestadores.

Adicionalmente, se requiere de la construcción y adecuación de ambientes educativos pertinentes; por ello se ajustarán los requerimientos y definirán lineamientos de infraestructura, dotación y condiciones de seguridad para las diferentes modalidades de atención, que permita una atención diferencial, acorde a las características y particularidades de los niños y las niñas.

2. Protección de la Niñez

Con el propósito de lograr un ejercicio efectivo de los derechos para la población hasta los 18 años, las estrategias y objetivos, se dará énfasis al desarrollo de las estrategias y acciones que posibilitem la garantía en los ámbitos de: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección (ver anexo)²³². No obstante, la garantía de los derechos no es exclusiva del Estado, recae también sobre la familia y la sociedad, por ello es fundamental la interacción armónica y decidida en la protección de los mismos. La familia no puede ceder su responsabilidad al Estado o a la comunidad y ésta debe exigir que el Estado y la comunidad cumplan con sus responsabilidades.

A continuación se plantean los lineamientos generales aplicables al conjunto de la población de menores hasta 18 años y se precisan algunos lineamientos por grupo de edad:

En el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se reglamentará la Ley de Obesidad y se definirán criterios mínimos obligatorios para los restaurantes y tiendas escolares,²³³ en los cuales se deberá dar prioridad a la venta de frutas, verduras y alimentos saludables que determinen el ICBF y MEN como coordinadores de la estrategia. Se continuará la suplementación con micronutrientes y fortificación de alimentos de consumo masivo como estrategia para reducir la desnutrición global, la desnutrición crónica, la anemia nutricional en la primera infancia, niñez y mujeres en periodo de gestación y en edad fértil, y reducir la deficiencia de micronutrientes en la población escolarizada. Como complemento, será necesario que la política de estilos saludables que desarrolle el MPS²³⁴ considere acciones prioritarias en las instituciones educativas, donde además deberá evaluarse la capacidad de las mismas para impartir instrucción en educación física de manera regular, como parte de la cátedra educativa y con personal calificado. El ICBF, el MEN y Coldeportes trabajarán de manera coordinada para incrementar y mejorar la oferta y facilitar el acceso a programas de recreación, deporte y cultura que permitan el adecuado manejo del tiempo libre, teniendo en cuenta las diferencias culturales y los menores en condición de discapacidad.

El Gobierno Nacional profundizará los proyectos lúdicos, de formación artística y cultural y recreo – deportiva como complemento a la jornada escolar para las niñas, niños y adolescentes en todo el país, en coordinación con las entidades territoriales, los ministerios de Cultura y del Interior y

²³²Las estrategias generales de educación (formación de capital humano) y salud se describen en los capítulos respectivos del presente plan de desarrollo.

²³³Cabe señalar que esta estrategia es aplicable a las instituciones educativas públicas y privadas. La financiación del programa será para las instituciones públicas y deberá empezarse por cubrir los primeros grados escolares.

²³⁴Ver capítulo de salud.

Justicia, MPS, MEN, Coldeportes, la Presidencia de la República y el sector privado; teniendo en cuenta las diferencias culturales y las necesidades de los menores en condición de discapacidad.

Así mismo, el ICBF y el MEN, de manera conjunta, implementarán estrategias permanentes de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto, economía familiar, prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.

Se establecerán e implementarán políticas referidas a la prevención, atención y reparación frente a los efectos generados en esta población por los grupos armados al margen de la ley, en particular lo referido al reclutamiento y desplazamiento y otras acciones violatorias de sus derechos; sobre las víctimas de minas antipersonal, la atención integral a desvinculados, así como mecanismos efectivos para el desmantelamiento de redes criminales que afectan especialmente a los adolescentes. Para aquellos niños y adolescentes que sean abandonados por sus familias o que carezcan de éstas, el Estado restablecerá su derecho a través del programa de adopción; se brindará atención integral, oportuna, eficaz y reparadora a víctimas de violencia intrafamiliar y el mejoramiento de las condiciones de vida y entorno de las familias.

La protección integral y restablecimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia acorde con el interés superior del niño, se dará desde un enfoque de corresponsabilidad e intersectorialidad de acuerdo con las competencias establecidas por las normas, profundizando la intensidad de las acciones en prevención, para reducir la institucionalización en casos de maltrato infantil, el abuso sexual, la explotación sexual, la explotación laboral y económica, la condición de discapacidad, el consumo de sustancias psicoactivas, la vida en calle y cualquier otra situación de vulneración de los derechos.

Como estrategia articuladora dirigida a combatir la pobreza en la población más pobre y vulnerable se fortalecerá la Red Juntos, facilitando el acceso a los servicios sociales de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, priorizando el acceso de éstos y sus familias para su abordaje integral en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto implica tener un sistema de información que dé cuenta de indicadores de resultados en salud (mortalidad materna, infantil y en la niñez, entre otros), en educación, protección, nutrición, trabajo infantil, entre otros.

De 6 a 12 años de edad: Se fortalecerá la Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar el Maltrato y el Abuso Sexual. Los alcaldes serán sensibilizados frente a la importancia del juego –con apoyo del sector educativo, el MPS, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el ICBF–, sensibilización que tendrá en cuenta las diferencias culturales y a las personas con discapacidad.

Se garantizará la asistencia regular de los niños y niñas entre los 6 y los 12 años a los establecimientos educativos para contribuir a garantizar su derecho a la educación, mediante la prevención de la deserción escolar, la promoción de la permanencia en el sistema educativo, el mejoramiento del desempeño académico y con el compromiso de las familias, redes vinculares y sociales. Avanzar en calidad y pertinencia de la educación de acuerdo las particularidades étnicas y culturales de los territorios.

De 12 a 18 años de edad: El Gobierno (nacional y territorial) adelantará las acciones necesarias para lograr que aumente la edad del primer embarazo. Se adelantarán acciones preventivas a cargo del MPS, el MEN y el ICBF, en la promoción de comportamientos seguros en materia de

sexualidad de adolescentes y en el establecimiento de servicios de orientación y consejería en aspectos relacionados con la reproducción y la sexualidad, con el fin de disminuir el número de embarazos en adolescentes. Lo anterior en concordancia y articulación con la Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, el Maltrato y el Abuso Sexual. Los esfuerzos se encaminaran también a lograr que la tasa de incidencia del VIH/Sida en menores de 18 años no pase de 1,2 por 100.000²³⁵ y que la trasmisión perinatal se reduzca en 20%.

Se implementará la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y el Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas, en los que se considerará la aplicación de estrategias de educación y divulgación masiva y de prevención específica entre los adolescentes y, en general, en todos los grupos de población, bajo el liderazgo del MPS, el MEN, el Sistema de Formación de Capital Humano y el Fondo Nacional de Estupefacientes, con el apoyo del ICBF.

Se fortalecerán los mecanismos de participación e incidencia de la adolescencia en las decisiones que los afectan, incentivando su ciudadanía activa e identidad, en el marco de los derechos y los deberes. Se promoverán estrategias de participación para los adolescentes como Los Jóvenes Tienen la Palabra, los Consejos de Juventud, los Comités Consultivos de Jóvenes y las Escuelas de Derechos y Deberes Humanos para niños, niñas y adolescentes, con el fin de poder contar con ciudadanos comprometidos con el desarrollo de sus comunidades y del país, complementándolo con acciones preventivas reducir la delincuencia juvenil.

Frente al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), será necesario el concurso de diversos actores en el ejercicio del principio de corresponsabilidad y protección integral. Para tal efecto, es preciso i) avanzar en el plan maestro de los servicios de infraestructura y modelos de atención del SRPA; ii) fortalecer la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos por los operadores, al igual que el esquema de seguimiento, control y monitoreo del ICBF; iii) desarrollar el contenido de las sanciones y los esquemas de acompañamiento al adolescente una vez ha cumplido con la sanción que le ha dictado el juez, iv) adoptar rutas y protocolos de actuación interinstitucional en función del adolescente, sus derechos y la responsabilidad que debe asumir por sus conductas; v) contar con un sistema de información del SRPA que permita tomar decisiones pertinentes y vi) especializar el recurso humano del SRPA .

Para contrarrestar el fenómeno del pandillismo se hace necesario: i) identificar su magnitud y formas de expresión, ii) promover estrategias diferenciadas y la construcción participativa de estrategias de inclusión social y económica de adolescentes vinculados a pandillas; iii) fortalecer la red familiar, comunitaria e institucional de apoyo y acompañamiento a estos adolescentes; iv) desarrollar esquemas de protección a los mismos, v) incentivar que los gobiernos territoriales incluyan estas problemáticas en sus planes territoriales, articulando las Estrategias de Seguridad y Convivencia Ciudadana con las de Desarrollo Social, entre otras acciones. De igual manera, se hace necesario avanzar en estrategias de prevención específicas de la vinculación de adolescentes a pandillas, que articulen las líneas de acción de diversos sectores, generando complementariedades y sinergias entre los organismos del estado y los de la sociedad civil. Lo anterior, sin perjuicio de promover acciones de prevención situacional que incentiven la participación de los adolescentes y jóvenes en la recuperación y mejoramiento de espacios públicos y su adecuada apropiación.

²³⁵ A finales de 2007 se registraron casi 2.000 casos de menores de 18 años afectados con el VIH/Sida.

3. Diseño institucional, seguimiento y evaluación de la garantía de los derechos.

Dado que la garantía de los derechos de los niños niñas y adolescentes está estructurada dentro de un marco de intersectoralidad, se requiere ejercer una rectoría a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)²³⁶ para lograr una efectiva gestión de la política pública, una articulación y coordinación de los agentes oferentes del servicio y un uso adecuado de los recursos. Se requiere diseñar una estrategia vinculante a nivel territorial que enmarque dentro de los municipios, distritos y departamentos, la inclusión de los componentes de diagnóstico, las metas, las líneas de base, los instrumentos de medición y la focalización del gasto público social en infancia y adolescencia.

La focalización de los beneficiarios de los programas para el servicio público de bienestar familiar se hará a través del Sistema de Identificación de Beneficiarias de Programas Sociales del Estado (SISBEN III), de acuerdo con los puntos de corte definidos para cada programa, dando prioridad a la primera infancia e inscritas en la Estrategia Red Juntos. Igualmente, se tendrán criterios de atención diferencial por etnia, cultura, zonas urbanas y rurales.

Por lo anterior, se requiere complementar la propuesta de diseño y de implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la garantía de los derechos de los NoNaA, en la cual se consideren las prioridades de la política pública, los instrumentos de gestión, los resultados esperados, el seguimiento a la inversión y los efectos sobre el bienestar de este grupo poblacional. Este sistema de seguimiento y evaluación no solamente debe incorporar los indicadores claves de resultado del conjunto de políticas intersectoriales de intervención dentro de los procesos de garantía y restitución de derechos, sino también debe llegar a considerar los procesos de gestión requeridos para la planeación, análisis y verificación de la eficiencia y eficacia de política pública de infancia y adolescencia.

Adicionalmente, es preciso diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación a la estrategia AIPI, para lo cual se requiere diseñar y poner en marcha un sistema de información que fortalezca y articule los sistemas existentes y permita tener información veraz, oportuna y confiable de este rango de edad. Para el efecto, es necesario trabajar de manera articulada con la RENECS para que estandarice el tipo de identificación y entregue de manera gratuita, a las entidades del orden nacional, la información correspondiente a la identificación de los niños y niñas.

De igual manera, resulta relevante contar con indicadores y procesos investigativos que den cuenta de las intervenciones, y de los resultados e impactos alcanzados, de manera que se posibilite la valoración del desarrollo en sus diferentes dimensiones, la caracterización de los rezagos en dicho desarrollo, así como la demanda de servicios de cuidado, educación inicial y preescolar, entre otros. Lo anterior, permitirá consolidar procesos de retroalimentación de la política de primera infancia y toma de decisiones basadas en evidencia. De acuerdo con lo anterior, se construirá una línea de base de AIPI, se promoverá la realización de un estudio longitudinal que permita medir el impacto de las intervenciones de la política de atención integral, y se construirá una agenda de evaluaciones para las intervenciones dirigidas a esta población.

236 Desde esta perspectiva se deben fortalecer las atribuciones y capacidades del ICBF como ente rector, coordinador y articulador del Sistema y como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Política Social, en el sentido de lograr mayor competencia y efectividad.

De otro lado, se fortalecerán los Consejos de Política Social nacional y territoriales que serán los encargados de apoyar la gestión de las políticas y programas que respondan a las necesidades de la población. En coordinación con la Procuraduría General de la Nación, Ministerios y la Cooperación Internacional, el ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar continuará implementando la Estrategia Hechos y Derechos “Municipios y Departamentos por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud”.

4. Prevención y erradicación del trabajo infantil.

Para avanzar en la erradicación del trabajo infantil con especial atención a sus peores formas, el Gobierno nacional desarrollará y fortalecerá los pasos descritos en la Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 - 2015 (ENETI), y promoverá la corresponsabilidad de su aplicación en los departamentos y municipios del país por las familias, los empleadores, las instituciones educativas, entre otros.

En particular, dentro de las líneas estratégicas de la ENETI, se dará especial relevancia a: (i) el seguimiento anual de las condiciones del trabajo infantil en el módulo correspondiente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), por parte del El DANE, el MPS y el ICBF y el funcionamiento el Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil (SIRITI) y el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo, por parte del MPS; (ii) el acceso al sistema educativo para completar el ciclo medio de formación, contemplando metodologías flexibles con aseguramiento de la calidad para los NoNaA trabajadores; (iii) la prioridad, bajo la regulación del MPS, en el acceso por parte de las Cajas de Compensación Familiar a los servicios del Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (FONIÑEZ)²³⁷, de los NoNaA trabajadores, cuyos recursos no podrán ser inferiores al promedio histórico de su operación hasta diciembre de 2009 y garantizando su adecuada focalización; (iv) la implementación por parte del ICBF de metodologías de atención especial, con énfasis en las víctimas de explotación sexual comercial, trabajo en minas y canteras, reclutamiento forzoso e indígenas; (v) el otorgamiento por parte del SENA de cupos de formación para el trabajo que se denominarán “becas de formación” a la totalidad de NoNaA trabajadores retirados del mercado laboral que culminen su ciclo de educación media y asistan de manera continua a los programas de uso alternativo del tiempo libre; (vi) la entrega del subsidio escolar y nutricional de las Familias en Acción elegibles, siempre y cuando cobijen a la totalidad de NoNaA integrantes de éstas, evitando que la familia establezca una regla de repartición entre recepción de subsidios y participación de los NoNaA en el mercado laboral; y (vii) el cumplimiento y verificación de cláusulas sociales en las condiciones de contratación de proveedores por parte de los Gremios, y junto con los sindicatos y en acuerdo con las entidades territoriales, la promoción de territorios libres de trabajo infantil, con sus afiliados.

Metas

Indicador	Línea de Base (2010)	Meta 2014
Número de niños que reciben atención integral.	537.457	1.426.000
Número de infraestructuras especializadas, construidas para la educación inicial	3	80
Número de Planes de Atención integral a la primera	44	94

²³⁷ FONIÑEZ, creado por la ley 789 de 2002.

Indicador	Línea de Base (2010)	Meta 2014
infancia de entidades territoriales certificadas, implementados y evaluados	(Diseñados)	(Implementados y evaluados)
Reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad)	5.40%	2,6%
	(2005 – ENSIN)	-2015
Reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición crónica (retraso en talla)	15.90%	8%
	(2005 – ENSIN)	-2015
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural.	33%.	20%
	(2005 – ENSIN)	
Duración de la lactancia materna exclusiva	2,2 meses. (2005. ENSIN)	3,8 meses
		-2015
Porcentaje de casos de transmisión materno -infantil del VIH	2.90%	<2%
		-2015
Comisión intersectorial de Primera infancia creada mediante Decreto y operando		
Sistema de Aseguramiento de la Calidad de AIPI desarrollado y operando		
Sistema de seguimiento y evaluación diseñado e implementado		

Anexo

Se parte del hecho que la familia es el núcleo primario de protección de la infancia y la adolescencia. Se debe establecer las condiciones para que las familias cumplan integralmente su función dentro de la sociedad como es:

- Que quieran, cuiden, orienten y eduquen a sus hijos
- Que velen por que los niños, las niñas y los adolescentes obtengan los servicios que garantizan los derechos
- Que representen a los niños, las niñas y los adolescentes ante el reclamo de sus derechos
- Que estimulen y respeten la autonomía y la libertad de los niños, las niñas y los adolescentes

Por su parte el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales deben:

- Garantizar que los niños, niñas y los adolescentes conozcan y exijan sus derechos, así como capacitar a la familia y a la comunidad para el cumplimiento de los mismos
- Garantizar la prestación de los servicios que materializan los derechos a los niños, las niñas y los adolescentes
- Garantizar la vigilancia para que no sean vulnerados los derechos los niños, las niñas y los adolescentes
- Garantizar la restitución a los niños, las niñas y los adolescentes que sufren violación de sus derechos

Objetivos para que los niños, niñas y los adolescentes ejerzan sus derechos:

- **Existencia**

Todos vivos (que ninguno muera cuando puede evitarse); Ninguno sin familia; Ninguno desnutrido; Todos saludables

- **Desarrollo**

Todos con educación; jugando; capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad.

- **Ciudadanía**

Todos registrados; participando en los espacios sociales; Ninguno maltratado o abusado; Ninguno en una actividad perjudicial.

- **Protección**

Ninguno maltratado o abusado; Ninguno en una actividad perjudicial

Igualmente el la familia, el Estado y la comunidad debe evitar la vulneración de los siguientes derechos: Maltrato; Abuso de poder; Explotación laboral; Abuso y explotación sexual; Acción de grupos armados y desplazamiento; Conflicto con la ley.

2. Formación de Capital Humano

Es indudable que la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de una educación de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional.

Una educación de calidad requiere entonces formar ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen sus deberes sociales y conviven en paz, e implica ofrecer una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad, centrada en la institución educativa, que permita y comprometa la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural. En síntesis, nos compromete una educación de calidad como el camino a la prosperidad.

De esta manera, la educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos. En este sentido, el Sistema de Protección Social, contempla el Sistema de Formación de Capital Humano como uno de sus pilares mediante el sistema de educación formal y el sistema de nacional de formación para el trabajo (SNFT). Éste involucra la educación para el trabajo y el desarrollo humano y todos los componentes de la educación media y superior que forman competencias laborales²³⁸.

238 Ley 1151 de 2007, art. 31; Conpes 3674 de 2010.

a) Diagnóstico

En los últimos ocho años y como producto de la “La Revolución Educativa” el país alcanzó importantes logros en términos de cobertura de la educación. Para los niveles de primaria y secundaria ya se cuenta con coberturas brutas superiores al 100%, en transición se logró llegar al 90%, quince puntos porcentuales por encima de lo observado en 2002 y en media se alcanzó una cobertura bruta de 79.4%, superando en 22 puntos porcentuales la tasa observada en 2002.

El análisis de la dinámica de la formación de capital humano del país requiere dos tipos de indicadores; aquellos que miden los resultados del proceso de acumulación en el mediano y largo plazo (analfabetismo y años aprobados) y aquellos que dan cuenta de los resultados de las políticas actuales (tasas de cobertura y logros en calidad). Un elemento esencial en este proceso es la pertinencia del proceso de formación, no solo en cuanto el desarrollo de competencias laborales (específicas y profesionales) sino en otras igualmente importantes como las competencias básicas (aritméticas, de comunicación y tecnológicas, entre otras) ciudadanas y científicas. El recurso humano que el país necesita debe estar en capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo económico y social y a la sostenibilidad ambiental, pero también hacer parte de una ciudadanía activa, reflexiva y participativa, capaz de convivir pacíficamente y en unidad, como parte de una Nación próspera.

1. Analfabetismo y Años Aprobados de Educación: El stock de capital humano de la población colombiana

El país en 2009, presentó una tasa de analfabetismo para las personas mayores de 15 años de 6,8%, con una brecha marcada en la zona rural de 10 puntos, es decir de que el 14,5% de los habitantes de 15 años y más, de las zonas rurales, no sabían leer ni escribir²³⁹. Así mismo, en el 2009, los años promedio aprobados para la población de 15 años y más en el país, fueron 8, es decir, en promedio no logran completar la educación secundaria, con una brecha de 3,83 años en contra de las zonas rurales, donde el indicador es de 5,02 años (en promedio, apenas termina la primaria), mientras en las zonas urbanas fue de 8,85 años (casi un nivel educativo adicional)²⁴⁰.

2. Cobertura: Mayores oportunidades educativas en todos los niveles de formación

En 2009, la matrícula desde el nivel de transición hasta la media ascendió a 10.966.935 millones de estudiantes, en tanto la proyección de la población entre 5 y 16 años por parte del DANE fue de 10.577.486. Sin embargo, la extraedad y la repetición hacen que no siempre la matrícula esté siendo utilizada por la población objetivo de cada nivel. A partir de la información del SINEB²⁴¹, sólo el 70,2% de la matrícula (7.871.839) corresponde a niños, niñas y jóvenes que están cursando un nivel adecuado para su edad²⁴². De otro lado, cerca de 1.066.157 de niños, niñas y jóvenes

²³⁹ Los mismos indicadores en 2009 para las personas entre 15 y 24 años de edad, fueron: tasa de analfabetismo de 2,06%; 4,56% para la zona rural y 1,24% para la zona urbana.

²⁴⁰ Definiendo los niveles educativos como transición, primaria, secundaria y media. Los años promedio de de la población joven, entre 15 y 24 años, en 2009, fueron de 9,15 años; 7,06 años en la zona rural y 9,83 años en las zonas urbanas.

²⁴¹ SINEB: Sistema Nacional de Información de Educación Básica.

²⁴² El 5% corresponde a estudiantes que cursan un nivel superior al adecuado para su edad y un 24,9% de la matrícula es de población que supera la edad objetivo. Al comparar las proyecciones de población en edad escolar con los estudiantes matriculados en el sistema

entre 5 y 16 años estarían por fuera del sistema escolar de básica y media, de los cuales el 70% se encuentra en la zona rural²⁴³. Uno de los indicadores pertinentes, es la tasa de deserción intranual²⁴⁴, que alcanzó el 5,15% en 2009, siendo mayor en el departamento de Guainía (14,09%), seguido por Putumayo (11,97%), Vichada (11,38%) y Amazonas (11,18%).

La tasa de cobertura bruta por su parte muestra la capacidad del sistema para atender a la población que lo requiere independientemente de su edad. A 2010, en la educación básica primaria y secundaria, esta tasa superaba el 100%, mientras la cobertura en transición y media sólo alcanza el 90,1% y 79,37%, respectivamente. Las brechas urbano – rural persisten en contra de la zona rural con más de 16 puntos porcentuales respecto a la zona urbana. Igualmente, se mantienen amplias diferencias a nivel departamental: a 2009, 7 departamentos contaban con coberturas en básica por debajo del 100%, siendo los más rezagados, San Andrés (76,26%), Vaupés (81,5%) y Arauca (88,5%). En el nivel de media para el mismo año, 6 departamentos presentan cobertura bruta por debajo del 50%; los más rezagados son Guainía (29,45%), Vaupés (35,55%) y Vichada (37,13%), en tanto Bogotá, Atlántico, Boyacá y Bolívar presentaron coberturas por encima del 80%.

La cobertura neta muestra la relación entre la matrícula de cada nivel que está siendo utilizada por las niñas, niños y jóvenes con la edad objetivo para cada uno de éstos, sobre el total de la población en esas edades. La menor cobertura neta para 2009 la tuvo transición (61,8%), mientras en primaria y secundaria alcanzó el 89,7% y 70,1%, respectivamente; en tanto la cobertura neta conjunta de básica fue del 91,3%. Para este indicador, los departamentos más rezagados fueron Vaupés, San Andrés y Guaviare, con coberturas por debajo del 70%. La cobertura neta en educación media, a 2009, fue tan sólo del 39,7%; 4 departamentos (Guainía, Vaupés, Vichada y Guaviare) presentaron tasas inferiores al 15%.

Es importante destacar que entre 2003 y 2010, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con recursos de Ley 21/1982, Presupuesto General de la Nación, Fondo Nacional de Regalías y aportes de las entidades territoriales, aportó \$1.2 billones para la construcción de 12.732 aulas que benefician a 649.410 niños. Sin embargo, desde la perspectiva de una educación con calidad, se requiere fortalecer la estrategia de mejoramiento de espacios escolares para reubicar las aulas que se encuentran en zonas de riesgo y mejorar las condiciones de la infraestructura que se encuentra en mal estado.

Por su parte, a 2009, en la formación superior (técnico profesional, tecnológico, profesional universitario) y tomando como población de referencia a los jóvenes de 17 a 21 años, la cobertura bruta alcanzó el 35,5%; entre 2003 y 2009 la matrícula en pregrado aumentó en 496.837 alcanzando 1.493.525 estudiantes en el último año, de los cuales 482.505 cupos (32,3%) correspondieron a niveles de formación técnica y tecnológica, incluido el Servicio Nacional de

educativo, los niveles educativos donde existe mayor porcentaje de población en extraedad son media (38,8%) y básica secundaria (26,6%).

²⁴³ Algunos de estos jóvenes pudieron terminar los niveles de básica y media de manera anticipada y por este motivo encontrarse por fuera del sistema. De acuerdo con los datos de la GEIH 2009, del total de jóvenes de 5 a 16 años que se encuentran por fuera del sistema de básica y media, el 3% culminaron el nivel, de estos un 0,06% actualmente no asisten, en tanto otro 2,9% asiste a la educación superior.

²⁴⁴ Medida por los estudiantes que abandonaron el sistema durante el año escolar y el total de la matrícula a inicio del año. En educación superior la deserción anual es del 12,4%.

Aprendizaje (SENA), que contribuyó con el 53% de la misma²⁴⁵. Los departamentos que presentaron menores tasas de cobertura durante 2009 fueron: Vichada (10,9%), Córdoba (10,9%) Amazonas (12,4%) y Guainía (14%).

Para disminuir las brechas en el acceso se han desarrollado estrategias que buscan brindar la oferta educativa en zonas distantes y de difícil desplazamiento donde ésta es inexistente o precaria. Así, en 2003 se estableció el programa de Centros Regionales de Educación Superior (CERES), alcanzando a 2010 un total de 164 CERES en todo el país, de los cuales 153 están funcionando y los restantes se encuentran en proceso de adecuación²⁴⁶. Esta oferta cubre 31 departamentos del país y beneficia a 30.515 estudiantes a través de 122 programas técnicos, 377 tecnológicos, 474 profesionales y 28 de postgrado. Por su parte las instituciones de educación superior (IES), han desarrollado esfuerzos autónomos de regionalización. Actualmente 25 IES cuentan con sedes en municipios o departamentos diferentes al de su origen, 9 de estas públicas.

En materia de postgrados, los programas de formación doctoral se han convertido en una prioridad; el crecimiento de estos programas en el período 2006-2009 fue del 166% y de las maestrías 56,1%²⁴⁷. En lo referente a titulados, entre 2001 y 2008 se graduaron 517 personas del nivel de doctorado. Sin embargo, a pesar de estos avances, el sector demanda mayores recursos.²⁴⁸

Los esfuerzos para lograr la ampliación de la oferta se deben acompañar con acciones para fortalecer la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. La tasa de deserción intra-anual²⁴⁹ pasó de 8,0% en 2002 a 5,15% en 2009. No obstante, se presentan mayores tasas en lo rural y en algunos departamentos, siendo mayor en el departamento de Guainía (14,09%), seguido por Putumayo (11,97%), Vichada (11,38%) y Amazonas (11,18%).

A partir de la información de las Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2008, nos aproximamos a la tasa de supervivencia en el sistema educativo (Ver Anexo). Entre 2003 y 2008 la acumulación de educación terciaria avanza a un ritmo muy lento, a 2003 la proporción de jóvenes de 24 años que tenía trece o más años aprobados (por lo menos dos años aprobados de educación superior) ascendía a 20,3% mientras que en 2008 esta proporción fue de 20,9%. En especial a partir de la educación media, un porcentaje cercano al 40% abandona el sistema antes de culminarla. Si se toma la población de 18 años, se evidencia además un comportamiento diferencial por zonas, de manera que en la zona urbana el 18% de quienes ingresan al sistema educativo ya ha desertado cuando alcanzan los 18 años de edad, mientras en la zona rural dicha cifra alcanza el 52%.

De otro lado, según la Encuesta Nacional de Deserción (ENDE) realizada por el MEN, los factores asociados a la deserción incluyen variables relacionadas con las instituciones educativas y las condiciones de la oferta con diferencias entre regiones y zonas, además de variables relacionadas con los hogares. Así mismo, los resultados evidencian la importancia de los apoyos educativos (transporte, alimentación, gratuidad, entre otras) cuando se diferencia entre establecimientos

²⁴⁵ El sector oficial aportó la mayor parte del crecimiento: el 81% (461.836 estudiantes) correspondió a IES públicas y el SENA. El sector privado por su parte participó con el 19% restante lo que originó una recomposición de la matrícula, aumentando la participación del sector público del 41.7% en el 2002 al 55.9% en el 2009

²⁴⁶ Proceso de adecuación, entendido como el proceso de la asignación de las inversiones para infraestructura física, tecnológica, y la obtención de los registros calificados.

²⁴⁷ La matrícula pasó de 350 estudiantes en 2002 a 1.631 en 2009 y el número de estudiantes de maestrías ascendió de 6.776 a 20.386

²⁴⁸ Los aportes a las Universidades Oficiales pasaron en pesos constantes de \$1.9 billones a \$2.2 billones, con base en la Ley 30 de 1992.

²⁴⁹ El porcentaje de estudiantes que se desvincula en el transcurso del año escolar.

educativos de baja y alta deserción. Sin embargo, en la actualidad, el 27% de la matrícula oficial de 0 a 11, no es beneficiaria con recursos destinados a gratuidad cerca del 20% de la población vulnerable, matriculada en el sector oficial, no está siendo beneficiada con alimentación escolar.

Por otro lado, la deserción en educación superior aún presenta niveles muy elevados; la tasa por cohorte pasó del 50% en el 2003 al 45,3% en el 2009. Esta tasa resume una situación que varía entre instituciones, regiones y programas académicos.

Otra estrategia promotora del incremento de demanda para estudios de educación terciaria y disminuir la deserción, es el apoyo financiero a los estudiantes a través del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). A partir de 2003, se han beneficiando más de 150.000 estudiantes por año, con apoyo financiero mediante mecanismos de crédito o subsidios a la matrícula que alcanzaron en el 2009 el 20% del total de la matrícula de pregrado. No obstante, es necesario mejorar el alcance y la focalización de los créditos priorizando el acceso de población vulnerable en regiones apartadas donde la oferta de programas de educación superior es reducida.

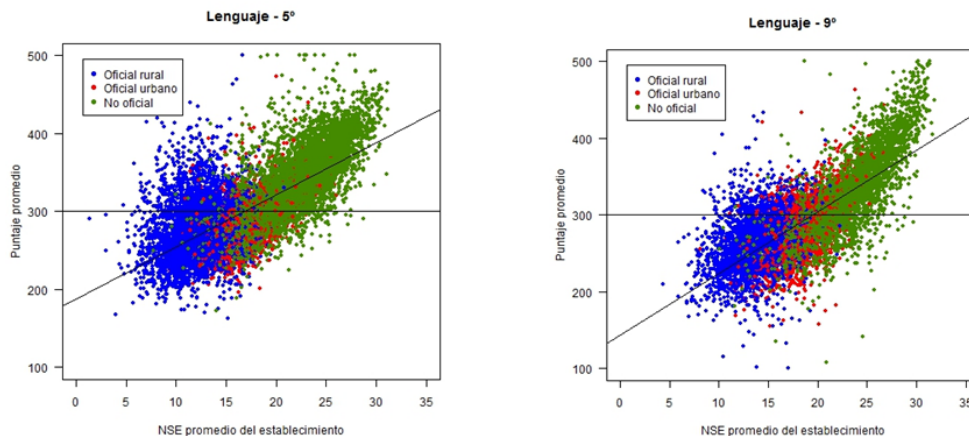
En el acceso a la formación del SNFT, se aprecia un amplio rezago: el 10,3% de la población económicamente activa –PEA- recibió algún curso de capacitación para el trabajo en los últimos 12 meses; de éstos el 18% de los ocupados tomaron algún curso, pero solo el 10% de los desempleados lo hicieron; y en ambos el 21% y 25%, respectivamente, tomaron capacitación en el SENA²⁵⁰. Por su parte, los datos administrativos proporcionados por esta entidad, revelan que las personas ubicadas en niveles 1 y 2 del SISBEN acceden solo al 35% del total de los cupos ofrecidos (2.772.096 cupos).

3. La calidad en la formación impartida por el sistema educativo colombiano

Los resultados de las pruebas SABER 2009 para el grado 5° y 9° muestran que un alto índice de estudiantes se ubica en el nivel de desempeño insuficiente y se presentan grandes diferencias por sector (oficial y no oficial) y zona (urbana y rural), en todas las áreas. Es así como en matemáticas grado 5° el sector oficial urbano tiene 43% de estudiantes con resultados insuficientes, mientras que en el no oficial, son solo el 21%. Similares diferencias se presentan en lenguaje (Gráfica I.1) y ciencias naturales.

²⁵⁰ Etapa XIV (2009) de la Encuesta Social de Fedesarrollo; encuesta panel que en esta etapa fue representativa para 13 principales áreas metropolitanas.

Figura IV-2. Resultados Lenguaje, pruebas SABER 5.º y 9.º según zona y sector



Fuente: ICFES.

Sin embargo, los resultados de SABER 11 (Examen de Estado) han presentado avances según las diferentes categorías de desempeño, entre 2002 y 2009. El porcentaje de establecimientos en los niveles alto, superior y muy superior pasó de 18% a 27%. Al mismo tiempo, se redujo el porcentaje de establecimientos educativos en los niveles muy inferior, inferior y bajo, pasando de 55% a 46%, porcentaje que sigue siendo muy alto ya que significa que 4.754 colegios permanecen en estos niveles. Los departamentos con mayor porcentaje de colegios en estas categorías son Chocó, Amazonas, Vichada, Caquetá, Cauca y los que conforman la región de la costa Caribe. Por otra parte, aunque el promedio del país en las áreas del Núcleo Común²⁵¹ se ha mantenido estable, alrededor del 44,5%, en lenguaje hubo una disminución de 1,6% en su promedio, siendo el área crítica para acceder al conocimiento de otras áreas. El Sistema Nacional de Evaluación evalúa también a los demás actores de la educación, es decir, estudiantes, docentes, directivos y establecimientos educativos.

En educación superior el sistema de aseguramiento evaluó el 100% de los programas de pregrado y posgrado para garantizar el cumplimiento de condiciones de calidad a través del registro calificado. Se fomentaron procesos de autoevaluación y mejoramiento de calidad reflejados en la formación de docentes, el impulso de la investigación el mejoramiento de medios educativos, se requiere avanzar hacia incrementar el número de programas acreditados de alta calidad y consolidar el sistema de evaluación de egresados a través de las pruebas SaberPro, el cual asumió el carácter de obligatorio a partir del 2009.

Adicional a un sistema consolidado de evaluación y a los sistemas de aseguramiento de la calidad, para lograr el propósito de una mejor calidad de la educación, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de todas las instituciones involucradas en la prestación del servicio educativo, desde el

²⁵¹ Las áreas del Núcleo Común hasta 2004 eran biología, química, física, matemáticas, lenguaje, filosofía, historia, geografía e idioma extranjero (alemán, francés o inglés). La prueba de inglés pasó de ser opcional a obligatoria en 2007.

Ministerio de Educación Nacional, las Secretarías de Educación²⁵², los gobiernos locales, las instituciones educativas y las instituciones de educación superior.

El sistema de financiación de la prestación del servicio público educativo para los niveles de preescolar, básica y media, a través de la transferencia de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP a las entidades territoriales, evidencia ineficiencia en el uso de los recursos, situación que requiere revisar el esquema de asignación y distribución de recursos del SGP, fortalecer los sistema de información que faciliten el control en el uso de los recursos y una cultura de rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales y las instituciones educativas para garantizar la prestación del servicio con calidad y oportunidad.

Resulta necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales de política: de una parte disminuir las inmensas diferencias en cobertura entre zonas urbanas y rurales en lo que se denomina “Igualdad de oportunidades: cerraremos las brechas” y de otra, reducir la deserción, extra edad y repitencia del sistema.

De acuerdo con lo anterior los retos de política más grandes son: (i) mejorar la calidad de la educación en todos los niveles educativos; (ii) reducir las brechas en la educación, entre zonas, regiones y grupos vulnerables; (iii) educar con pertinencia para la innovación y la productividad; (v) mejorar la eficiencia del modelo de gestión en el MEN, en el sector y en el uso de los recursos del SGP.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos y acciones propuestos, tendrán como premisa fundamental contribuir a reducir las brechas en cobertura, calidad y pertinencia, contemplando enfoques diferenciales que permitan atender las disparidades poblacionales y regionales, en función de las capacidades institucionales y los logros alcanzados, así como las particularidades de grupos (género, edad, discapacidad, etnia, entre otros). Éstos se conciben necesariamente articulados a los dispuestos en la sección B.1.a del capítulo de III *Mejoramiento de la Calidad de la Educación y desarrollo de competencias*.

i. Disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles

Consolidar el sistema de formación de capital humano, significa desde un marco de calidad educativa disminuir las brechas para que los colombianos en general accedan al sistema educativo, permanezcan en él y puedan ser ciudadanos con las competencias necesarias que les demanda el mundo hoy, innovadores, creativos, comprometidos con la sociedad, que valoren su identidad y desde ella ejerzan sus derechos fundamentales. Las acciones y estrategias de mejoramiento de la calidad deben partir de la evaluación permanente del servicio educativo, que permitan orientar estrategias de mejora e implementar acciones focalizadas a cada uno de los actores del proceso.

²⁵² 46 de las 94 entidades territoriales certificadas, fueron certificadas por Icontec en los procesos de matrícula, recursos humanos y servicio al ciudadano. 88 Secretarías cuentan con Sistema de Gestión del Recurso Humano, 76 con Sistema de Servicio al Ciudadano, 83 con Sistema de Calidad Educativa y 66 con Sistema de Gestión Financiera.

Impulsar las acciones de mejoramiento continuo de la calidad de la formación en las instituciones en todos los niveles

Fortalecimiento académico de las instituciones y los estudiantes que presentan menores índices de desempeño: Dadas las diferencias que en el nivel de logro se presentan entre instituciones oficiales y no oficiales, por un lado, y entre urbanas y rurales, el MEN y las Secretarías de Educación continuarán desarrollando estrategias pertinentes e innovadoras como los proyectos pedagógicos productivos, con modelos que se ajustan a las necesidades específicas de los estudiantes y sus regiones; así como modelos de nivelación en secundaria, que apunten a superar el problema de estudiantes que se encuentran en extraedad, con rezago de uno o dos grados. Como parte de las estrategias de acompañamiento a establecimientos que presentan dificultades para el logro de los niveles básicos de desempeño escolar, el MEN formulará un currículo básico, que podrá ser adoptado voluntariamente por los establecimientos, con el propósito de garantizar a partir de éste el desarrollo de las competencias básicas. Del mismo modo adelantarán asistencia técnica a las instituciones educativas de bajo logro.

Generar estímulos e incentivos a las instituciones educativas que presenten avances en sus logros educativos y a los estudiantes con mejor desempeño: A través del esquema de financiación se asignarán recursos especiales para hacer un reconocimiento y definir incentivos dirigidos a los jóvenes de las regiones que presenten mejor desempeño académico y nivel de excelencia.

Uso del tiempo escolar para el mejoramiento de la calidad. En función del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes y con el fin de integrar la escuela con la comunidad, se implementarán alternativas de acompañamiento y control que aseguren el cumplimiento del calendario escolar, de la jornada laboral de los docentes para lograr una mejor utilización del tiempo de clases. Así mismo, se promoverá la jornada extendida en los establecimientos educativos oficiales, y en coordinación con las cajas de compensación familiar el fortalecimiento de la jornada complementaria.

Fortalecer el sistema de aseguramiento y fomento de la calidad en todos los ciclos de formación

Consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de primera infancia. Como se desarrolla en el capítulo de Atención Integral a la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, para la Equidad, el Desarrollo y la Prosperidad Social, de manera coordinada con los actores involucrados, se fortalecerá el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia, que permita establecer los referentes de calidad, proceso de registro, vigilancia y acompañamiento y normas jurídicas, con el fin de garantizar a nivel nacional una prestación del servicio incluyente y equitativa para todos los niños y niñas menores de cinco años.

Fortalecer la institucionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad. En educación preescolar, básica y media el Ministerio se propone (1) fortalecer su estructura para transformar el sistema de mejoramiento continuo existente en un sistema de aseguramiento que articule: la evaluación institucional y certificación, los planes de mejoramiento, los estímulos e incentivos y los procesos de inspección y vigilancia; y (2) estudiará la forma de plantear un indicador sintético (que recoja diversas variables) que dé cuenta de la calidad educativa.

Por otro lado, en educación superior se consolidará la institucionalidad del sistema de aseguramiento, iniciando con el fortalecimiento del SCAFT, que será liderado por el Ministerio de Educación Nacional, mediante las siguientes estrategias: (1) Evaluación del proceso de registro y la capacidad de las Secretarías para el seguimiento o verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por parte de las instituciones y programas de formación para el trabajo y llevará a cabo los ajustes necesarios a nivel institucional y territorial; (2) Potenciará el registro y certificación de calidad de todos los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, incluyendo los del SENA, de tal manera que los sistemas de información y registro puedan ajustarse a la dinámica de creación y eliminación de programas y a las necesidades del sector productivo; (3) Establecer fuentes de financiación para consolidar el SNFT; (4) Fortalecer el Sistema de Información de Formación para el Trabajo, que sirva como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, planeación y monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia; y (5) Consolidar la articulación del sistema de formación para el trabajo, a partir del análisis de su marco regulatorio e institucional.

Fomentar los procesos de autoevaluación, mejoramiento continuo, acreditación y certificación de calidad en las instituciones educativas. Se buscará fortalecer los procesos de autorregulación de las instituciones que conlleven a mejorar de manera progresiva y sistemática la calidad de los programas y las instituciones, para esto se desarrollarán lo siguiente: (1) Acompañar técnica y diferencialmente a instituciones y establecimientos educativos con participación de todos los actores de acuerdo con las necesidades de mejoramiento particulares. (2) Brindar asistencia técnica diferencial a las secretarías de educación en función de la planeación, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de los planes de apoyo al mejoramiento de la calidad de la gestión escolar. (3) Desarrollar estrategias que permitan incrementar la participación de las instituciones en el sistema nacional de acreditación. (4) Fomentar la acreditación de alta calidad de programas técnicos laboral, técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios.

En el proceso de aseguramiento de calidad de establecimientos privados de preescolar, básica y media: (1) Se promoverá el mejoramiento institucional de los establecimientos privados que obtienen los más bajos resultados en sus evaluaciones, a través de capacitación virtual, promoción de su participación en la red virtual R.Ed. Privada y de acciones administrativas; (2) Se consolidará el proceso de evaluación institucional en línea, a través de capacitación y apoyo permanente a las secretarías, y de la actualización del aplicativo de evaluación institucional; y (3) Se promoverá la certificación y acreditación de establecimientos educativos privados con modelos internacionales reconocidos por el MEN.

Consolidación del sistema integral de aseguramiento y acreditación de la calidad: A partir de la articulación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta, se establecerán parámetros de calidad transparentes. Para consolidar este sistema es necesario realizar las siguientes acciones: 1) Consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales. 2) Integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO. 3) Consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano, 4) Crear los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior (técnicas y tecnológicas principalmente) se acojan no solo al proceso de registro calificado, si no al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución, incluyendo criterios de innovación e investigación dentro del proceso. Adicionalmente las acciones de fomento y posicionamiento internacional del sistema de

aseguramiento, referidas más adelante, contribuirán a este propósito. Esta labor será liderada por el MEN, con la concurrencia de los gobiernos locales y todo el sector de formación.

Estrategias de movilización y participación para las familias, las comunidades educativas y otros actores. El Gobierno Nacional revisará las actuales estrategias comunicación y participación con los padres de familia y la sociedad en general, para fortalecer su conocimiento sobre el sector, acercarlos a la escuela y las instituciones, y promover su vinculación en instancias de participación, a través de procesos de rendición de cuentas de los establecimientos educativos, las secretarías de educación y las instituciones de educación superior. Dentro de las estrategias a considerar están programas de capacitación a padres y docentes, con planes y propósitos claros, soportados en estrategias de innovación para la educación referidas en este capítulo y en documentos elaborados y discutidos por la comunidad educativa.

ii. Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación.

Todos los niños, niñas y jóvenes y población iletrada deben tener de manera gradual acceso al sistema educativo, la garantía de este derecho implica estrategias de ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades en el país. Adicionalmente es pertinente generar acciones que garanticen la permanencia, en especial para la población con mayor riesgo de abandonar el sistema, como poblaciones diversas, en situación de desplazamiento, personas en condiciones de discapacidad y víctimas de la violencia.

Ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades de todas las regiones del país.

El Gobierno Nacional implementará las siguientes estrategias para garantizar el acceso y la permanencia de los jóvenes del país en el sistema de formación:

Diseñar e implementar planes de cobertura con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas. Esta acción se adelantará teniendo en cuenta la información reportada por las entidades territoriales certificadas, los análisis de información de oferta y demanda educativa y las proyecciones de población, la información sobre inventarios de infraestructura educativa, las causas de la deserción escolar y la caracterización de la población, entre otros

Ampliación y fortalecimiento de la oferta de esquemas de prestación del servicio educativo para poblaciones diversas y vulnerables: Se promoverá la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semi-presenciales por zona, acordes con las condiciones regionales y poblacionales, promoviendo el uso de las TIC y garantizando la calidad, pertinencia y eficiencia; asegurando el ciclo educativo completo y complementando la oferta institucional tradicional. Se fortalecerá, entre otros, el Programa Nacional de Alfabetización con 600.000 nuevos jóvenes y adultos alfabetizados. Teniendo en cuenta que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, se buscarán esquemas de atención educativa pertinentes, interculturales e integrales para la atención educativa de las etnias. De igual forma, se fortalecerán los esquemas que garanticen la atención educativa para las poblaciones con Necesidades Educativas Especiales, y la atención en la zona rural, como por ejemplo el Programa de Educación Rural. Se dará sostenibilidad a los modelos educativos flexibles buscando: (1) determinar la efectividad de los modelos, a través de la evaluación de la pertinencia y calidad de los modelos existentes; (2) ajustar

la pedagogía y currículo de los modelos que presenten deficiencias en la evaluación de resultados en pertinencia y calidad, según los contextos específicos y regionales; y (3) fortalecer y profundizar los modelos viables a partir de la evaluación, en las zonas con déficit de oferta tradicional.

Fomento de la oferta de formación técnica profesional y tecnológica: En aras de continuar con el proceso de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica se requiere: (1) Diversificar la oferta de educación técnica y tecnológica en sectores clave de la economía colombiana y de talla mundial, áreas geográficas no cubiertas, fomentando la demanda por este tipo de programa de acuerdo con las necesidades regionales; (2) Promover la vinculación efectiva con el mercado laboral de los egresados; (3) Consolidar la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas y su modelo de gestión; (4) Fomentar programas de especialización técnica profesional y tecnológica. (5) Integrar y facilitar los procesos anteriores con la oferta de formación técnica y tecnológica del SENA; para tal efecto, se impulsará una política de expansión de la cobertura de formación titulada, incrementando el porcentaje de matriculados en el total nacional.

Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior: Para fortalecer el proceso de adecuación y flexibilización de la oferta de educación superior, se promoverá: (1) la articulación de la educación media con la superior y con la formación para el trabajo y el desarrollo humano con base en modelos de formación por ciclos propedéuticos y competencias; (2) el desarrollo de modelos que atiendan la diversidad étnica y cultural del país y con necesidades educativas especiales, y (3) fomento de la incorporación de medios y TIC como estrategia para favorecer el acceso y disminuir la deserción.

El proceso de regionalización de la educación superior con oferta pertinente, en el marco de la autonomía universitaria, se fortalecerá a partir de las siguientes estrategias: (1) integración de los proyectos que vienen desarrollando las IES, los gobiernos locales y los CERES; (2) creación de nuevos centros regionales y fortalecimiento de los ya existentes; (3) orientación de recursos hacia los fondos de financiación focalizados en poblaciones vulnerables o bajos ingresos; y (4) Fomentar los proyectos de regionalización de las IES.

Fortalecimiento de la financiación de la educación: Para mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación, transferencia y uso de los recursos para educación preescolar, básica y media se desarrollarán las siguiente estrategias: (1) la revisión y modificación de los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa. Como parte de lo anterior se revisará el costo de la prestación del servicio educativo buscando fortalecer el reconocimiento de las características regionales y poblacionales de las entidades territoriales, así como la zona de ubicación, con énfasis en la zona rural, y se buscará que los recursos lleguen directamente a los establecimientos educativos; (2) la revisión de qué recursos del SGP, bajo qué condiciones y para qué acciones, se podrían dirigir a los establecimientos educativos atendiendo a las características de las respectivas entidades territoriales; (3) la redefinición de criterios de asignación de recursos del SGP para el mejoramiento de la calidad; (4) la implementación de un esquema de incentivos a las entidades territoriales a partir de la valoración de sus esfuerzos de gestión y resultados en términos de acceso, permanencia, calidad y pertinencia; (5) el fortalecimiento de la transparencia y Buen Gobierno en el uso de recursos del sector educativo mediante la adopción de medidas para eliminar las filtraciones del sistema general de participaciones y el fortalecimiento de los Sistemas de Información existentes para mejorar su uso en la evaluación y control; (4) la verificación del estado de las deudas laborales del sector educativo y el establecimiento de acciones que garanticen la defensa real del Estado y el saneamiento de las mismas.

En educación superior, se gestionarán nuevos recursos que permitan el logro de las metas propuestas y una mayor expansión del sector, para lo cual se requiere: (1) promover desarrollos normativos que permitan nuevas fuentes de recursos vinculando a la nación, las entidades territoriales y al sector productivo, y que reconozcan la complejidad y diversidad del sector; (2) incrementar los recursos dirigidos a otorgar nuevos créditos y subsidios a estudiantes de bajos recursos, fortaleciendo de esta manera al ICETEX y su capacidad de oferta de créditos; (3) fomentar la participación del sector privado, cajas de compensación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta de educación superior

Proveer más y mejores espacios para atender a la población estudiantil en todos los niveles. Se fortalecerán los recursos a través del presupuesto general de la Nación; la modificación, de manera que los recursos sean recaudados de manera directa, del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982²⁵³; los fondos de compensación y otras posibles fuentes de recursos. Mediante documento CONPES se analizarán y evaluarán los instrumentos de gestión aplicados para el desarrollo de nueva oferta educativa, y estrategias que superen las deficiencias, considerando, entre otros, su articulación con los megaproyectos de vivienda para reducir los déficits de infraestructura existentes con participación pública y privada. Se facilitarán las condiciones previas necesarias para desarrollar los proyectos, articulación con todos los énfasis de la política, ser agentes activos en la elaboración de programas de inversión y en las acciones pertinentes de carácter social para la atracción de capital privado, mejorar niveles de análisis de información, nuevos esquemas de prestación del servicio, suscripción y desarrollo de alianzas.

En educación superior se construirá y ofrecerá un portafolio de posibilidades para que a través de la banca de fomento, la banca comercial, la banca multilateral y el sector privado se provean recursos de crédito blando con períodos de amortización flexibles y diversos, para que se adelanten proyectos de infraestructura física y tecnológica orientados al aumento de la cobertura educativa o al mejoramiento de las condiciones de calidad y de permanencia de los estudiantes dentro del sistema

Incentivar la permanencia en el sistema de formación de manera focalizada a las regiones con mayor deserción escolar.

Además de aumentar las oportunidades de acceso en todos los niveles, el sector educativo focalizará los esfuerzos en reducir la deserción y promover la graduación de los estudiantes. En este sentido, se definirán estrategias orientadas a reducir las brechas existentes por nivel de formación, nivel académico y acceso a recursos que incrementan este fenómeno. Se adelantarán las siguientes estrategias:

Fortalecer la planeación de las estrategias de permanencia con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas. Con base en los sistemas de información (Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media -SIMPAD-, SINEB y la Encuesta Nacional de Deserción Escolar) se fomentará la mejora en la planeación de las estrategias de permanencia por tipo de entidad territorial y zona, edades, poblaciones diversas y vulnerables, como las etnias, los niños con necesidades educativas especiales y los afectados por la violencia y por emergencia por desastre, entre otros. Así mismo se fortalecerá la cultura del uso de dicha información en las entidades territoriales, los establecimientos educativos y la comunidad educativa.

253 Considerando el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

Implementar estrategias de permanencia pertinentes teniendo en cuenta características poblacionales y territoriales. Para ello, en educación preescolar, básica y media se fomentará el desarrollo de acciones focalizadas de permanencia escolar por tipo de entidad territorial, población y zona a partir de las causas de la deserción mediante: (1) la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semi-presenciales que garanticen la oferta completa con integralidad; (2) el incremento de las acciones focalizadas: transporte, alimentación escolar en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, útiles y aquellas relacionadas directamente con la calidad educativa, entre otras; (3) el diseño e implementación de incentivos a las instituciones educativas y secretarías de educación que avancen en la disminución de la deserción y alternativas que permitan garantizar una asignación más eficiente de los recursos de gratuidad; (4) la orientación de la operación del Programa Familias en Acción a partir de los esquemas de incentivo a la permanencia y a la promoción que ha venido desarrollando, para posibilitar el acceso a niveles de educación superior de manera prioritaria en regiones y municipios con mayores tasa de inasistencia y deserción, articulados al conjunto de incentivos que se han mencionado. El MEN coordinará con Acción Social y las Secretarías de Educación los resultados y el seguimiento del programa en estos propósitos.

En educación superior se desarrollará el Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, el cual convocará y coordinará los esfuerzos de los diferentes actores públicos y privados, a través de, por lo menos, las siguientes acciones: (1) Fortalecer, de una parte, los procesos de articulación entre todos los niveles educativos y de otra parte, el Programa Nacional de Orientación Profesional: “Buscando Carrera”; (2) la nivelación de competencias y el acompañamiento académico, en ciencias básicas y lectoescritura que permita reducir la deserción de los tres primeros semestres, donde se concentran el 70% de los estudiantes que se retiran; (3) el apoyo económico, a través de la ampliación de créditos ICETEX destinados a financiar el pago de la matrícula y gastos complementarios y esquemas alternativos como planes padrinos. Parte de estos recursos se utilizarán como estímulos (subsidios o becas) a los 20 mejores bachilleres de cada departamento.

iii. *.Educar con pertinencia para la innovación y productividad*

El fomento de la innovación en la educación, busca formar el recurso humano requerido para incrementar la productividad y hacer más competitivo al país. En este sentido se trabajarán en siguientes líneas:

Fortalecer el uso y apropiación de las TIC. Como se mencionó en el capítulo de Desarrollo de competencias para la prosperidad, el uso apropiado de las TIC, tiene impacto en toda la política educativa, posibilitando el acceso al conocimiento y la innovación contribuyendo a la competitividad del país.

Promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo.

En el cuatrienio 2010 – 2014 se implementará el Programa para el Fomento y Fortalecimiento de la articulación entre la Educación Media, Técnica y la Educación Superior, a cargo del MEN y que mediante convenios y alianzas entre las Instituciones de Educación Media con diferentes entidades²⁵⁴, se focalizará en las regiones con menores índices de absorción estudiantil²⁵⁵.

²⁵⁴ Instituciones de Educación Superior, el SENA, la ESAP, los Institutos de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, los CERES y las demás instituciones de formación técnica y tecnológica.

Contará con el apoyo financiero a los estudiantes del Fondo de Fomento a la Educación Media (FEM), ya constituido por el MEN y el ICETEX, asignando subsidios a la matrícula a quienes cursen simultáneamente el nivel de educación media y programas técnico profesionales.

Por otra parte, dado que los empresarios pueden superar la cuota de aprendizaje obligatoria y contratar voluntariamente aprendices, los estudiantes de educación media podrán vincularse a cualquier tipo de institución del SFCH debidamente registrada ante las autoridades competentes en programas con acreditación de alta calidad, mediante las siguientes modalidades de Contrato de Aprendizaje Voluntario:

- Para los estudiantes vinculados en el nivel de educación media: el contrato de pre-aprendizaje estará acompañado del pago de un apoyo de sostenimiento durante 2 años a cargo del empresario, siendo efectiva la práctica en la empresa en el segundo año, en horario contrario a su jornada académica y difiriendo en cuenta especial a favor del estudiante parte del apoyo; lo que le permitirá financiar su formación superior en cualquier modalidad una vez egrese, con un incentivo estatal articulado a la oferta de financiamiento de educación superior a cargo del ICETEX.
- Para jóvenes entre 18 y 25 años que no hayan culminado el nivel de educación media y se encuentran fuera del SFCH: Los empresarios podrán vincular a través de un contrato de pre-aprendizaje, cuya duración no podrá exceder los 2 años, a jóvenes que se encuentren por fuera del sistema escolar y que no hayan culminado la educación media. Éstos desarrollan actividades laborales dentro de la empresa y deberán retornar al sistema educativo, los jóvenes recibirán del empresario un apoyo de sostenimiento, parte del apoyo será entregado directamente al beneficiario, y otra parte se destinará a una cuenta especial a favor del estudiante para posteriormente continuar con sus estudios de educación superior. Si éste se vincula y permanece en el SFCH podrá acceder en cualquier momento a los recursos, siempre y cuando se destinen al pago de derechos estudiantiles.

Diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos.

Se diseñarán estrategias a partir del impulso a proyectos pedagógicos productivos que desarrollen actitudes emprendedoras en estudiantes y docentes y fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas, en el nivel de la educación media.

Fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento que transformen los procesos educativos.

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Desarrollo de Competencias para la Prosperidad, se fomentarán dichos proyectos mediante la creación de líneas de investigación para el mejoramiento de los procesos educativos y formación de investigadores en las instituciones de educación superior, así como con la innovación y transferencia de tecnología en producción de contenidos de alta calidad al recurso humano del país a través de los convenios de cooperación con Corea y otros aliados. Las iniciativas deberán contar con un sistema de información que de

255 Relación entre los estudiantes matriculados en primer curso de cada año con los estudiantes que presentan la prueba Saber 11 del año inmediatamente anterior

cuenta de los avances y resultados en la producción científica. Así mismo, el MEN y Colciencias, desarrollarán modelos pedagógicos que incentiven la creatividad y el desarrollo científico.

Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior.

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Innovación se promoverá el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior. Para lograrlo se requiere: (1) Realizar un diagnóstico de las capacidades de investigación de las IES y de su articulación con las estrategias de desarrollo regional, (2) Generar una oferta de programas de maestría y doctorado para la formación de capital humano en las regiones, (3) Fomentar la cooperación técnica, la movilidad de docentes e investigadores, la adopción de mejores prácticas en investigación y el intercambio de carácter tecno científico, (4) Apoyar estrategias que financien el acceso de estudiantes e investigadores a formación de alto nivel, (5) Implementar estrategias que permitan la absorción de doctores tanto en las universidades como en los centros de investigación y el sector productivo²⁵⁶.

Seguimiento a la pertinencia de los egresados del sector a través del Observatorio Laboral para la Educación:

Para apoyar el fomento de la pertinencia de la educación, se continuará fortaleciendo al Observatorio Laboral para la Educación con el fin de que las instituciones de educación superior puedan orientar su oferta (a través de los procesos de aseguramiento de la calidad) hacia programas y contenidos que el país y la economía requieren y, los estudiantes de la educación media puedan elegir los programas académicos que les generan oportunidades de inserción al mercado de trabajo en condiciones de mayor productividad, calidad laboral y retornos económicos, a través del programa nacional de orientación profesional.

Fomento a los procesos de internacionalización de la Educación Superior.

Para facilitar la inserción de la educación colombiana en un contexto internacional, manteniendo condiciones de calidad y pertinencia, se adelantarán estrategias orientadas a: (1) Fomentar los procesos de internacionalización de las instituciones de educación superior que permitan la movilidad académica y profesional, (2) Posicionar internacionalmente el sistema de aseguramiento de la calidad a través de los acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos y la acreditación internacional del CNA.

iv. Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo

El MEN garantizará los índices de transparencia y eficiencia en su gestión y el liderazgo en Colombia y Latinoamérica. En particular, durante el presente cuatrienio, fortalecerá su rol y capacidad de gestión en la articulación de los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización y certificación de

²⁵⁶ El número de doctores en Colombia es aún incipiente; la mayor parte del recurso lo absorbe la academia; el 82% de los trabajos de investigación de candidatos a doctor se concentran en este sector.

competencias, incluidas las laborales, en el marco de la EGERH conforme a lo dispuesto en la sección B.1.a del capítulo III. *Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Desarrollo de Competencias*. En tal sentido, realizará los arreglos institucionales necesarios que le permitan ejercer tal liderazgo en todas las áreas de gestión del mismo, y en la coordinación intersectorial y con las entidades territoriales y el sector privado.

Del mismo modo, continuará fortaleciendo el rol y la capacidad de gestión de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y los establecimientos educativos oficiales, a través de: (1) acciones de regulación para la administración integral y eficiente del recurso humano del sector; (2) el diseño de mecanismos eficaces para la asignación, distribución, seguimiento y control de los recursos financieros para la prestación del servicio educativo; (3) la modernización de los procesos, el fortalecimiento de los sistemas de información; (4) la certificación de calidad de los procesos; (5) la consolidación de la gestión de información requerida por el sector (6) la prestación de asistencia técnica pertinente y diferenciada de acuerdo con las condiciones y características de cada región; (7) la reorganización de los establecimientos educativos oficiales para garantizar la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo en todos los niveles.

Fortalecerá igualmente, la gestión de las Instituciones de Educación Superior mediante: (1) la modificación del régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales²⁵⁷; (2) acciones que permitan mejorar la calidad de los docentes de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas públicas, conforme a lo previsto en el capítulo de *Desarrollo de Competencias para la Prosperidad*; (3) el fomento de las buenas prácticas de gestión en las instituciones de educación superior a través de las escuelas de buen gobierno universitario; (4) el fortalecimiento del SCAFT, a partir de la evaluación de los procesos de otorgamiento de registros y licencias y la capacidad técnica de las secretarías de educación.

Para efectos de garantizar la prestación del servicio educativo con calidad se fortalecerán los mecanismos y la institucionalidad de inspección, vigilancia y control en todos estamentos del sector.

Metas

Indicadores sistema de evaluación educación preescolar básica y media		Línea base 2009	Meta 2014
Desempeño (Calidad Educativa - SABER 11)			
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en lenguaje Competencia Propositiva - C3) / 1		27.10%	37%
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Lenguaje (Competencia Interpretativa - C1) / 2		34.85%	17%
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en matemáticas (Competencia Solución de problemas - C3) / 3		27.27%	37%
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en matemáticas (Competencia Comunicación - C1) / 4		18.26%	9%
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 5°	23%	14%
	Matemáticas 5°	49%	37%
	Lenguaje 5°	19%	12%

²⁵⁷ Decreto 1279 de 2002.

Indicadores sistema de evaluación educación preescolar básica y media		Línea base 2009	Meta 2014
	Ciencias 9°	20%	14%
	Matemáticas 9°	29%	21%
	Lenguaje 9°	20%	14%
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales de las zonas rurales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 5°	31%	21%
	Matemáticas 5°	60%	47%
	Lenguaje 5°	31%	21%
	Ciencias 9°	25%	18%
	Matemáticas 9°	38%	30%
	Lenguaje 9°	26%	19%

Notas aclaratorias:

1/ En Lenguaje: Competencia Interpretativa C1: Nivel de competencia de menor complejidad

2/ En Lenguaje: Competencia Propositiva C3: Nivel de competencia de mayor complejidad

3/ En Matemáticas: Competencia Comunicación C1: Nivel de competencia de menor complejidad

4/ En Matemáticas: Competencia Solución de Problemas C3: Nivel de competencia de mayor complejidad

Disminuir las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Porcentaje de IES con acreditación de alta calidad	7%	10%
Porcentaje de programas de educación superior con acreditación de alta calidad	13%	25%
Programas de formación para el trabajo, con registro de condiciones básicas de funcionamiento	2102	3500
Porcentaje de docentes de educación superior con formación doctoral	13.50%	16%
Grupos de investigación apoyados	(2006 -2010) 882	(2010 -2014) 1000
Porcentaje de establecimientos educativos oficiales de bajo logro en Pruebas SABER acompañados en el desarrollo de sus planes de mejoramiento institucional	97%	100%

Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación.			
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014	
Tasa de Analfabetismo Población de 15 a 24 Años	2.06%	1.20%	
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)	6.7%	5,7%	
Años Promedio Aprobados de Educación Población de 15 a 24	9.15	9.8	
Tasa de Cobertura Bruta	Transición	90,77%	100%
	Media	79.27%	91%
Brecha en Cobertura Neta de Media a Transición (Urbano - Rural)	18.22	12	
Tasa de Deserción Intra-anual en preescolar, Básica y media	5.15%	3.80%	
Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior	35.30%	47%	
Nuevos cupos en educación superior	2007-2010	2011-2014	
	389.299	480.000	
Nuevos Cupos en Educación Técnica y Tecnológica	2007-2010	2011-2014	
	195.756	320.000	
Tasa de Deserción por Cohorte en Educación Superior	45.30%	40%	

Participación de la técnica y tecnológica en el total de la matrícula de educación superior	32.30%	40%
Porcentaje de municipios con oferta de educación superior	62%	75%
Estudiantes de educación superior con apoyo financiero del estado	66%	75%
Porcentaje de estudiantes de educación superior financiados con créditos ICETEX	18.60%	23%

Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Secretarías de educación con certificación de calidad en los procesos de cobertura, calidad educativa, servicio al ciudadano, recursos humanos y gestión financiera	46*	95

* Certificadas en los procesos de cobertura, recursos humanos y servicio al ciudadano.

3. Acceso y calidad en salud: universal y sostenible

Las diferentes políticas, estrategias y acciones del sector salud, tienen como propósito contribuir al mejor estado de salud posible para toda la población, y de cada persona, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad, con los recursos que la sociedad disponga para el efecto. Así, merecen destacarse los avances logrados con la implementación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en cuanto a la ampliación de coberturas, la mayor equidad en el acceso, así como mejoras en los indicadores sobre condiciones de salud.

No obstante, el país presenta los retos de una transición demográfica y otra epidemiológica. Esta situación, sumada al desarrollo de alternativas de manejo producto de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, generan demandas por acceso a estos beneficios y adicionales en recursos y en la eficiencia misma del sistema, para garantizar los objetivos señalados, de manera sostenible.

Así, en tanto el aseguramiento en salud presenta grandes avances; la afiliación al régimen subsidiado pasó de 8,5 millones en 1998 a 21.357.513 personas (MPS, BDUa corte septiembre de 2010)²⁵⁸; y la del contributivo pasó de 16.180.193 a 18.116.769 personas en el mismo periodo; la mayor afiliación a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

De esta manera, se hace necesario consolidar los esfuerzos a partir de la promoción de condiciones de vida saludables, la prevención de la enfermedad y la consolidación de manera sostenible del SGSSS.

²⁵⁸ Cabe señalar que, la financiación disponible en la apropiación presupuestal es para 23.373.913 personas. Implica que el sistema dispone de recursos apropiados para cerca de 2.016.399 personas o para invertir en la unificación de los planes de beneficios de las personas afiliadas al régimen subsidiado.

a) Diagnóstico y problemática

1. Situación de Salud y Salud Pública.

En los últimos años la situación de salud ha evolucionado favorablemente (ver anexo), producto de la implementación del SGSSS y las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, así como de los avances en el desarrollo y la modernización. El país ha experimentado una transición demográfica con sus consecuentes cambios en el perfil epidemiológico, tales como la disminución en la tasas de fecundidad y mortalidad, la coexistencia de patrones de morbilidad y mortalidad caracterizados por el aumento pronunciado y sostenido de las llamadas enfermedades modernas o del desarrollo (las crónicas, degenerativas, neuro-psiquiátricas, las profesionales, las producidas por accidentes de trabajo, de tránsito, violencia, etc.); y por persistencia de las enfermedades previas a la transición, tales como la desnutrición, la diarrea, las enfermedades transmisibles y otras re-emergentes.

Del total de la carga de la enfermedad el 76% corresponde a enfermedades crónicas y de este porcentaje el 84,2% corresponde a carga por discapacidad. El consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas se ubican dentro de las 20 principales causas de carga de enfermedad (Cendex – PUJ, 2008). A este fenómeno contribuyen el envejecimiento de la población²⁵⁹, el consumo de tabaco, la alimentación inadecuada, el uso nocivo del alcohol, y la inactividad física.

Se estima que el 40% de la población colombiana presenta en algún momento de su vida algún trastorno mental, pero sólo el 8% busca tratamiento en el primer año de aparición de los síntomas, la mayor parte demoran en promedio 15 años en buscar ayuda y de este porcentaje, sólo el 15% recibe un tratamiento adecuado (MPS - ENSM, 2003). La última Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2008, mostró que 14 de cada 100 hombres y 5 de cada 100 mujeres han consumido alguna vez en su vida alguna sustancia psicoactiva ilícita. En hombres de 15-29 años, los trastornos mentales y de comportamiento asociados al uso de alcohol y otras drogas, alcanzan los 8,628 AVISAS²⁶⁰, y entre los de 30 a 44 años, los 8,173 (Cendex – PUJ, 2008).

Otras causas relevantes asociadas a violencia intrafamiliar tienden a expresarse de manera significativa en la medida en que su reporte y registro mejoran. De singular importancia es el fenómeno de incremento y persistencia de mujeres de 15 a 19 años que ha estado embarazada o es madre, que en 2005 alcanzaron el 21% de esta población²⁶¹.

La epidemia de VIH/Sida en Colombia se mantiene concentrada en poblaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo, en particular los hombres que tienen sexo con hombres, y mujeres trabajadoras sexuales, entre otros. De acuerdo con los resultados del séptimo estudio centinela, la

²⁵⁹ El país tiene un proceso de envejecimiento acelerado, en el 2005 el 8,9% era mayor de 60 años, se espera que en 2020 dicha proporción sea del 12.6%.

²⁶⁰ Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.

²⁶¹ Según el reporte de FORENSIS, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2009 se presentaron 17.935 casos de violencia sexual en mujeres y 54.192 de violencia conyugal que igualmente afectaron a las mujeres y 14.094 de maltrato infantil.

prevalencia es de 0,22%²⁶²; sin embargo, con información de programas de estimación estadística²⁶³, el promedio nacional alcanza el 0.59%.

Por otra parte, la mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse favorablemente, no pueden ser entendidos como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. En efecto, la mortalidad materna pasó de una razón de 104,9 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos en 2000 a 75,6 en 2007; la mortalidad infantil pasó de 27,45 muertes en menores de 1 año por mil nacidos vivos en 1998 a 20,60 en 2008; y la mortalidad en la niñez pasó de 35,13 muertes en menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos en 1998 a 24.89 en 2008.

Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales (ver anexo). Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente.

2. Acceso y calidad en la atención.

La política de prestación de servicios ha avanzado, pero aún existen retos en el acceso a los servicios y en la calidad de la atención (ver anexo). Si bien las barreras de acceso a los servicios se concentran en la falta de dinero, su importancia relativa y como causa de inequidad en el sistema, ha disminuido de manera importante; en tanto la percepción de mala calidad como razón para no usar los servicios de salud ha aumentado como consecuencia de la exigibilidad que el aseguramiento confiere al derecho a la salud (DNP y otros, 2007)²⁶⁴. Entre otras razones, lo anterior, se debe a que a pesar de la modernización y reorganización de la oferta pública, ésta no logra ser sostenible y eficiente, a una falta de gestión por resultados, al débil control del gasto y aumento de la cartera por las fallas en el flujo de recursos del sistema. Adicionalmente, las entidades territoriales presentan debilidades en su gestión como entes rectores. Por ejemplo, algunas avanzaron en tercerizaciones e iniciativas de participación público privada de las ESE, no estructuradas, con resultados no previsible en calidad y acceso.

3. Sostenibilidad del Régimen Contributivo.

La sostenibilidad del régimen contributivo considera varios aspectos; el nivel de evasión y elusión en las cotizaciones²⁶⁵; el nivel de los servicios incluidos o no en el plan obligatorio de salud (POS); la falta de claridad en el contenido de los planes de beneficios; y por supuesto, el crecimiento económico y la formalización laboral y empresarial. Por otra parte, la inclusión de beneficios por

²⁶² Técnicamente, se considera que el VIH/Sida es una enfermedad crónica.

²⁶³ Corresponden a estudios de prevalencia en poblaciones con factores de vulnerabilidad como hombres que tienen sexo con hombres o mujeres trabajadoras sexuales que cuentan con prevalencias más altas de infección.

²⁶⁴ Así, en el 2000, el 70% de las personas del quintil uno por riqueza que no asistió a los servicios de salud lo hizo debido a la falta de dinero; en 2005, dicho porcentaje descendió al 58%. Por otra parte, para 2000, el 8% de personas del quintil uno por riqueza no asistieron a los servicios de salud por percepción de mala calidad y en 2005 dicho porcentaje se incrementó al 15%..

²⁶⁵ Las características y complejidad de este aspecto se desarrolla en el apartado de Formalización.

fuera del POS (No POS)²⁶⁶, sin el debido análisis de sostenibilidad, afecta el balance entre beneficios otorgados y recursos disponibles (en ambos regímenes)²⁶⁷. Así mismo, la Ley 100 de 1993 no consideró que el SGSSS financiara servicios por fuera del POS Contributivo²⁶⁸, y por tanto, no previó financiar los servicios No POS con los recursos de la subcuenta de compensación. Sin embargo, al no cumplirse las previsiones y supuestos de la reforma referentes a la cobertura poblacional en el aseguramiento y a la unificación del POS, y como consecuencia de las fallas de regulación (en cuanto al régimen de transición para los no asegurados, revisión y actualización del POS, los márgenes de intermediación y la cadena de comercialización de los servicios y medicamentos NO POS, entre varios aspectos) y de índole administrativo, los recobros presentados al Fosyga se han incrementado de manera exponencial. En efecto, mientras en el año 2006 se pagaron recobros por \$304.141 millones, en 2009 la cifra ascendió a \$1,71 billones²⁶⁹. Así, se ha ejercido una presión a la subcuenta de compensación; la cual presentó un balance positivo durante el periodo 2001-2008²⁷⁰, pero con periodos (meses) deficitarios entre 2001 y 2004. La situación anterior obedece, principalmente, a que el SGSSS carece de un esquema institucional eficaz y de un acuerdo social reconocido por diferentes instancias (judiciales, técnicas y operativas) que permita solucionar conflictos al interior del mismo (en la actualización del POS, el reconocimiento de beneficios y en la prestación del servicio)²⁷¹, que resulte expedito para la atención y con reglas claras y ampliamente aceptadas²⁷². A su vez, tampoco existe un diseño institucional que evalúe y regule la utilización de tecnología para la prestación de servicios de salud, así como los precios de los medicamentos y servicios NO POS.

4. Operación del Régimen Subsidiado.

Los principales problemas en el flujo de recursos del Régimen Subsidiado -RS tienen que ver con el número de agentes que participan en el proceso, la falta de recursos y capacidad de gestión territorial, la inexistencia de sanciones efectivas para los agentes que incumplan sus obligaciones contractuales y la debilidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) para celebrar contratos que eviten el traslado del riesgo en salud -en el mediano y largo plazo y la transferencia del riesgo financiero -en el corto plazo. Por otro lado, la actual segmentación del SGSSS puede limitar la realización del derecho en el RS, en el sentido que un afiliado sólo tiene cobertura de servicios en el territorio del municipio que lo afilia (excepto las urgencias) y presenta dificultades en la movilidad entre regímenes.

²⁶⁶ No Incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS); surgen mediados por las tutelas o a través de comités técnico científicos.

²⁶⁷ Por ejemplo, Ley 1257 de 2008 ordena que con cargo al régimen contributivo se otorgue un subsidio monetario mensual para alimentación a las mujeres víctima de violencia intrafamiliar, y a sus hijos e hijas. Del mismo modo, en la ley 1151 de 2007 se ordenó la financiación del sistema integral de transporte aéreo medicalizado, como un costo administrado externamente, pero con cargo al financiamiento de la UPC del régimen contributivo y subsidiado, reconocida a las EPS.

²⁶⁸ Cabe señalar que la ley 100 de 1993 (Artículo 162, Parágrafo 1) estableció que la población del régimen subsidiado obtendría los servicios hospitalarios de mayor complejidad en los hospitales públicos del subsector oficial de salud y en los hospitales privados con los cuales el Estado tuviera contrato de prestación de servicios. Estas actividades fueron conocidas como "NO POS-S", cuyos límites eran definidos por los beneficios incluidos en el POS del régimen contributivo.

²⁶⁹ Según el Fosyga, de los \$1,7 billones el 87% (\$1,49 billones) se destinaron a pago de medicamentos, el 8% (\$0,14 billones) a procedimientos, y el restante 5% a insumos y dispositivos. A octubre de 2010, el valor recobrado asciende a \$2,019 billones.

²⁷⁰ El equilibrio y estabilidad de la subcuenta de compensación está dada por el balance positivo entre: i) los ingresos que están determinados por el ingreso de los cotizantes y el valor de los aportes; y ii) los gastos están determinados por el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y el valor de las licencias de maternidad e incapacidad general.

²⁷¹ Toda vez que el POS nunca podrá cubrir el 100% de tecnologías sanitarias en uso necesarias para atenciones individuales.

²⁷² Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del SGSSS, la Ley 1122 de 2007 asignó a la Superintendencia Nacional de Salud, facultades jurisdiccionales para fallar en derecho en lo relacionado con los beneficios del POS y en caso de urgencias, pero no para los servicios NO POS.

Otros factores que afectan la consolidación de aseguramiento en el RS, son: i) la disponibilidad y sostenibilidad de las fuentes de financiamiento (especialmente las territoriales²⁷³) para garantizar la cobertura universal, ii) la demanda por la unificación de planes, iii) el establecimiento de medidas que impiden que las EPS del Régimen Subsidiado (EPS-S) puedan realizar una gestión más autónoma del riesgo financiero²⁷⁴, y iv) en la operación, el pago de aportes patronales ordenado por la ley 1393 de 2010 por parte de las aseguradoras del RS, producto de la transformación de los recursos del SGP. Por otra parte, el sistema desde su creación y en el propósito de universalizar, se ha visto abocado a manejar el permanente *trade-off* en eficiencia, que representa el financiamiento del aseguramiento y la sostenibilidad financiera de la red hospitalaria pública, aspecto que sigue estando presente como limitante en un escenario de unificación de planes de beneficios, quedando por acordar en prospectiva el papel en el sistema de la red pública.

5. Debilidad en la Inspección, Vigilancia y Control (IVC).

Las principales debilidades del sistema en IVC son: i) La concentración de responsabilidades de IVC en la Superintendencia Nacional de Salud (mercado, aseguramiento, financiamiento)²⁷⁵, aspecto que no es eficiente porque ignora la especialización de funciones, y conlleva a una deficiente protección al usuario; ii) un deficiente sistema de regulación e IVC de la oferta de los servicios de salud, dando lugar a la proliferación de servicios sin la suficiente calidad, con riesgos para la seguridad del paciente, iii) El Instituto Nacional de Salud centra su labor en la vigilancia epidemiológica de las enfermedades de notificación obligatoria, así, el país no ha desarrollado la función de evaluación del riesgo en salud, aspecto que limita la generación de conocimiento e información para la toma de decisiones en salud pública; iv) el INVIMA adelanta la vigilancia sanitaria y el control en medicamentos, alimentos, bebidas, dispositivos médicos y otros, con una estructura funcional no acorde con la dimensión de la responsabilidad²⁷⁶; v) la capacidad instalada e infraestructura de los laboratorios nacionales de referencia del INVIMA y el INS es insuficiente para atender los requerimientos del Sistema sanitario y de la IVC y vi) el papel complementario de las entidades territoriales no se articula con las entidades referidas y deberá ser objeto de redefinición en un escenario de unificación de planes de beneficios.

6. Información

En su conjunto, el SGSSS presenta problemas de información; a pesar de que los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS) son de obligatorio reporte, los diferentes agentes no lo hacen con la periodicidad y calidad que se requiere, como parte del servicio ni exigible en las

²⁷³ Actualmente suman cerca 405 mil millones de pesos, sin contar rentas cedidas.

²⁷⁴ Por ejemplo, lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1122 de 2007, obliga a las (EPS-S) a contratar como mínimo el 60% del gasto en salud con las Empresas Sociales del Estado (ESE).

²⁷⁵ Se ocupa de: i) vigilar las prácticas restrictivas que los agentes ejecutan para afectar la libre competencia o ejercer abuso de posición dominante en el sector, ii) vigilar las condiciones financieras de las empresas aseguradoras, iii) vigilar la generación y uso de las diferentes fuentes que financian el sector; y iv) ejercer facultades judiciales que le permiten fallar en derecho en el sector salud. Sin embargo, ésta última no ha sido desarrollada para la generalidad de los Servicios. Solo en 2007 (Decreto 1018) se creó la delegada para la protección del usuario en la Superintendencia de Salud, pero se mantuvieron las demás funciones.

²⁷⁶ El INVIMA con cerca de 481 funcionarios de planta, debe anualmente ejercer en promedio inspección a 65.000 establecimientos, realizar Inspección permanente a 1.738 plantas de beneficio, y alrededor de 42.000 inspecciones en puertos, aeropuertos y pasos de frontera para productos de importación y exportación. Además tramitar en promedio 159.000 registros sanitarios y trámites asociados (Invima, 2009).

obligaciones y la acreditación de idoneidad para la prestación del servicio²⁷⁷. A cambio, los RIPS deberían dar cuenta de la morbilidad de la población, las frecuencias de uso y de los precios transados en el mercado de prestación de los servicios de salud. El Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad –SOGC- que se encuentra en consolidación, adolece de deficiencias similares. Esto deriva en la incapacidad para orientar la gestión a partir de procesos de planeación y la apropiada regulación y dirección del sistema.

b) Estrategias

El presente Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivo consolidar, en el marco del sistema de protección social, el aseguramiento en el SGSSS, como instrumento para mejorar el acceso y la calidad en la prestación de servicios y como base de la prosperidad democrática. Para el efecto, se propone desarrollar estrategias que promuevan una vida saludable; que permitan brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios; y consolidar el aseguramiento (avanzar en la unificación de planes de beneficios y regular los servicios no cubiertos por el plan de beneficios), garantizando la sostenibilidad financiera y operativa de los regímenes contributivo y subsidiado. Adicionalmente, fortalecer institucionalmente el SGSSS en la vigilancia del riesgo a cargo del INS y el INVIMA, en la disponibilidad de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, en la eficacia del sistema de IVC y las entidades a cargo y en la rendición de cuentas como herramienta de control social. En su desarrollo, el Ministerio de la Protección Social, sus entidades adscritas y los actores del SGSSS deberán, en el marco de las políticas y planes de acción, considerar las diferencias regionales existentes y los abordajes apropiados para éstas, a la vez que los enfoques diferenciales pertinentes para grupos de población que lo requieran, entre los cuales la perspectiva de género; la población en condición de desplazamiento y discapacidad; la infancia, niñez y adolescencia.

Se debe señalar que la sostenibilidad financiera tiene como fin determinar lo que la sociedad en su conjunto es capaz de financiar para posibilitar el logro de un mejor estado de salud de todos los ciudadanos y garantizar la realización de su derecho fundamental a la vida y a la salud. Así, el Estado enfrenta retos asociados a: i) el imperativo ético de garantizar el derecho a la salud a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones; y ii) realizarlo a través de un sistema organizado, eficiente y sostenible. En este sentido, para preservar estos propósitos se debe considerar la sostenibilidad como un elemento de beneficio e interés público. Al señalar que la sociedad debe determinar lo que es capaz de financiar y promover, se deben acordar límites al derecho no esencial, pues sin límites claros y con beneficios individuales irrestrictos, la apropiación de recursos por unos pocos será la negación del derecho esencial de muchos, al ser exigible en lo individual lo que no es dable para el conjunto de la población.

²⁷⁷ Los RIPS poseen una serie de falencias entre las cuales se pueden enunciar: (i) las dificultades en el registro de las enfermedades de acuerdo a la codificación internacional (CIE-10) (ii) la falta de utilización de una única codificación para el registro de las actividades, procedimientos y medicamentos, (iii) la falta de periodicidad del envío del registro de las entidades prestadoras de servicios de salud de las atenciones realizadas, y (iv) la pérdida de información por efecto de la malla validadora.

1. Promover el bienestar y una vida saludable, basada en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Como eje central se priorizará la atención integral a la primera infancia²⁷⁸. EL SGSSS propenderá por mejorar la articulación y coordinación intersectorial de las políticas públicas que permitan impactar los determinantes de la salud, con perspectiva poblacional y territorial, con énfasis en la promoción de la salud, los estilos de vida saludable y la prevención de la enfermedad; así como facilitando el acceso y la atención en el sistema, tanto para servicios de diagnóstico, mitigación, tratamiento y rehabilitación, tanto para los básicos como para los de mayor complejidad, individuales y colectivos. Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrollará un Plan Decenal de Salud Pública, mejorando la capacidad técnica en los ámbitos nacional y territorial para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones en salud. El plan abordará el enfoque de entornos saludables (escuelas, hospitales, universidades, empresas, municipios) que faciliten el desarrollo de los énfasis antes enunciados. Deberá relevarse la importancia de los factores y determinantes que contribuyan a la prevención y control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT)²⁷⁹, en los diferentes grupos de población, del ciclo vital y los enfoques diferenciales referidos.

En este sentido, será necesario impulsar las intervenciones en salud ocupacional y los entornos laborales saludables²⁸⁰. Esto requiere profundizar, seguir y evaluar las estrategias y programas en la detección y control de factores de riesgo, entre los cuales el fomento de estilos de trabajo y de vida saludables y en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Para el fomento de la alimentación sana se requiere aprobar e implementar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que deberá incluir avances en la ingesta de micronutrientes; en la disponibilidad, acceso, calidad e inocuidad y aprovechamiento del grupo de alimentos definidos como prioritarios a nivel regional y nacional; sobre la demanda, en el consumo inteligente-assertivo, la consolidación de mecanismos de etiquetado-rotulado, publicidad, advertencia, promoción y patrocinio de los productos nacionales e importados. Adicionalmente, se creará el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como instancia mixta de consulta y, seguimiento a la política (con participación privada), con el apoyo en los Observatorios Regionales.

Este abordaje y énfasis en la gestión del SGSSS, deberá contemplar la gestión del recurso humano en salud necesaria para adelantar los retos aquí expuestos, considerando los elementos de política, estrategias y desarrollos institucionales referidos en el capítulo de *Desarrollo de Competencias para la Prosperidad*. El MPS o quien haga sus veces, deberá articularse apropiadamente a este enfoque y desarrollar los instrumentos de gestión e incentivos a la formación que resulten pertinentes.

²⁷⁸ Para el desarrollo de este componente, ver el capítulo de Primera Infancia, Niñez y Adolescencia.

²⁷⁹ Acciones para disminuir el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias psicoactivas; alimentación adecuada; actividad física; y otros factores de asociados como el sobrepeso, la hiperlipidemia y la hipertensión arterial. Varios estudios y reportes, concuerdan en aseverar que si se eliminaran esos factores de riesgo, se prevendrían al menos 80% de las cardiopatías, los accidentes cerebrovasculares y la diabetes del tipo II y se evitarían más del 40% de los casos de cáncer.

²⁸⁰ Los análisis de causalidad de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, expresan que la mayoría obedecen a la falta de estilos de vida saludables en el trabajo; que tienen su raíz en factores culturales; ausencia en valores por la vida, la salud, el autocuidado; la autoestima; falta de hábitos, disciplina, ausencia de normas claras en la empresa, etc.

El desarrollo de estos y otros elementos, deberá soportarse adecuadamente en las tecnologías de la información y la comunicación, en la investigación básica y aplicada para el desarrollo e innovación de tecnologías apropiadas para el país, así como en fuentes periódicas de información para el seguimiento y ajuste a las políticas e intervenciones²⁸¹.

Adicionalmente será preciso: i) consolidar la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas como política de Estado y sus planes operativos del orden nacional y territorial con compromiso intersectorial; y el sistema de atención integral al consumo de sustancias psicoactivas (Integra-SPA); ii) implementar el Plan Nacional Operativo de Salud Mental 2011-2014; iii) desarrollar las acciones para cumplir lo ordenado por la Ley 1257 de 2008, en torno a la prevención y sanción de formas de violencia contra la mujer; iv) Implementar el Plan Decenal de Lactancia Materna; v) implementar el Plan Decenal de Actividad Física y la reglamentación de las leyes de cáncer y obesidad; vi) implementar el Plan Decenal de Cáncer, considerando el fortalecimiento de estrategias de detección oportuna, en especial para cáncer de cérvix, seno y próstata.

En vacunación se trascenderá la gestión de coberturas útiles por biológico, a coberturas útiles con esquema completo de vacunación para la edad; para ello, deberá implementarse el sistema de información nominal del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), fortalecer el seguimiento de los planes operativos para el desarrollo del PAI a cargo de los aseguradores y entidades territoriales y concentrarse en disminuir las brechas regionales. Se avanzará en la universalización de la vacuna de neumococo, así como en evaluaciones de costo efectividad y factibilidad programática para incluir nuevos biológicos en el esquema de vacunación.

De otro lado, es importante fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad –SND en el desarrollo de los compromisos adquiridos en la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad, adecuando la política y los planes de acción, considerando, entre otros, los siguientes aspectos: (i) la formación de redes sociales territoriales y comunitarias; (ii) la evaluación de la pertinencia, el alcance y el aporte de la gestión de las diferentes instituciones que hacen parte del SND; (iii) la definición y avances en la atención integral a personas en condición de discapacidad; la actualización del registro nacional de discapacidad; y (iv) la formalización de la valoración y medición de la condición de discapacidad.

2. Brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios del SGSSS.

Se propone desarrollar dos líneas estratégicas. La primera es *fortalecer el acceso*, para lo cual: (i) a partir del estudio de oferta y demanda de prestación de servicios de salud, se identificarán las regiones o servicios que requieren incentivos que aseguren la oferta disponible para garantizar el acceso, en condiciones de eficiencia; (ii) se fortalecerá el uso de las TIC en salud, en especial Telemedicina y la implementación del registro clínico electrónico; (iv) en particular en las redes e IPS públicas, se avanzará en la estructuración y desarrollo de modelos de participación público privada sostenibles y el mejoramiento de su competitividad; v) se implementará un programa de asistencia técnica que permita mejorar la capacidad resolutoria de las IPS de baja complejidad; y vi) se continuará el reforzamiento estructural de las edificaciones en las que funcionen instalaciones de salud, contemplando los ajustes normativos que resulten pertinentes.

²⁸¹ Como por ejemplo, la Encuesta Nacional de Salud, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, la Encuesta de Salud Bucal y diseñar la Encuesta de Envejecimiento y Vejez, entre otras.

La segunda línea es *promover el mejoramiento de la calidad y la eficiencia*. Para el efecto, se fortalecerá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad a partir de la evaluación del componente de habilitación para la revisión y eventual ajuste respecto de las condiciones técnico científicas exigibles a las IPS y EPS y a la conformación y operación de redes de prestadores de servicios; en la definición e implementación de un plan nacional de mejoramiento de la calidad, con clara orientación hacia la obtención de resultados que puedan ser evaluados; fortaleciendo el observatorio de la calidad para informar a los usuarios; y estableciendo incentivos a la acreditación, priorizando el otorgamiento de créditos, descuentos en la tasa de vigilancia y reducción de aranceles para la modernización de servicios. A su vez, se profundizará un programa de disciplina fiscal y financiera en las IPS públicas, con la regulación y el desarrollo de incentivos que promuevan relaciones de costo-eficiencia y calidad, el análisis, revisión y ajuste del régimen laboral aplicable a los trabajadores del sector salud, incluyendo los aspectos relativos al pago y saneamiento de aportes patronales. Se consolidarán las acciones de fortalecimiento y modernización de su estructura y gestión, y se dará continuidad a las acciones de saneamiento de la cartera hospitalaria que le permitan la operación continua y sostenible.

Para la implementación de las anteriores estrategias se podrán otorgar préstamos condonables con recursos de la Nación, y ser apoyados con una línea de redescuento con tasa compensada por FINDETER. Adicionalmente, se reforzarán las acciones del Programa Nacional de Hospital Seguro Frente a Desastres²⁸².

3. Consolidar el aseguramiento.

El Gobierno Nacional definirá la gradualidad y progresividad en la unificación de los planes de beneficios, considerando la transformación del (SGP), de las Rentas Cedidas (RC) y el uso de los demás recursos del sistema. Los recursos del SGP, los del Fosyga y los aportes del presupuesto general de la Nación, se girarán sin situación de fondos a las aseguradoras, financiando el número de afiliados que dichos recursos permitan. Las entidades territoriales deberán priorizar con sus recursos (rentas cedidas y recursos propios) la afiliación al régimen subsidiado de la población restante objeto de subsidios. La distribución del Fosyga consultará el plan de transformación de recursos, así como la capacidad y esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. La unificación podrá ser por inclusión progresiva de procedimientos, actividades, y tecnologías; por grupos de edad, o por entidades territoriales. Así mismo, con la implementación de la versión III del SISBEN, el MPS deberá diseñar y aplicar la transición para aquellas personas no elegibles de subsidios e implementar el subsidio a la cotización para la población con alguna capacidad recurrente de pago, instrumentando y evaluando experiencias piloto. El subsidio a la cotización constituye un elemento que robustece la sostenibilidad financiera del SGSSS, al definir un esquema de vinculación al mismo con cotización parcial del afiliado, para un segmento de población que anteriormente era objeto de subsidio o era evasora. Esto debido a que, la mayor afiliación a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

282 En atención a la norma de sismo resistencia NSR- 10.

En dicho proceso deberán considerarse y evaluarse estrategias dirigidas a mitigar y controlar los efectos que la medida traerá sobre la oferta pública²⁸³, la forma de operación de los regímenes (nacional y territorial), los incentivos sobre los agentes, incluidos aquellos a cotizar para la población y el funcionamiento de comités técnico científicos. También deberán armonizarse las estrategias en salud pública, la efectividad de la IVC y las acciones intersectoriales necesarias.

De esta manera, la gradualidad y progresividad de la unificación deberá estar acorde con las estrategias antes referidas para promover la calidad y eficiencia de las IPS públicas. Así, la modernización y la adaptación al cambio de estas entidades deberán considerar que la existencia de la oferta pública se justifica en condiciones de eficiencia y sostenibilidad y, de manera importante, donde las condiciones de mercado las requieren y no permiten su financiamiento mediante la venta de servicios.

Desde el punto de vista operativo y de incentivos, es importante igualar las condiciones de operación de las EPS en los dos regímenes facilitando la movilidad entre éstos por parte de la población. Esto implica modificar los requisitos de habilitación y permanencia en el mercado; implementar el mecanismo de compensación en el régimen subsidiado²⁸⁴; y garantizar la portabilidad y movilidad del seguro a nivel nacional. En el mismo sentido, es importante eliminar las restricciones a la gestión del riesgo financiero de las EPS que impone la obligatoriedad de contratación de porcentajes de la UPC con las IPS públicas, previendo la transición necesaria, y eliminar la causación de los aportes patronales y el giro por parte de las EPS, en virtud que ésta es responsabilidad directa de cada IPS.

A su vez, la reducción de la evasión y la elusión tiene efectos sobre la sostenibilidad del régimen contributivo y efectos fiscales importantes²⁸⁵; por tanto, será necesario que la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) desarrolle la capacidad operativa para su control sobre todos los agentes del sistema²⁸⁶.

Este conjunto de acciones deben ir acompañadas de un proceso de revisión y actualización del POS, que tenga en cuenta entre otros, los factores epidemiológicos, la dinámica demográfica y la evaluación de tecnología costo–efectiva como la relación costo–beneficio, en cada caso. Tales decisiones tendrán que fundamentarse en estudios de actuaría, factibilidad y sostenibilidad²⁸⁷. Será preciso analizar la posibilidad de incluir algunos de los medicamentos No POS más recobrados al FOSYGA, siempre y cuando no sean experimentales y cuenten con evidencia científica comprobada. En todo caso, la actualización debe ser participativa a través de procesos imparciales de consulta, de tal manera que se obtenga un POS legítimo aprobado y reconocido por los usuarios, las ramas legislativa y judicial. De otro lado, la definición e implementación de guías o protocolos será un instrumento que permita dar claridad sobre el derecho de los ciudadanos, y servirá como mecanismo de estandarización de los procesos de atención en el SGSSS.

²⁸³ El efecto sobre la oferta pública, está dado por la transformación de recursos (SGP y RC) en el financiamiento de las IPS públicas y las potenciales modificaciones que se introducirán en la organización de las redes de prestación de servicios por parte de las EPS.

²⁸⁴ Incluye la posibilidad de realizar giros sin situación de fondos a las entidades territoriales.

²⁸⁵ Estos aspectos se tratan en el apartado de Formalización.

²⁸⁶ Dentro de las principales, el pago efectivo de aportes patronales y complementarios a la seguridad social por los hospitales públicos, dado que los cambios sugeridos en el uso de las fuentes, afectarán su financiamiento. Pero además, las necesarias que posibiliten el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Salud en la gestión de protección al usuario y sus funciones jurisdiccionales de ley.

²⁸⁷ Es decir, no se podrá incluir ningún beneficio, sin que el mismo cuente con el criterio de efectividad, esté debidamente costeadado y con garantía de sostenibilidad.

4. Regulación de servicios excluidos del Plan de Beneficios.

Con el desarrollo de una Ley de carácter estatutario, se definirán los principios que rigen el SGSSS respecto del derecho a la salud y los deberes de los agentes, incluidos los ciudadanos. Las medidas deberán prever las condiciones de sostenibilidad y progresividad fundamentadas en la eficiencia en el uso de los recursos que soportan el sistema y el equilibrio financiero de sus regímenes de financiamiento. Deberá precisarse el alcance de los beneficios que regula el SGSSS respecto del servicio público de seguridad social en salud y la forma en que la inclusión de beneficios será valorada en función de la sostenibilidad y progresividad del mismo, así como aquellos que definitivamente no serán cubiertos y el tratamiento especial a enfermedades huérfanas. La información también debe llegar al usuario, quien debe tener claridad sobre los beneficios a los que tiene derecho y sus deberes; por lo tanto, debe garantizarse el acceso a la misma mediante diferentes instrumentos.

Se diseñarán y pondrán en marcha medidas de transición para el manejo de las siguientes situaciones: (i) mientras avanza la unificación de los planes de beneficios, regulando el financiamiento y la atención de los servicios no incluidos en el POS, en cada caso; (ii) para el financiamiento y la atención de la población no asegurada elegible de subsidios que deberá ser seleccionada por el MPS a partir de la base nacional del SISBEN certificada por el Departamento Nacional de Planeación, evitando la duplicidad en la afiliación y preservando la eficiencia en el uso de recursos.

Será necesario regular el uso de los medicamentos y servicios, haciendo efectivas medidas que garanticen que los médicos tratantes tengan en cuenta, en primera instancia, los medicamentos y servicios previstos en el plan de beneficios y en las guías o protocolos²⁸⁸. En general, solo se considerarán aquellos servicios y medicamentos que sean seguros, de calidad, ofrezcan valor agregado terapéutico y sean de eficacia comprobada y que cuenten con evidencia científica por parte de entidades de prestigio y referencia internacional. La regulación de los precios de los procedimientos, insumos, dispositivos médicos y medicamentos no cubiertos inicialmente²⁸⁹, deberá contar con una instancia que regule, con base en procesos estándar, toda la cadena de comercialización, y defina valores de referencia, teniendo como base el precio ex fábrica, los precios internacionales y afectándolos por un porcentaje de intermediación que impida que el sistema incurra en sobrecostos. En todo caso el valor de la administración y dispensación deberá ser regulado por la autoridad competente. , . Aquellos nuevos tratamientos, tecnología y medicamentos que cumplan el mismo efecto terapéutico, y con igual o menor efecto secundario, sean menos costosos y no estén en los planes de beneficios podrán ser garantizados por los aseguradores y no deberán ser recobrados²⁹⁰.

En el mediano plazo, las soluciones institucionales que se adopten, deberán regular apropiadamente estos aspectos y prever mecanismos transitorios para su operación como para su efectiva aplicación. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, mediante procedimientos ágiles y expeditos, deberá ser fortalecida en su gestión para conocer y fallar en derecho respecto del acceso y exigibilidad de la prestación oportuna de las prestaciones incluidas y excluidas en el Plan Obligatorio de Salud, atendiendo los estándares

²⁸⁸ La prescripción, la dispensación y el uso de los medicamentos debe hacerse conforme a los estándares respectivos.

²⁸⁹ Sin limitarse exclusivamente a éstos, siempre que las condiciones generen sobrecostos y la necesidad de medidas de regulación e intervención.

²⁹⁰ De acuerdo en lo establecido en artículos 22 y 23 del Acuerdo 008 de 2009 de la Comisión de Regulación en Salud.

definidos para tal fin. Para el efecto, deberá estar soportada en instrumentos e instancias técnico-científicas idóneas, que sean acordes al funcionamiento y riesgos operativos y financieros del sistema.

5. Fortalecer Institucionalmente al SGSSS.

Para desarrollar las estrategias mencionadas en el presente Plan, es condición necesario e indispensable contar con información suficiente, oportuna, confiable y de calidad para la toma de decisiones, por lo que deben desarrollarse mecanismos con incentivos y sanciones que induzcan a las administradoras de planes de beneficios, prestadores de servicios de salud públicos y privados, entidades territoriales, proveedores de insumos y medicamentos, y otros actores del sistema la remisión de la información que facilite las decisiones de regulación y las relaciones entre los actores. Entre estos mecanismos se prevé el condicionamiento de pago a los agentes por el suministro de información, la cancelación de la operación en el mercado o medidas de intervención.

Los RIPS deben convertirse en la herramienta que brinde información clave al sistema entre otros aspectos para la actualización del POS, junto al desarrollo e implementación de un modelo que permita determinar la suficiencia de la UPC y los efectos en la sostenibilidad del sistema. Para el efecto, se propone el desarrollo pilotos que definan la factibilidad y viabilidad de potenciar las unidades notificadoras del SIVIGILA, de tal manera que suministren también la información de los RIPS, bajo estándares y procedimientos controlados de calidad. Sin embargo, es necesario el desarrollo de otros instrumentos de tipo longitudinal para conocer y evaluar el estado de salud y sus determinantes, para los diferentes grupos de población, bajo enfoques diferenciales, y regímenes de afiliación.

De igual manera, es necesario desarrollar y fortalecer: i) en la vigilancia en salud como eventos de notificación obligatoria, las enfermedades transmitidas por alimentos, las ECNT y la desnutrición; ii) la periodicidad de las encuestas de morbilidad en salud y sus determinantes; iii) los sistemas de información nacionales y locales para el monitoreo y seguimiento de eventos en salud mental, de las diferentes formas de violencia y consumo de sustancias psicoactivas; iv) complementar y articular el sistema de información de gestión de IPS públicas con el correspondiente de IPS privadas; v) el sistema de información para la IVC, que permita la oportuna toma de decisiones de las autoridades en la prevención de riesgos; y vi) el sistema para el seguimiento y evaluación de la efectividad de las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que realizan las EPS. Para, este último aspecto, será necesario: a) ajustar las Resoluciones No. 412 y 3384 en términos de resultados en salud, y no solo en número de actividades²⁹¹; b) definir lineamientos, por parte del MPS, para la implementación de modelos de gestión y guías de manejo de atención para las EPS; c) un sistema de monitoreo y seguimiento continuo a las acciones individuales y colectivas de salud pública.

De otra parte, se requiere desarrollar la capacidad de regulación y de evaluación de tecnología en el país. Para el efecto, se deberá precisar el carácter y alcance, así como fortalecer la capacidad técnica y operativa de la Comisión de Regulación en Salud²⁹². Será necesario crear una instancia

291 Actualmente las aseguradoras del Régimen Contributivo tienen metas diferentes a las del Régimen Subsidiado, en algunos casos menores, situación que no tiene soporte en un escenario de universalidad y unificación de planes de beneficios.

292 Actualmente el MPS, la CRES y la superintendencia Nacional de salud comparten la responsabilidad e regulación y rectoría del sistema.

especializada de evaluación de tecnología, de carácter independiente. Del mismo modo, se evaluará el papel que debe cumplir el Instituto Nacional de Cancerología en la gestión del riesgo, la política de medicamentos oncológicos y el sistema de monitoreo sobre la calidad de los tratamientos oncológicos en el país.

Se debe trascender de un sistema de vigilancia epidemiológica a uno de evaluación del riesgo y avanzar hacia la generación de conocimiento en salud pública. Para el efecto, es necesario fortalecer, mediante proyectos de modernización, al INVIMA, a fin de dar cumplimiento a las nuevas competencias designadas en la reglamentación sanitaria internacional; y al Instituto Nacional de Salud, dotándolos de la capacidad técnica y operativa requerida por el Sistema de Protección Social.

6. Fortalecer el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control -IVC.

La Superintendencia Nacional de Salud (SNS) deberá centrarse en su función de protección a los usuarios y deberá desarrollar la facultad judicial para responder ante demandas por servicios o tecnología en el POS. Con el fin de poder hacer la estrategia operativa, la SNS podrá descentralizar, desconcentrar o delegar sus funciones a nivel departamental o distrital.

7. Rendición de cuentas

Con el fin de garantizar la transparencia en la gestión, los actores del SGSSS deberán rendir cuentas en función de los resultados en salud. Las EPS lo harán en términos del manejo de riesgo en salud. Para el efecto, el MPS deberá reglamentar el Artículo 2 de la Ley 1122 y definir los mecanismos y espacios que permitan la difusión y publicación, en especial a los usuarios, de estos resultados.

Metas

Para medir la gestión del Plan propuesto se tienen metas de resultado y de gestión. La siguiente tabla muestra las metas de resultado en el estado de salud de la población²⁹³.

Tabla IV.1. Metas de resultado en el estado de salud de la población

Indicador	Línea Base	Meta 2014	Por departamento
Tasa de Mortalidad infantil ajustada	20,6 Fuente: DANE 2008	17,15- ODM	SI*
Tasa de Mortalidad en la niñez ajustada	24,89 Fuente: DANE 2008	19,61 – ODM	SI*
Razón de Mortalidad materna	75,6 muertes por 100.000 NV 2007. Estadísticas Vitales	48.8	SI*
Cobertura de vacunación en niños y niñas de 1 año	Triple Viral: 95,2% - 2009 Programa Ampliado de Inmunizaciones – PAI. MPS	95% anual	No
Cobertura de tratamiento antirretroviral	71%. Diciembre 2009. Observatorio VIH. MPS	88.5%	No

²⁹³ Dado que alguna de la información tiene periodicidad quinquenal, entre otras cosas porque los resultados que se obtienen no presentan variaciones en periodos menores, se presentarán dos tablas. La primera contiene los indicadores que tienen seguimiento anual aunque con rezago, y la segunda los indicadores quinquenales o de mayor periodicidad.

Indicador	Línea Base	Meta 2014	Por departamento
Prevalencia de infección por VIH	0,59%. 2009. Observatorio VIH. MPS	<1% anual	No
Tasa ajustada por edad de mortalidad por cáncer de cuello uterino por 100.000 mujeres.	8,8. INC con datos DANE 2008	Reducir a 6.8 muertes	No
Oportunidad en la detección de Cáncer de Cuello Uterino (% de casos de cáncer de cuello uterino detectados in situ)	59,8%. Fuente: Observatorio de calidad MPS 2009-2	71%	No
Prevalencia de Enfermedad Renal crónica estadio 5	45,1 por 100.000 habitantes. Cuenta Alto Costo, 2009	Reducir 10% en el cuatrienio	No
Proporción de pacientes que se mantienen sin enfermedad renal o en estadio temprano (estadio 1 y 2) a pesar de tener enfermedades precursoras	54%-2010 (Fuente: cuenta de alto costo)	85%	SI *
Porcentaje de captación en los servicios de salud de los pacientes existentes con HTA en la población BDUA	38%-2010 (Fuente: cuenta de alto costo)	70%	SI*
Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud	79%, ECV 2008	90%	
Porcentaje de pacientes hipertensos controlados	60,4%. SOGC 2009	Pendiente	

*Falta validación MPS

Tabla IV.2. Metas de resultado en el estado de salud de la población – Seguimiento quinquenal o mayor

Indicador	Línea Base	Meta 2014	Por departamento
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural.	33%. 2005. ENSIN	Reducir a 20%	No
Duración de la lactancia materna exclusiva	2,2 meses. 2005. ENSIN	Incrementar a 3,8 meses para 2015	No
Cobertura de citología cervicouterina en mujeres de 25 a 69 años.	76% - ENDS 2005	Sostener en al menos el 76%	No

A continuación se presentan las metas de gestión asociadas a las estrategias del Plan.

Tabla IV.3. Metas de gestión en el sector salud

Indicador	Línea Base	Meta 2014	Por departamento
Unificación de los planes de beneficios	63% - 2010	80%	No
Afiliados al Régimen Contributivo	18.116.769 Fuente : SIGOB - Corte 31/05/2010	19.593.047	No
Prueba Piloto Subsidios Parciales a la cotización	Pendiente	Pendiente	
Cobertura del Régimen Subsidiado	90,27% 2009	100%	No

Indicador	Línea Base	Meta 2014	Por departamento
Porcentaje de niños y niñas menores de cinco años con el esquema completo de vacunación	No disponible	Contar con línea de base y meta en el año 2012	
Inscripción de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de Discapacidad actualizado, ampliado, y funcionado.	941.046 personas registradas	Alcanzar 2 millones de personas registradas	No
Porcentaje de satisfacción global del usuario	Pendiente	Pendiente	
Prevalencia de consumo de tabaco en escolares de 13 a 15 años	21,9%. 2007. EMTA (cinco ciudades)	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Edad promedio de inicio del consumo de tabaco	16.9 años. 2008. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Prevalencia de consumo de alcohol en el último año (en población de 12 a 65 años)	61,18. 2008. Encuesta Nacional de Consumo de SPA	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Edad promedio de inicio de consumo de alcohol en escolares de 12 a 17 años	12.3 años. Encuesta Nal de Consumo de SPA en escolares 2004.	Definir línea de base, meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Frecuencia de uso de servicios de salud por problemas y trastornos en salud mental	14%. 2003. ENSM	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Frecuencia de uso de servicios de salud por consumo de sustancias	5.3%. 2003. ENSM	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Porcentaje de población general que no consume frutas	35,3%. 2005. Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Porcentaje de población general que no consume verduras	27,9%. 2005. ENSIN	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Porcentaje de adultos de 18 – 64 años que cumplen un patrón regular de actividad física en tiempo libre	5.9%. 2005. ENSIN	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Prevalencia de exceso de peso (Sobrepeso y Obesidad) en población entre 18 y 64 años	46.1%. 2005. ENSIN	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012	No
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de promoción y prevención - PARS	Guías de Atención Integral y normal técnicas elaboradas y actualizadas en el 100%	
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades oncológicas que se prioricen de acuerdo con el Estudio Nacional de Carga de Enfermedad y estudios de incidencia y prevalencia del Instituto Nacional de Cancerología	Guías de Atención Integral para enfermedades oncológicas contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de COLCIENCIAS y el MPS	Guías de Atención Integral y protocolos para el 100% de las enfermedades oncológicas que se prioricen	
Guías de Atención Integral y protocolos para las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen para la actualización y	Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/SIDA y ERC	Guías de Atención Integral y protocolos para el 60% de las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen	

Indicador	Línea Base	Meta 2014	Por departamento
unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública y oncológicas	Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de COLCIENCIAS y el MPS	para la actualización y unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública	
Implementación y seguimiento de los indicadores trazadores de las Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de Promoción y Prevención – PARS Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/SIDA y ERC Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de COLCIENCIAS y el MPS	Inicio de la implementación del 100% de las Guías de Atención Integral y protocolos y del seguimiento de sus indicadores	
Encuesta de Vejez		Encuesta realizada - 2012	No
Estudio longitudinal de salud, aseguramiento, factores de riesgo		Iniciar en el 2013 y finalizar en el 2018	No
Encuestas de Salud pública		Realizar al menos 4 encuestas en los temas que se definan prioritarios	No
Fortalecimiento del INS		Proyecto de reestructuración aprobado y ejecutado - 2014	No
Nuevos Eventos de notificación obligatoria en el SIVIGILA		11 nuevos a 2014	No
INS - Implementación de Piloto de factibilidad para desarrollar la capacidad de monitoreo de los precios, frecuencias de uso por patología, por servicio, de medicamentos y grupos de edad (RIPS apoyado en las unidades notificadoras del SIVIGILA)		Piloto diseñado – 2011 Piloto implementado - 2012	No
Proyecto Bioterio del INS finalizado		Bioterio finalizado- 2013	No
Estudio de demanda y oferta de prestación de servicios		Estudio realizado 2013	No
Implementación de Registros clínicos electrónicos y TICS		Registros implementados 2013	No
Fortalecimiento del Invima		Proyecto de reestructuración aprobado y ejecutado - 2014	No
Instancia técnica Nacional de Evaluación de tecnología en salud		Instancia operando – 2012	No
Fortalecimiento de la Supersalud		Proyecto de fortalecimiento aprobado y ejecutado - 2014	No
Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional		Observatorio constituido y funcionando en 2012	No

Anexo: Acceso y calidad en salud, universal y sostenible

Indicadores de la situación de salud de Colombia

El estado de salud de un país se puede conocer a partir de su mortalidad y morbilidad. En los países donde la mortalidad es baja y la esperanza de vida alta el estado de salud se determina principalmente por la morbilidad (la sociedad ha logrado disminuir las muertes por enfermedades transmisibles, las enfermedades agudas pierden importancia relativa y toma importancia las enfermedades crónicas). En los países donde la mortalidad es alta y la esperanza de vida media o baja el estado de salud se conoce básicamente por la mortalidad.

En Colombia, la esperanza de vida media se ha incrementado, pasando de 70,90 años en el quinquenio 1995-2000 a 74 años en el quinquenio 2005-2010. Por su parte, según las Estadísticas Vitales ajustadas del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE²⁹⁴, las tasas de mortalidad en la niñez, infancia y materna han disminuido. Así, la mortalidad en la niñez pasó de 35,1 muertes en menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos en 1993 a 24,9 en 2008; la tasa de mortalidad infantil pasó de 27,45 muertes en menores de 1 año por 1000 nacidos vivos en 1998 a 20,60 en 2008; y la razón de mortalidad materna pasó de 93,9 en 1998 a 75,6 muertes maternas por cien mil nacidos vivos en el 2007; con un ligero incremento en el año 2000 donde alcanza el máximo valor (104,9)²⁹⁵. En el mismo sentido, cabe de destacar el descenso de la tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA)²⁹⁶, la cual pasó de 33,76 en 1998 a 11,58 por 100.000 menores de 5 años para el año 2006, lo que equivale a una reducción de la tasa del 65% en 8 años, resultado que está muy de acuerdo con el incremento progresivo en cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado.

En contraste con esta reducción, las muertes por enfermedades cardiovasculares han aumentado. En el año 2000 la tasa por enfermedad isquémica del corazón fue de 55,61, y en el 2008 ascendió a 64,45 muertes por cada 100 mil habitantes (Estadísticas Vitales DANE).

Así, la situación actual de salud del país, revela la presencia de elementos de una transición epidemiológica y demográfica que se traducen en la coexistencia de las enfermedades transmisibles propias de los países en vía de desarrollo y las crónicas o degenerativas características de los países desarrollados:

- La población está empezando a envejecer y está concentrada en las ciudades.
- La mortalidad muestra un perfil dominado por las causas externas, las enfermedades cardio y cerebro vasculares, la neumonía, la diabetes y los tumores. Pero aún se evidencian muertes por enfermedades transmisibles (malaria, dengue, entre otras), y si bien se observan logros en la disminución de algunos indicadores (en especial las de mortalidad infantil y en la niñez), aún persisten grandes diferencias departamentales que no pueden ser ignoradas.
- El aumento en la prevalencia de enfermedades no transmisibles y la exposición a los factores de riesgo asociados, que presionan la demanda de servicios.

Esto implica retos para: 1) el sistema de salud, ya que impone costos asociados a la atención de las enfermedades crónicas, que si bien no son exclusivas de la población mayor, si son representativas en las personas mayores de 60 años; 2) la formación del recurso humano que deberá ajustar la oferta educativa pertinente a las necesidades; 3) las condiciones en el mercado del trabajo para la productividad durante el envejecimiento y el disfrute una vejez sana.

²⁹⁴ Ajuste debido a subregistro de nacimientos y defunciones y a procesos de conciliación censal de la población (1985-2004) y al método de años de vida perdidos (probabilidad de años que deberían haber vivido las personas que fallecen; 2005 en adelante), a cargo del DANE, para cada uno de los departamentos a excepción de los departamentos del grupo Amazonas, que incluye: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, que fue necesario agruparlos debido a la precariedad de las estadísticas.

²⁹⁵ La reducción entre el año 1998 y 2006 corresponde a un 20,12%. Para el periodo 2000-2006 la reducción fue de 28,5%.

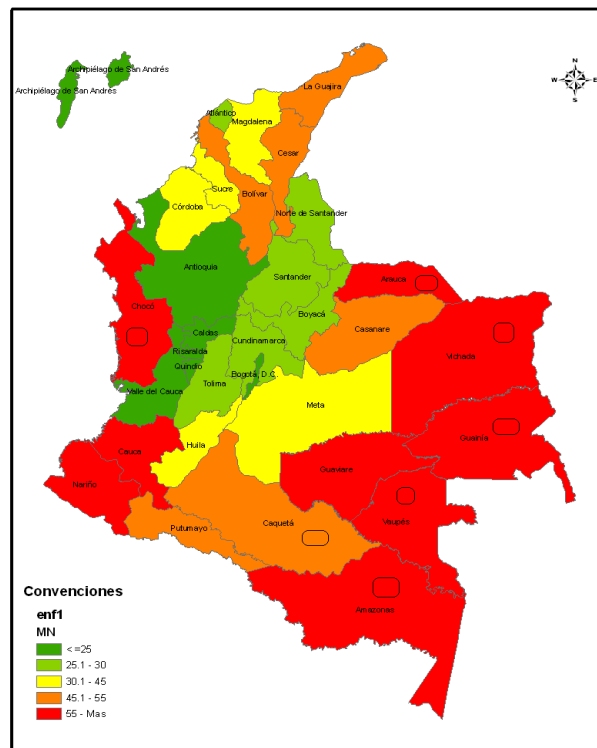
²⁹⁶ La Tasa de Mortalidad por EDA es un indicador que se relaciona íntimamente con la persistencia de condiciones de pobreza y refleja la existencia de deficiencias en la población en materia de calidad de la vivienda, higiene personal, acceso a servicios sanitarios y de agua potable, entre otros factores.

Mortalidad

El nivel de mortalidad en las poblaciones más jóvenes se relaciona con el bienestar y calidad de vida de la población y del progreso sanitario. Los indicadores de mortalidad infantil y en la niñez, y mortalidad materna, se utilizan como referente en este sentido. A continuación se presenta el comportamiento departamental de dichos indicadores, que complementa la evolución nacional señalada anteriormente.

Mortalidad en la niñez (menores de cinco años), comportamiento departamental

Figura IV-3. Comportamiento Departamental Mortalidad en la niñez. Colombia, 2008



Fuente: Cálculos DNP-DDS-SS a partir de Estadísticas Vitales –EEVV con ajuste - DANE

La reducción nacional contrasta con una leve disminución en el área de residencia cabecera y un crecimiento en resto. Es así como para 1998, Cabecera representó el 75,39% de la mortalidad en la niñez, mientras que Resto (centro poblado y rural disperso) alcanzó el 24,61%. Para el año 2008 la representación de Cabecera es de 74,84% y Resto 25,16%.

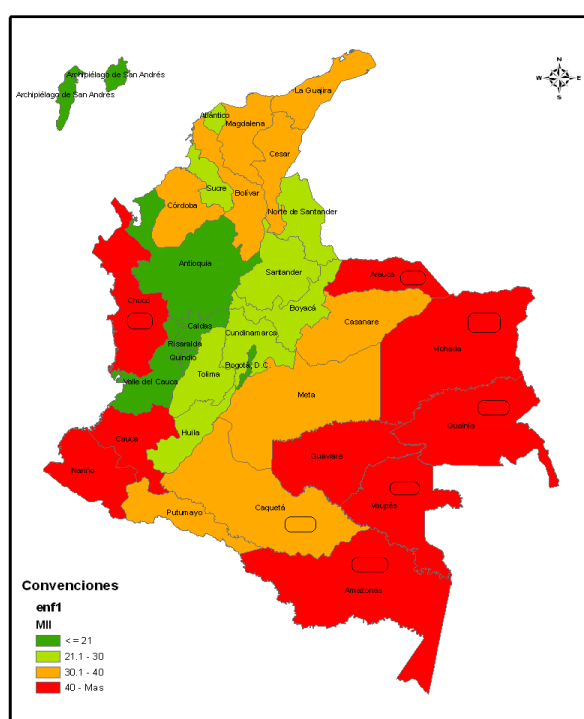
Si bien se observa una disminución a nivel nacional, las diferencias regionales son altas y los departamentos con las mayores tasas son los mismos durante el periodo 1998-2008. Por ejemplo, Vichada muestra la mayor tasa de mortalidad en la niñez en 1998, 2003 y 2006, y en 2000 y 2008 presenta la segunda tasa más alta. Similar situación ocurre con Vaupés, que registra la mayor tasa en los años 2000 y 2003, la segunda mayor tasa en 2006 y la mayor tasa en 2008.

Por su parte, Santander se mantiene como uno de los departamentos con las menores tasas de mortalidad en la niñez durante el periodo analizado. En el caso de mortalidad por EDA, para el año 2006 aún persisten departamentos con tasas superiores a 20 defunciones por esta causa; en La Guajira, Cauca, Cesar, Magdalena y el Grupo Amazonas.

Mortalidad infantil (menores de 1 año), comportamiento departamental

Dentro de la mortalidad infantil, la mortalidad neonatal, representa aproximadamente el 63% de los casos. En efecto, el mayor número de casos de mortalidad infantil se da en los primeros días de vida del menor, encontrándose que es mayor la ocurrida hasta el sexto día de vida, conocida también como neonatal precoz (44%). Sin embargo, la distribución ha cambiado a lo largo de los años. En 1998 el 25% de las muertes ocurría en menores de 1 día, el 20% en niños y niñas de 1 a 6 días y el 15% en los de 7 a 27 días. En el año 2008, el 22% de las muertes fueron en niños y niñas de 1 a 6 días, el 17% entre los de 7 y 27 días, el 15% en los menores de 1 y día y el 7% en menores de 1 hora. Es importante llamar la atención que la mortalidad posneonatal²⁹⁷ y la de niños y niñas de 28 y 29 días, desde 2002, han mantenido constante su participación en 37% y 1%, respectivamente.

Figura IV-4. Comportamiento Departamental Mortalidad Infantil. Colombia, 2008



Fuente: Cálculos DNP-DDS-SS a partir de Estadísticas Vitales –EEVV con ajuste – DANE.

Al igual que en la mortalidad en la niñez las diferencias regionales son importantes. Durante los años 1998, 2000 y 2006, Vichada es el departamento con la mayor tasa de mortalidad en menores de 1 año, y en 2008 presenta la cuarta tasa más alta. Similar situación ocurre con los departamentos de Vaupué y Guanía. Por su parte, Santander se mantiene como uno de los departamentos con las menores tasas. Las características de la madre, en especial la educación impactan negativamente las tasas de mortalidad infantil y en la niñez (a mayor educación menor mortalidad)²⁹⁸.

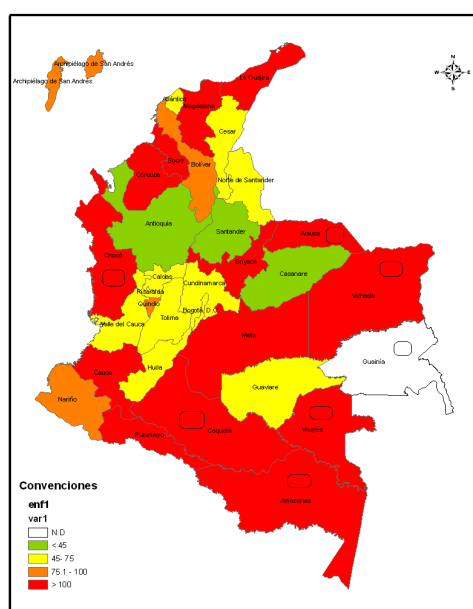
²⁹⁷ Corresponde a las muertes en niños y niñas entre 1 mes y 1 año de vida.

²⁹⁸ Siendo mayor la incidencia en madres con primaria completa o incompleta y secundaria incompleta que en aquellas con secundaria completa, universidad completa o incompleta, en todas las regiones.

Mortalidad Materna, comportamiento departamental

Los resultados de la reducción en materia de mortalidad materna deben valorarse a la luz de los diferentes factores que afectan la mortalidad materna, pasando por los problemas de subregistro inicial y su posterior mejora, la sobre-estimación de población en capacidad potencial de estar en embarazo, las variaciones en el uso de métodos modernos de planificación familiar, los embarazos en adolescentes, la modificación de las prácticas sexuales; que finalmente afectan los valores calculados²⁹⁹. Entre los años 2000 y 2007, casi todos los departamentos obtuvieron progresos significativos en el mejoramiento de este indicador, destacándose San Andrés y Quindío con las mayores reducciones comparativas entre estos dos años, aproximadamente del 67% cada uno, por el contrario Arauca y Huila presenta las menores reducciones 4% y 3% respectivamente. Sin embargo, todavía persisten departamentos con tasas demasiado altas.

Figura IV-5. Comparativo Departamental Razón de mortalidad materna por 100.000 N.V. Colombia, 2007.



Fuente: DANE Estadísticas Vitales –EEVV Sin ajuste. Estimaciones mesa de trabajo ODM 4-5-6.

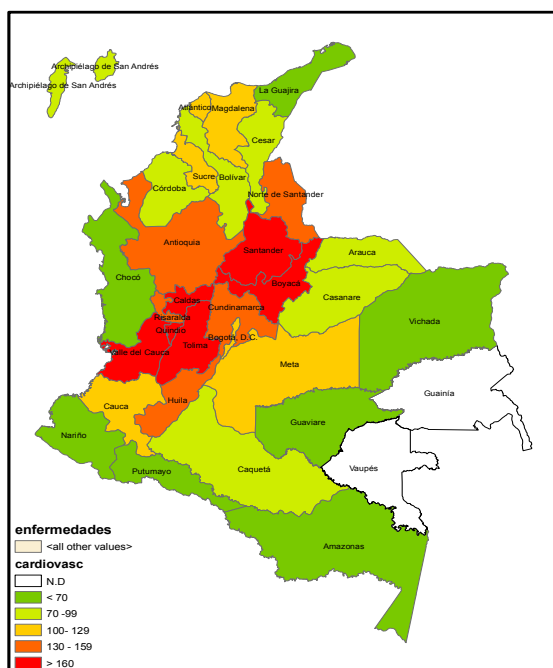
Hay consenso en identificar que casi la totalidad de las causas de las muertes maternas en el país, podrían evitarse con programas de control prenatal de calidad, servicios oportunos y calificados en el proceso del parto, de un buen seguimiento posparto y servicios de planificación familiar. Estos indicadores han evolucionado favorablemente. En efecto, para el año 1998 el porcentaje de nacimientos con cuatro o más controles prenatales es de 64.5%, para el 2007 el valor es de 83,6%. Por su parte, desde el año 2002 la atención institucional del parto es de más 95%; para el año 2008 esta cifra es de 98.1%; sin diferencias significativas por departamentos.

²⁹⁹ Este aumento puede explicarse, entre otras cosas, por el cambio de metodología de cálculo del indicador que se presentó en el año 1998, la implementación del nuevo certificado de defunción y nacido vivo en 1995, que generaron un aumento del promedio de muertes maternas registradas anualmente y un mejor registro de los nacimientos del país. Estas circunstancias han hecho más confiable el cálculo de las razones de mortalidad materna; sin embargo, aún existen dificultades para la medición del número de muertes maternas por la falta de identificación y clasificación del caso y la ausencia en la notificación, así ocurre en poblaciones alejadas al área urbana en general, como por ejemplo las comunidades indígenas.

Mortalidad general

El estudio de Análisis de Situación de Salud realizado por la Universidad de Antioquia para el Ministerio de la Protección Social, incluye un análisis de Mortalidad que cubre un período de 22 años durante el cual se registraron 3.790.514 defunciones. Las cuatro primeras causas de mortalidad se mantuvieron estables desde 1985 al 2006, siendo la primera las enfermedades del aparato circulatorio (cardio-vasculares), seguidas por las causas externas, los tumores y las enfermedades del sistema respiratorio. Entre los hombres las defunciones correspondieron principalmente a causas externas (20%); le siguen en su orden, las enfermedades del aparato circulatorio (15%) y los tumores (7%). Entre las mujeres, las muertes obedecieron principalmente a enfermedades del aparato circulatorio, seguidas por los tumores, las causas respiratorias y las causas externas. Estas cifras muestran que en Colombia están creciendo las muertes por enfermedades crónicas o degenerativas y disminuyendo las asociadas a enfermedades transmisibles y se espera que esa tendencia se mantenga (MPS – ASIS, 2010).

Figura IV-6. Comportamiento Departamental de la mortalidad por enfermedad cardiovascular. Colombia 2006³⁰⁰.



Fuente: Cálculos DNP-DDS-SS a partir de Estadísticas Vitales –EEVV con ajuste - DANE

Las muertes por enfermedades cardiovasculares casi que se han duplicado en 25 años, pasando de 30.000 muertes en 1980 a 55.000 en el 2004; el incremento es más notable para las enfermedades isquémicas, para las cerebrovasculares y para las hipertensivas, lo que ha representado importantes costos para el sistema de salud y la actualización periódica del plan de beneficios. La tasa de mortalidad estas causas se estima en 130,2 por 100.000 habitantes (2007)³⁰¹. A nivel

³⁰⁰ Los departamentos en blanco corresponden a: "sin información". Cabe señalar que las cifras departamentales por mortalidad específica presentan un mayor rezago que las cifras nacionales, y por lo tanto al momento de elaboración de este informe el año 2006 era el último disponible.

³⁰¹ Para los mayores de 45 años, las tasas son más altas, especialmente las tasa específicas, por enfermedades isquémicas del corazón 265,9 y por enfermedades cerebrovasculares 136,4.

regional, los departamentos conocidos como los antiguos territorios nacionales, además de Chocó, La Guajira y Nariño presentan las menores tasa de mortalidad por enfermedad cardiovascular.

Por otra parte, la tasa de mortalidad por VIH/SIDA exhibe una curva ascendente con pendiente moderada que indica un crecimiento anual del indicador, pasando de 3,63 a 5.38 muertes por 100.000 habitantes entre 1998 y 2008. Para el año 2008 aproximadamente hay 2.400 personas que anualmente se registran con muerte asociada al VIH/sida en el país³⁰². Al analizar por sexo, la distribución de casos de mortalidad resulta mayor entre los hombres para todos los años estudiados. Sin embargo, se observa un incremento progresivo en la participación de las mujeres en las muertes por sida, el cual sobrepasa el 11 % desde 1999. Este comportamiento concuerda con la tendencia a la feminización de la epidemia que ha disminuido la relación hombre-mujer de 5 en 1998 a 3,8 en 2006.

Morbilidad y Factores de Riesgo

En el perfil de la morbilidad según la atención en urgencias predominan las patologías de origen infeccioso. En este grupo la enfermedad diarreica aguda (EDA) explica la mayor proporción de la atención en ambos sexos y su frecuencia se mantiene constante entre las primeras cinco causas por edad. En la población infantil, la EDA ocupa un significativo renglón en la atención de consulta externa, de urgencias y en la de hospitalización. En los hombres los traumatismos ocupan un renglón importante en los servicios de urgencias, hecho que contrasta con enfermedades de origen infeccioso y con enfermedades no transmisibles. En las mujeres el perfil es aún más polarizado, pues aunque sobresalen las enfermedades infecciosas, con las respiratorias agudas en el quinto lugar, también los problemas relacionados con la unidad perinatal ocupan un renglón importante. Las complicaciones de la gestación, parto o puerperio contribuyen con el 14% de las diez primeras causas de atención en urgencias, las que explican la mitad de la atención total.

Las condiciones crónicas observadas con mayor frecuencia en ambos sexos, correspondieron para 2007 en su orden a alergias, hipertensión arterial, úlcera digestiva, asma, colon irritable, otras enfermedades crónicas que no se curan, alguna enfermedad del corazón, diabetes y epilepsia, otra enfermedad pulmonar como enfisema, cáncer, tuberculosis e infección por VIH o SIDA.

En cuanto a factores de riesgo, merece destacarse:

Sedentarismo: La inactividad física es uno de los principales factores que contribuyen a la morbilidad y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles. La ENS 2007 indagó por la realización de actividad física en el tiempo libre, encontrándose que el 14,1% de los encuestados mayores de 18 años realiza actividad física vigorosa regularmente como mínimo 20 minutos, tres veces a la semana; y el 7,3% realiza actividades físicas ligera de 30 minutos 5 días a la semana. El 72,3% de los colombianos no realiza ninguna actividad física³⁰³.

³⁰² La mortalidad permite valorar indirectamente la velocidad de las defunciones asociadas mediante el cálculo de la tasa de mortalidad por cien mil personas. La tendencia que se representa de este valor es valiosa para contestar si la epidemia está estable o continúa con bajos niveles de oportunidad diagnóstica o terapéutica. Se puede utilizar como indicio de situaciones de multiresistencia en las cuales se aprecia incremento en la mortalidad, a pesar de disponer de diagnósticos oportunos y acceso a TAR. Situación que de ser percibida, debe estar apoyada por estudios de biología molecular.

³⁰³ Se denominó como actividad física vigorosa, a aquella actividad física que aumentara bastante la respiración o el ritmo cardíaco e hiciese sudar mucho y actividad física ligera aquella con las mismas características pero con intensidades menores.

Alimentación: La obesidad está asociada con el aumento de casos de diabetes e hipertensión, de enfermedades cardiovasculares y de algunos tipos de cáncer. La ENS 2007 determinó el sobrepeso de acuerdo al Índice de Masa Corporal –IMC³⁰⁴; y encontró que la prevalencia de sobrepeso entre los adultos de 18-69 años fue de 32,31%. La ENSIN 2005 determinó el sobrepeso mediante el IMC y la medición de la circunferencia de la cintura³⁰⁵. De acuerdo con el método del IMC el porcentaje de sobrepeso fue del 46% y con la medición del diámetro de la cintura fue de 22% en hombres y 50,4% en mujeres. Los dos estudios muestran que a medida que aumenta la edad de las personas también aumenta el sobrepeso; y que este es mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales.

Por su parte, la obesidad es de 13,7%, con diferencia marcada por sexo, en los hombres es de 8,8% y en las mujeres 16,6%; la obesidad empieza a ser importante desde los 10 años, aumenta con la edad, alcanzando 23,6% en el grupo de 53 a 57 años. Se presenta en todos los estratos socioeconómicos, siendo mayor en el área urbana (ICBF - ENSIN, 2005).

Uno de los factores determinantes del sobrepeso y la obesidad es la alimentación; y en especial el incremento en el consumo de grasas saturadas y de comidas con alto contenido calórico. La ENSIN 2005 mostró que el 40,5% de la población colombiana presenta un exceso en la ingesta de carbohidratos. A nivel regional, la región Oriental presenta el mayor porcentaje de exceso en el consumo de carbohidratos (53,3%), seguido por la región Pacífica (48,1%)³⁰⁶.

Consumo de Tabaco: De acuerdo con los datos de la ENS 2007, el 35,2% de la población ha consumido tabaco alguna vez en su vida, el 18,1% ha fumado como mínimo 100 cigarrillos en su vida y el 12,1% manifestó haber consumido en los últimos 30 días previos a la encuesta. Del total que manifestó haber fumado alguna vez, el 19,4% ha tenido alguna vez el hábito de fumar en su vida, 10,8% son fumadores actuales y 8,6% ex consumidores. Es de señalar que los estratos 4, 5, 1 y sin estrato tienen las mayores proporciones de consumo de media y alta intensidad. Sin embargo se evidencia mayor cronicidad en el estrato 5 y en “sin estrato”, tanto en consumidores actuales, como en ex consumidores. Los principales departamentos donde se reportan las mayores prevalencias de uso de cigarrillo son: Medellín y Área metropolitana, Risaralda, Vaupés, Bogotá, Caldas, Resto Antioquia, Tolima, Quindío, Nariño, Chocó.

Consumo de Alcohol: según la ENS 2007, más del 80% de la población mayor de 20 años ha consumido alguna vez en la vida alcohol, un tercio lo ha hecho en los últimos 30 días de aplicada la encuesta, y uno de cada cinco colombianos había tomado intensamente alcohol en los quince días previos a la encuesta. El consumo de los últimos 30 días y el consumo intenso se dan principalmente en los jóvenes de 20 a 24 años momento en el cual empiezan a disminuir con la edad.

Un tercio de la población que reportó hábito de consumo, consume todas las semanas al menos un día. El 7,7% consume alcohol 3 o más días a la semana, comportamiento observado en los adultos entre los 45 y 59 años, -principalmente en el rango entre 50 y 54 años-. El consumo de 1 o 2 días a la semana lo hacen mayoritariamente los jóvenes de 15 a 24 años. En ambos casos el

³⁰⁴ El IMC es el resultado de dividir el peso en kilogramos sobre el cuadrado de la talla en metros (Kg/m²) y define como sobrepeso un IMC mayor a 25 kg/m² y obesidad un IMC mayor a 30 Kg/m²

³⁰⁵ Este método consiste en identificar y marcar mediante palpación el punto medio entre la cresta del hueso iliaco y la última costilla de ambos costados, se procede a colocar la cinta métrica sobre esta marca alrededor de la cintura

³⁰⁶ Un análisis de la alimentación de la población colombiana se presenta en el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que menciona este Plan.

consumo se da más en hombres, sin embargo la diferencia se hace pequeña cuando el consumo es más intenso.

Por nivel socioeconómico, el estrato seis presenta las mayores prevalencias de consumo en los últimos 30 días y consumo intenso en los últimos quince días, las menores proporciones de consumo se dan en los estratos 1 y 5. La distribución del consumo intenso en los últimos 15 días es similar entre estratos. El consumo es más prevalente en los lugares más urbanizados.

El 1,3% de la población Colombiana tiene una posible dependencia alcohólica (según el instrumento tamiz CAGE) y el 2,6% un consumo perjudicial, para ambos casos los hombres cuadruplican las proporciones presentadas por las mujeres. El consumo perjudicial aumenta con la edad, la dependencia alcohólica es muy similar entre los 20 y los 54 años, momento en el que decrece.

Caldas, Meta, Medellín y el Área Metropolitana tienen las proporciones mayores de posible dependencia alcohólica. Si se comparan los 10 primeros departamentos con dependencia y los 10 primeros con prevalencia de los últimos 30, sólo 4 departamentos cumplen con ambas situaciones: Tolima, Guaviare, Meta y Chocó.

Avances en la política de prestación de servicios

En comparación con otros países Colombia cuenta con 1,4 camas por habitante, una relación superior a países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Venezuela entre otros, pero inferior a Chile, Brasil, Estados Unidos, Canadá, Argentina. Así en 2009 el país tenía cerca de 65.424 camas habilitadas, de las cuales 44% son camas de la red pública y el resto de instituciones privadas o mixtas³⁰⁷. En este sentido la oferta de servicios de salud en el sistema ha sido desarrollada entre entidades públicas y privadas, cuya responsabilidad primordial recae en las entidades administradoras de planes de beneficios que definen redes de atención con unos u otros prestadores. En este contexto, el Gobierno definió la política de prestación de servicios promoviendo los ejes de acceso calidad y eficiencia.

Acceso. Los indicadores de acceso se asocian en general al número de médicos o camas por habitantes, sin embargo dichos indicadores no muestran los avances, esfuerzos y resultados efectivos en el acceso a la prestación de servicios de salud. Dado lo anterior a continuación se muestran una serie de indicadores que permite visualizar el acceso desde la perspectiva de la reducción de barreras, incremento en consultas generales, hospitalización, control prenatal y atención del parto institucional.

El estudio “Avances y Desafíos de la Equidad en salud del sistema colombiano”, evidencia, en líneas generales, el avance en la reducción de las barreras de acceso en la prestación de servicios de salud por parte de la población más pobre –en particular producto de la implementación del régimen subsidiado–. El estudio encontró que cerca del 75% que reportaban necesitar un servicio de salud y tenían la condición de no aseguradas no accedían a un médico por falta de dinero, mientras que menos de 25% de los afiliados al régimen subsidiado no asistieron por la misma razón (DNP y otros, 2007).

³⁰⁷ Cálculos DNP conforme a base de registro de prestadores de servicios de salud del MPS 2009.

En relación con las consultas entre 2003 y 2008, según las encuestas de calidad de vida-DANE- de los respectivos años: i) se observa un incremento de cerca del 20% en la consulta al médico u odontólogo por prevención. Para los niños menores de 5 años el incremento fue del 15.7% y para los mayores de 60 años fue del 32.36% ii) las consultas al médico o especialista aumentaron el 54.7%. Para los niños menores de 5 años el aumento fue del 40% y para los mayores de 60 años fue del 54.6%. Cabe señalar que todos los grupos de edades aumentaron el acceso a las consultas. Las encuesta de calidad vida 2003 y 2008)

Respecto de las hospitalizaciones entre 2003 y 2008, según las encuestas de calidad de vida-DANE- de los respectivos años se observa un incremento de cerca del 7.6%. Si bien todos los grupos de edad muestran un incremento en las hospitalizaciones, los menores de 5 años y las(os) jóvenes son los grupos que presentan un mayor aumento, 16.5% y 23.3%, respectivamente.

Por otra parte, los indicadores de control prenatal (mínimo cuatro controles al año) y el parto institucional son indicadores que permiten determinar que para las madres gestantes el acceso ha sido positivo. Mientras que, en 1998 tan solo el 65% de las madres gestantes (con hijo nacidos vivos) se les realizaba 4 o más controles prenatales, en 2008 dicho porcentaje ascendió a un 83,6%. De igual manera, en el mismo periodo analizado, se han dado mejoras en la atención del parto institucional, se registra incremento en cerca de 5 puntos porcentuales de dicha atención (pasó de un 93.1% a un 98.1%). DANE.

Si bien hay avances, también existen problemas. Una evaluación de las EPS, ha concluido entre otros aspectos que en *“el componente de acceso a los servicios presentó variación positiva, respecto al estudio anterior. Sin embargo, las variables de información sobre red de prestadores, información sobre servicios a que tienen derecho e invitación a programas de promoción y prevención presentan indicadores bajos”* y precisa que *“el 43,7% de los afiliados manifiestan que la EPS a la cual pertenecen no les da la suficiente información sobre la red de prestadores que tienen contratada”*. Así mismo, el grado de satisfacción con la red de prestadores proporcionada por las EPS es calificado entre satisfecho y completamente satisfecho por el 69,5% de los usuarios del régimen contributivo, el 72,3% en el subsidiado y en total el 71,1%(Defensoría del Pueblo, 2009).

Se ha considerado, como una de los limitantes del acceso el gasto de bolsillo de las familias, así en términos comparados con algunos países de América Latina se ha concluido que *“En todos los países el gasto catastrófico parece estar más asociado a gastos de bolsillo altos más que a hogares con escasa capacidad de pago. En cuatro países, Brasil, Chile, **Colombia** y México, un hogar con un alto peso del Gasto Bruto en Salud puede gastar más de 10 veces lo que gasta un hogar promedio”*. *“El gasto catastrófico parece estar asociado a gastos de hospitalización y gastos en medicamentos, más que a consultas generales y profesionales. Los gastos catastróficos están asociados a eventos hospitalarios, fenómeno que permite segmentar a los siete países en tres grupos. Por un lado, tenemos a Chile y México. En estos países un hogar que experimenta un evento hospitalario puede ver crecer su razón gasto a capacidad de pago en 5 y 6 veces respectivamente. En **el medio tenemos a Argentina, Brasil, Colombia** y Ecuador, en los que **la razón gastos a capacidad de pago crece entre 2 y 3 veces**. Finalmente, en Uruguay, un hogar que experimenta un evento hospitalario sólo ve aumentar su razón de gasto a capacidad de pago en apenas un 20% (Cepal, 2008)”*.

Finalmente, la información que se dispone de la red pública muestra que existe un incremento en la producción de los hospitales públicos, aspecto que refleja avances significativos. Por ejemplo,

los egresos entre 2007 y 2009 se incrementaron en el 1,9%. Cabe resaltar que del total de egresos en 2009 el 48% se dio en la población afiliada al régimen subsidiado (en 2007 era el 41%)³⁰⁸.

Adicionalmente, el sector ha avanzado en el mejoramiento de la oferta en condiciones de difícil acceso, a través de la implementación de telemedicina en zonas de difícil acceso. En 2008 se efectuó una primera fase con 60 instituciones en la modalidad de tele-básica, en 2009 se incluyeron 30 IPS más y en 2010 entraron 50 adicionales, para 140 IPS públicas, en lugares apartados en 29 departamentos del país. De igual forma se fortaleció el recurso humano en salud, al respecto el gobierno ha trabajado en: a) apoyo a la relación docente asistencia, b) apoyo en la definición de parámetros y mecanismos de verificación y evaluación de los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas de formación; c) Programa Becas Crédito, y d) servicios social obligatorio para garantizar una contribución de los profesionales en zonas o poblaciones desprotegidas, para recién egresados, sin embargo, se resalta el déficit de recursos humano especializado en especial en algunas regiones del país donde es requerido, conforme a sus condiciones en el mercado (Cendex – PUJ, 2008).

Calidad. Dado que el acceso en términos del uso se ve condicionado por factores como la mala calidad, se ha avanzado en la consolidación Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad, con cuatro componentes: a) Sistema Único de Habilitación, con condiciones básicas de operación de los prestadores, logrando consolidar el registro de entidades prestadoras de servicios y la verificación gradual de estas condiciones por parte de los departamentos y distritos; b) Auditoría para el mejoramiento de la calidad; c) Acreditación con condiciones superiores de calidad dentro de la cual hay veintidós (22) IPS de las cuales nueve son públicas³⁰⁹ y d) consolidación y avance en el Sistema de Información para la Calidad, cuyos resultados apuntan a la construcción de un sistema con indicadores trazadores, con reporte periódico, conforme a los cuales se resalta mejoras en las instituciones prestadoras de servicios 2007 -2009 en la oportunidad en la asignación de citas de consulta medicina general de 2,6 días en 2007 a 2,4 en 2009 y la oportunidad en la realización de cirugía programada de 12,6 días a 11,7, sin embargo, hay descensos en la oportunidad en la atención de medicina especializada que paso de 7,5 días a 10 días y la oportunidad en la atención de urgencias de 26,2 minutos a 28,5 minutos (Observatorio de Calidad de la Atención en salud , 2010). Vale mencionar que además se ha promovido la Política Nacional de Seguridad del Paciente, diseñada y desplegada con el propósito de prevenir y reducir la ocurrencia de eventos adversos en las instituciones prestadoras y aseguradoras.

Eficiencia. Ante todo es preciso señalar que la información de Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) privadas no existe, por ello en el PND se recomienda desarrollar una estrategia en este sentido, así que solo hay disponible el análisis en relación con las IPS públicas. En términos eficiencia, entre 2002 y 2005 se observaron resultados de la evaluación de eficiencia ínter temporal (DNP, 2007), desarrollada al interior de las IPS públicas (dado que no hay información de las privadas), comparando los resultados de las instituciones reorganizadas en términos de

308 Datos reportados por las IPS públicas conforme al decreto 2193 de 2004, base corte a mayo de 2009.

³⁰⁹Las IPS acreditadas son: Instituto del Corazón (Bucaramanga), Hospital Pablo Tobón Uribe de Medellín, y Hospital General de Medellín Luz Castro Gutiérrez de Medellín, ESE Hospital del Sur de Itagüí, Hospital Pablo VI de Bosa en Bogotá, Centro Policlínico del Olaya Bogotá, Centro médico Ibanaco de Cali, Comunidad Hermanas Dominicanas Clínica Vista Hermosa de Medellín, Clínica de Occidente de Bogotá, Hospital Universitario Fundación Santa Fé de Bogotá, Fundación Valle de Lili de Cali; Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta de Bogotá, Clínica oftalmológica de Cali; Hospital Nazaret de Bogotá; Hospital departamental Psiquiátrico Universitario de Cali; Laboratorio Clínico Continental de Barranquilla, Fundación Cardio infantil de Bogotá, Fundación Hospitalaria San Vicente de Paul de Medellín, Hospital Manuel Uribe Ángel de Envigado y Fundación Oftalmológica de Santander Clínica Calos Ardila Lule Foscal de Bucaramanga, Hospital Universitario departamental de Nariño.

eficiencia técnica relativa, donde se concluye que las instituciones reorganizadas son más eficientes, sin embargo, las instituciones no reorganizadas han venido mejorando en eficiencia. Es término de resultados financieros la información reportada por las IPS públicas³¹⁰ muestra que han aumentado su déficit consolidado total con recaudos, no obstante las IPS reorganizadas lo han disminuido en un 61% entre 2007 y 2009, en tanto que las IPS No reorganizadas lo han duplicado. Los pasivos existentes en las IPS públicas ascienden a \$2 billones, han crecido 3,4% entre 2009 y 2007, no obstante en las instituciones reorganizadas lo han disminuido un 39%. En este sentido, el Gobierno ha apoyado la eficiencia con procesos de asistencia técnica, actualización tecnológica, el desarrollo de Zonas francas en salud, así como, proceso de seguimiento y evaluación, para la retroalimentación de la política.

Estrategias diferenciadas

Si bien las estrategias del sector salud son universales (aseguramiento, acceso, salud pública vacunación y calidad en la prestación de los servicios) para lograr reducir las diferencias regionales será necesario avanzar en acciones no asociadas directamente al sector salud (reducción de la pobreza, incremento en los años de educación, acueducto y alcantarillado, entre otros). Sin embargo, en aquellos departamentos donde la mortalidad materna, mortalidad infantil y en la niñez son altas (ver figuras 4.1- 4.3) las acciones se enfocarán al fortalecimiento de la estrategia AIEPI, al mejoramiento del acceso a los servicios y la implementación del modelo de atención integral infancia (ver capítulo de infancia y niñez), al mejoramiento del acceso a los servicios de salud y la calidad de los mismos, en especial en los programas de control prenatal, así como acciones de capacitación a parteras, y actualización de conocimientos a los profesionales de la salud; y de controles de crecimiento y desarrollo.

Como estrategia general se espera que a "...2014, 260 poblaciones rurales tendrán acceso a atención médica básica, de estas 90 poblaciones contarán adicionalmente con unidades de cuidado intermedio a través de la prestación de servicios de telemedicina beneficiando así a la población colombiana que reside en lugares de difícil acceso de nuestra geografía" (Proyecto Vive Digital Colombia, 2010).

Mortalidad infantil y en la niñez

En los departamentos del Chocó, Cauca, Nariño, Arauca, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas se presentan las mayores tasas de mortalidad infantil y en la niñez. Las estrategias que deberán desarrollarse son:

- El fortalecimiento de la estrategia AIEPI (Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia) iniciará por estos departamentos.
- Mejorar la cobertura y calidad de la información. El DANE deberá avanzar en el registro oportuno de las estadísticas vitales, y en particular para el grupo Amazonas (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés), deberá diseñar un mecanismo que permita tener información detallada para cada departamento y no agregada, tal como se presenta hoy.
- Avanzar en la cobertura de acueducto y alcantarillado en el grupo Amazonas, Guajira, Cauca, Cesar y Magdalena, departamentos que presentan las mayores tasa de mortalidad por EDA.

³¹⁰ Conforme a la información reportada por las IPS Públicas según el decreto 2193 de 2004.

Mortalidad Materna

Los departamentos del Grupo Amazonía, Cauca, Caquetá, Putumayo, Meta, Chocó, Boyacá, Arauca, Córdoba, Sucre, Magdalena y la Guajira presentan las mayores tasas de mortalidad materna. Las estrategias para reducir las muertes maternas deben centrarse en el acceso universal³¹¹ a controles prenatales de calidad; para el efecto será necesario:

- Realizar un Plan de seguimiento, control y prevención de la mortalidad materna con las EPS que presentan las mayores muertes maternas³¹²: Cabe señalar que todas las EPS deben vincularse a este plan, pero su implementación y seguimiento iniciará por las que presenten las mayores tasas.
- Acompañamiento y asistencia técnica al personal especializado en los diferentes niveles de atención³¹³, a los prestadores de servicios de salud, públicos y privados, para mejoramiento de la calidad en atención para madres gestantes e infantes.
- Fortalecer la Política de Telesalud en sus cuatro componentes: Telemedicina, Teleeducación, Epidemiología, y gestión y administración. Teniendo en cuenta alianzas de instituciones públicas y privadas, que permitan llegar con un mejor servicio a estas regiones de difícil acceso. Esto debe ir acompañado de una estrategia de continua capacitación y actualización al personal que presta los servicios de Telesalud, en el uso de las herramientas que le permiten prestar el servicio, también mediante el uso de las TIC.
- Diseñar e implementar estrategia que permitan mejorar el control prenatal, se exploraran alternativas como telemedicina, capacitación de parteras (según corresponda) o brigadas extramurales.
- Seguimiento y control sobre los prestadores de servicios en dichos departamentos
- Estrategias educativas en las comunidades para inducir demanda, socializar derechos y deberes e identificar factores de riesgo.
- Promover el cumplimiento de derechos y deberes de la Gestante por parte de los prestadores de servicios.
- Fortalecer el sistema de vigilancia en salud pública en estos departamentos, a través del análisis y seguimiento de cada uno de los casos de muerte materna.

No obstante estas estrategias, es indispensable realizar un estudio que permita identificar los cuellos de botella que generan retraso en estos indicadores, y definir estrategias para acelerar el

³¹¹ Según el SIVIGILA, en el año 2009, El 46,9% de los casos de muertes maternas no accedió a controles prenatales, el 20,6% no tuvo seguimiento dado que solo asistieron a 3 controles prenatales, de las que accedieron a controles prenatales el 40% fueron atendidos por medico general, el 12,8% por ginecobstetra., el 31% fueron atendidos en IPS de primer nivel de atención el 12,8 en IPS de segundo nivel, en el 60% de los casos que accedieron a control prenatal se clasifico el riesgo obstétrico.

³¹² Según el SIVIGILA, en el año 2009, el 56% de las muertes maternas correspondieron a afiliadas al régimen subsidiado, y el 23% al contributivo

³¹³ A pesar de que los casos de muertes maternas accedieron en un alto porcentaje en instituciones (85,8%), la mayoría en IPS de segundo nivel, atendidas por especialista (ginecobstetra), prevalecen fallas en la atención, teniendo en cuenta que el 90% de las causas de muerte materna obedecieron a toxemia y la hemorragias del parto, eventos para los cuales se cuenta con tecnología básica para el manejo de las mismos, como normas y guías de manejo (atención complicaciones del embarazo, atención del parto, postparto y del recién nacido, guía del manejo de las hemorragias, y problemas hipertensivos en el embarazo establecidas en la resolución 412) e insumos requeridos: medicamentos antihipertensivos, bancos de sangre, sin embargo no hay la aplicación correspondiente de esta tecnología básica en las Instituciones Prestadoras de Salud, que de acuerdo a la investigación de casos obedece a serias dificultades de tipo administrativo y financieros entre aseguradores y prestadores.

cumplimiento de las metas de estos indicadores en el marco de los objetivos de desarrollo de milenio.

Metas departamentales

Tasa Mortalidad Infantil - Ajustada - Departamental. 2008-2014			Tasa Mortalidad de la niñez - Ajustada - Departamental. 2008-2014			Razón de Mortalidad Materna por Departamento de Residencia. 2008-2014		
Años	2008	2014	Años	2008	2014	Años	2007	2014
Antioquia	18,68	15,91	Antioquia	22,76	18,49	Antioquia	42,18	2,70
Atlántico	23,93	23,51	Atlántico	27,03	24,55	Atlántico	64,36	44,32
Bogotá	16,49	13,77	Bogotá	17,96	13,30	Bogotá	48,62	3,12
Bolívar	41,18	39,80	Bolívar	50,14	45,69	Bolívar	96,71	70,70
Boyacá	23,19	20,12	Boyacá	28,55	23,12	Boyacá	112,22	57,04
Caldas	14,95	12,50	Caldas	18,05	14,09	Caldas	45,65	41,79
Caquetá	39,93	37,12	Caquetá	52,42	46,33	Caquetá	150,75	135,35
Cauca	46,55	41,98	Cauca	59,65	51,99	Cauca	128,47	87,80
Cesar	38,10	35,56	Cesar	45,64	39,84	Cesar	63,90	58,44
Córdoba	35,19	33,57	Córdoba	45,40	42,64	Córdoba	174,91	32,69
Cundinamarca	24,84	22,92	Cundinamarca	29,15	25,88	Cundinamarca	56,32	44,15
Chocó	73,75	66,58	Chocó	95,89	79,12	Chocó	194,72	184,82
Huila	29,54	26,20	Huila	39,19	34,48	Huila	71,51	11,17
La Guajira	38,64	36,17	La Guajira	47,92	43,61	La Guajira	162,92	157,05
Magdalena	32,18	30,58	Magdalena	39,08	35,80	Magdalena	139,51	10,06
Meta	34,64	31,32	Meta	42,74	38,06	Meta	103,35	86,06
Nariño	43,64	39,16	Nariño	56,51	51,68	Nariño	94,46	81,26
Norte de Santander	23,79	21,18	Norte de Santander	27,73	24,32	Norte de Santander	55,13	42,18
Quindío	15,45	12,04	Quindío	18,88	13,81	Quindío	85,75	69,65
Risaralda	16,96	13,57	Risaralda	20,82	15,40	Risaralda	59,80	8,13
Santander	22,07	20,24	Santander	24,84	20,40	Santander	40,67	31,99
Sucre	27,60	26,01	Sucre	33,89	32,19	Sucre	106,37	89,80
Tolima	22,24	20,30	Tolima	27,90	24,29	Tolima	63,65	38,41
Valle	15,93	14,52	Valle	19,32	15,95	Valle	69,44	48,34
Arauca	52,25	49,91	Arauca	66,04	58,85	Arauca	108,08	55,23
Casanare	37,38	35,99	Casanare	45,73	42,39	Casanare	31,45	16,05
Putumayo	36,09	33,62	Putumayo	49,79	44,62	Putumayo	139,89	114,97
San Andres y Prov.	18,09	16,97	San Andres y Prov.	23,26	21,14	San Andres y Prov.	76,34	43,22
Grupo Amazonía	42,35	41,39	Grupo Amazonía	53,21	50,42	Grupo Amazonía	215,29	199,89
NACIONAL	20,6	17,15	NACIONAL	24,89	19,61	NACIONAL	73,37	60,17

Fuente: DANE –EEVV, cálculos DANE

Fuente: DANE –EEVV, cálculos DANE

Fuente: DANE –EEVV, cálculos DANE

4. Cultura

La Cultura ha pasado de ser entendida como un bien de consumo suntuario, a factor clave del desarrollo social y económico que contribuye profundamente al bienestar de la sociedad y a la cohesión social.

a) Diagnóstico

En el país, el sector cultural está organizado a través del Sistema Nacional de Cultura (SNCu), el cual es liderado por el Ministerio de Cultura, que por medio de sus espacios de participación, instancias y procesos, tiene como objeto contribuir a garantizar el acceso a las manifestaciones, bienes y servicios culturales y promover la creatividad de los colombianos.

En este sentido, a la fecha se cuenta con 36 instituciones departamentales y distritales de cultura, 231 del nivel municipal, 823 casas de cultura, 14 fondos mixtos de cultura, 469 museos articulados en la red nacional de museos y 983 bibliotecas dotadas distribuidas en 932 cabeceras municipales y 42 corregimientos. Así mismo, los espacios de participación del sector cultural, a octubre de 2010, suman: 10 consejos nacionales, 153 consejos departamentales y distritales constituidos y funcionando, en los que participan 1.043 consejeros; y a nivel municipal, se tiene 651 consejos municipales de cultura, identificado a través de acto administrativo correspondiente.

Sin embargo, a pesar de esta organización y composición del sector, el SNCu- presenta deficiencias en su gestión y posicionamiento en las distintas instancias que lo componen, debilitando los procesos de participación, seguimiento y resultados en las políticas culturales del país. Por esta razón, con el propósito de conocer en mayor detalle el estado del SNCu-, en 2010 se puso en marcha la Estrategia de promotores regionales a través de una acción de asesoría directa a los municipios, que en una primera fase incluyó 300 municipios focalizados, y cuyos resultados han permitido verificar, la existencia de 278 instituciones municipales de cultura, 178 casas de cultura, 209 Consejos municipales de cultura y 261 estampillas Procultura en distintas entidades territoriales.

De otra parte, el Ministerio de Cultura a través de sus planes, programas y proyectos ha implementado acciones de atención a la totalidad de la población en el país, sin embargo, no se han desarrollado de manera específica acciones dirigidas a niños menores de seis años, tales como la de formación artística y cultural que contribuyen en el desarrollo psico-afectivo y cognitivo de los niños, y apoyan directamente su desarrollo integral.

Por otro lado, recientes políticas participativas dirigidas a la población en general, como el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, permitieron que cada uno de los municipios del país contara con una biblioteca pública vinculada a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. De estas, solamente 462 se han beneficiado con programas de conectividad, es decir, el 58% aún no cuentan con acceso a Internet, lo que representa un acceso inequitativo de la población a la información y por ende al conocimiento.

A nivel municipal, las Casas de la Cultura se han constituido en importantes espacios que propician el acceso de la comunidad a la creación y producción de bienes y servicios culturales, sin embargo, a la fecha, el 25% de los municipios aún no cuentan con estos espacios y de los 823 existentes, solamente el 15% cuentan con acceso a las nuevas tecnologías de la información.

En cuanto al patrimonio cultural inmueble³¹⁴, una de las prioridades que diferentes gobiernos locales han manifestado en el contexto de las políticas culturales, es el de la protección de este. Sin embargo, de los 1.049 Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional – BICN315 declarados a la fecha, se han intervenido en mantenimiento, mejoramiento y adecuación tan solo 119 (muebles e inmuebles), respondiendo así al alto grado de deterioro que han presentado, y evidenciando que las acciones se han orientado a atender este tipo de urgencias, sin contar con programas de planeación, prevención y mantenimiento de estos BICN. En este sentido, para lograr implementar y planificar un programa de conservación, mantenimiento y recuperación, el Ministerio de Cultura inició a través de la construcción de la matriz de seguimiento de los bienes declarados BICN, el correspondiente levantamiento de la información de su estado actual, sin tener los resultados a la fecha.

Adicionalmente, existe una carencia de acciones concretas y de priorización del presupuesto, lo que ha propiciado que, por ejemplo, inmuebles de valor cultural³¹⁶ que hacen parte de los 44 centros históricos del país hayan desaparecido o se han transformado. Es así como en algunas ciudades como Barranquilla, la modernización y adecuación urbana han disminuido el número de los inmuebles de valor cultural constituyendo, en dicho caso, únicamente el 14% del total de inmuebles del centro histórico.

Por su parte, las industrias clasificadas dentro del sector cultural han contribuido al desarrollo productivo del país, tanto que su participación en el PIB, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)³¹⁷, fue de 1,58% en 2000 y de 1,83% en 2007. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento promedio entre 2001 y 2007 para el PIB cultural fue de 7,10% mientras que la misma tasa para el PIB total fue de 4,88%, concluyendo que el PIB cultural registró un crecimiento más acelerado que el de la economía en su conjunto. Lo anterior refleja el potencial de esta industria en la economía nacional a pesar de los altos costos de comercialización de bienes y servicios culturales, que dificultan una mayor competitividad. Es así, que Colombia se encuentra entre los 4 primeros países de mayor producción latinoamericana en el sector editorial y cinematográfico.

La producción de cine colombiano se ha visto estimulada en los últimos 7 años, a partir de la creación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico - FDC. En el periodo 2004 – octubre 2010, se han estrenado 67 largometrajes con un promedio de 8 10 estrenos anuales. Antes de la ley de cine se contaba con un promedio de 4 estrenos anuales. Las convocatorias financiadas con recursos del FDC han permitido que, en este periodo de tiempo, aproximadamente 744 proyectos y programas cinematográficos hayan recibido recursos cercanos a los \$41.500 millones de pesos, de los cuales ha destinado a \$24.900 millones de pesos a 352 proyectos en desarrollo de guiones, producción y posproducción de largometrajes y, realización de documentales y cortometrajes. Sin embargo, el número de proyectos financiados corresponde a tan solo un 7% del total de proyectos que han participado en las diferentes convocatorias.

³¹⁴ El patrimonio cultural inmueble hace referencia a los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales.

³¹⁵ Los 1.049 BIC de carácter nacional se distribuyen dentro de las siguientes categorías: arquitectónicos: 935; urbanos: 53; sectores urbanos: 44; espacio público: 9; parques arqueológicos: 8.

³¹⁶ Dentro de los 44 BIC clasificados como sectores urbanos, que corresponden a los 44 centros históricos del país, existen, según el Ministerio de Cultura, 35.000 inmuebles de valor cultural.

³¹⁷ Boletín de Prensa Cuenta Satélite de Cultura de 2009.

Dado lo mencionado anteriormente, para que los subsectores de la cultura sean aún más competitivos, se requiere de personal calificado que los desarrolle de manera adecuada y con mayores índices de productividad. La formación artística y cultural, no se articula desde la primera infancia hasta la educación superior. En esta última, de 11.233 programas registrados, solamente el 2,8% (315) se relacionan con áreas artísticas: el 4% a nivel técnico, 4% a tecnológico, 70% universitario, 18% a especializaciones y 3% a Maestrías. Igualmente, según el estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación, los contenidos de los programas no convergen con las necesidades del mercado³¹⁸ y, la oferta de programas que atienden estos sectores, no tienen la cobertura que demanda³¹⁹ el desarrollo de las industrias culturales en las regiones; tan solo en el 2009 el 3,9% del total de los graduados del país corresponde al área de conocimiento de bellas artes (áreas de artes plásticas y visuales).

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Sobre la base del fortalecimiento de la gestión del sector cultural y de la estrategia de descentralización a través del Sistema Nacional de Cultura, los siguientes son los lineamientos y estrategias para afianzar la convivencia y la solidaridad y generar bienestar y desarrollo social:

1. Consolidar la articulación del Sistema Nacional de Cultura

Luego de 13 años desde su creación por la Ley 397 de 1997, se hace necesario un ejercicio de articulación interna que evalúe el Sistema, su operatividad, composición y relaciones con otros sistemas, de manera que las acciones entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal estén articuladas, sean pertinentes y complementarias, y respondan a las necesidades y demandas del sector.

Se requiere implementar estrategias que permitan consolidar la acción del Ministerio de Cultura en el país, a partir de una lectura regionalizada y una oferta que responda a su caracterización, haciendo énfasis en la funcionalidad y complementariedad de los agentes que intervienen en el quehacer cultural. Estas estrategias son:

1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cultura en los niveles departamental, distrital y municipal y revisión de los aspectos de tipo legal normativo, con el fin de alcanzar la legitimidad y la gobernabilidad requerida en un marco de integración de la cultura a las decisiones político – administrativas.
2. Fortalecimiento de la planeación cultural en los escenarios regionales y locales, garantizando la participación de las distintas comunidades y, muy especialmente de sus creadores y gestores culturales. El Ministerio de Cultura acompañará y brindará asistencia técnica para la articulación de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión cultural en los departamentos, distritos y municipios.

³¹⁸ Centro Nacional de Consultoría. (2009) “Estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación”. Bogotá.

³¹⁹ En términos de la educación formal superior el Sistema Nacional de Información sobre Educación Superior del MEN (SNIES), registra actualmente 315 programas relacionados con áreas artísticas. Sin embargo, 101 (32%) están inactivos. Los programas activos relacionados con artes representan el 1,9% del total de programas activos en el país y corresponden principalmente a áreas de artes visuales (33%), música (26%), letras, filología y crítica literaria (30%), que no incluyen programas de creación literaria y otras disciplinas artísticas como la danza y el teatro. El 36% y el 19% de estos los programas activos se concentran en Bogotá D.C. y Medellín respectivamente.

3. Para alcanzar mayores impactos en sus programas y proyectos, así como el acceso a nuevos recursos, el Ministerio realizará y consolidará alianzas estratégicas con instituciones públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, con el sector empresarial, con otros países y con organismos internacionales.

2. Fortalecer procesos de lectura y escritura, facilitando la circulación y acceso a la información hacia un mayor conocimiento

Las bibliotecas públicas del país se fortalecerán como espacios propicios para desarrollar programas de fomento a la lectura con el fin de fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes como de la población no escolarizada. Así mismo, la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura cultural del país será prioridad de la política cultural del gobierno. Para el logro de estos objetivos, se plantean las siguientes acciones:

1. Se realizará un inventario del estado actual y dotación de las bibliotecas públicas de los municipios, con el fin de determinar los requerimientos en cuanto a libros, diarios, revistas y material audiovisual, computadores y mobiliario. Para la financiación de las respectivas dotaciones, los municipios aportarán una contrapartida que será establecida por el Ministerio de Cultura.
2. Con el mismo propósito, y en articulación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se establecerán convenios con artistas, organizaciones y cajas de compensación, para desarrollar, tanto en las bibliotecas como en instituciones educativas, actividades para el fomento de la lectura, mediante planes de lectoescritura que promuevan la lectura y el uso de los recursos desarrollados para el efecto. En estos procesos se buscará la participación y el apoyo del sector privado.
3. Adicionalmente, se realizará una evaluación de la conectividad que presentan las bibliotecas públicas municipales para definir, con el Ministerio de las Tecnologías, Información y Comunicaciones, las estrategias que exploren diferentes alternativas para aumentar la cobertura y calidad de la conectividad, articulando los esfuerzos de departamentos, distritos y municipios para lograr este objetivo y fortalecer así la convivencia de las comunidades.
4. De otra parte, en cuanto a la infraestructura del municipio para el desarrollo de actividades de carácter cultural y artístico, se establecerá un esquema de cofinanciación territorial, que apoyará la construcción y dotación de infraestructura cultural municipal, en particular orientado a las casas de la cultura, escuelas de danza, teatro, música y otros espacios culturales, incluidas las bibliotecas, que se consolidarán como lugares integrados que permitan generar procesos de formación artística y cultural, así como de creación, difusión y circulación de bienes y servicios culturales.

3. Contribuir al desarrollo integral de los niños menores de 5 años, promoviendo el ejercicio de los derechos culturales

El disfrute de los derechos culturales de los niños como parte de la política pública de la primera infancia, contribuye a fortalecer las expresiones culturales de las distintas regiones y a afianzar la diversidad cultural de la nación. El lenguaje, la música, las historias y el patrimonio material e inmaterial del lugar donde se nace, hacen parte de los bienes culturales que el niño debe conocer

y disfrutar, para participar activamente en los procesos de construcción, conservación y desarrollo de su cultura en un diálogo permanente con otras expresiones culturales del país y del mundo.

Asimismo el disfrute de la cultura desde la cuna es función de los padres y de los cuidadores y por ello su formación en estos aspectos debe acompañar otras acciones que emprende el Estado en los campos de la salud, la nutrición y el cuidado de los niños. Las estrategias del sector de cultura dirigidas a la contribución del desarrollo integral de los niños y niñas menores de 5 años, se desarrollaran dentro de la estrategia de atención integral a la primera infancia, en su capítulo correspondiente.

4. Fomento a los procesos de formación artística y de creación cultural

El acceso al conocimiento y la formación del espíritu crítico son elementos democráticos que pasan, entre otras disciplinas, por la difusión de la educación artística desde la educación inicial. Desde edades tempranas debe crearse el deseo por el arte, y deben adquirirse los códigos estéticos mínimos en las diferentes áreas del conocimiento. La comprensión de los diferentes lenguajes artísticos y la capacidad de elaboración simbólica son el fruto de una educación que tiene en cuenta los aprendizajes, las emociones y los encuentros con las obras de arte, con los artistas y con los profesores.

En este sentido, a través del Ministerio de Cultura en coordinación con el MEN se fortalecerá la enseñanza y divulgación del arte y la cultura en los colegios oficiales. Esta estrategia se desarrollará en las siguientes líneas:

1. Se establecerá una política de sensibilización y formación mediante la implementación en los currículos de programas de formación en educación artística en todos los niveles de educación, empezando por la primera infancia. En desarrollo de lo anterior, se tendrán en cuenta las características y condiciones culturales propias de los niños y sus entornos.
2. El MEN evaluará, a través de los modelos pedagógicos actuales, la incorporación y mayor desarrollo de las competencias básicas y específicas del área artística y cultural en los currículos y en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Adicionalmente, apoyará a las secretarías de educación en su implementación en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media. En este proceso, en particular, se establecerán convenios con las cajas de compensación familiar para implementar actividades extracurriculares relacionadas con la formación en arte y cultura.
3. El Ministerio de Cultura prestará asistencia técnica para que las entidades territoriales fortalezcan su capacidad de formación en arte y cultura de los docentes a través de la definición de un programa de capacitación que se desarrollará conjuntamente con el MEN, y con el apoyo de las casas de la cultura.

5. Fortalecer la apropiación social del Patrimonio Cultural

El patrimonio cultural es, sin discusión, un eje estructural y prioritario en la formulación de políticas culturales para la Nación. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce al patrimonio cultural como un motor para el desarrollo de las comunidades, el intercambio de manifestaciones culturales, y por ende simbólicas, que reafirman la identidad y reconocen la diversidad cultural colombiana.

En este sentido, la Nación a través del Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas (Archivo General de la Nación, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, e Instituto Caro y Cuervo), en articulación con los demás actores del Sistema Nacional de Cultura, afianzarán la política pública para la apropiación social del patrimonio cultural de la nación, con el ánimo de valorar, rescatar, preservar, promover, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural colombiano, haciendo de éste un vehículo para el desarrollo social y económico, en un país con memoria. Para lo anterior, se propone desarrollar las siguientes acciones:

1. Estudiar la viabilidad técnica y financiera para la constitución de un fondo, a partir de una contribución equivalente al tres por ciento (3%) del valor de los contratos que ejecute el Ministerio de Defensa. Los recursos provenientes de dicho fondo se destinarán a financiar proyectos orientados a la preservación, conservación y mantenimiento de monumentos nacionales o de BICN y centros históricos del país.
2. En concordancia con el Conpes 3658: Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia, se evaluará y establecerá el mecanismo de intervención y financiación para la recuperación de los centros históricos del país, con el objeto de transformarlos en lugares atractivos y competitivos para el turismo cultural, la vivienda y el emprendimiento, lo cual permitirá la conservación y revitalización del patrimonio desde una óptica de integración a las dinámicas de las ciudades con el fin de contribuir a la calidad de vida de sus ciudadanos. Se establecerán los incentivos para intervención de la empresa privada y se estudiarán los instrumentos de financiación adicionales al Presupuesto General de la Nación.
3. Se estudiará la viabilidad técnica y financiera para la constitución de una contribución equivalente al tres por ciento (3%) del valor de los contratos que ejecute el Ministerio de Defensa. Los recursos se destinarán a financiar proyectos orientados a la preservación, conservación y mantenimiento de Monumentos Nacionales o de BIC y Centros Históricos del país.

6. Fortalecimiento de las Industrias culturales

Para posicionar al sector cultural como eje estratégico del desarrollo sostenible y competitivo del país, se aprovechará el potencial de las industrias culturales, para que aumente su participación en la generación de valor simbólico, ingreso y empleo, y alcanzar así niveles elevados de productividad. Se consolidarán las siguientes acciones, en desarrollo del *Conpes 3659 : Política Nacional para la promoción de industrias culturales en Colombia* y de la política de emprendimiento cultural:

1. El Ministerio de Cultura en trabajo conjunto con las instancias del Sistema Nacional de Cultura, impulsará la innovación y el desarrollo cultural local, a través de la identificación y generación de procesos de emprendimiento cultural.
2. El Ministerio de Cultura y el DANE, junto con el sector académico, generará información y conocimiento en relación con el impacto económico y social de los emprendimientos y las industrias culturales en el país, con el fin de orientar políticas que fortalezcan los procesos culturales y su productividad.

3. El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) promocionará, mediante diversas estrategias, la circulación de bienes y servicios de las industrias culturales, favoreciendo la creatividad y la diversidad cultural, mediante el afianzamiento económico de sus respectivos procesos.
4. Igualmente, estos Ministerios desarrollarán estrategias para la promoción de inversiones en las industrias culturales, con la asociación del sector privado, apoyando técnica y financieramente las empresas culturales de menor tamaño para el desarrollo de su actividad productiva.
5. De otra parte, para incentivar la creación y la generación de emprendimientos culturales y de la industria cultural, el Ministerio de Cultura articulará sus esfuerzos a los de las entidades involucradas en el marco de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia –EGERH-, respecto de las acciones encaminadas a lograr la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad, pertinencia e innovación de programas que cualifiquen la formación del sector artístico y cultural en los distintos niveles y modalidades.

Metas

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de entidades territoriales con convenios firmados para desarrollar programas de lecto-escritura	Por definir	94
Porcentaje de Bibliotecas públicas municipales conectadas a Internet	42%	100%
Porcentaje de Casas de cultura municipales conectadas a Internet	15%	100%
Desarrollo de proyectos productivos en las entidades territoriales asociados a las Industrias culturales	Por definir	20
Número de Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional – BICN intervenidos	119	150
Número de entidades territoriales con convenios firmados para desarrollar programas de formación artística y cultural en instituciones educativas	Por definir	94

5. Deporte y recreación

El deporte, la recreación y la actividad física deben ser considerados bienes socialmente necesarios, subordinados a la política social y de manera especial al desarrollo humano, al liderazgo, a la convivencia y a la paz. Así mismo, representan una valiosa estrategia para el bienestar, la salud, la educación y las políticas de inclusión por su contribución a los fines sociales del Estado.

a) Diagnóstico

La práctica de un deporte o de alguna actividad física moderada y vigorosa, de manera regular³²⁰, ha sido identificada como un factor que disminuye las posibilidades de adquirir diversas enfermedades crónicas. Sin embargo, el porcentaje de personas que cumplen con el mínimo de actividad física recomendada es de solamente el 26% en el grupo de edad de 13 a 17 años. Este porcentaje, aunque sigue siendo bajo, aumenta a 42,6% en el grupo de edad entre 18 y 64 años. Se debe aclarar que para el cálculo de estos porcentajes se toma la actividad física en diferentes formas de practicarla: tiempo libre, caminar como medio de transporte, uso de bicicleta como medio de transporte, actividad física laboral y en el hogar. Llama la atención que la actividad física en tiempo libre solamente fue practicada por el 8,6% de la población entre 13 y 17 años y, en un 5,9% en el grupo de edad entre 18 y 64 años³²¹.

La falta de actividad física conlleva a problemas de sobrepeso y obesidad en la población adulta. En Colombia, el exceso de peso para esta población era de 46%, siendo este indicador en el grupo de población de 18 a 22 años del 18% y del 62,5% en el grupo de los de 58 a 64 años. El porcentaje de adultos sedentarios o casi sedentarios se sitúa entre el 60% y el 85%. Específicamente en Bogotá, encuestas realizadas por el programa Muévete Bogotá del Instituto Distrital para la Recreación y Deporte alertaban sobre cómo el 84% de los mayores de 18 años no realizaban suficiente actividad física. Igualmente, la participación de la niñez y la juventud en oportunidades de tiempo libre en deporte, recreación y actividad física estaba por debajo del 10%.

De otra parte, dadas las relaciones, aptitudes y comportamientos que se imparten en las prácticas deportivas, se ha establecido que el deporte es un elemento eficaz que permite resolver conflictos, prevenirlos y construir confianza. La falta de oportunidades adecuadas para el uso del tiempo libre, generan situaciones de exclusión y debilitan el tejido social, lo que puede llevar a prácticas de ocio negativo que son el inicio de situaciones de conflicto y marginalidad social.

Por ello, resulta fundamental que tanto escenarios deportivos como equipamientos sean adecuados y se fomente su uso frecuente, convirtiéndolos en espacios privilegiados, no solamente para la práctica de actividades físicas y deportivas, sino también para la convivencia y la participación social. Sin embargo, aunque en el país existen 54.780 escenarios deportivos, el 27% están inconclusos; el 15% están en regular estado y el 40% en mal estado³²², lo que conlleva una baja utilización y, en muchas ocasiones, una amenaza para la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, debido a su deterioro y dejación.

Así mismo, al analizar los logros deportivos del país a través del deporte asociado, con la financiación mayoritaria del Estado, se observa que en los dos últimos eventos completos del Ciclo Olímpico³²³ en los que se ha participado (2001-2004 y 2005-2008), se ha incrementado el número de medallas de 554 a 991. El número de medallas de oro pasó de 171 a 360; el de plata de 182 a 345; y el de bronce de 201 a 286; en la Región Panamericana, por primera vez Colombia se ubicó sexta entre cuarenta y dos naciones, por encima de Venezuela y Argentina. Sin embargo, en los

³²⁰ En el caso de los adultos se recomienda que la actividad física se realice como mínimo 30 minutos al día, durante al menos cinco días a la semana; para menores de 18 años, la recomendación es de, al menos, 60 minutos de actividad física moderada o vigorosa al día, por lo menos cinco días a la semana.

³²¹ Según la Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2005.

³²² Censo de Infraestructura Deportiva de Coldeportes, con corte junio de 2010.

³²³ Para Colombia los diferentes Juegos que componen el ciclo olímpico son: los Juegos Bolivarianos, los Juegos Suramericanos, los Juegos Centroamericanos y del Caribe y los Juegos Panamericanos. El cierre del Ciclo se realiza cada cuatro años con los respectivos Juegos Olímpicos.

Juegos Olímpicos que cierran cada uno de los ciclos mencionados, los logros obtenidos en medallera no han tenido un incremento significativo: en Atenas 2004 se alcanzaron 2 medallas de bronce y en Beijing 2008 se obtuvieron 1 de plata y 1 de bronce. Aunque el número de medallas ha sido bajo, se debe tener en cuenta que en los últimos Juegos Olímpicos - Beijing 2008-, Colombia alcanzó el mayor número de diplomas olímpicos (10)³²⁴, así como el mayor número de puntos olímpicos históricos alcanzados (48), frente a Atenas 2004 (30).

Con los Juegos Bolivarianos (Sucre, 2009), se dio inicio al ciclo olímpico 2009-2012, en el que el país ha empezado a mostrar significativos logros. En los pasados Juegos Suramericanos 2010 realizados en Medellín, con un total de 372 medallas, 144 de ellas de oro, la delegación colombiana se coronó por primera vez en la historia campeona de estas justas, evidenciando así que cuenta con una mayor capacidad de deportistas de alto rendimiento; en los pasados Juegos Olímpicos de la Juventud (Singapur 2010), Colombia obtuvo en su primera participación en este certamen dos medallas de oro y tres de plata, previéndose mejores resultados en los próximos Juegos Olímpicos que se realizarán en Londres 2012.

Finalmente, con relación a la gestión institucional en el desarrollo de programas y proyectos en recreación, actividad física y deporte en los diferentes niveles territoriales, existe desconocimiento de las responsabilidades y competencias de los organismos públicos y privados, responsables de su ejecución, lo cual genera desarticulación entre Coldeportes y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte – SND.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Dado lo anterior, para incrementar la actividad física y recreativa, el aprovechamiento de los espacios deportivos, el aumento de la formación deportiva y el fortalecimiento de la capacidad competitiva del país, como alternativas encaminadas al desarrollo humano, la convivencia y la paz, las políticas de recreación y deporte se desarrollarán bajo las siguientes estrategias:

1. Mejoramiento, mantenimiento y adecuación de la infraestructura para el aprovechamiento de la actividad física, la recreación y el tiempo libre

El deporte es un instrumento útil para alejar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los riesgos de las adicciones tales como la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia, entre otros, y los problemas de obesidad y otros hábitos no saludables, pues representa una opción atractiva para el uso del tiempo libre. En este contexto se desarrollarán las siguientes líneas de acción:

1. Se optimizará el uso de la infraestructura deportiva municipal como escenarios adecuados para la práctica de la actividad física, la recreación y el deporte, procurando que ésta sea una infraestructura multimodal, que permita la práctica de diversos deportes y actividades. Para esto, Coldeportes revisará y evaluará el inventario actual de infraestructura y promoverá la creación del Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional. Las entidades territoriales deberán facilitar las condiciones previas necesarias para acometer los proyectos, priorizando la resolución de las deficiencias actuales, y ser agentes activos en elaboración de proyectos de inversión que prioricen la calidad y utilización de la infraestructura existente y la que se promueva.

³²⁴ El diploma olímpico se otorga a competidores que obtuvieron una posición del 4° al 8° lugar.

2. Coldeportes, a través de los entes deportivos departamentales, fomentará la certificación de los municipios que cumplan con equipamientos adecuados en el marco de un mínimo vital, que garantice y asegure el derecho al deporte y la recreación, como requisito para la inversión pública en infraestructura.

2. Fomento de la recreación, la educación física, la actividad física y el deporte escolar y social comunitario para desarrollar entornos de convivencia y paz

El desarrollo físico, social y mental de los individuos, así como el mejoramiento o mantenimiento de la calidad de vida dependen, en gran parte, de la práctica del deporte, la actividad física y el ejercicio. En tal sentido, se garantizará su acceso, práctica y disfrute, buscando la universalización de la cobertura para asegurar este derecho vital de manera especial a la infancia, adolescencia y juventud. Para ello los esfuerzos institucionales de Coldeportes y el Ministerio de Cultura, en articulación con el Ministerio de la Protección Social (MPS) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se orientarán al apoyo y promoción del deporte, de la recreación y la actividad física (educación física), esfuerzos que fomentarán la convivencia y la cohesión social generando espacios de concertación y de inclusión de sectores marginados a la sociedad. Para lo anterior, se desarrollarán las siguientes estrategias:

1. Coldeportes diseñará programas y estrategias masivas de actividad física y recreativa, en coordinación con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, las empresas privadas e instituciones de recreación y de salud.
2. Coldeportes en coordinación en el Ministerio de Cultura y el MEN, establecerá un programa para mantener, estimular y cualificar la actividad física en los establecimientos educativos, mediante docentes especializados en esta área.
3. Conjuntamente con el MEN, se creará el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas “Supérate”, como estrategia de inserción social dirigidos de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Con esta estrategia se desarrollarán competencias deportivas en todos los municipios del país, en diferentes disciplinas del deporte y en las categorías infantil, juvenil y mayores. Estas competencias serán la base para, luego, definir premios regionales (Caribe, Oriental, Occidental, Sur, Orinoquía-Amazonía) y, entre los ganadores se competirá por el campeonato nacional. El sistema reconocerá premios tanto a los niños y jóvenes, como al maestro/entrenador, y al colegio o junta de acción comunal que inscriba al equipo o participante. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras del deporte competitivo, a los sectores productivo y privado, y a los medios de comunicación.

Estos programas deberán desarrollarse de manera regular y sistemática por personal calificado, para que la actividad se realice adecuadamente, con el fin de garantizar una dinámica de prevención y promoción que genere avances en la calidad de vida de los colombianos.

3. Formación y preparación de deportistas para el posicionamiento y liderazgo deportivo del País

Se consolidarán las condiciones para la preparación y práctica del deporte, perfilando al país como una potencia deportiva continental, mediante la reorganización del deporte y la actividad física en el marco del SND, con miras a alcanzar resultados deportivos en los eventos del Ciclo Olímpico y diversos eventos mundiales, continentales y regionales estratégicos.

Para lo anterior, Coldeportes, en coordinación con los entes deportivos departamentales y del distrito capital, los organismos del deporte asociado y los establecimientos educativos, diseñarán un plan de largo plazo que fortalezca la estructura deportiva de la población, sus capacidades y desarrollo, para la identificación, cualificación y selección de talentos deportivos en el país, concentrando los mecanismos y recursos para su implementación a través del apoyo y estímulo a los deportistas.

El diseño del mencionado Plan tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

1. Programas de formación y preparación de deportistas desde los semilleros, pasando por las escuelas del deporte, hasta la consolidación de deportistas de altos logros.
2. Desarrollar esquemas de identificación y selección de talentos articulados con las escuelas deportivas, establecimientos educativos, clubes y ligas deportivas, entes deportivos departamentales, con las federaciones de cada rama del deporte y el Comité Olímpico Colombiano.
3. También, buscará la viabilidad de la asignación de becas educativas para quienes deseen desarrollar a plenitud sus capacidades y competir en niveles de alto rendimiento, así como esquemas de financiación para la selección, preparación y participación de los deportistas, la dotación de los implementos deportivos y tecnologías requeridas para desarrollar estos procesos de formación, y el entrenamiento, que será fundamental en el diseño de la estrategia de sostenibilidad deportiva de país.

Metas (preliminares)

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad beneficiadas con programas de actividad física y recreativa	Por definir	50%
Porcentaje de entidades territoriales implementando competencias deportivas en diferentes disciplinas	Por definir	40%
Número de medallas obtenidas en los Próximos Juegos Olímpicos de 2012	2	6

B. Promoción Social

1. Juntos contra la pobreza extrema

Este capítulo diagnostica la situación de la pobreza y la desigualdad en Colombia y plantea una estrategia de reducción de la pobreza enfocada en el Sistema de Promoción Social (SpS)³²⁵, la focalización y la Red Juntos³²⁶, que complementa las acciones incluidas en otros capítulos del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, buscando fortalecer la generación de ingresos autónomos como uno de los retos centrales en la reducción de la pobreza, se formulan estrategias específicas para la dimensión de Ingresos y Trabajo, en el marco de la Política de Generación de Ingresos para esta población³²⁷.

a) Diagnóstico y problemática

1. *La dimensión y la dinámica de la pobreza y la desigualdad en Colombia*

La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor. En 2009 el porcentaje de población pobre por carencia de ingresos en Colombia fue de 45,5% y el de pobreza extrema fue de 16,4%. Según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje de pobres es de 17,7% y el de población en situación de pobreza extrema (o miseria) es de 4,7%. Una medida de pobreza multidimensional más completa que el NBI es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Colombia, y muestra que en el país el porcentaje de pobres (personas con al menos 6 privaciones de 17), es de 29%. Entre 2002 y 2009, la pobreza por carencia de ingresos se redujo en 8,2 puntos porcentuales (p.p) (1.700.000 personas menos) y la pobreza extrema en 3,3 p.p (766.000 personas menos). En el mismo periodo el NBI se redujo en 5 p.p y el IPM de Colombia en 16 p.p.

La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini es de 0,57. Entre 2002 y 2009 el avance fue leve (pasó de 0,59 a 0,57). El Índice de Oportunidades Humanas para los niños de Colombia (IOH-Colombia) muestra que las oportunidades para los niños colombianos han mejorado entre 1997 y 2008, tanto por aumentos en coberturas de servicios básicos como por mejoras en la distribución de las mismas. El índice pasó de 51% en 1997 a 69% en 2008 (el 69% de los niños tiene igualdad de oportunidades).

Las brechas urbano-rurales y al interior de la zona urbana se han ampliado en términos de pobreza. La brecha urbano-rural ha crecido o se ha mantenido en todos los indicadores de pobreza, en particular en aquellos por carencia de ingreso autónomo. La brecha entre 13 áreas metropolitanas y las otras cabeceras también se ha incrementado desde 2005.

³²⁵ El Sistema de Promoción Social (SpS) como componente del Sistema de Protección Social (SPS), se constituye como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a promover a la población pobre y vulnerable. Su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres para la superación de su condición, la inclusión social y la posibilidad de generar ingresos autónomos y medios de autosostenimiento. Las acciones del Sistema de Promoción Social son focalizadas.

³²⁶ La Red Juntos forma parte del SpS, su objetivo es apoyar a 1.500.000 familias a superar su situación y mejorar su calidad de vida. Juntos es una estrategia con tres componentes: (i) acompañamiento familiar y comunitario, (ii) gestión de la oferta y acceso preferente y (iii) fortalecimiento institucional, los cuales abordan 9 dimensiones que orientan las acciones para la superación de la pobreza extrema en 45 Logros Básicos que las familias deben alcanzar.

³²⁷ Departamento Nacional de Planeación (2009, septiembre), Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. *Documento Conpes 3616*, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

La urbanización tiene una asociación fuerte con el nivel de pobreza y la dinámica de crecimiento pro-pobre. El grado de urbanización es una dimensión importante para el diagnóstico de la pobreza. Las zonas urbanas son menos pobres según los indicadores de pobreza y calidad de vida. A mayor urbanización menor pobreza.

En Colombia el crecimiento pro-pobre, es decir el crecimiento que reduce la pobreza, no se ha dado en los últimos años, con excepción de las 13 áreas metropolitanas, en las que se observa un círculo virtuoso entre crecimiento, desigualdad y pobreza. Durante el periodo 2002-2005, el crecimiento del ingreso medio fue neutro en relación al efecto sobre la pobreza. En el periodo 2005-2008 el crecimiento favoreció a la reducción de la pobreza en las 13 grandes ciudades, pero no fue así en las otras cabeceras o en la zona resto. Por lo tanto, hay un fenómeno de polarización de las 13 áreas metropolitanas con las otras cabeceras y la zona resto.

Existe un marcado desequilibrio entre la zona de la periferia y la zona central en términos de pobreza y calidad de vida. El análisis por áreas homogéneas muestra fuertes desequilibrios. Cerca del 60% de los pobres (por NBI) se concentran en las áreas de la periferia (Pacífica, Caribe, Sur, Amazorinoquía y Nororiental) y 40% en el área Central.

Tabla IV.4. Indicadores de Pobreza y Desigualdad en Colombia (2002-2009)

INDICADORES	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Pobreza (ingresos)³²⁸	53,7%	51,2%	51,0%	50,3%	46,0%	45,5%
Pobreza con subsidios³²⁹		43%			32,4%	
Pobreza extrema (ingresos) (1)	19,7%	17,0%	17,0%	15,7%	17,8%	16,4%
Gini (1)	0,594	0,573	0,579	0,580	0,589	0,578
Gini con subsidios (3)		0,52			0,534	
NBI³³⁰	22,6%	22,4%	21,9%	19,9%	17,7%	17,7%
Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Co)³³¹		43%			29%	
Índice de Oportunidades Humanas para Colombia (IOH-Co)³³²		58			69	

Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Social. Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida.

La situación de pobreza y desigualdad descrita en este diagnóstico plantea la siguiente problemática:

³²⁸ Pobreza, pobreza extrema y Gini por ingreso autónomo. Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares-ECH 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares-GEIH 2008 y 2009).

³²⁹ El dato de 2003 tiene como fuente la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). El dato 2008 tiene como fuente el DNP. En la metodología se imputan subsidios monetarios y en especie (imputando el costo unitario de los subsidios). La fuente de los datos es la ECV 2003 y 2008 respectivamente.

³³⁰ Se considera pobre a quien tiene al menos una Necesidad Básica (Vivienda adecuada, Acceso a servicios básicos, Hacinamiento crítico, Dependencia económica y Ausentismo escolar) insatisfecha. Cálculos DNP – SPSCV con base en ECH 2002 - 2005, GEIH 2007-2009 del DANE.

³³¹ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Colombia es una propuesta con base en el indicador desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. En Colombia se tuvo en cuenta 5 dimensiones (clima educativo del hogar, condiciones de niñez y juventud, salud, ocupación y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) y 16 variables. Cálculos DNP, DDS, SPSCV con base en ECV 2003 y 2008 del DANE.

³³² El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) del Banco Mundial es una medida que combina el avance en la tasa de cobertura para un conjunto de servicios básicos, y el grado de igualdad con que dichos avances se distribuyen entre distintos grupos de población. Se estima para los menores de 18 años teniendo en cuenta 5 dimensiones (Educación, servicios básicos de la vivienda, salud, seguridad e identidad jurídica y TICs) y 12 variables. Vélez et. al. 2010. Banco Mundial, Banco de la República de Colombia (Medellín).

La incidencia de pobreza por ingresos en Colombia es alta (45,5%) y esto se debe en gran parte a los altos niveles de desigualdad (Gini de 0,57 en 2009)³³³. El mercado laboral no ha sido un vínculo sólido entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, alguna evidencia es la siguiente:

- La pobreza no se ha reducido de forma proporcional al crecimiento del PIB per cápita.
- La informalidad en Colombia es alta, el 64,2% de ocupados en 2009 es informal (según la definición del DANE) y su asociación con la pobreza es evidente. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2008, el 79% de los ocupados por debajo de la Línea de Pobreza (LP) son informales. Entre los no pobres la asociación es menor pero también es fuerte, el 52% de los ocupados no pobres son informales.
- La participación por fuentes de ingreso de los hogares muestra que los hogares cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza extrema dependen en menor medida de los ingresos salariales, afectando de esta forma el nivel y la volatilidad del ingreso.

Según datos de la CEPAL, se puede concluir que en Colombia se ha configurado una trampa de pobreza por ingreso autónomo. Las razones son las siguientes: i) La pobreza por ingresos en Colombia ha disminuido a un ritmo más lento que el promedio de América Latina. Entre 2002 y 2008 la pobreza de América Latina disminuyó en 11 p.p (en Colombia la reducción fue de 7,7 p.p para el mismo periodo, según la metodología CEPAL). ii) La incidencia de pobreza en Colombia es muy alta en comparación a países similares en términos de PIB per cápita. iii) Cuando la economía más creció (entre 2005 y 2007), la pobreza no disminuyó de manera sustantiva por el efecto de la inflación de alimentos, que en 2008 contrarrestó el crecimiento del ingreso medio.

La incidencia de pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas, y esto tiende a profundizarse más en la periferia. Lo anterior se debe a que existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población pobre rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. Estos factores se relacionan con: i) el bajo acceso a activos productivos (tierras, recursos hídricos y financiamiento) en cantidades adecuadas para desarrollar sistemas productivos eficientes; y ii) las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos. Esta situación se refuerza por cuenta del despojo de tierras y la presencia de los cultivos ilícitos y sus consecuencias en materia social. Adicionalmente, la política social ha presentado un sesgo urbano, lo que ha limitado aun más atender de manera integral y con una visión de desarrollo rural esta problemática.

La mejora de las condiciones de vida en Colombia en la última década ha estado soportada en el incremento de las coberturas de servicios sociales. Ha tenido un énfasis en los subsidios más que en la generación de nuevos empleos o en el mejoramiento de la calidad del mismo. Este resultado se evidencia en los indicadores multidimensionales (IOH e IPM) tal como lo muestra la tabla anterior. Estas acciones, que han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y a mejorar la igualdad de oportunidades en los niños, tienen comprometida su sostenibilidad mientras no vayan de la mano con una mejora sustantiva de la pobreza por carencia de ingresos

³³³ Las comparaciones internacionales ubican a Colombia dentro de los países más desiguales de América Latina con relación al ingreso monetario. Según datos de la CEPAL, en 2005 Colombia ocupó el segundo lugar en el ranking de países más desiguales, con un Coeficiente de Gini de 0,584. El primer lugar lo ocupó Brasil con (0,613) y el tercer lugar República Dominicana (0,569). Datos del Banco Mundial, alrededor de 2006, indican que Colombia es uno de los países en los cuales el 20% de la población con menores ingresos tiene una menor participación dentro del ingreso total (2,3 %). Participaciones cercanas las tienen Honduras (2,4%), Panamá (2,5%) y Brasil (2,9%). Así mismo, el 20% de la población colombiana con más altos ingresos tiene una participación dentro del ingreso total equivalente al 61,6%. El porcentaje correspondiente para Brasil es de 59,5%.

autónomos. De otro lado, la ampliación de cobertura no ha venido acompañada de condiciones de salida que permitan la autogestión del desarrollo por parte de los hogares.

2. Avances y problemática de la Promoción Social, la focalización y la Red Juntos

El SpS presenta la siguiente problemática en relación al componente institucional: debilidad en la articulación de la oferta (pública y privada) de servicios de promoción social, dispersión de esfuerzos y de recursos públicos y privados, falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Las coberturas de los programas de promoción y asistencia se han ampliado. Sin embargo, este incremento no ha contado con un acompañamiento técnico que defina condiciones de salida explícitas y de mecanismos de transición que garanticen que los beneficiarios transiten de una condición de privación a la superación de la misma y hacia mecanismos del mercado cuando haya lugar.

Avance y problemática de la focalización del gasto social

Con la definición de los lineamientos de focalización del Conpes Social 100 de 2006, se avanzó en el diseño, implementación y puesta en marcha en todo el país del nuevo instrumento de focalización individual SISBEN III. En cuanto a la Estratificación Socioeconómica, siguiendo las recomendaciones del Conpes 3386 de 2005, el DANE lideró el diseño de la nueva metodología de estratificación. A pesar de los avances en la implementación de la política de focalización, se identifica la siguiente problemática:

- Los mecanismos de asignación siguen siendo muy débiles. En particular, porque no se ha avanzado masivamente en una estrategia que busque activamente a los pobres (el procedimiento común es la convocatoria pública).
- No se ha desarrollado el componente de focalización geográfica que permita la optimización de los procesos de focalización.
- Falta consolidar la estrategia de interoperabilidad entre las bases de datos de los instrumentos de focalización del Sistema de Protección Social y otros del sector privado.

3. Diagnóstico de la Red JUNTOS

Colombia estableció mediante documento Conpes Social 91 de 2005, las metas y estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a 2015. Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de las metas del milenio, éstas fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Los resultados a nivel general, muestran avances importantes en casi todos los indicadores (superiores al 70% en repetición de educación básica y media, mortalidad infantil y en la niñez, cobertura de terapia antirretroviral, mortalidad por malaria, superficies reforestadas), en algunos casos llegando a cumplir las metas propuestas de manera anticipada (cobertura bruta de educación básica, vacunación con triple viral, atención institucional del parto y por personal calificado, prevalencia de VIH, consumo de sustancias agotadoras de ozono)³³⁴. Sin embargo, algunos presentan rezago (particularmente en pobreza, mortalidad materna y embarazo adolescente) y persisten importantes brechas poblacionales y regionales³³⁵.

³³⁴ DNP. Informe Seguimiento ODM, 2008. Informe Preliminar de avances 2009.

³³⁵ Regiones como Chocó tiene un IDH similar al de Namibia, mientras que Bogotá se encuentra cercano a Chile y Croacia.

La Red de protección social contra la pobreza extrema, Red Juntos, creada mediante CONPES Social 102 de 2006, es la principal estrategia planteada por el Gobierno Nacional para el logro de las metas de los ODM. De esta manera, las estrategias sectoriales y la focalización de las mismas planteadas en éste y los demás capítulos del presente plan, tendrán entre sus propósitos contribuir al avance y logro de las metas propuestas. Se requerirá, del desarrollo de acciones orientadas a acelerar el cumplimiento de los ODM soportadas en la operación de Juntos y en el apoyo de los organismos de cooperación internacional del sistema de Naciones Unidas y el sector privado.

La Red Juntos articula los esfuerzos de 16 entidades nacionales³³⁶ y los focaliza en los dos quintiles más bajos del nivel 1 del SISBEN³³⁷ (en el 82% de las familias vinculadas). A agosto 31 de 2010, 8.633 cogestores sociales han acompañado a 1.297.300 familias (el 86.5% de la meta) y conformado una línea de base de información sobre su situación. Los entes territoriales cofinancian el acompañamiento y orientan recursos para atender las familias Juntos, para lo cual se han firmado convenios con 1.027 municipios y 12 gobernaciones.

Tabla IV.5. Situación de la Red Juntos: total país y áreas homogéneas

Variable	1. Central	2. Caribe	3. Nororiental	4. Sur	5. Amazora inoquía	6. Pacífico	Total general
1-Población total	26.739.822	9.841.866	1.874.817	3.440.575	468.449	1.292.723	43.658.252
Porcentaje de población por áreas homogéneas	61%	23%	4%	8%	1%	3%	100%
% Pobres extremos por NBI338	4%	23%	14%	16%	19%	24%	10.7%
Participación del total de pobres extremos por NBI	25%	49%	6%	12%	1%	7%	100%
2-Personas Vinculadas a Juntos	1.651.493	1.860.585	280.586	611.349	53.974	212.763	4.670.750
Porcentaje por áreas homogéneas	35%	40%	6%	13%	1%	5%	100%
(2/1)	6%	19%	15%	18%	12%	16%	11%
3-Familias vinculadas a Red Juntos	487.156	488.806	80.478	174.202	14.271	53.789	1.298.702
Porcentaje por áreas homogéneas	38%	38%	6%	13%	1%	4%	100%
4-Familias por vincular	100.449	113.496	19.454	59.083	6.610	25.133	324.225
Porcentaje por áreas homogéneas	31,0%	35,0%	6,0%	18,2%	2,0%	7,8%	100,0%
5-Familias con LBF por áreas homogéneas	355.266	349.128	58.324	137.884	10.880	36.641	948.123
6-Número de familias Red Juntos con más de la mitad de logros cumplidos	168.723	83.373	22.899	57.051	3.891	7.988	343.925
(6/5)	47%	24%	39%	41%	36%	22%	36%
7-Familias sin cumplimiento de la mitad más uno	186.543	265.755	35.425	80.833	6.989	28.653	604.198
(7/5)	53%	76%	61%	59%	64%	78%	64%

Fuente: DNP- Grupo de Proyectos Especiales, con base en datos DANE, DNP -DDS e InfoJuntos –Acción Social.

Las familias vinculadas a Juntos se concentran en las áreas homogéneas Central y Caribe, cada una con el 38% del total; el área Sur tiene el 13%, la Nororiental el 6%, la Pacífico el 4% y la

³³⁶ Las 16 entidades son: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bancoldex - Banca de las Oportunidades. Departamento Nacional de Planeación – DNP. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio de Educación Nacional. Ministerio de la Protección Social. Ministerio de Defensa Nacional. Ministerio del Interior y Justicia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Policía Nacional, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y Fondo para el financiamiento del sector agropecuario –FINAGRO-.

³³⁷ En el quintil 1 está el 45% y en el quintil 2 el 37%. Reporte de seguimiento focalización de Juntos (SISBEN corte noviembre 2009). DDS-DNP. Agosto de 2010. Base de SISBEN a corte de noviembre de 2009

³³⁸ Cálculos DANE con base en el CENSO 2005.

Amazorinoquía el 1%. La proporción de población Juntos con relación al total es el 19% en el área homogénea Caribe, el 18% en la Sur, el 16% en la Pacífica, el 15% en la Nororiental, el 12% en Amazorinoquía y el 6% en el área homogénea Central. El 36% de las familias ha cumplido con la mitad o más de los logros, con diferencias por áreas homogéneas: el 47% en el área Central, el 41% en el área Sur, el 39% en el área Nororiental, el 36% en la Amazorinoquía, el 24% en la Caribe y el 22% en la Pacífica (Anexo IV.1: Mapas por áreas homogéneas)

A pesar de los avances, se ha identificado un conjunto de problemas que deben ser abordados para el cumplimiento de los objetivos y metas de la Red Juntos.

a. No se ha alcanzado la meta de 1.500.000 familias beneficiarias de la Red Juntos: A la fecha 200.000 familias aún no están vinculadas a la Red. A nivel territorial, la Estrategia no ha iniciado el acompañamiento familiar en 75 municipios del país, en los cuales no se ha suscrito convenio con las Alcaldías. El 31% de las familias por vincular a nivel nacional se ubican en el área homogénea Central y el 35% en el área homogénea Caribe.

b. La oferta social para las familias Juntos no se encuentra integrada³³⁹: La oferta: i) no es suficiente para cubrir la demanda de las familias, no es sostenible ni tiene los recursos presupuestales necesarios, ii) en algunos casos no es pertinente para alcanzar los logros y presenta barreras al acceso y iii) no concurre de manera efectiva en las familias, debido a la dispersión y desarticulación entre los niveles de gobierno³⁴⁰.

Con base en el RUAF³⁴¹, de las 3.153.362 personas identificadas con acompañamiento de la Red Juntos el 62% ha recibido algún programa de asistencia social. Sólo 4 de los 67 programas, presentan niveles superiores al 30% de beneficiarios Juntos³⁴² y la mitad de los programas focalizan la asignación de su oferta por debajo del 1%. (Anexo IV.2: Reporte de beneficiarios Juntos del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010)

En la dimensión de Ingresos y Trabajo existe la necesidad de garantizar programas puntuales para el desarrollo de capacidades y el acceso a activos, que sean pertinentes para segmentos específicos de esta población. Lo anterior se debe a que la oferta programática en estos ejes es insuficiente o incluso inexistente para atender necesidades específicas de ciertos grupos poblacionales, como la población adulta con largos periodos de desempleo o inactividad, que no encuentra programas adecuados para superar esta situación. Igualmente, la población que emprende proyectos productivos de baja escala en regiones de bajo desarrollo urbano tiene dificultades para acceder a mecanismos de financiamiento. Las cifras de Juntos muestran que sólo el 15% de las familias en pobreza extrema y/o desplazamiento han solicitado microcrédito en el último año, y a casi una quinta parte de éstas se los han negado³⁴³.

c. Las entidades territoriales presentan debilidades en su capacidad para gestionar acciones en la lucha contra la extrema pobreza. Se han evidenciado problemas en las entidades territoriales,

³³⁹ Balance realizado por las Mesas Técnicas de Juntos en julio 2010. Fuente: Acción Social.

³⁴⁰ Manual Operativo Juntos Versión 5, marzo de 2009 y Conpes 3616 de 2009.

³⁴¹ Registro Único de Afiliados – Ministerio de la Protección Social. Datos a Agosto 2010. Las bases en RUAF corresponden a registros plenamente identificados.

³⁴² Para calcular la focalización se estimaron los rangos de edad que le aplican a cada programa. Es posible que varios programas apunten a un mismo rango de edad. Los programas con mayores niveles de focalización son: Matrícula educativa del sector oficial (66.94% universo: 865.784 personas), Hogares Comunitarios (45.61% universo: 15.730 personas), Familias en Acción (38.15% universo: 3.153.362 personas), Programa nacional de alimentación para el adulto mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta (33.26% universo: 298.326 personas)

³⁴³ Cifras calculadas a partir de InfoJUNTOS, para las familias con Línea de Base Familiar completa a Agosto de 2010.

como: i) desconocimiento del alcance de la estrategia Juntos, ii) carencias en el conocimiento y manejo de la Línea Base Familiar, iii) ausencia de instrumentos de planeación y gestión territorial integral para la superación de la pobreza extrema, iv) falta de espacios de coordinación para la implementación territorial de la Red³⁴⁴.

d. Ausencia de un marco normativo que establezca competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la Red. El diseño institucional de la Red se basa en la participación voluntaria de las entidades nacionales y territoriales, toda vez que no se han definido de manera taxativa las responsabilidades de las entidades territoriales en la reducción de la pobreza extrema. En el caso de la dimensión de Ingresos y Trabajo no existe un arreglo institucional con competencias claras y con mecanismos de articulación de oferta pública y privada, de manera que se garantice que las intervenciones institucionales se ejecuten a través de rutas específicas de atención integral, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades de la población y la caracterización del territorio.

b) Estrategia de reducción de la pobreza

Las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza se pueden clasificar en dos categorías: las *acciones del canal indirecto* y las *acciones del canal directo*³⁴⁵. La estrategia de lucha contra la pobreza es transversal en el Plan Nacional de Desarrollo, e incorpora diferentes tipos o niveles de acción:

Nivel 1: Crecimiento para la Prosperidad Democrática: Estrategia de estabilidad macroeconómica: la estrategia es el crecimiento económico con base en las 5 locomotoras (minería, vivienda, infraestructura, agropecuario e innovación) que permitan el crecimiento del ingreso medio (por la vía de la generación de empleo e incremento de la productividad) y la capacidad de los eslabonamientos económicos para elevar el ingreso y el nivel de vida de la población en su conjunto. Del mismo modo abarca la estrategia de desarrollo regional y de desarrollo urbano.

Nivel 2: Involucra el **desarrollo, consolidación y adecuada operación del Sistema de Protección Social** particularmente en sus componentes no subsidiados y la Política de Generación de Ingresos mediante el fomento del emprendimiento, la empleabilidad y el acceso al microcrédito.

Nivel 3: Sistema de Promoción Social y Red Juntos, mediante la consolidación de los mecanismos de focalización del gasto social, la depuración y desarrollo de programas sociales pertinentes dirigidos a la población pobre y vulnerable y el fortalecimiento de la Red Juntos en sus mecanismos de operación (administrativos y presupuestales) y de coordinación; así como las políticas y estrategias dirigidas a la atención a la población desplazada, Primera Infancia y Niñez y Grupos Étnicos.

³⁴⁴ Propuesta Programa de Asistencia Técnica Territorial, GPE DNP, agosto 2010.

³⁴⁵ Bhagwati, J (1998) *Poverty and Public Policy*. World Development 16 (5), pp. 539-555. Las acciones del canal indirecto están asociadas a la estrategia de crecimiento económico y en general al entorno macroeconómico (estrategia de Crecimiento para la Prosperidad Democrática, con base en las 5 locomotoras y estrategia de desarrollo regional), las acciones del canal directo se conforman por las que están contenidas en la estrategia de Igualdad de Oportunidades y Desarrollo Integral para la Prosperidad Democrática.

c) Mejorar la focalización del gasto social e implementar condiciones de salida a los programas sociales

1. Diseñar e implementar procesos de focalización eficientes

Diseñar e implementar el sistema de seguimiento “Focalización Progresiva”: El DNP implementará este sistema de seguimiento que consiste en escalar para un conjunto de programas sociales prioritarios del SpS el mecanismo de focalización y de seguimiento del mismo que se aplicó en la Red Juntos con base en el uso de información complementaria, el diseño de mecanismos de búsqueda activa de potenciales beneficiarios y el diseño de indicadores de monitoreo y seguimiento de la focalización, con base en registros administrativos.

Diseñar e implementar un módulo de “Focalización Geográfica”: desarrollar y diseñar instrumentos de focalización que consideren la dimensión espacial, geográfica y territorial. Se construirán mapas de pobreza multidimensional con base en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford a nivel municipal, fichas de SISBEN III geográfico por municipio y mapas de inseguridad alimentaria, entre otros. El objetivo de desarrollar este módulo de instrumentos de focalización geográfica es el de dotar a los programas sociales con un instrumento que permita dirigir la política social a conglomerados de población. Se podrían utilizar como instrumento principal de focalización o como instrumento complementario al uso del SISBEN III.

Diseñar e implementar el Registro Nacional de de la Oferta de Promoción Social público-privada: Conformar el inventario de registro de Promoción Social donde se incluyan todas aquellas instituciones que proveen programas, servicios o beneficios de asistencia social en el país, como paso fundamental en la visibilización y articulación efectiva de la oferta social del Estado con la oferta privada en la atención a la población vulnerable del país.

2. Consolidar un SISBEN III en convergencia tecnológica

Consolidar un SISBEN III dinámico, modernizado y blindado de colados. Implementar y poner en operación la nueva plataforma tecnológica SisbenNet en todos los municipios del país (involucrando una solución tecnológica para cada nivel de gobierno). Mejorar continuamente los errores de inclusión de la Base Certificada del SISBEN mediante la implementación del plan de cruces y validación del SISBEN con bases externas del sector público y privado.

3. Implementar la nueva metodología de Estratificación Socioeconómica

Realizar los ajustes normativos, institucionales y presupuestales que hagan posible que las autoridades catastrales, bajo la coordinación del IGAC, provean el levantamiento, consolidación y actualización de la información, que será utilizada en la nueva metodología de estratificación para la asignación del estrato socioeconómico, así como para que estas brinden apoyo técnico a los Distritos y Municipios en la aplicación de las nuevas metodologías de estratificación; las cuales se implementarán de manera gradual entre 2011 y 2014, por tipologías de municipios y según el nivel de actualización de la información catastral.

4. Implementar la estrategia “Promoción Social y Siguiete Paso” en los programas sociales

Rediseñar los programas de promoción social de tal forma que las familias beneficiarias avancen de la asistencia a la promoción social. La estrategia Promoción Social y Siguiete Paso establecerá los siguientes elementos tanto para un conjunto de programas sociales prioritarios como para el acompañamiento de la estrategia Juntos: 1) condiciones de entrada definidas de acuerdo con los objetivos de cada programa; 2) acuerdos de corresponsabilidad entre la entidad y los beneficiarios y seguimiento a los compromisos y 3) definición de condiciones de salida explícitas. En cuanto a la definición de condiciones de salida se han identificado al menos 3 modalidades: condiciones de salida definidas por reclasificación de la población potencial beneficiaria en función del cambio de instrumento de focalización (entrada del SISBEN III); de forma permanente en función del cumplimiento de los objetivos de cada programa y aquellas que serán definidas en función de un mecanismo de transición en el marco de la estrategia de generación de ingresos.

En el caso de los programas dirigidos al adulto mayor, como parte de la estrategia de Promoción Social y Siguiete Paso las entidades a cargo avanzarán en las siguientes acciones: 1) Integración y rediseño de la oferta del orden central; 2) Rediseño de los mecanismos de focalización, 2) Rediseño de condiciones de entrada de acuerdo los objetivos específicos de cada programa; 3) Ajustes en coberturas para cubrir a la población potencial beneficiaria.

d) Consolidar JUNTOS y potenciarla como estrategia de manejo social del riesgo

1. Objetivo y metas

El objetivo central de la Red JUNTOS es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno. Con este propósito, la Red atenderá en principio a 1.500.000 familias pobres extremas y en situación de desplazamiento³⁴⁶. Juntos ha definido el cumplimiento de 45 logros básicos en 9 dimensiones, como criterios de bienestar que una vez cumplidos indican que la familia está habilitada para la superación de su situación de pobreza extrema de manera autónoma.

De estos 45 logros se consideran prioritarios 21 por su aporte a los indicadores de pobreza³⁴⁷, en los cuales el Gobierno nacional hará especial énfasis mediante el establecimiento de metas sectoriales por parte de las entidades nacionales con el fin de alcanzar impactos significativos (ver Anexo IV.3: Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados. Anexo IV.4: Metas Generación de Ingresos). El Gobierno nacional promoverá las acciones de regulación y promoción para conseguir que las entidades territoriales se vinculen al cumplimiento de las metas definidas y se asignen los recursos correspondientes en sus planes de desarrollo y presupuestos. Sin embargo, y dado que Juntos ha definido 45 logros, es posible observar las necesidades por áreas

³⁴⁶ Documento Conpes Social 102 de 2006, “Red de protección social contra la extrema pobreza”, Pág. 14. La atención dará prioridad a las zonas periféricas que presentan mayores niveles de población Juntos. La población beneficiaria podrá ampliarse a otros grupos vulnerables con énfasis en el área Pacífica, con los ajustes operativos necesarios.

³⁴⁷ Comparándolos con los indicadores sociales más representativos, como: (i) Sisben, (ii) NBI, (iii) ICV y (iv) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford, y dos variable definidas por la estrategia que califican los logros en “vitales” y “motores” como se explican en el archivo adjunto relacionado con las metas.

homogéneas a partir de la línea de base (ver Anexo IV.5: Línea Base de los 45 logros Básicos Familiares por Áreas Homogéneas).

2. Líneas Estratégicas

Vinculación de familias. Todas las entidades territoriales deberán suscribir los convenios que permitan iniciar el acompañamiento en las familias faltantes para cumplir con la meta del Conpes 102 de 2006. Los tres niveles de gobierno garantizarán los recursos requeridos para el acompañamiento durante los cinco años de intervención. Simultáneamente se definirán las condiciones de salida de la Red Juntos, que establecerán la temporalidad en el acompañamiento de las familias.

Integrar y complementar la oferta de servicios y programas sociales alrededor de las familias JUNTOS

Mecanismos presupuestales y de planeación. Con el fin de garantizar la sostenibilidad, oportunidad y pertinencia de la oferta social para la población Juntos, y lograr un impacto significativo en el cumplimiento de los Logros Básicos Familiares, se establecerá un nuevo mecanismo de priorización y asignación del gasto de inversión para la Estrategia, liderado por el DNP. El mecanismo consistirá en la ejecución del programa “Juntos”, que integrará los proyectos, presupuestos anuales y fuentes relacionadas con la Red y priorizará y asignará los recursos de acuerdo con la información de la demanda potencial de la oferta social existente, y la definición de metas por parte de las entidades. Las entidades nacionales vinculadas a Juntos, deberán definir un plan de trabajo que integre su oferta social al cumplimiento de los logros básicos familiares, el cual deberá ser aprobado por el DNP.

Oferta complementaria en la dimensión de ingresos

1. Canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional para el apoyo a nuevos emprendimientos por parte de la población Juntos

Se canalizarán recursos de cooperación internacional e inversión social privada mediante un banco de proyectos, liderado por Acción Social, para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos y la articulación de la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación y puesta en marcha de iniciativas empresariales de la escala productiva manejada por la población Juntos.

2. Fomento al empleo para la población joven – Red Juntos

Los jóvenes accederán a una ruta de acompañamiento especial a través de la creación del Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados (PRONAJEP) con el objetivo de impulsar el desarrollo de sus competencias laborales, facilitando su inserción estable y permanente en el mercado laboral y la generación de oportunidades de inclusión en el sistema productivo. El PRONAJEP atenderá a los jóvenes siguiendo el esquema integral de acompañamiento para la inserción laboral de la población pobre extrema y desplazada (PPED).

El Gobierno nacional promoverá una política activa de mercado de trabajo que vincule a la PPED menor de 26 años de acuerdo con la estrategia de formalización laboral y empresarial del país. Bajo condiciones de formación y vinculación específicas, los jóvenes

acompañarán los procesos de formalización en un período determinado, fortaleciendo la organización y producción de la empresa acogida por la Ley de formalización.

3. Enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda

Las obras de infraestructura pública y social por sus condiciones de vinculación y generación de empleo, son demandantes potenciales de los perfiles de personas pertenecientes a la PPED. Es por ello que se promoverá la vinculación de esta población en obras del sector privado, a través de un programa de Responsabilidad Social Empresarial que estará bajo el liderazgo del MPS.

En el sector público, las contrataciones privilegiarán los pliegos de peticiones en donde el mayor porcentaje de población, ubicada en los servicios básicos de la contratación, sea PPED³⁴⁸. En estos esquemas de vinculación se promoverá la contratación de firmas que modifiquen la participación de trabajo respecto al capital, y de esta forma se privilegie contratación de PPED, garantizando criterios de calidad, eficiencia y transparencia. El Gobierno nacional realizará una estrategia de inclusión laboral que garantice los estímulos contenidos en el articulado del presente Plan.

4. Acompañamiento en la búsqueda de empleo para población adulta con desempleo de largo plazo o inactiva

Las personas adultas y jefas de hogar de la PPED, se priorizarán dentro del conjunto de la población que reciba los beneficios de la inserción laboral en obras de infraestructura pública y social. Adicionalmente, el Gobierno nacional estudiará la posibilidad de crear mecanismos y estrategias para la vinculación laboral de esta población en el sector privado.

5. Subsidios para cursar programas en educación para trabajo y el desarrollo humano y en educación superior para el nivel técnico profesional y tecnológico para la población Juntos

El Gobierno nacional promoverá un programa de Responsabilidad Social Empresarial, bajo coordinación del MPS y el MEN, que procure recursos de subsidios para adelantar programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano y en educación superior en los niveles de técnicos profesionales y tecnológicos para la PPED. Esta formación será pertinente con las necesidades del sector privado.

3. Responsabilidades territoriales y fortalecimiento institucional

Las entidades territoriales deberán formular planes para la superación de la pobreza extrema³⁴⁹, acordes con la estrategia, que estarán incluidos en los planes de desarrollo y en los presupuestos anuales. Se implementará el Programa de Asistencia Técnica Territorial, con el propósito de

³⁴⁸ Con el objetivo de permitir que la población de la Red Juntos pueda acceder a una fuente de empleo alternativa se modificará el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 de forma tal que en los pliegos de condiciones las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispongan de mecanismos que fomenten, en la ejecución de los contratos estatales, la contratación de dicha población.

³⁴⁹ Los planes incluirán los proyectos, programas, acciones, metas, responsabilidades y recursos de los tres niveles de gobierno y sector privado para la superación de la pobreza extrema en sus jurisdicciones.

reforzar la capacidad de las entidades territoriales³⁵⁰ para formular los planes de superación de la pobreza extrema, para utilizar los sistemas de información como herramientas de gestión para la focalización del gasto social y para consolidar espacios de coordinación para Juntos. Complementariamente, se asistirá técnicamente a los territorios en la organización y puesta en marcha de estructuras de gestión y seguimiento específicas para la implementación de rutas de generación de ingresos, teniendo en cuenta las características productivas de la población y del territorio.

4. Modificaciones en el diseño normativo e institucional

Diseño normativo

Se propondrá un marco normativo para la superación de la pobreza extrema que: i) precise las competencias de las entidades nacionales y territoriales brindando incentivos, ii) defina los criterios para la aplicación del gasto social hacia la población Juntos, iii) reglamente la coordinación y articulación entre los niveles de gobierno, iv) determine la definición de metas sectoriales para la superación de la pobreza extrema, que estén plasmadas en los planes departamentales y municipales de desarrollo.

Estructura Institucional para Ingresos y Trabajo

Se desarrollarán rutas específicas de atención en Generación de Ingresos con base en la información de caracterización disponible de la población y del territorio. Así, se establecerán tipologías de intervención específicas que se traducirán en un conjunto de paquetes de oferta con una secuencia progresiva, articulando la oferta tanto pública como privada, teniendo en cuenta las características sociales, culturales, laborales y productivas de los distintos segmentos poblacionales y de los diferentes territorios.

En el marco de lo establecido en el Capítulo *Sector Agropecuario: Locomotora de Crecimiento*, y considerando la incidencia de pobreza y la desigualdad en el campo, se buscará desarrollar el potencial productivo de la población rural a través del acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y el desarrollo de capacidades, principalmente a través del impulso a la asociatividad y el acceso a la asistencia técnica integral. Esto se debe implementar a través de una ruta de atención integral con instrumentos específicos que permitan desarrollar el potencial productivo de esta población y en consecuencia la generación de ingresos suficientes y sostenibles en el tiempo³⁵¹.

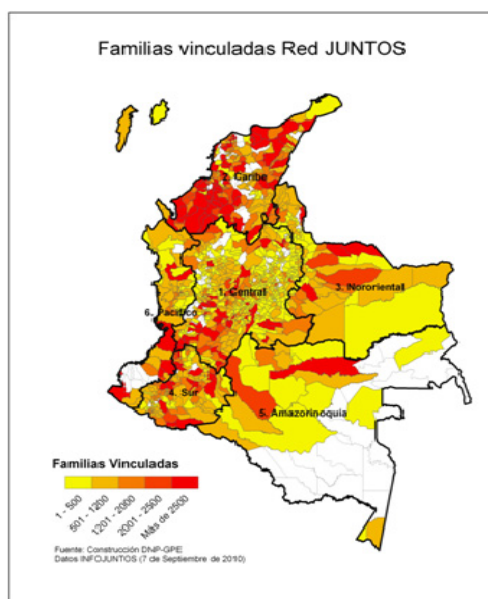
Para implementar las rutas de atención, se pondrá en marcha un arreglo institucional compuesto por una coordinación centralizada de la política, un mecanismo central de ejecución presupuestal, que atienda al concepto técnico del DNP, y un conjunto de entidades ejecutoras, las cuales hacen parte de la Política de Generación de Ingresos.

³⁵⁰ El Programa tendrá en cuenta las diferencias en recursos y capacidad técnica y hará énfasis en los municipios con mayores debilidades.

³⁵¹ Esto necesariamente requiere estar acompañado de una política activa de promoción social en la que se favorezca la oferta de servicios focalizando en la población rural más pobre.

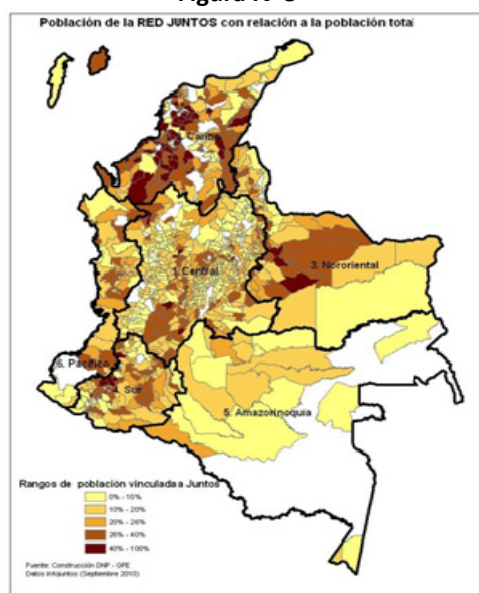
Anexo IV.1: Mapas por áreas homogéneas

Figura IV-7



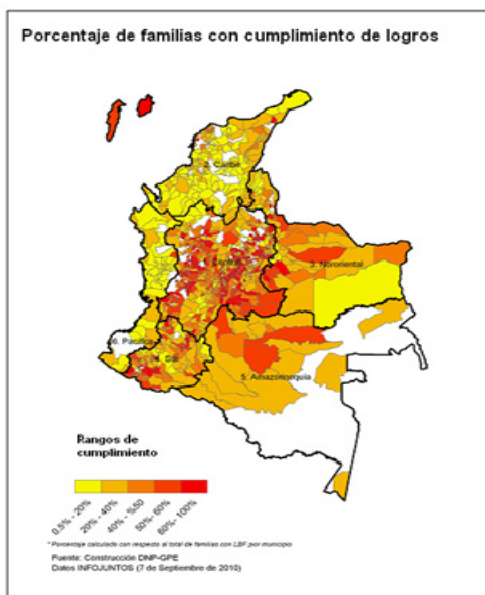
Las familias vinculadas a Juntos se concentran en las áreas homogéneas Central y Caribe, cada una con el 38% del total; el área Sur tiene el 13%, la Nororiental el 6%, la Pacífica el 4% y la Amazorinoquía el 1%.

Figura IV-8



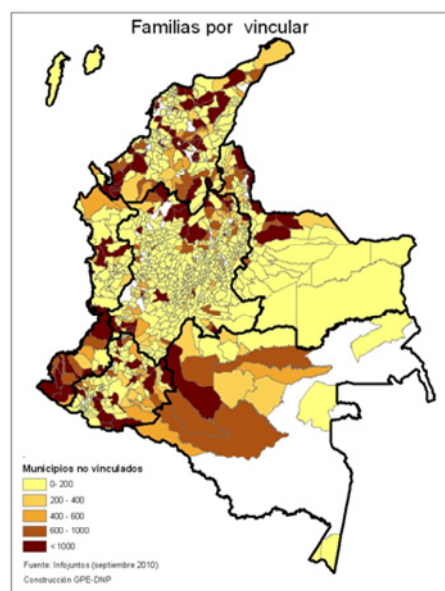
La proporción de población Juntos con relación al total es el 19% en el área homogénea Caribe, el 18% en la Sur, el 16% en la Pacífica, el 15% en la Nororiental, el 12% en Amazorinoquía y el 6% en el área homogénea Central.

Figura IV-9



El 36% de las familias ha cumplido con la mitad o más de los logros, con diferencias por áreas homogéneas: el 47% en el área Central, el 41% en el área Sur, el 39% en el área Nororiental, el 36% en la Amazorinoquía, el 24% en la Caribe y el 22% en la Pacífica.

Figura IV-10



El 31% de las familias por vincular a nivel nacional se ubican en el área homogénea Central y el 35% en el área homogénea Caribe.

Anexo IV.2: Reporte de beneficiarios Juntos del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010

Cuadro IV.3. Reporte de beneficiarios Juntos del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010

No.	Nombre programa	Universo por edad	Personas JUNTOS atendidas	%
1	Adulto mayor fondo de solidaridad pensional Subcuenta de solidaridad PSAP	298.326	9.662	3,24%
2	Adulto mayor fondo de solidaridad pensional Subcuenta de subsistencia PPSAM	298.326	71.077	23,83%
3	Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño Desplazados	298.326	13.017	4,36%
4	Vivienda de interés social	1.932.903	84.017	4,35%
5	Familias en acción	3.153.362	1.202.970	38,15%
6	Familias guardabosques	1.932.903	24.745	1,28%
7	Jóvenes rurales	484.254	29.700	6,13%
8	Jóvenes en acción	340.372	2.962	0,87%
9	Formación para población Desplazada	2.234.789	77.140	3,45%
10	Subsidio Económico para el adulto mayor	298.326	47	0,02%
11	Subsidio Integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención desplazados	1.932.903	1.367	0,07%
12	Titulación de Baldíos a nivel nacional	1.932.903	5.246	0,27%
13	Generación de Ingresos Vulnerables	1.932.903	12.949	0,67%
14	Red de Seguridad Alimentaria ReSA	1.932.903	121.004	6,26%
15	Formación complementaria	2.234.789	43.311	1,94%
16	Formación Titulada	2.234.789	6.517	0,29%
17	Oportunidades rurales Servicios técnicos	1.932.903	1.747	0,09%
18	Alianzas Productivas	1.932.903	750	0,04%
19	Subsidio de Vivienda Rural	1.932.903	28.467	1,47%
20	Servicio Público de Empleo	2.234.789	91.009	4,07%
21	Matrícula del Sector Oficial	865.784	579.582	66,94%
22	Subsidio a la Matrícula	2.234.789	3.841	0,17%
23	Incentivo	2.234.789	396	0,02%
24	Mujer Cabeza de Familia Microempresaria	1.932.903	2.048	0,11%
25	Hábitat y vivienda	1.932.903	4.071	0,21%
26	Proyectos Productivos ADAM	1.932.903	3.910	0,20%
27	Proyectos Productivos MIDAS	1.932.903	21.197	1,10%
28	Programas de Paz y Desarrollo	1.932.903	11.744	0,61%
29	Generación de Ingresos para Población Desplazada	1.932.903	18.832	0,97%
30	Laboratorios de Paz	1.932.903	6.344	0,33%
31	Conciliación en Derecho	1.932.903	3.160	0,16%
32	Registro para la localización de personas con discapacidad	3.153.362	64.960	2,06%
33	Registro de población Desplazada	3.153.362	346.577	10,99%
34	Matrícula Privada	865.784	21.637	2,50%
35	Iniciativas de inclusión social con enfoque psicosocial ISEP	3.153.362	408	0,01%
36	Desarraigados	3.153.362	250	0,01%
37	Primera Infancia	235.373	17.044	7,24%

No.	Nombre programa	Universo por edad	Personas JUNTOS atendidas	%
38	Educación Superior	1.932.903	9.078	0,47%
39	Materno Infantil	235.373	1.796	0,76%
40	Hogar Comunitario FAMI	15.730	7.174	45,61%
41	Medio Tiempo	235.373	733	0,31%
42	Múltiples tiempo completo	235.373	1.040	0,44%
43	Múltiple medio tiempo	235.373	79	0,03%
44	Grupales tiempo completo	235.373	3.784	1,61%
45	Grupal Medio tiempo	235.373	289	0,12%
46	Hogares Comunitarios de Bienestar Empresariales	235.373	107	0,05%
47	Hogares Comunitarios de Bienestar Empresariales	235.373	5.550	2,36%
48	Hogares Infantiles	235.373	6.119	2,60%
49	Lactantes y Preescolares	235.373	105	0,04%
50	Jardines Comunitarios	235.373	2	0,00%
51	Desayunos Infantiles Tipo I	235.373	63.673	27,05%
52	Recuperación Nutricional	235.373	8.005	3,40%
53	Clubes Juveniles y Prejuveniles	743.298	11.137	1,50%
54	Almuerzos	865.784	75.311	8,70%
55	Desayunos	865.784	185.984	21,48%
56	Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño	298.326	99.226	33,26%
57	Raciones alimentarias de emergencia	3.153.362	2.438	0,08%
58	Hogares sustitutos para niñez en situación de peligro o abandono	1.101.157	6	0,00%
59	Subsidios condicionados en Nutrición	300.349	94.331	2,99%
60	Atención en unidades móviles	3.153.362	1.825	0,06%
61	Fortalecimiento al componente pedagógico y la atención integral a la primera infancia	235.373	9.149	3,89%
62	Vivienda con Bienestar	3.153.362	21.933	0,70%
63	Leche para todos	235.373	5.616	2,39%
64	Tradicionales Empresariales tiempo completo	235.373	344	0,15%
65	Familiar Medio tiempo	235.373	17.444	7,41%
66	Familiar tiempo Completo	235.373	28.431	12,08%
67	Familiar Jornada Alterna	235.373	11	0,00%
	TOTAL ATENDIDOS		3.594.425352	

Fuente: Ministerio de la Protección Social, septiembre de 2010.

Con base en el Registro Único de Afiliados del Ministerio de la Protección Social a Agosto 2010, de las 3.153.362 personas acompañadas por la Red Juntos353, el 62% (1.955.664 personas) ha recibido algún programa de asistencia social.

Sólo 4 de los 67 programas, presentan niveles superiores al 30% de beneficiarios Juntos y la mitad de los programas focalizan la asignación de su oferta por debajo del 1%. Para calcular la focalización se estimaron los rangos de edad que le aplican a cada programa. Es posible que varios programas apunten a un mismo rango de edad.

352 Se refiere al número de servicios otorgados a la población Red Juntos. El número de personas únicas Juntos que fueron atendidas por programas de asistencia social es de 1.955.664.

353 Información de Acompañamiento Familiar Red Juntos con corte marzo 2010 cargado al RUAF.

Anexo IV.3: Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados.

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. No. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepe n dientes	
Identificación	1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada.	1.500.000	75,6%	1.134.028	100%	1.500.000	1			Registraduría Nacional del Estado Civil
	2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.	917.804	10,6%	96.917	100% (1)	917.804	1			Ministerio de Defensa
Ingresos y Trabajo	5. Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.	1.164.375	70,9%	824.982	(2)	(2)			1	"Locomotoras" y crecimiento económico

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. No. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepe n dientes	
	6. Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.	1.162.935	2,3%	26.748	24%	275.219		1		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, INCODER, Banca de las Oportunidades
	7. El hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.	1.150.899	2,3%	26.471	14%	162.281		1		Ministerio de Educación Nacional, SENA, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Acción Social y Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
Educación y Capacitación	8. Niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación	438.396	38,3%	167.755	100%	438.396		1		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar /Ministerio de Educación

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. No. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepe n dientes	
	inicial.									Nacional
	9. Menores en edad escolar (5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta 22 años), son atendidos por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.	929.591	77,6%	721.741	80%	743.673	1			Ministerio de Educación Nacional
	10. Adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) alfabetizados.	1.411.496	74,9%	1.057.069	80%	1.127.955	1			Ministerio de Educación Nacional
	12. Niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a	853.030	94,4%	805.003	98,6%	841.023		1		Ministerio de la Protección Social

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. No. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepe n dientes	
	actividades laborales.									

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total de familias que aplican por logro (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen con el logro	C. Número de familias que cumplen el logro	D. META nacional (%) de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Número de familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepen dientes	
Salud	13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud	1.500.000	74,4%	1.116.461	100%	1.500.000	1			Ministerio de la Protección Social
	16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente; entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP; con 6 años de edad tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP	415.763	47,5%	197.356	95%	394.975	1			Ministerio de la Protección Social
	17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, o reciben atención institucional del parto.	40.620	64%	25.807	90% (3) 95% (4)	- -	1			Ministerio de la Protección Social

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total de familias que aplican por logro (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen con el logro	C. Número de familias que cumplen el logro	D. META nacional (%) de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Número de familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepen dientes	
	20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.	378.693	29%	109.403	50% (5)	-		1		Ministerio de la Protección Social
					35% (6)	-				
Nutrición	23. Niños menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva	42.996	51,6%	22.205	100%	42.996	1			Ministerio de la Protección Social
Habitabilidad	24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.	1.500.000	61,2%	918.429	80%	1.204.190		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.	1.500.000	39,4%	591.000	53%	795.255		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	29. vivienda no tiene pisos de tierra.	1.500.000	67,0%	1.005.600	74%	1.107.541		1		MAVDT/MADR

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total de familias que aplican por logro (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen con el logro	C. Número de familias que cumplen el logro	D. META nacional (%) de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Número de familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepen dientes	
	32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.	1.500.000	20,0%	300.150	31%	457.719		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total de familias que aplican por logro (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen con el logro	C. Número de familias que cumplen el logro	D. META nacional (%) de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Número de familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepen dientes	
Dinámica Familiar	37. Familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.	516.837	36,8%	190.416	100%	516.837	1			Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Bancarización y Ahorro	42. Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero formal ó a través de grupos de ahorro y crédito.	221.981	47,6%	105.689	70%	155.386		1		Banca de las Oportunidades , Sector Privado

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS	A. Total de familias que aplican por logro (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen con el logro	C. Número de familias que cumplen el logro	D. META nacional (%) de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Número de familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc tas	Combi nadas	Indepen dientes	
Acceso a la Justicia	44. Familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos–MASC.	117.447	64,8%	76.091	69%	81.091	1			Ministerio del Interior y Justicia

- (1) Meta preliminar. Está en estudio presupuestal por parte del Ministerio de Defensa Nacional.
- (2) Pendiente el cálculo de la meta. Depende de micro simulaciones con respecto al crecimiento proyectado de la economía y a los resultados de las 5 locomotoras
- (3) Mujeres con 4 o más controles prenatales.
- (4) Porcentaje de atención institucional del parto.
- (5) Personas inscritas en el Registro de Discapacidad y declaran haber accedido a los servicios según las normas legales vigentes.
- (6) Personas que declaran haber accedido a ayudas técnicas.

El cálculo de las metas para cada logro está basado en el número de familias que aplican al logro (universo – columna A), según expansión a 1.500.000 familias³⁵⁴. Los universos son diferentes para cada uno de los logros. La línea base de Juntos muestra el nivel de cumplimiento de cada logro, en términos del número de familias de las que aplican (A), cumplen con el logro (columnas B en porcentajes y C en absolutos). A partir de esto y en trabajo conjunto con las entidades nacionales vinculadas a Juntos, se estimó el porcentaje de cumplimiento (meta) para cada uno de los logros para el cuatrienio (columnas D en porcentajes y E en absolutos).

Así mismo, las metas para los logros 6 y 7 (Generación de Ingresos) fueron calculadas bajo el supuesto de que una de cada tres familias intervenidas cumplirá los respectivos logros. Este supuesto atiende a la estimación preliminar del número promedio de intervenciones necesarias por familia. El cálculo de las metas de intervención se encuentra detallado en el Anexo IV.4, metas de cumplimiento de los logros de generación de Ingresos.

Por otra parte, dado que las metas de los logros básicos familiares están definidas a nivel nacional, en coordinación con las entidades nacionales, se está definiendo cómo se distribuirá el avance en las metas cuatrienales entre las seis áreas homogéneas. Para el caso de los logros cuya meta es llegar al 100% de las familias que aplican, la distribución será la misma de las necesidades.

El anexo IV.5 muestra la distribución de las “necesidades” de la Red, es decir, el total de familias que según la línea base de Juntos no cumplen con los logros.

³⁵⁴ Aunque faltan 200.000 familias por vincular a la Red Juntos, para efectos de las metas se expandieron los reportes de InfoJuntos sobre la meta final de vinculación de familias: 1.500.000.

Anexo IV.4: Metas de cumplimiento de Logros de Generación de Ingresos

Logro Básico Familiar 6

POBLACION JUNTOS ENTRE 10 Y 60 AÑOS EN FAMILIAS QUE NO CUMPLEN EL LOGRO 6																			
2 286.316																			
SIN TITULOS DE EDUCACION SUPERIOR																			
2.162.732																			
NO ESTAN ESTUDIANDO																			
1.503.177																			
META SERVICIOS (x familia)																			
PRIORIZACION USUARIOS EN CADA FAMILIA																			
NO SON OCUPADOS CON CERTIFICACION DE COMPETENCIAS O CON CAPACITACION DE 40h O MAS																			
NO SON OCUPADOS PROFESIONALES INDEPENDIENTES, EMPLEADOS DE EMPRESA PARTICULAR NI DEL GOBIERNO																			
SE SELECCIONA EL MENOR MIEMBRO EN EDAD DE TRABAJAR																			
745.413																			
MENORES DE EDAD				MAYORES DE EDAD												No trabajan por discapacidad			
53.386				De de 18 de 26 años						de 27 en adelante						11.900			
SIN BACHILLERATO				OCUPADOS						OCUPADOS						Programa de entrenamiento para			
50.911				83.013						241.317						233.167			
Educación básica y secundaria				PRONAJEP															
CON BACHILLERATO																			
2.475				122.630						208.908						29.668			
OCUPADOS		DESOCUPADOS		SIN BACHILLERATO		CON BACHILLERATO		SIN BACHILLERATO		CON BACHILLERATO		SIN BACHILLERATO		CON BACHILLERATO					
386		2.089		208.908		32.409		203.499		29.668		29.668		28.464					
URBANO		RURAL		CERT. COMP		SIN CERT. COMP		CERT. COMP		SIN CERT. COMP		CERT. COMP		SIN CERT. COMP					
1.483		606		3.125		205.783		2.732		200.767		1.204		28.464					
Formación Titulada		Apoyo a emprendimiento rural		URBANO		RURAL		URBANO		RURAL		URBANO		RURAL		Formación titulada			
		Intermediación laboral		2.390		735		1.999		733		1.006		198					
				Intermediación laboral		Apoyo a emprendimiento rural		Intermediación laboral		Apoyo a emprendimiento rural		Intermediación laboral		Apoyo a emprendimiento rural					
				Formación complementaria (rural o urbana) o certificación de competencias y/o reentrenamiento		Formación complementaria (rural o urbana) o certificación de competencias y/o reentrenamiento		Formación complementaria (rural o urbana) o certificación de competencias y/o reentrenamiento		Formación complementaria (rural o urbana) o certificación de competencias y/o reentrenamiento		Formación complementaria (rural o urbana) o certificación de competencias y/o reentrenamiento		Formación complementaria (rural o urbana) o certificación de competencias y/o reentrenamiento					
Grupos Étnicos	11.260	72	318	158	13.629	5.335	17.834	11.634	509	185	46.181	5.744	2.048	444	188	47.043	277	68	7.285
Desplazados	6.948	62	319	21	8.024	3.352	10.398	6.541	1.036	77	31.144	5.930	407	883	93	29.089	355	22	5.013
Discapacitados	4.365	7	39	23	3.046	793	5.576	1.711	294	91	20.101	1.575	400	246	94	23.042	77	16	1.717

OFERTA	META	% ETN	% PD	% Discap	ENTIDAD	Áreas homogéneas					
						Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazoniñoquia	Pacífico
Educación Básica y secundaria	50.911	22,12%	13,65%	8,57%	MEN	36%	31%	8%	18%	2%	5%
Formación complementaria (rural o urbana) y/o certificación de competencias y/o reentrenamiento	406.550	22,93%	14,82%	10,61%	SENA, MPS	37%	38%	6%	14%	1%	4%
Formación titulada	28.850	25,50%	17,59%	7,73%	SENA	29%	50%	4%	12%	1%	4%
Apoyo a emprendimiento rural	9.188	28,81%	6,75%	6,79%	INCODER, MADR, SENA, AS	28%	41%	4%	23%	0%	3%
Intermediación laboral	32.371	22,53%	26,33%	6,89%	SENA, MPS	34%	43%	6%	12%	1%	4%
Pronajep	205.643	23,55%	13,77%	5,41%	MPS	34%	40%	6%	16%	1%	4%
Programa de entrenamiento para población	11.900	MEN, MPS				43,4%	28,8%	7,0%	16,9%	0,9%	3,1%
TOTAL	745.413										

NOTA METODOLÓGICA

Con el ánimo de focalizar al segmento poblacional en edad de trabajar que enfrenta mayores barreras para alcanzar el logro 6, se utilizó la información de la Línea Base Familiar de InfoJuntos con corte al 15 de agosto de 2010. A partir de esta información se excluyó a las personas que cumplen el Logro, así como aquellas cuyas condiciones les son más favorables para alcanzar este Logro en el corto plazo.

Para identificar la población con mayores dificultades dentro de este grupo, sin disminuir el número de familias, se priorizó el miembro de cada familia con el menor stock de capacidades de acuerdo a sus condiciones de capacitación, situación laboral y edad. Con el núcleo poblacional prioritario definido, se inició la segmentación de la población para caracterizarla en conjuntos semejantes. Partiendo del grupo etario, se clasificó la población según sus condiciones hasta obtener grupos suficientemente homogéneos; de manera que dichos grupos presentaran necesidades similares para efectos de intervenciones en materia de Generación de Ingresos. Esta metodología, así como su impacto en el cumplimiento de logros, es de carácter preliminar.

Logro Básico Familiar 7

FAMILIAS JUNTOS QUE NO CUMPLEN EL LOGRO 7															
660.463															
NO HAN TENIDO ACCESO A CREDITO															
574.261															
SIN FINCA, LOTE, TERRENO O PEDAZO DE TIERRA PROPIA TOTALMENTE PAGADA / SIN VIVIENDA PROPIA TOTALMENTE PAGADA (HABITANTES ZONAS RURALES O URBANAS RESPECTIVAMENTE)															
407.431															
RURAL						URBANO									
204.300						203.131									
ACCESO A TIERRA				SIN ACCESO A TIERRA				PROPIETARIO DE LA VIVIENDA				NO ES PROPIETARIO DE LA VIVIENDA			
20.454				183.846				21.500				181.631			
TENENCIA FORMAL		TENENCIA INFORMAL		OCUPACIÓN AGROPECUARIA		OCUPACIÓN NO AGROPECUARIA		HA RECIBIDO AT		NO HA RECIBIDO AT		ACTIVIDAD PROD EN VIVIENDA O LOCAL		SIN ACTIVIDAD PROD. EN VIVIENDA O LOCAL	
11.787		8.667		27.812		156.034		1.107		20.393		18.584		163.047	
HA RECIBIDO AT		NO HA RECIBIDO AT		Subsidio tierras		ACTIVIDAD PROD EN VIVIENDA O LOCAL		SIN ACTIVIDAD PROD. EN VIVIENDA O LOCAL		Educación financiera		Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial		Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional	
428		11.359		Al menos la mitad de los integrantes realizan alguna actividad en campo, río o mar		20.786		135.248		Educación financiera		Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial		Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional	
Educación financiera		Asistencia técnica rural		Formalización de la tenencia de tierras		HA RECIBIDO AT		NO HA RECIBIDO AT		Educación financiera		Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento			
						694		20.092							
						Educación financiera		Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial							
Grupos Étnicos	129	3.516	3.279	6.004	183	5.930	39.475	315	5.075	149	3.809	35.286			
Desplazados	53	934	598	1.102	1.262	55	9.991	407	4.577	254	6.067	50.649			
Central	146	3.887	2.854	11.614	268	6.100	45.425	497	8.223	199	7.318	72.049			
Caribe	81	3.396	2.128	6.734	176	7.935	56.270	305	6.884	197	6.529	56.390			
Nororiental	27	499	389	1.633	77	1.918	6.573	79	1.694	24	1.278	10.077			
Sur	146	2.551	1.892	6.559	138	3.441	21.772	126	2.417	56	2.177	17.966			
Amazonioquia	1	84	97	191	7	285	1.127	29	357	17	315	2.372			
Pacífico	27	942	1.307	1.081	28	419	4.081	71	818	31	449	4.199			
OFERTA	META	% ETN	% PD	ENTIDAD	Áreas homogéneas										
					Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazonioquia	Pacífico					
Asistencia Técnica rural	11.359	30,95%	8,22%	MADR	34,22%	29,90%	4,39%	22,5%	0,7%	8,3%					
Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial	58.545	25,30%	18,27%	SENA, MICT, AS	36,96%	36,46%	8,35%	13,7%	1,6%	2,9%					
Subsidio tierras	27.812	21,59%	3,96%	INCODER	41,76%	24,21%	5,87%	23,6%	0,7%	3,9%					
Formalización de la tenencia de tierras	8.667	37,83%	6,90%	INCODER	32,93%	24,55%	4,49%	21,8%	1,1%	15,1%					
Educación financiera	2.753	28,19%	71,78%	BdO, AS, Finagro	40,32%	27,57%	7,52%	16,9%	2,0%	5,7%					
Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional	298.295	25,06%	20,33%	AS y DNP	39,38%	37,77%	5,58%	13,3%	1,2%	2,8%					
TOTAL	407.431														

NOTA METODOLÓGICA: Con la misma metodología del Logro 6, del total de familias en la línea Base Familiar se excluyeron aquellas que cumplen con el logro 7, así como aquellas que están en una situación favorable para alcanzar este Logro. Para la caracterización se depuró el conjunto de familias en diferentes grupos, de acuerdo a las diferentes condiciones necesarias para el cumplimiento del Logro. Esta metodología, así como su impacto en el cumplimiento de logros, es de carácter preliminar.

Anexo IV.5: Estado de Línea Base Familiar por áreas homogéneas.

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacífico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
Identificación	1. Documentos de identificación	1.500.000	365.972	24,40%	564.042	104.210	18,48%	553.508	183.103	33,08%	93.731	17.336	18,50%	218.627	36.366	16,63%	17.368	4.054	23,34%	52.724	20.902	39,64%
	2. Libreta militar	917.804	820.887	89,40%	320.531	277.735	86,65%	361.302	341.375	94,48%	58.125	49.302	84,82%	135.224	112.697	83,34%	10.408	9.247	88,84%	32.214	30.532	94,78%
	3. Información de SISBEN	1.500.000	1.403.774	93,60%	564.042	522.249	92,59%	553.508	520.559	94,05%	93.731	86.879	92,69%	218.627	207.782	95,04%	17.368	16.590	95,52%	52.724	49.714	94,29%
Ingresos Y Trabajo	4. Sustento de adultos mayores	310.868	214.642	69,00%	126.718	84.925	67,02%	105.504	72.555	68,77%	18.479	11.628	62,92%	47.361	36.516	77,10%	2.152	1.374	63,85%	10.655	7.644	71,75%
	5. Ocupación o sustento (mayores de 15 años)	1.164.375	339.394	29,10%	435.959	113.362	26,00%	429.315	137.638	32,06%	74.552	17.515	23,49%	168.349	50.835	30,20%	14.441	4.262	29,51%	41.757	15.782	37,79%
	6. Capacidades personales para la empleabilidad	1.162.935	1.136.187	97,70%	435.204	425.624	97,80%	428.946	419.535	97,81%	74.498	72.623	97,48%	168.121	164.302	97,73%	14.440	13.990	96,89%	41.727	40.056	96,00%
	7. Activos del hogar para desarrollar actividad productiva	1.150.899	1.124.428	97,70%	429.222	419.642	97,77%	425.103	415.692	97,79%	73.480	71.605	97,45%	167.539	163.720	97,72%	14.164	13.715	96,83%	41.390	39.720	95,96%
Educación y Capacitación	8. Atención Integral a niños	438.396	270.641	61,70%	152.085	100.478	66,07%	171.922	96.025	55,85%	28.867	21.844	75,67%	62.670	38.560	61,53%	6.272	4.835	77,09%	16.580	8.899	53,67%
	9. Vinculación de niños al sistema educativo	929.591	207.850	22,40%	332.991	78.375	23,54%	355.480	64.461	18,13%	60.625	16.205	26,73%	131.519	36.595	27,82%	12.884	3.212	24,93%	36.092	9.002	24,94%
	10. Alfabetización de adultos	1.411.496	354.426	25,10%	523.658	106.692	20,37%	527.263	164.801	31,26%	88.706	22.153	24,97%	205.547	40.768	19,83%	16.856	3.574	21,20%	49.466	16.437	33,23%
	11. Educación superior o formación para el trabajo	539.570	358.717	66,50%	186.707	123.036	65,90%	230.709	156.844	67,98%	29.952	18.412	61,47%	69.738	46.477	66,64%	4.826	2.738	56,74%	17.639	11.210	63,56%
	12. Trabajo infantil	853.030	48.028	5,60%	304.430	17.123	5,62%	327.919	12.839	3,92%	55.885	4.460	7,98%	119.958	10.002	8,34%	11.985	881	7,35%	32.853	2.722	8,29%
Salud	13. Afiliación en salud	1.500.000	383.539	25,60%	564.042	105.428	18,69%	553.508	186.525	33,70%	93.731	22.632	24,15%	218.627	47.778	21,85%	17.368	3.349	19,28%	52.724	17.829	33,81%
	14. Acceso a promoción en Salud	1.500.000	475.346	31,70%	564.042	165.682	29,37%	553.508	192.189	34,72%	93.731	28.524	30,43%	218.627	59.356	27,15%	17.368	4.447	25,61%	52.724	25.148	47,70%
	15. Conocimiento de métodos de planificación	1.499.327	482.710	32,20%	563.784	184.704	32,76%	553.219	161.696	29,23%	93.708	29.223	31,18%	218.548	82.252	37,64%	17.363	4.497	25,90%	52.703	20.338	38,59%
	16. Vacunación de niños	415.763	218.407	52,50%	143.730	66.936	46,57%	163.749	99.615	60,83%	27.382	12.684	46,30%	59.048	24.368	41,27%	5.992	3.105	51,83%	15.862	11.698	73,75%
	17. Atención de mujeres gestantes	40.620	14.814	36,50%	14.253	4.711	33,05%	16.129	6.370	39,49%	2.642	1.029	39,00%	5.507	1.707	31,00%	636	295	46,33%	1.453	701	48,23%
	18. Detección temprana de alteraciones de crecimiento	749.970	254.383	33,90%	263.181	83.199	31,61%	292.155	109.725	37,56%	48.889	17.141	35,10%	106.916	25.354	23,71%	10.661	4.458	41,82%	28.168	14.506	51,50%
	19. Prevención de cáncer de cuello uterino y mama	1.268.684	954.791	75,30%	470.483	326.711	69,44%	474.593	369.000	77,75%	80.317	63.553	79,10%	183.235	145.539	79,43%	15.057	11.959	79,43%	44.998	38.028	84,51%

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacífico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
Nutrición	20. Rehabilitación y ayudas técnicas de discapacitados	378.693	269.290	71,10%	163.646	108.709	66,43%	110.712	81.807	73,89%	24.789	18.074	72,90%	63.566	48.221	75,86%	4.123	3.002	72,81%	11.856	9.477	79,93%
	21. Hábitos para la alimentación	1.500.000	938.527	62,60%	564.042	276.709	49,06%	553.508	450.715	81,43%	93.731	62.308	66,50%	218.627	100.762	46,09%	17.368	11.312	65,13%	52.724	36.722	69,65%
	22. Consumo de alimentos variados y de manera saludable	1.499.992	1.496.703	99,80%	564.037	562.858	99,79%	553.506	551.907	99,71%	93.729	93.575	99,80%	218.627	218.450	99,92%	17.368	17.334	99,81%	52.724	52.579	99,73%
	23. Lactancia materna exclusiva	42.996	20.791	48,40%	14.962	6.377	42,62%	17.138	10.389	60,62%	2.756	1.160	42,10%	6.087	2.021	33,21%	580	246	42,50%	1.474	598	40,55%
Habitabilidad	24. Agua potable	1.500.000	581.571	38,80%	564.042	169.646	30,08%	553.508	255.336	46,10%	93.731	27.573	29,40%	218.627	85.117	38,93%	17.368	7.208	41,50%	52.724	36.690	69,59%
	25. Manejo de basuras	1.500.000	427.606	28,50%	564.042	87.628	15,54%	553.508	239.606	43,30%	93.731	20.138	21,50%	218.627	51.484	23,55%	17.368	3.953	22,76%	52.724	24.797	47,03%
	26. Sistema de energía convencional o alternativa	1.500.000	197.741	13,20%	564.042	60.082	10,65%	553.508	68.770	12,40%	93.731	15.123	16,10%	218.627	32.111	14,69%	17.368	5.700	32,82%	52.724	15.956	30,26%
	27. Espacios diferenciados en la vivienda	1.500.000	628.994	41,90%	564.042	193.124	34,24%	553.508	292.250	52,80%	93.731	29.662	31,60%	218.627	86.557	39,59%	17.368	5.968	34,36%	52.724	21.433	40,65%
	28. Hacinamiento	1.500.000	909.000	60,60%	564.042	311.107	55,20%	553.508	369.129	66,70%	93.731	59.004	63,00%	218.627	130.092	59,50%	17.368	10.231	58,90%	52.724	28.532	54,10%
	29. Pisos de la vivienda	1.500.000	494.400	32,96%	564.042	118.990	21,10%	553.508	255.084	46,10%	93.731	29.935	31,90%	218.627	74.849	34,20%	17.368	5.794	33,40%	52.724	11.032	20,90%
	30. Implementos para dormir y alimentarse	1.500.000	686.573	45,80%	564.042	238.816	42,30%	553.508	266.313	48,10%	93.731	42.571	45,40%	218.627	103.212	47,20%	17.368	8.767	50,50%	52.724	26.895	51,00%
	31. Sistema de comunicaciones	1.500.000	721.292	48,10%	564.042	312.078	55,30%	553.508	225.544	40,70%	93.731	49.933	53,30%	218.627	98.106	44,90%	17.368	7.333	42,20%	52.724	28.298	53,70%
	32. Materiales adecuados de la vivienda	1.500.000	1.199.850	77,99%	564.042	423.055	75,00%	553.508	451.063	81,50%	93.731	80.865	86,30%	218.627	181.227	82,90%	17.368	17.044	98,10%	52.724	48.314	91,60%
	33. Iluminación, ventilación natural y privacidad	1.500.000	1.179.532	78,60%	564.042	417.601	74,00%	553.508	452.313	81,70%	93.731	75.306	80,30%	218.627	172.913	79,10%	17.368	14.421	83,00%	52.724	46.979	89,10%
Dinámica Familiar	34. Seguimiento al Plan Familiar	1.500.000	1.500.000	100,00%	564.042	564.042	100,00%	553.508	553.508	100,00%	93.731	93.731	100,00%	218.627	218.627	100,00%	17.368	17.368	100,00%	52.724	52.724	100,00%
	35. Atención víctimas de violencia intrafamiliar y sexual	1.500.000	1.228.677	81,90%	564.042	453.845	80,50%	553.508	461.494	83,40%	93.731	75.413	80,50%	218.627	177.580	81,20%	17.368	13.746	79,10%	52.724	46.601	88,40%
	36. Participación comunitaria	1.499.691	926.769	61,80%	563.932	360.246	63,90%	553.358	377.298	68,20%	93.723	52.040	55,50%	218.595	98.697	45,20%	17.365	8.999	51,80%	52.718	29.298	55,60%
	37. Pautas de crianza humanizada	516.837	326.421	63,20%	179.847	114.396	63,60%	202.313	122.530	60,60%	33.912	23.229	68,50%	73.871	46.409	62,80%	7.369	5.538	75,10%	19.526	14.319	73,30%
	38. Normas de convivencia familiar y resolución de conflictos	1.500.000	1.076.383	71,80%	564.042	404.036	71,60%	553.508	403.129	72,80%	93.731	65.344	69,70%	218.627	154.071	70,50%	17.368	12.792	73,70%	52.724	37.012	70,20%
Bancanización y Ahorro	39. Cuidado de la persona en situación de discapacidad	391.364	248.291	63,40%	168.850	110.120	65,20%	114.633	78.338	68,30%	25.505	14.627	57,30%	65.860	35.285	53,60%	4.276	2.403	56,20%	12.240	7.519	61,40%
	40. Ahorro de la familia	1.500.000	1.431.982	95,50%	564.042	534.771	94,80%	553.508	531.728	96,10%	93.731	88.683	94,60%	218.627	210.194	96,10%	17.368	16.328	94,00%	52.724	50.279	95,40%
	41. Conocimiento de servicios financieros	1.500.000	113.607	7,60%	564.042	37.023	6,60%	553.508	55.443	10,00%	93.731	5.304	5,70%	218.627	11.531	5,30%	17.368	1.150	6,60%	52.724	3.155	6,00%
	42. Crédito (mecanismos formales o grupos de ahorro y crédito)	221.981	116.292	52,40%	84.344	37.481	44,40%	79.869	55.374	69,30%	13.628	5.776	42,40%	37.796	14.126	37,40%	1.920	1.098	57,20%	4.423	2.437	55,10%

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacifico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
Acceso a la Justicia	43. Conocimiento de mecanismos de resolución de conflictos	1.497.722	1.175.653	78,50%	563.204	433.128	76,90%	552.604	424.387	76,80%	93.613	75.111	80,20%	218.316	186.467	85,40%	17.360	13.541	78,00%	52.625	43.020	81,70%
	44. Atención de operadores de justicia	117.447	41.356	35,20%	58.792	21.714	36,90%	26.551	8.110	30,50%	8.835	3.236	36,60%	18.782	6.842	36,40%	1.910	722	37,80%	2.577	733	28,40%
	45. Acompañamiento a familia en situación de desplazamiento	329.636	0	0,00%	116.774	0	0,00%	120.578	0	0,00%	20.538	0	0,00%	49.492	0	0,00%	8.000	0	0,00%	14.255	0	0,00%

Fuente: Infojuntos, Septiembre de 2010

2. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos

a) Diagnóstico

La promoción de la empleabilidad, el fomento al emprendimiento y la generación de ingresos, son algunas de las estrategias principales para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, la promoción social y la superación intertemporal de la pobreza. La consecución de estos logros, sin embargo, depende de la interacción de múltiples actores con diferentes propósitos, lo que le imprime un alto grado de complejidad a esta tarea.

Es así como, la política macroeconómica y fiscal definen el escenario base donde se desarrolla el mercado de trabajo, mientras la política productiva determina las necesidades de mano de obra, tanto en cantidad como en competencias laborales que deben tener los trabajadores. Adicionalmente, al momento de definir la vocación productiva y los sectores competitivos, se determinan también las líneas de acción donde deben enfocarse los esfuerzos en emprendimiento e innovación.

Por el lado de la demanda, la dinámica demográfica del país determina la cantidad de personas que pueden estar potencialmente activas en el mercado de trabajo y por ende, los periodos en el que el país puede ser más productivo. También, la formación de capital humano y la adquisición de competencias laborales nos dirá que tan preparada está la población que participa en el mercado de trabajo. Por último, el sistema de protección social le provee a los individuos las herramientas necesarias para manejar los riesgos dentro y fuera del mercado laboral.

Finalmente, las políticas del mercado de trabajo actúan como dinamizadores de los procesos de movilidad de los individuos en el mercado e inclusive, como garantes de la estabilidad de los ingresos al estar fuera del mismo. Así, estas políticas sirven para facilitar los procesos de inserción de la población al mercado laboral y al sector productivo.

Sin embargo, el actual diseño institucional del mercado de trabajo del país, tiene un conjunto de problemas estructurales que es necesario resolver. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las entidades, que con sus acciones, directa o indirectamente, influyen en el funcionamiento del mercado de trabajo. Más aún, no hay un adecuado seguimiento de estas intervenciones y su impacto, entre otros, en la calidad del empleo y la demanda por recurso humano.

Así, el Ministerio de la Protección Social (MPS), que en la actualidad es el coordinador de la política laboral, ha enfocado su trabajo en la promoción de relaciones laborales, sin fortalecer las actividades de promoción del trabajo y el empleo, la generación de ingresos y la regulación del mercado de trabajo para estos propósitos. En línea con lo anterior, la estructura del MPS, y en particular los Viceministerios Técnico y de Relaciones Laborales, no están adecuadas a las funciones que les ha otorgado la Ley; en tanto la inversión y la coordinación de las políticas y programas que contribuyan a dinamizar o estabilizar el mercado de trabajo de manera pertinente y focalizada en épocas de crisis, ha sido limitada. Adicionalmente, la participación del sector privado en la definición de esta política ha sido reducido y, en el mejor de los casos, desarticulado. Lo anterior conlleva a dispersión y duplicidad de acciones e intervenciones con mínimo impacto en la población.

En esta línea, los instrumentos actuales de seguimiento al mercado laboral (entre otros, los observatorios de mercado de trabajo y el seguimiento a indicadores líderes para monitorear crisis económicas), así como los instrumentos de protección al cesante que se han puesto en marcha (servicios de intermediación laboral, capacitación laboral, políticas activas de empleo y alternativas de seguro de desempleo), podrían permitir identificar estas debilidades institucionales de la política, las necesidades de recurso humano que está demandando el mercado y focalizar apropiadamente elementos contracíclicos de intervención. Sin embargo, el potencial de estos instrumentos depende en gran medida de su fortalecimiento, consolidación, articulación, coordinación y uso efectivo por parte de las instancias coordinadoras de la política laboral del país.

Los avances institucionales, operativos y de gestión propuestos para el desarrollo de una política de empleo y de mercado de trabajo, deben tener como objetivo el impacto positivo y sostenido en las principales variables del mercado laboral. Así, se debe reducir la tasa de desempleo (ubicada para el año 2009 en un 12% de la Población Económicamente Activa, lo que equivale a 2.513.468 personas) a niveles de un sólo dígito, mediante la generación de empleos formales y de calidad y la reducción de los niveles de informalidad laboral³⁵⁵. Lo anterior debe estar acompañado de un aumento de la tasa de ocupación, impulsada principalmente por la generación de empleos productivos, manteniendo los niveles de participación actuales. Estas medidas deben propender por la equidad regional y poblacional y la reducción del trabajo infantil.

En términos de política de emprendimiento, con la expedición de la Ley de fomento a la cultura del emprendimiento en el año 2006 (Ley 1014) el Gobierno reconoció la necesidad de impulsar iniciativas de articulación institucional, de educación y de financiación para el emprendimiento. Esta Ley estableció la creación de redes para el emprendimiento a nivel nacional y regional, cuyo objetivo es avanzar en la articulación institucional proponiendo directrices de política, formulando planes estratégicos y desarrollando acciones público - privadas para el fomento del emprendimiento.

Así, en 2009 se creó la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) en la cual se elaboró el documento “Política de Emprendimiento” en donde se plantean cinco objetivos estratégicos para el fomento del emprendimiento: i) promover la articulación institucional, ii) facilitar la formalización de la actividad empresarial, iii) desarrollar nuevos instrumentos de financiación, iv) fortalecer la industria de soporte no financiero para el emprendimiento, y v) fomentar emprendimientos que incorporen ciencia, tecnología e innovación. El desarrollo de estos objetivos ha sido limitado debido a que no existe una institucionalidad que vincule y coordine los planes de acción con las funciones de las entidades del orden nacional que hacen parte de la RNE.

En desarrollo de la Ley en los dos últimos años se han registrado 31 Redes Regionales de Emprendimiento (RRE) y se han formulado 19 Planes Estratégicos de Emprendimiento Regional (PEER). La elaboración de estos planes fue realizada de manera paralela a los Planes Regionales de Competitividad (PRC) lo que ha planteado duplicidades de actividades a nivel regional en cuanto al diseño de programas, instrumentos y coordinación de la infraestructura de soporte para el emprendimiento.

En conclusión, los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo deben ser revisados y vinculados con los avances que se están realizando en el diseño de la política

³⁵⁵ Las estrategias para fomentar la formalización laboral están contenidas en el capítulo II. A. 1. a. Políticas para fomentar la formalización laboral y empresarial_05-11-2010

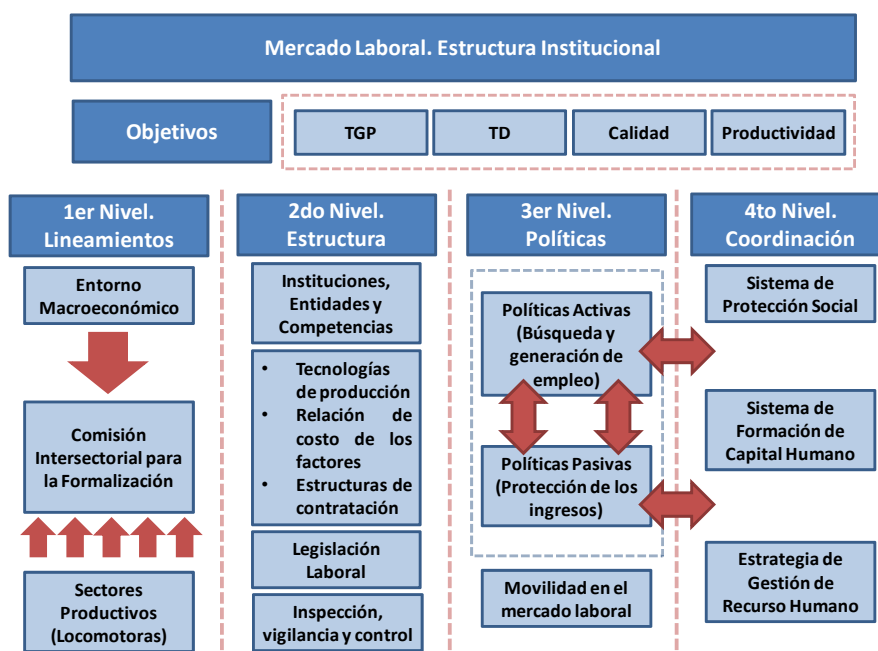
de emprendimiento, especialmente con los que se están realizando a nivel regional a través de los PEER y los PRC. De este modo, en esta sección se busca establecer los lineamientos para vincular los programas de emprendimiento orientados al autoempleo con la política de emprendimiento de forma tal que se reduzca la mortalidad empresarial en las etapas tempranas de este tipo de emprendimientos. Para ello será necesario enfocarse en dos aspectos claves: mejorar las condiciones del entorno y el financiamiento de las nuevas empresas.

b) Líneas Estratégicas.

1. Institucionalidad del mercado de trabajo.

En el cuatrenio, el Gobierno nacional buscará garantizar la eficiente administración de la estructura del mercado de trabajo y sus instituciones, el efectivo impacto de las cinco locomotoras en la promoción de la formalización laboral y empresarial, la generación de empleo, y el aumento de la competitividad. Así mismo, definirá adecuadamente los roles y responsabilidades de sus participantes y sus interrelaciones, de tal forma se modernicen de acuerdo a las demandas que acarrea la inserción del país en la economía internacional.

Figura IV-11. Institucionalidad del Mercado de Trabajo



Como se ilustra en el gráfico No. 1.1., la institucionalidad del mercado de trabajo, bajo el liderazgo del MPS o de quien haga sus veces, se enfocará en al menos cuatro dimensiones conectadas entre sí: (i) definición de lineamientos y apuestas productivas, (ii) estructura del mercado de trabajo, (iii) políticas del mercado de trabajo y (iv) coordinación con otros sistemas. Estas dimensiones responden a problemáticas no resueltas del mercado de trabajo, que ya han sido abordadas individualmente en otros capítulos del Plan de Desarrollo. Estas dimensiones permitirán articular y administrar los objetivos de la política de empleo, en cuanto a Tasa Global de Participación (TGP), Tasa de de Desempleo (TD), calidad del empleo y productividad.

La estructura institucional deberá propender por la adecuada flexibilidad del mercado de trabajo. En el primer nivel se define la política de empleo del país, así como el logro en sus principales indicadores. En segundo nivel concentra la estructura regulatoria del mercado de trabajo, en donde se definen la institucionalidad, los actores y sus competencias en el mercado. En el tercer nivel se desarrollan las políticas de mercado de trabajo, cuya intensidad y campo de acción dependerá de las características de la población atendida y que tendrá como objetivo promover que los individuos permanezcan en el mercado, bien sea trabajando o buscando empleos de alta calidad. Finalmente, el último nivel concentra las acciones de protección, seguridad y formación para el trabajador, de tal forma que obedezca las necesidades del mercado de trabajo y que promueva las herramientas necesarias para que los trabajadores manejen el riesgo.

Bajo esta estructura, la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), referida en el capítulo de *Políticas para fomentar la Formalización Laboral y Empresarial*, tendrá además funciones de definición y articulación de necesidades en materia de empleo. De manera adicional, las instituciones públicas que tengan injerencia sobre el mercado laboral, deberán realizar el seguimiento al empleo que generen, en cuanto a cantidad y calidad, así como a las necesidades de recurso humano, bajo el enfoque de competencias que requieran los sectores a cargo (tanto en el sector productivo como en el empleo público).

A nivel de la instancia que dirige la política de empleo (el MPS o quien haga sus veces), se ampliarán y fortalecerán las funciones de coordinación de la política, sus responsabilidades sobre la orientación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, así como la articulación con las políticas de emprendimiento y generación de ingresos. Del mismo modo, se configurarán líneas integrales y estratégicas para el desarrollo de la legislación laboral y de protección social que la estrategia productiva, de competitividad y desarrollo necesitan; y se promoverán las relaciones laborales bajo un enfoque de estabilidad del empleo mediante pactos entre el sector productivo y los trabajadores más allá de los aspectos estrictamente salariales. De esta manera, la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo (IVC) se orientará a la garantía de dichos acuerdos y los que la legislación reconozca. En consecuencia, se deberán fortalecer los vínculos entre el sector privado y la fuerza trabajadora para que participen de manera más activa e integral en la política laboral del país.

El MPS (o quien haga sus veces) deberá avanzar en un diseño institucional que permita la articulación de funciones de las entidades encargadas de las políticas de mercado de trabajo, en la cual se delimiten las funciones de coordinación, administración y gestión, seguimiento y evaluación de la política.

2. Estructuras regionales de gestión para el empleo.

La baja articulación de las políticas activas de mercado de trabajo nacionales con las territoriales, la ausencia en municipios del país de servicios de empleo esenciales y la falta de corresponsabilidad en la gestión para el empleo en algunos de ellos, tienen efectos negativos en la reducción del desempleo friccional del país, en la velocidad de respuesta ante eventos de crisis y en la transformación de las competencias laborales de la población. Es por ello que el MPS coordinará y fomentará dicha articulación con los departamentos y municipios del país, así como el diseño de esquemas de corresponsabilidad en la administración y gestión de los diferentes servicios de empleo a nivel local, con el apoyo y adecuada coordinación de la Cooperación Internacional sobre estos fines y objetivos del país.

3. Acompañamiento

El Gobierno nacional implementará acciones para la adecuada interrelación y complementariedad del Sistema de Intermediación Laboral con los Sistemas de Protección al Cesante, Formación de Capital Humano y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (EGERH), procurando garantizar la adecuada movilidad de la fuerza laboral, optimizando la búsqueda de empleo y promoviendo el entrenamiento y reentrenamiento.

Se deberá garantizar que las agencias encargadas de la intermediación laboral en el país, proporcionen adecuados servicios de aprestamiento a la población, que contribuyan, entre otros, a la búsqueda efectiva de empleos, mejoramiento del perfil ocupacional y orientación profesional.

Así, el MPS deberá definir los esquemas de acompañamiento que deben ser provistos a las personas que participan en el mercado de trabajo y, de manera particular, a los que se encuentran en búsqueda de empleo. Estos esquemas deben reconocer las características de los individuos en cuanto a nivel de competencias adquiridas, experiencia en el mercado de trabajo y estado de vulnerabilidad entre otros factores, lo que implica que existan diferentes niveles de intervención.

Finalmente, y de acuerdo a lo definido en los esquemas de acompañamiento, el MPS deberá propender por la adecuada coordinación de las entidades públicas y privadas y organismos de cooperación. Dado que las diferentes políticas del mercado de trabajo tendrán pilares contributivos y subsidiados, el MPS deberá incluir dentro de éstos mecanismos de focalización y promoción de los individuos, procurando la sostenibilidad de las políticas.

4. Sistemas de Información

El Ministerio de la Protección Social (o quien haga sus veces) será la entidad responsable del seguimiento a las políticas implementadas en materia laboral. En este sentido, y en línea con el trabajo realizado en la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), deberá reportar de manera periódica los avances en los principales indicadores del mercado laboral, así como del impacto en términos de empleo y formalización de las políticas y programas que se desarrollen.

En el ámbito local se fortalecerán los observatorios de mercado de trabajo de tal forma que se conviertan en instancias técnicas de análisis, seguimiento y estudio de mercado de trabajo. Particularmente, deben realizar el seguimiento a los programas y proyectos de generación de empleo e ingresos de tal forma que incidan en los planes de desarrollo económico y de empleos locales y regionales.

Se avanzará en la consolidación de sistemas de información que permitan un mejor entendimiento del mercado laboral colombiano. Estos sistemas de información deben contribuir en la construcción de un historial de las empresas y sus contrataciones, la promoción del cumplimiento de la legislación laboral y la libertad de asociación de los trabajadores, en la identificación del impacto de las crisis económicas y/o financieras (mundiales o locales) sobre las variables de mercado para actuar oportunamente, y principalmente, al diseño de la política laboral y del trabajo.

5. Ampliación de la oferta de microcrédito a nivel nacional

Con el objetivo de apoyar la creación de empresas sostenibles y la consolidación de empresas en etapa temprana que favorezcan la generación de ingresos, de manera independiente, se implementarán dos programas que permitan la vinculación de asistencia técnica y el acceso a recursos financieros en la creación y consolidación de iniciativas empresariales:

Establecer un programa de asistencia técnica y microcrédito. El Gobierno nacional (según lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1328 de 2009³⁵⁶) establecerá un programa liderado por Bancóldex que contenga un componente de asistencia técnica y un componente de microcrédito a través de la creación de una línea de redescuento para operaciones.

Recursos de cooperación internacional para el emprendimiento. Canalizar recursos de cooperación internacional a través de un banco de proyectos liderado por Acción Social para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos. Esto con el objeto de articular la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación y puesta en marcha de iniciativas empresariales motivadas por necesidad.

6. Estrategia de Alianzas Público-Privadas (APPs) para la inclusión del sector privado en los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo

Las alianzas público-privadas son estrategias de articulación que vinculan activamente las obras sociales y de responsabilidad social empresarial que realiza el sector privado con los esfuerzos del gobierno para responder a las prioridades y estrategias de desarrollo del País. Este enfoque va más allá de intervenciones meramente filantrópicas involucrando al sector privado en iniciativas de desarrollo sostenible e incluyente. Estas estrategias permiten entre otros, mejorar la eficacia e impacto de los recursos privados y el desarrollo de capacidades en la población. Con el objetivo de potencializar las ya existentes y promover la conformación de nuevas APPs se propone: a) desarrollar herramientas y mecanismos para el establecimiento de APPs en diferentes sectores de la economía, especialmente aquellos en los que presentan altas tasas de desempleo; b) crear mecanismos para el intercambio de información entre el sector público y privado para focalizar la inversión; c) consolidar una instancia de coordinación y articulación de las APPs y d) constituir un Observatorio de Mercados Inclusivos que le permita al gobierno, en conjunto con el sector privado y la cooperación internacional, articular iniciativas, hacer seguimiento y generar aprendizajes en materia de negocios y mercados inclusivos (urbanos y rurales).

Metas

Empleabilidad, Emprendimiento y Generación de Ingresos		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Tasa de Desempleo. Total Nacional (%)	12%	8.9%
Brecha de desempleo. Total 24 ciudades (Ciudad con mayor desempleo/Ciudad con menor desempleo)	2.19	1.7
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21.6%	17.5%

356 "Línea de redescuento para microcrédito. El Gobierno Nacional creará una línea de crédito de redescuento para operaciones de microcrédito, con las condiciones y características propias del sector al que se dirige, y a través de la entidad financiera que se estime conveniente"

3. Política para la población desplazada

El delito de desplazamiento forzado ha ocasionado la vulneración de derechos humanos de millones de colombianos y ha hecho que la mayoría de estas personas, que han sido obligadas a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas y sociales, hayan enfrentado pérdidas personales, sociales y económicas, lo que les dificulta el acceso a activos, a redes sociales, mercados formales y capital humano, obstaculizando el disfrute de unas condiciones mínimas de vida digna a la que tienen derecho. Por lo anterior, el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral de la población desplazada (PD). De igual manera, teniendo en cuenta la condición de víctimas de esta población, el Estado debe repararlas integralmente en el marco de la Justicia Transicional³⁵⁷.

En este capítulo se contemplan las acciones específicas dirigidas a la PD que están enfocadas a contrarrestar los efectos de la problemática del desplazamiento, concentrándose en la búsqueda del Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la PD con un énfasis especial en aquellos que facilitan su restablecimiento social y económico en un entorno de integración comunitaria. Los aspectos generales que orientan este capítulo son: i) la política pública del Estado dirigida al GED de la PD (a excepción de la destinada a garantizar el derecho de Subsistencia Mínima) tiene un efecto reparador³⁵⁸ o es reparadora en sí misma³⁵⁹, ii) la medición de esta Política se hace mediante Indicadores que miden el Goce Efectivo de los Derechos (IGED); iii) se trata de una Política de Estado, que implica la articulación y sumatoria de esfuerzos de todos sus actores para garantizar el GED. La participación activa de la PD, la Sociedad Civil y el Sector Privado son fundamentales en la búsqueda de soluciones, para lo cual se involucrarán en las distintas acciones y iv) el objetivo principal de la Política es que la PD supere la situación de desplazamiento (cesación).

a) Diagnóstico

1. Características Generales: a la fecha más de 3.486.305 de personas han sido víctimas de este delito³⁶⁰, cuya dinámica alcanzó su pico más alto en el 2002, como lo muestra la figura 3.d.v.1. Cabe resaltar que las áreas homogéneas que registran el mayor número de personas expulsadas por municipio (datos acumulados a 2010) son: Caribe (35%), Central (27%), Pacífico (13%), Sur (12%), Amazorinoquía (6%) y Nororiental (6%).

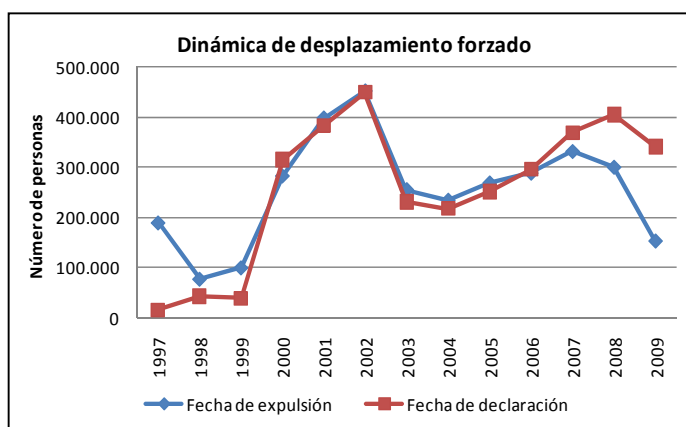
357 Capítulo 3.V. Seguridad, Justicia y Derechos Humanos.

358 Son los componentes adicionales a la oferta y servicios sociales que el Estado brinda a todos los ciudadanos sin distinción. (acceso preferente, montos y acciones adicionales en consideración a su situación de víctimas). Lo anterior de acuerdo con las características de cada programa.

359 Política de Restitución de Tierras

³⁶⁰ Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La fecha de corte para los datos señalados es 31 de julio de 2010.

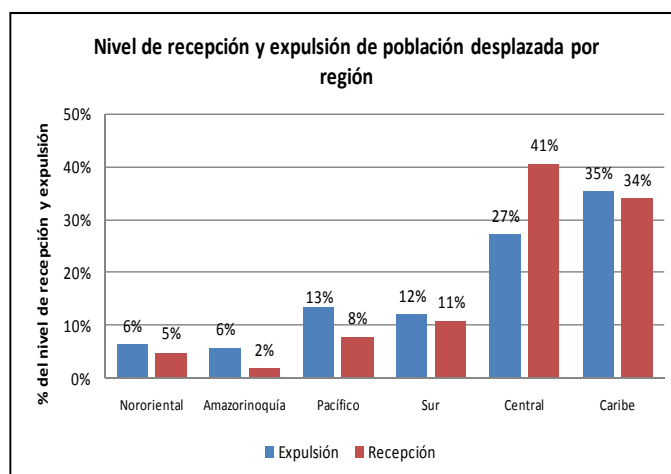
Figura IV-12



Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

En cuanto al nivel de recepción de PD, las que presentan el mayor número de personas recibidas son en su orden, Central (42%), Caribe (35%), Sur (11%), Pacífico (8%), Nororiental (5%) y Amazorinoquía (2%). Lo anterior se observa en la figura 3.d.V.2.

Figura IV-13



Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

La tabla 3.d.V.1 presenta los principales municipios receptores de PD. Al analizar las concentraciones de población según la expulsión y recepción respecto a la población total de cada municipio (Índices de Presión e Intensidad³⁶¹), se encuentra que: en la primera existe un alto nivel de presión sobre algunas áreas homogéneas como la Pacífica, Caribe y Sur; y en la segunda, en algunos casos el nivel de salida es mayor a la población total de los municipios (Ver anexo 1, mapas 1 y 2).

³⁶¹ *Índice de Presión*: Calcula el porcentaje de PD recepcionada en un municipio frente al total de población del municipio. *Índice de Intensidad*: Mide porcentualmente el número de PD expulsados de un municipio en relación con la población total del municipio (Las cifras utilizadas para la medición son las arrojadas por el Censo 2005 con proyección 2010).

Tabla IV.6. Principales Municipios Receptores

Municipio receptor	No. de personas	Región
Bogotá, D.C.	287.242	1. Central
Medellín (Antioquia)	182.997	1. Central
Santa Marta (Magdalena)	137.404	2. Caribe
Sincelejo (Sucre)	86.864	2. Caribe
Cali (Valle)	73.518	1. Central
Buenaventura (Valle)	72.631	6. Pacífico
Valledupar (Cesar)	70.427	2. Caribe
Villavicencio (Meta)	68.853	1. Central
Cartagena (Bolívar)	65.783	2. Caribe
Florencia (Cauca)	64.603	4. Sur
Turbo (Antioquia)	54.295	2. Caribe
Popayán (Cauca)	54.037	4. Sur
Barranquilla (Atlántico)	53.813	2. Caribe
Cúcuta (Norte de Santander)	53.652	3. Nororiental
Quibdó (Chocó)	52.945	6. Pacífico

Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

Frente a la movilidad de la PD se puede establecer que: (i) en su mayoría las personas expulsadas en una área homogénea permanecen en la misma, y las que no, por lo general se desplazan hacia la Central (Ver anexo 1, mapa 3); (ii) el 90% sale de un entorno rural y de éstos, el 90% llega a uno urbano³⁶²; (iii) según la encuesta de los IGED, un 3% de PD que quiere retornar, un 7% está indeciso y el porcentaje restante quiere asentarse donde se encuentra³⁶³.

b) Ejes Problemáticos

1. Persistencia de los hechos que ocasionan el Desplazamiento Forzado:

A la fecha los niveles más altos de desplazamiento forzado se presentaron en el 2002, y pese a la reducción posterior, aún siguen ocurriendo eventos. De acuerdo con el RUPD, en 2009 hubo nuevos desplazamientos: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos. Lo anterior, implica que las acciones dirigidas a la prevención de este delito necesitan ser fortalecidas.

2. Dificultades para lograr el Goce Efectivo de Derechos de la PD:

Desde 1995 el Estado ha venido desarrollando políticas dirigidas a garantizar el GED, no obstante, en 2004 fue declarado por la Corte Constitucional³⁶⁴ el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación de la PD, lo que llevó a la implementación de acciones tendientes a ajustar y mejorar su atención a través de las diferentes políticas del Gobierno. A partir de éstas políticas se han evidenciado avances importantes en algunos derechos como Salud, Educación, Identidad, Alimentación y Reunificación Familiar, y se ha identificado la necesidad de efectuar acciones de

³⁶² Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La fecha de corte para los datos señalados es 31 de julio de 2010.

³⁶³ Comisión de Seguimiento de la Política Pública para PD: VII Informe sobre los resultados de la medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

³⁶⁴ Sentencia de Tutela T- 25 de 2004.

mejora para garantizar los derechos de Subsistencia Mínima, Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral (entre los que se encuentra la Restitución de Tierras).

En Subsistencia Mínima se evidencia un rezago importante en todas las áreas homogéneas de la periferia. En Vivienda existen problemas en cuanto a gestión de suelo, abastecimiento de servicios públicos, entre otros; esto implica realizar acciones de acuerdo con las características de cada territorio. En Generación de Ingresos, en materia del mercado laboral se encuentra que la tasa de ocupación es más crítica en áreas como Amazorinoquía, Nororiental y Pacífico. Igualmente se requiere la articulación de las acciones existentes dirigidas a reconstruir la verdad, hacer justicia y reparar integralmente los derechos vulnerados a través de la Restitución, Indemnización, Rehabilitación (física y mental), Medidas de Satisfacción y Garantías de No Repetición. Dentro de lo anterior, y en lo que corresponde específicamente a la Restitución de Tierras, es importante priorizar las acciones ya que el 60%³⁶⁵ de la PD manifiesta haber abandonado algún predio. Igualmente es necesario priorizar las zonas de la Política de Consolidación ante la inseguridad presentada en algunos territorios (Ver anexo 2: “Análisis del estado del GED en el territorio”).

3. Problemas estructurales

Persisten falencias en la implementación coordinada, articulada e integral de las acciones dirigidas a la PD, pues dichas acciones deben ser simultáneas e integrales para garantizar su dignificación ya sea en su lugar de origen o donde voluntariamente el hogar decida generar arraigo, y deben estar coordinadas entre los niveles territoriales. Igualmente, existen dificultades para incluir en las políticas: (i) atención diferencial a grupos de especial protección constitucional³⁶⁶; (ii) abordaje psicosocial y (iii) participación de la PD.

c) Lineamientos estratégicos

1. Generales:

Todos los temas relacionados con la PD y que se desarrollan a lo largo del Plan en los diferentes capítulos están enmarcados dentro de los siguientes lineamientos:

1. El Gobierno nacional buscará consolidar la seguridad y promover una cultura de DDHH y con ello crear un ambiente propicio para trabajar por la Paz, entendiendo que sólo de esta manera se logran contrarrestar las causas que generan el Desplazamiento Forzado.
2. A la PD, como víctima de la violencia, le son aplicables los mecanismos de Justicia Transicional, establecidos en el marco normativo e institucional que el Gobierno proponga para garantizar la reparación.
3. El compromiso es buscar el GED para la PD, priorizando las estrategias que impacten en su restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación (urbana o rural).

³⁶⁵ Registro Único de Población Desplazada - RUPD

³⁶⁶ Según el RUPD, el 36% la PD son menores de 18 años, el 49% son mujeres, el 8.4% son afrocolombianos, el 2.4% son indígenas, el 5.4% son personas mayores de 65 años y el 0.5% presenta alguna discapacidad.

4. Las estrategias que buscan el GED se desarrollarán en el marco de la Política General para PD implementada en el 2009367, que establece los componentes de: (i) Prevención y Protección, (ii) Atención Integral, (iii) Verdad, Justicia y Reparación. (Ver Anexo 3)

2. Específicos

Estos lineamientos responden a los ejes problemáticos determinados en el Diagnóstico de este capítulo y para su desarrollo se tendrá en cuenta: i) Las acciones deben ser integrales y a partir de una oferta articulada y coherente con las necesidades de la PD, buscarán garantizar el GED; ii) los problemas evidenciados a través de la medición de los IGED servirán de base para ajustar las políticas; iii) para determinar las acciones y metas se tendrán en cuenta las diferencias en el territorio (ver Anexo 4) y iv) para lograr el restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación se hará especial énfasis en las Políticas de Vivienda y Generación de Ingresos y la Política de Restitución de Tierras, que al reparar a la población víctima del despojo de la tierra, contribuirá significativamente a este objetivo.

a. Medidas para prevenir el Desplazamiento Forzado y proteger los derechos de las víctimas de este delito

El componente de Prevención busca: i) definir las causas estructurales de cada tipo de violación a los DDHH o infracción al DIH que conlleven al desplazamiento forzado así como las establecidas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997; ii) poner en marcha estrategias económicas, sociales, culturales, judiciales y de seguridad que permitan atacar las causas identificadas; iii) articular los esfuerzos de Entidades nacionales y territoriales para la prevención de las violaciones de los DDHH e infracciones al DIH (ej. Defensoría del Pueblo -SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Integral de DDHH y DIH del MDN368), iv) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DDHH; v) fortalecer los controles necesarios para que los servidores públicos cumplan, protejan, así como que se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DDHH y el DIH; vi) impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DDHH y el DIH por parte de particulares; vii) impulsar Planes de Prevención y Protección que se articularán con los PIU (Plan Integral Único); viii) consolidar escenarios de concertación participativos entre las Autoridades Públicas, la PD y el Sector Privado, y ix) garantizar y articular acciones inmediatas dentro de las rutas establecidas para la protección de líderes y PD en general. En el capítulo de DDHH y Justicia Transicional, que desarrolla las acciones de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH, se contemplan las estrategias que contribuirán a prevenir el desplazamiento forzado e igualmente las que buscan proteger los derechos: Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de la población.

b. Acciones para buscar el GED de la PD

- **Continuidad y mejoramiento:** De las medidas existentes para los derechos de *Identidad, Salud* (en condiciones de calidad y oportunidad y en especial la atención oportuna de

³⁶⁷ Políticas reformuladas en el marco de las ordenes proferidas en el auto 008 de 2009 emitido por la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento de la sentencia T-25 de 2004.

³⁶⁸ SAT: Sistema de Alertas Tempranas, CIAT: Consejo Interinstitucional de Alertas Tempranas, PNCT: Programa Nacional Consolidación Territorial, PAICMA: Programa Atención Integral Contra Minas Antipersonal.

urgencias³⁶⁹), *Educación y Reunificación Familiar*. Lo anterior de conformidad a los IGED, que evidencian resultados positivos en las acciones implementadas. (Ver anexo 5)

- **Fortalecimiento y ajuste:** Adelantar acciones de fortalecimiento y adecuación de la oferta existente para: (i) *Atención Psicológica y Psiquiátrica*, cuando existan implicaciones en la salud mental causadas por el desplazamiento y se solicite (se garantizará la atención a través de lo establecido en el POS); (ii) *Vacunación*, para los niños y niñas de acuerdo con su edad; (iii) *Subsistencia mínima*, se busca que la entrega de las ayudas (en la atención inmediata, de emergencia y de transición³⁷⁰) sea oportuna en alimentación y alojamiento, dentro de lo cual se explorarán mecanismos alternativos dirigidos a generar una transición sostenible hacia la estabilización socioeconómica; adicionalmente, se fortalecerán los componentes de orientación jurídica y psicosocial; (iv) *Educación*, en lo relacionado con la atención a la extraedad se reforzarán las estrategias; y (vi) *Alimentación*, en términos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ver anexo 5).
- **Articulación de las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras, en el marco del retorno o la reubicación para el restablecimiento social y económico de la PD:** Las políticas de Vivienda y Generación de Ingresos son el eje fundamental para lograr el restablecimiento social y económico de la PD, y la Política de Restitución de Tierras y Territorios, al reparar el abandono y despojo, contribuirá significativamente a este objetivo. Para este fin, se tendrán en cuenta las políticas reformuladas³⁷¹ y los ajustes que se incluyan para el logro de sus objetivos. Las acciones que se implementen deben estar articuladas y desarrolladas en el marco del retorno o la reubicación teniendo en cuenta diferencias de los territorios, tiempos de implementación y necesidades de la PD.
 - *Vivienda Digna:* Con el fin de garantizar este derecho³⁷² se realizarán las siguientes acciones en vivienda urbana: i) ejecución de los subsidios asignados en las convocatorias del 2004 y 2007 y no aplicados aún; ii) acceso al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana para la PD que aún no han sido beneficiaria de la oferta y cuya voluntad es el retorno o la reubicación urbana, a partir de los instrumentos y la institucionalidad que la política reformulada (PVPD) propone para tal fin. En materia de vivienda rural: acceso al Programa de Subsidio de Vivienda Rural para la PD que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos e institucionalidad que la política disponga para tal

³⁶⁹ El acceso al SGSSS implica: i) La oportuna atención de urgencias conforme parágrafo del artículo 20 de la ley 1122 de 2007; ii) la incorporación en los cupos disponibles del régimen subsidiado en el marco de los listados de población elegible no afiliada, para lo cual es necesario una gestión eficiente y eficaz entre la EPS y las Entidades territoriales (expulsoras y receptoras); iii) garantizar la atención, con oportunidad y calidad, a partir de la identificación de sus derechos conforme a sus condiciones de afiliación, y iv) promover la incorporación de la PD en la oferta de Programas de Promoción y Prevención definidos desde las Entidades territoriales y la EPS, conforme a su perfil epidemiológico y el enfoque del ciclo de vida.

³⁷⁰ Atención Humanitaria: (i) *Inmediata*: a cargo de las Entidades territoriales, garantiza la alimentación, el aseo y alojamiento de la población que presenta la declaración de desplazamiento ante el Ministerio Público y manifiesta la urgencia extrema, hasta que esté incluida en el RUPD; (ii) *Emergencia*: a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, el aseo, el alojamiento y otorgar artículos de habitabilidad a la población recién incluida en el RUPD cuyo desplazamiento haya ocurrido en un lapso inferior a 1 año desde la fecha de la declaración y recibe este tipo de ayuda por primera vez; (iii) *Transición*, a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, aseo, auxilio de alojamiento y programas que contribuyen a la subsistencia mínima para población desplazada cuyo desplazamiento ocurrió en un lapso superior a un año desde la fecha de la declaración.

³⁷¹ Políticas reformuladas en el marco del auto 008 de 2009 proferido por la Corte Constitucional para Vivienda (PVPD) y Tierras y el Conpes 3616 de 2009 para Generación de Ingresos.

³⁷² Informe de Gobierno Nacional sobre el segundo cálculo de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos. (Julio 20 de 2010)

fin. En el caso en el que un hogar aplique al Subsidio de Acceso Integral de Tierras, el Subsidio de Vivienda sólo debe ser aplicado en ésta tierra y a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio. Para ampliar los objetivos de la Política de Vivienda en general ver capítulo 3.a.III. “Las cinco locomotoras: Vivienda”.

- *Generación de Ingresos*³⁷³: se continuará con la implementación de la Política de Generación de Ingresos (PGI) en el marco establecido por el Plan de Acción del documento Conpes 3616 de 2009, con el objetivo de incrementar el potencial productivo de la PD tanto en el entorno rural como urbano. Para lo anterior, se establecerá: (i) un esquema de enganche laboral en oportunidades de construcción de infraestructura y vivienda, (ii) Programa de Empleabilidad para Jóvenes (PRONAJEP) y (iii) un Programa de Asistencia Técnica Integral para PD que retorna o es reubicada en áreas rurales, articulado con la restitución de tierras. En fortalecimiento institucional se definirán rutas de atención específicas para los diferentes segmentos poblacionales de la PD con el fin de complementar las rutas ya planteadas en la Política, y una arquitectura institucional para el seguimiento a la implementación de dichas rutas³⁷⁴. Esto se complementará con estrategias de apoyo a la gestión territorial del desarrollo económico local, así como con políticas de mercado laboral y vinculación del Sector Privado.
- *Restitución de Tierras*: Esta Política busca la gestión integral de la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios a través de la asistencia integral y gratuita a las víctimas de despojo y por consiguiente, hace parte de la Reparación Integral. Los fines de esta Política contribuyen con el restablecimiento social y económico de la PD y en la medida que se restituyan los predios o se compense a las familias, se articularán las demás políticas en busca de soluciones duraderas en donde se garanticen todos los derechos. Adicionalmente, se continuará promoviendo el acceso a la tierra de manera preferente para la PD a través de la entrega de subsidios³⁷⁵.
- *Articulación de políticas*: Teniendo en cuenta que las mediciones del IGED revelan el bajo impacto de las políticas que ofrecen soluciones duraderas a la PD (Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras), es necesario buscar mecanismos de articulación que permitan la integración de las mismas. Para ello, a partir de la identificación de variables tales como tiempo de desplazamiento, intención de retorno o reubicación (urbana o rural), predios abandonados y relación con dichos predios, características de la actividad productiva, situación habitacional, entre otras, se definirán mecanismos para lograr (a) una solución de vivienda (b) ingresos suficientes y sostenibles y (c) restitución o compensación de los derechos sobre la tierra. Las soluciones de Vivienda y Generación de ingresos articuladas buscarán el restablecimiento económico y social de la PD y contribuirán, junto con la Política de Tierras, a la Reparación Integral y a que la PD supere su situación de desplazamiento. En el marco del retorno y la reubicación, se priorizarán las acciones que favorezcan las

³⁷³ Las estrategias de Generación de Ingresos se enmarcan en los lineamientos del capítulo 4 de la sección de “Igualdad de Oportunidades y desarrollo social para la prosperidad democrática – Lucha contra la pobreza extrema. – Juntos”.

³⁷⁴ Las rutas de Generación de Ingresos para PD atienden a la necesidad de proveer un enfoque de intervención diferencial y tienen un importante componente de acompañamiento psicosocial. A este respecto se plantea (i) fortalecer los lineamientos técnicos con respecto a los cuales se proporciona dicho acompañamiento y (ii) la transversalización del acompañamiento en cada una de las rutas específicas.

³⁷⁵ Para ampliar la información de la Política de Tierras y su articulación con el desarrollo económico rural se debe ver el capítulo 3.a.II “Las cinco locomotoras: Sector agropecuario y Capítulo 3.V. Seguridad, Justicia y Derechos Humanos”.

iniciativas que promuevan soluciones en el marco del desarrollo local (ej. Acciones en grandes asentamientos urbanos) y que beneficien a las comunidades receptoras³⁷⁶.

Con el fin de identificar las variables se adecuarán los instrumentos de caracterización de Juntos para la PD³⁷⁷. A partir de esta información Acción Social realizará un análisis para determinar la solución de cada caso y definir la ruta de atención en materia de Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral (análisis de oferta y demanda) quien a través de una ventanilla única remitirá la PD y realizará el seguimiento sobre su nivel de superación. Se crearán mecanismos de planeación, ejecución y evaluación conjunta para lograr los objetivos de articulación. Igualmente se construirá un indicador global de restablecimiento social y económico (según el marco del retorno o reubicación). Todo lo anterior con el fin de evitar duplicidades, focalizar la oferta y hacer seguimiento al restablecimiento social y económico.

· *Articulación de acciones para la Reparación Integral:* Las políticas dirigidas al GED de la PD (excepto subsistencia mínima) incorporan tanto oferta social como medidas reparadoras, éstas últimas definidas en el marco de la reparación administrativa³⁷⁸. La suma de estas medidas busca la Reparación Integral mediante acciones dirigidas a: i) Restitución (tierras y otras medidas de restitución), ii) Indemnización (monto adicional al Subsidio de Vivienda, Acceso a Tierras que se entregará a través de esta u otra modalidad), iii) Garantías de no repetición (algunas acciones de protección diseñadas para la PD) iv) Rehabilitación física y mental y v) Satisfacción. Las medidas que brindan acceso preferente a la PD para el GED serán consideradas dentro de la reparación. Los lineamientos puntuales en esta materia se concretarán a través de las iniciativas legislativas que presente el Gobierno nacional. Finalmente y adicional a las acciones anteriores que constituyen la Reparación, los derechos a la Verdad y a la Justicia se garantizarán a través de las acciones correspondientes (ver Capítulo 3.V. Seguridad, Justicia y Derechos Humanos).

c. Herramientas complementarias para la garantía del GED de la PD

- **Ejes transversales:** Las acciones encaminadas a alcanzar el GED, deberán articularse con fundamento en los ejes transversales que a continuación se indican: (i) Enfoque diferencial: Se deben tener en cuenta las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional³⁷⁹ y lograr tener líneas de atención diferencial en las políticas existentes; (ii) Retornos y Reubicaciones: Se implementará el Protocolo de Retornos existente y se creará un Protocolo de Reubicación de acuerdo con los principios de Seguridad, Voluntariedad y Dignidad. Las acciones iniciales estarán dirigidas a consolidar los retornos ya existentes; (iii) Adecuación de la oferta e institucionalidad: Se articulará y adecuará la oferta existente y se revisará y adecuará la institucionalidad para la formulación,

³⁷⁶ El Gobierno nacional promoverá acciones tendientes a que los Entes territoriales puedan ejecutar proyectos en otros municipios, con el fin de buscar el desarrollo territorial y la inclusión e integración de la PD (tal y como lo dispone el artículo 7 de la ley 1190 de 2008).

³⁷⁷ Para tal efecto se debe garantizar que toda la PD haga parte de la Estrategia Juntos.

³⁷⁸ Específicamente para la Restitución de Tierras se acudirán a mecanismos judiciales con el fin de resolver a quien corresponde el derecho sobre la tierra.

³⁷⁹ Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005, 006 de 2009 proferidos por la Corte Constitucional en el marco del proceso de seguimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-25 de 2004

implementación, ejecución y coordinación de las políticas. (iv) Atención y Abordaje Psicosocial: Las políticas contendrán rutas y programas específicos que contemplen el Abordaje Psicosocial, para lo cual se definirán los estándares mínimos para su aplicación; (v) Participación: a la PD se le tendrá en cuenta en la toma de decisiones asociadas a la formulación e implementación de las políticas. (vi) Sistemas de Información: (i) Se adecuarán los parámetros de valoración y registro para ingresar al RUPD380, (ii) Se articularán los sistemas de información tales como: RUAF³⁸¹, Juntos, RUPD, RUPTA³⁸² y otros nacionales y territoriales³⁸³.

- **Criterios para determinar la Superación de la Situación del Desplazamiento:** Se definirán los criterios y mecanismos para determinar cuándo la PD ha superado la situación generada por el delito de desplazamiento forzado, teniendo como marco la búsqueda del GED.
- **Seguimiento a la garantía del GED hogar a hogar:** Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar se adecuarán las herramientas de medición de Juntos y los registros administrativos. Se fortalecerán los mecanismos de seguimiento a Entidades nacionales y territoriales para certificar su contribución a la Política para la PD.
- **Coordinación:** (i) Entre las Entidades nacionales: a) Fortalecimiento de los espacios de coordinación existentes del nivel nacional. b) Definición de rutas de articulación entre las Entidades nacionales con oferta territorial. c) Propiciar mecanismos de coordinación y articulación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado. 384(ii) Nación y Entidades territoriales: Aplicación de los Principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia, Subsidiariedad y Complementariedad), para lo cual, se formulará un documento CONPES. (iii) Entre Entidades territoriales: Incentivar los mecanismos que permitan articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD entre las Entidades territoriales. Fortalecimiento de los espacios de coordinación territorial.

380 Registro Único de Población Desplazada.

381 Registro Único de Afiliación, el cual está a cargo del Ministerio de Protección Social.

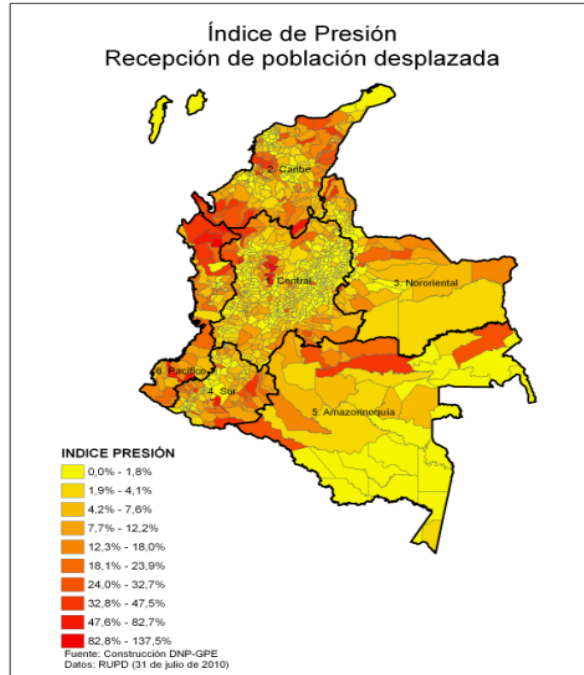
382 Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.

383 Auto 011 de 2009 proferido por la Corte Constitucional.

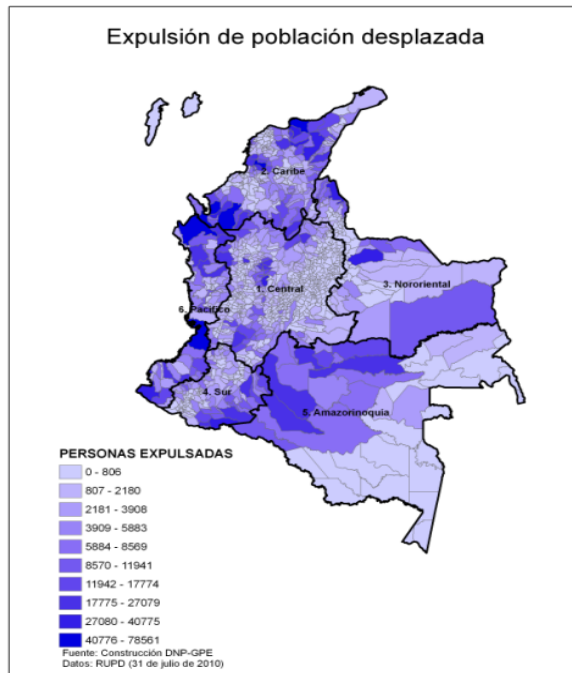
384 Ministerio Público, Rama Judicial, Organizaciones Sociales, Gremios, Organismos Internacionales, etc.

Anexo 1

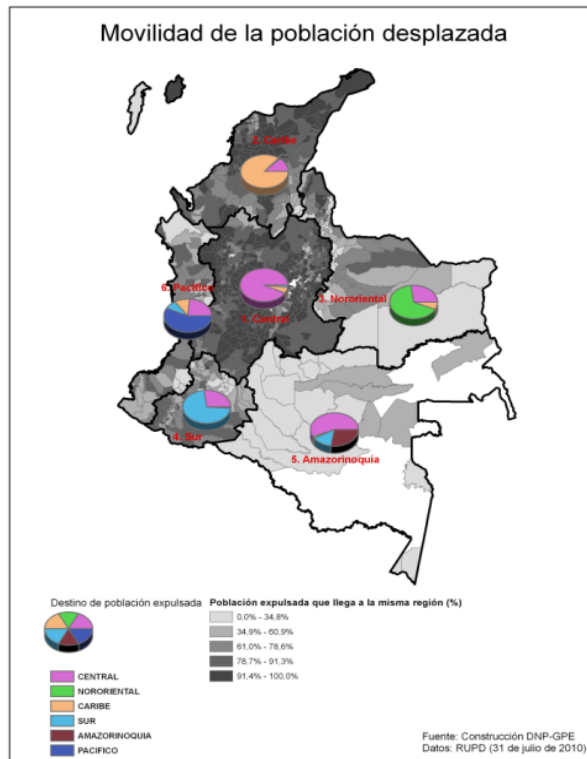
Mapa IV.1



Mapa IV.2



Mapa IV.3



Anexo 2

Tabla IV.7. Resultados IGED en el territorio

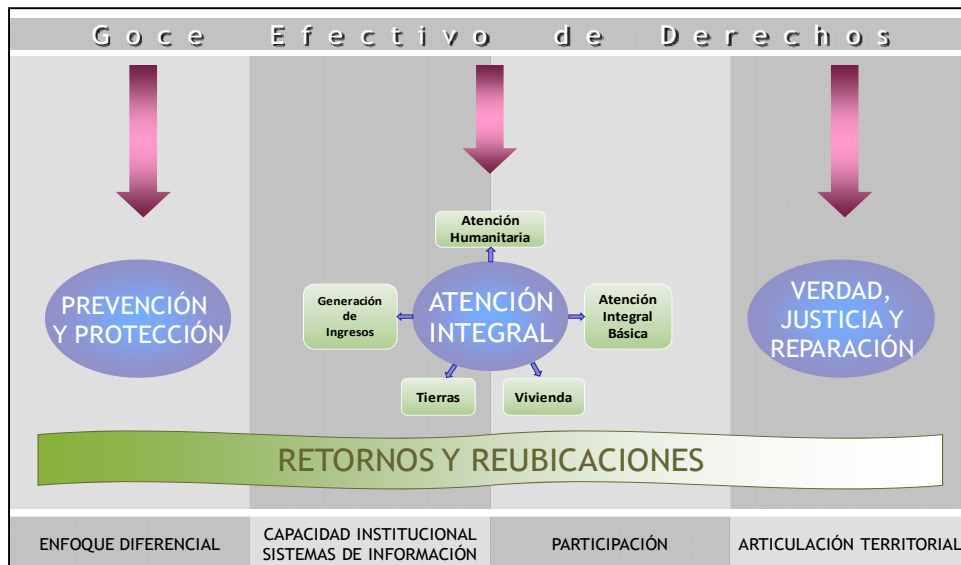
Departamento	Región	AI	AHE	IDENT	EDUC	AFILIACION	A PSICO	ALIMENT	REUNIF	VIV	SEG	LIB	INT	VIDA	TGP	TO	TD
Amazonas/Putumayo	Amazoroñoquia	80,62	38,12	95,18	68,65	88,34	64,27	85,20	100,00	6,73	84,93	98,32	86,58	98,47	59,18	48,44	18,16
Guainía Guaviare Vaupes	Amazoroñoquia	71,31	8,65	93,26	71,20	92,44	58,67	81,38	100,00	1,16	94,09	95,97	93,19	99,73	57,81	46,51	19,56
Atlántico	Caribe	68,99	18,25	97,47	86,73	86,38	80,31	91,06	100,00	3,45	97,90	98,84	98,06	99,49	58,76	47,18	19,71
Bolívar	Caribe	84,65	33,64	91,08	75,31	87,87	64,80	97,01	100,00	5,92	92,98	97,79	91,40	99,60	51,68	44,19	14,50
César	Caribe	79,28	38,12	94,79	75,61	87,11	54,48	91,62	100,00	15,80	95,81	98,68	95,29	100,00	56,15	49,11	12,55
Córdoba	Caribe	92,33	20,87	94,63	81,79	72,04	40,88	98,71	100,00	6,75	96,77	96,54	97,02	97,97	54,20	46,15	14,85
La Guajira	Caribe	43,69	44,48	96,02	72,63	89,99	64,60	96,58	100,00	1,24	94,36	97,87	92,70	98,75	59,57	51,83	12,98
Magdalena	Caribe	75,71	34,04	94,72	79,13	93,09	39,16	92,44	100,00	8,46	96,54	98,44	95,40	98,91	50,91	41,58	18,33
Sucre	Caribe	67,01	20,48	95,02	76,46	92,56	56,19	95,33	100,00	15,23	97,15	98,33	94,55	97,98	54,69	44,03	19,49
Antioquia	Central	63,60	20,54	97,54	81,76	84,82	51,66	86,57	93,59	23,39	93,78	97,86	91,19	98,85	52,11	39,47	24,27
Bogotá	Central	68,17	67,63	95,26	71,57	65,94	72,31	92,07	96,49	16,77	88,08	98,21	84,70	99,45	56,61	46,06	18,62
Boyacá Cundinamarca	Central	81,55	37,16	95,13	75,19	76,80	61,48	95,55	94,02	22,64	94,54	99,20	89,96	99,29	57,91	45,36	21,68
Caldas Quindío Risaralda	Central	73,82	65,37	96,33	78,78	87,28	62,16	92,16	98,77	32,12	92,89	97,44	91,87	99,26	55,80	42,12	24,52
Huila Tolima	Central	77,09	48,82	96,99	74,26	80,66	48,03	97,49	37,96	33,38	89,61	98,79	79,33	98,73	60,18	49,33	18,03
Meta	Central	74,96	16,00	95,32	75,91	76,33	44,01	96,27	100,00	19,26	94,24	99,45	97,27	99,78	54,62	46,02	15,74
Santander Norte de Santander	Central	68,32	34,52	94,81	72,95	87,20	47,81	96,93	86,48	26,42	93,77	98,16	92,10	98,81	58,82	49,74	15,44
Valle del Cauca	Central	76,92	31,72	95,25	75,12	77,31	49,39	96,04	98,85	11,04	91,45	94,50	85,93	93,80	59,12	42,98	27,29
Arauca Vichada	Nororiental	76,57	14,60	97,19	73,88	81,60	48,49	94,64	77,17	14,95	96,93	99,40	94,86	99,00	56,17	44,55	20,68
Choco	Pacífico	76,02	18,18	93,15	77,47	97,11	51,20	92,58	90,28	5,35	94,27	97,85	97,54	98,69	48,58	40,31	17,01
Caqueta	Sur	77,65	27,15	94,83	71,63	89,72	73,38	85,19	100,00	6,07	93,20	97,88	95,05	98,96	56,46	43,12	23,63
Cauca	Sur	87,99	24,08	98,33	74,71	79,65	53,08	90,50	93,73	19,88	88,42	99,43	95,07	98,98	58,78	50,20	14,61
Nariño	Sur	81,27	8,15	87,75	72,50	92,41	47,37	91,41	—	8,07	93,86	97,83	89,66	99,62	54,24	48,48	10,62
Total Nacional		73,91	33,98	98,02	74,50	87,80	53,36	5,40	95,54	15,89	88,80	98,05	92,00	98,84	56,37	45,76	18,81

Fuente: Informe de Gobierno Nacional de la segunda medición de los indicadores de GED.

SIGLAS: AI: Ayuda Inmediata; AHE: Atención Humanitaria de Emergencia; IDENT: Identidad; EDUC: Educación; AFILIACIÓN: Afiliación al SGSS; A PSICOS: Atención Psicosocial; ALIMENT: Alimentación; REUNIF: Reunificación familiar; VIV: Vivienda; VIDA: Vida; SEG: Seguridad; LIB: Libertad; INT: Integridad; TGP: Tasa Global de Participación; TO: Tasa de Ocupación; TD: Tasa de Desempleo.

Anexo 3

Figura IV-14 Esquema de la Política para Población Desplazada



Fuente: Acción Social

Figura IV-15. Goce efectivo de derechos de los hogares o personas en situación de desplazamiento.



Fuente: Acción Social

Anexo 4

Dinámica del desplazamiento y priorización de la atención para el goce efectivo de derechos de la población desplazada en cada una de las áreas homogéneas.

El propósito de este análisis es establecer un diagnóstico estratégico con respecto a: (i) las diferencias entre las áreas homogéneas frente a la expulsión, recepción y cumplimiento del GED y (ii) análisis y priorización de la atención para el GED de la PD en cada una de las áreas homogéneas.

Las fuentes de información utilizadas para el presente análisis son:

- Registro Único de Población Desplazada - RUPD³⁸⁵: para realizar el análisis de expulsión y recepción. El RUPD administra la información sobre la PD, reconociendo sus características sociodemográficas, culturales, geográficas (expulsión y recepción), elementos que sirven de soporte para su atención integral y diferenciada.
- Resultados de indicadores de Goce efectivo de Derechos³⁸⁶: para medir el nivel de cumplimiento de los derechos. La fuente de información corresponde a la segunda encuesta para el cálculo de los indicadores (primer seguimiento) realizada por el Gobierno nacional en julio de 2010.

Si bien el análisis se realiza para las áreas homogéneas de: Amazorinoquía, Caribe, Central, Nororiental, Pacífica y Sur, es necesario precisar que los indicadores de GED fueron calculados de manera departamental. Por lo anterior, los resultados y análisis de las áreas homogéneas son indicativos y corresponden a la dinámica de cada departamento.

1. Diferencias que se presentan entre cada una de las áreas homogéneas

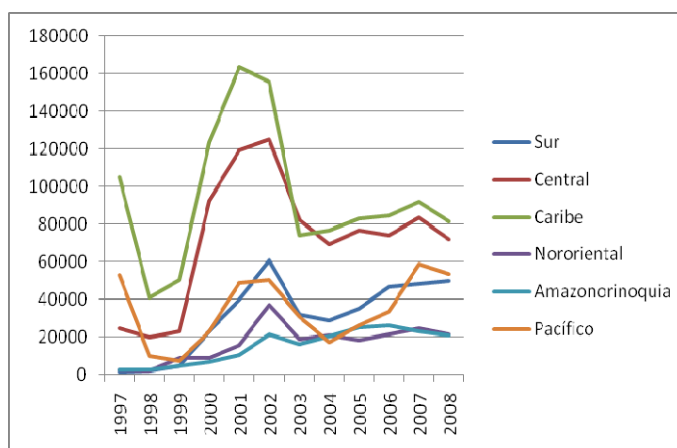
a. Dinámica de expulsión a nivel regional

En la figura 1 se aprecia, que históricamente en el área Caribe, se ha registrado el mayor número de expulsiones, sobre todo en el periodo comprendido entre 1999 y el 2002. Sin embargo, a pesar de su decrecimiento para el año 2003, se continuó presentando una tendencia al alza hasta el 2007. Entre 2007 y 2008, a pesar del decrecimiento, el número de personas expulsadas (81.449) fue el más alto en comparación con las demás áreas homogéneas.

³⁸⁵ Fecha de Corte: 31 de julio de 2010. Registro oficial del Gobierno nacional (Acción Social). tomó como fuente de información el Registro Único de Población Desplazada - RUPD-. Los datos estadísticos arrojados por el RUPD provienen de la tabulación de la información que se tiene en el sistema de información de población desplazada -SIPOD.

³⁸⁶ Los Indicadores de GED para PD tienen como fin evaluar los resultados alcanzados en materia de derechos de la PD. El diseño y formulación de dichos indicadores fue liderado por el Gobierno Nacional y adoptado por la Corte Constitucional mediante el Auto 116 de 2008, y partió de un proceso en el que participaron actores como ACNUR, Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público. El primer cálculo de estos indicadores (línea de base) se realizó en octubre de 2008. El segundo cálculo (primer seguimiento) se realizó en julio de 2010. El universo de estudio para estas dos encuestas fue la PD incluida en el RUPD.

Figura IV-16. Expulsión de personas desplazadas 1997-2008



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

El área Central es la segunda con mayor expulsión entre el 2000 y 2002; posteriormente, pese al decrecimiento en los años 2003 y 2004, se detecta irregularidad en su comportamiento hasta 2008.

El área Pacífica muestra un crecimiento en los años 2001 y 2002; en los años siguientes decreció y registró en el 2004 el nivel más bajo entre las áreas. A pesar de lo anterior, se aprecia que del 2005 en adelante se incrementó la expulsión mostrando el 2007 como el pico más alto de su historia. Esta tendencia creciente hace evidente la necesidad de incrementar acciones de prevención para así estabilizar esta área.

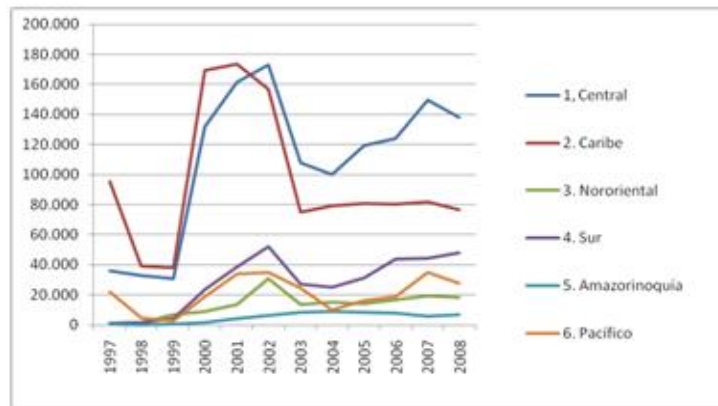
El área Sur muestra una tendencia similar a la del Pacífico. Aunque el pico más alto fue en el 2002 hoy en día mantiene una tendencia creciente. Por tanto, es otra área a la cual se deben implementar acciones de Prevención.

Por último, las áreas Nororiental y Amazonorinoquia, pese a presentar los comportamientos más bajos en relación con las demás áreas, es necesario consolidar zonas como el Catatumbo y el Guaviare al interior de sus territorios, tal y como se presentará en el análisis intrarregional.

b. Dinámica de recepción a nivel regional

Los mayores registros de recepción de la PD, se observan en las áreas Central y Caribe (concentrados en las ciudades capitales). Esto ilustra la necesidad de intervención en dos líneas de atención: (i) para los que desean retornar, brindar garantías de desarrollo social (rural y urbano) y (ii) para quienes quieran permanecer en las ciudades, desarrollar modelos de desarrollo urbano y social, evitando la lucha por recursos con los pobres históricos, con quienes comparten, en la mayoría de los casos, la misma ubicación periférica dentro de la ciudad.

Figura 2. Recepción de personas desplazadas 1997-2008



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

El área Amazoninoquia es la que menos ha recibido PD en relación con las demás áreas (198.742 personas). Situación similar se presenta con la Nororiental, a excepción del 2002, en el cual se presentó un pico de recepción.

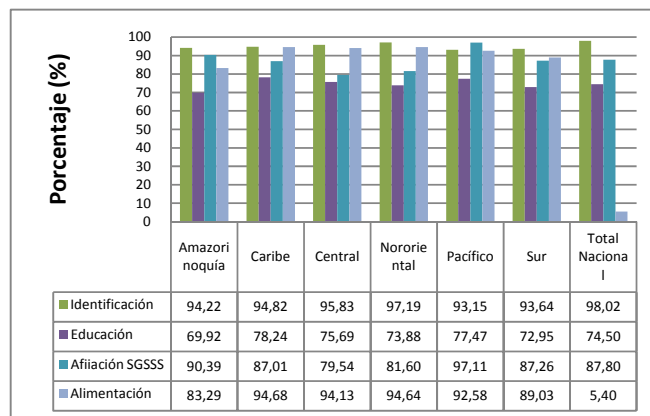
El área Sur registró el mayor nivel de recepción en el 2002. Desde 2004 se ha presentado una tendencia al alza, donde Florencia, Popayán, Pasto y Mocoa han sido las principales ciudades receptoras.

Por su parte, en el área Pacífica se registran comportamientos de intervalos sostenidos tanto de crecimiento como de decrecimiento. Entre 1999 y 2002 se recibieron 34.768 personas; entre 2002 y 2004 se recibieron 9.676 personas y entre 2005 y 2007 se recibieron 34.868 personas.

Goce Efectivo de Derechos en las áreas homogéneas.

En lo que tiene que ver con el comportamiento de los indicadores de GED, a continuación se presenta un análisis en tres grupos de derechos. Esta clasificación tiene como soporte la segunda medición de los Indicadores del GED de la PD y refleja el avance o rezago de los mismos.

Figura IV-17. Indicadores GED de continuidad y mejoramiento

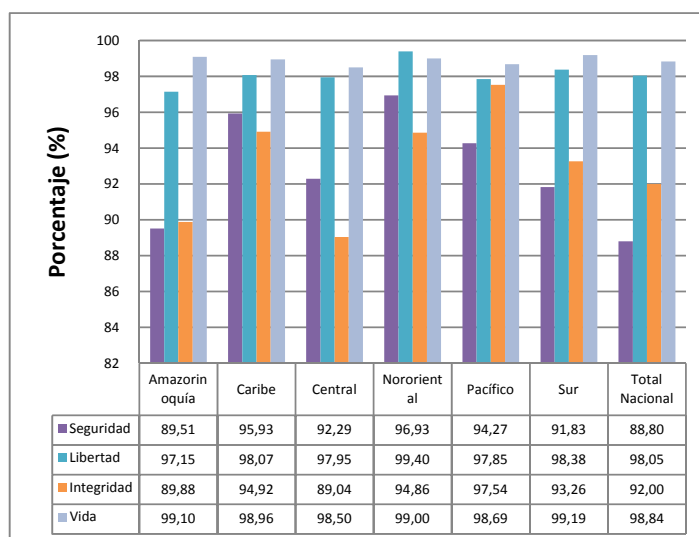


Fuente: GPE, DNP-Acción Social

Primer Grupo: Para los derechos de *Identidad, Salud, Educación y Reunificación Familiar*, de acuerdo con los indicadores de GED, se evidencian resultados positivos, y en consecuencia, se continuarán y mejorarán las medidas existentes.

En todas las áreas homogéneas se reflejan esfuerzos para la *Identificación* de la PD (indicadores por encima del 90%). Sin embargo, el área Amazorinoquía presenta un rezago frente las demás áreas.

Figura IV-18. Indicadores GED de protección



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

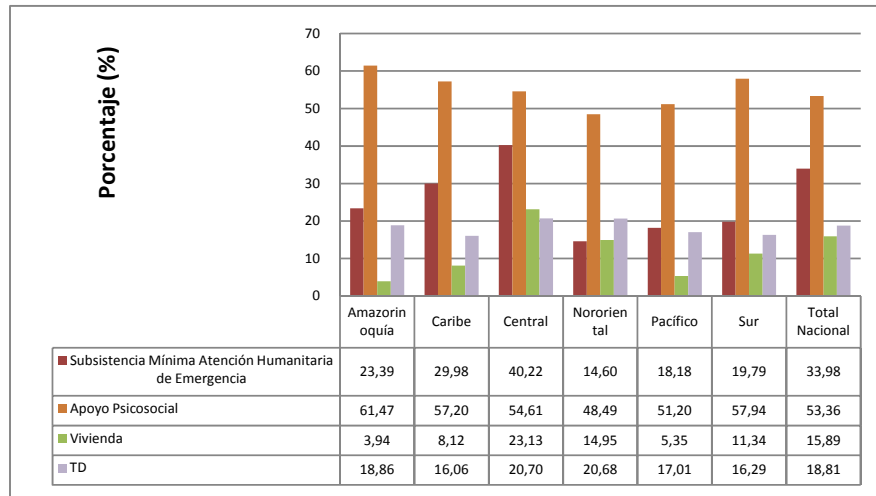
En cuanto a la afiliación a salud, las áreas Central y Nororiental presentan indicadores por debajo del promedio nacional (87%). Con respecto a *Alimentación*, las áreas Amazorinoquía y Sur muestran rezagos frente a las demás regiones.

Frente a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, a pesar de que los indicadores muestran resultados por encima del 80%, estos son críticos, debido a que implican protección del derecho a la *Vida* y su resultado debería ser del 100%. En materia de *Seguridad e Integridad* los indicadores muestran que Amazorinoquía tiene los niveles más bajos en relación con las demás áreas, mientras que el área Caribe presenta los mejores resultados.

Segundo Grupo: para el derecho a la *Subsistencia Mínima* (Atención Humanitaria de Emergencia y Transición) se perciben diferencias entre las áreas homogéneas: el área central un 40,2%, mientras que las demás áreas están por debajo del total nacional que es de un 33,9%.

En materia de *Vivienda* se presenta un nivel bajo de GED, por tanto es necesario reducir las brechas encontradas para este derecho.

Figura IV-19. Indicadores GED de fortalecimiento y ajuste



Fuente: GPE, DNP-Acción Social

Respecto al *Apoyo Psicosocial* se deben enfocar los esfuerzos en las áreas, Nororiental y Pacífica, con el fin de converger con las demás áreas. Frente a generación de ingresos, la tasa de desempleo muestra indicadores altos en el área central y nororiental, los cuales están por encima de total nacional.

2. Análisis y priorización de la atención para el ged de la pd en cada una de las áreas homogéneas

Este ejercicio parte de la revisión de los datos de expulsión y recepción (datos municipalizados), y del análisis de los resultados departamentales de los indicadores de GED. Es importante reiterar que la información de los indicadores de GED es departamental, por lo cual el análisis se limita a la agrupación de departamentos para cada área homogénea (según el número de municipios de la muestra).

A continuación y frente a cada una de las áreas se expondrá: i) dinámica del desplazamiento (expulsión y recepción), ii) diagnóstico del GED y iii) identificación de los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria.

Cabe señalar que para cada una de las áreas homogéneas, la priorización tendrá en cuenta los ejes transversales de la política para PD³⁸⁷.

387 Para el caso étnico los compromisos que han asumido la entidades nacionales bajo el marco jurisprudencial (autos 004 y auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional)

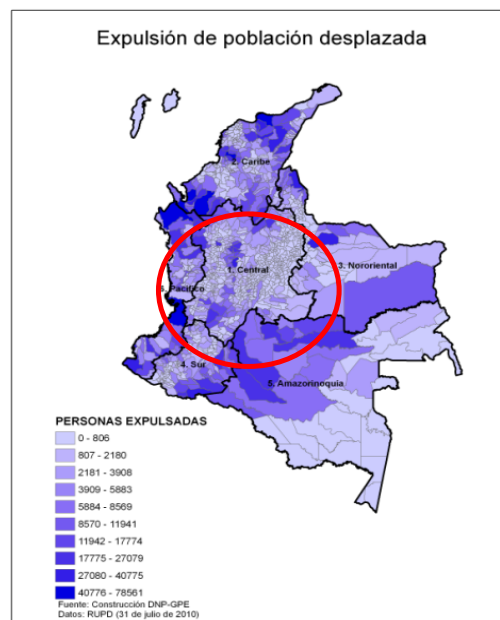
Área Central

Dinámica del Desplazamiento

Expulsión

En el área Central se puede establecer que existen zonas consideradas como expulsoras, que comparten características geográficas y culturales pero que administrativamente no están agrupadas y pertenecen a departamentos diferentes. Este es el caso de la zona del sur del Tolima, el norte del Huila y el noroccidente del Valle del Cauca, en adelante zona 1, la cual se encuentra caracterizada por compartir una dinámica de violencia que surge por el afán de monopolizar las actividades económicas derivadas de los cultivos ilícitos por parte de los grupos al margen de la ley, presencia de corredores estratégicos y asentamientos históricos en la lucha de actores violentos.

Figura IV-20



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

La zona del Magdalena Medio está dividida en dos sub zonas: una comprende el norte del Tolima, el occidente de Cundinamarca y el oriente de Caldas y la segunda, comprende el suroriente antioqueño, el sur de Bolívar, el occidente de Santander y Boyacá, la cual comparte culturalmente una vida ribereña.

Por último se encuentra la zona 3, puntualmente el suroccidente antioqueño el cual muestra una dinámica de expulsión severa.

Recepción

En el área Central se encuentran las ciudades con mayor recepción: Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Armenia, Ibagué y Villavicencio.

Tabla IV.8

Municipio expulsor	No. de personas
Samaná (Caldas)	29.963
Medellín (Antioquia)	25.616
Barrancabermeja (Santander)	24.025
Cocorná (Antioquia)	23.485
San Carlos (Antioquia)	21.710
San Luis (Antioquia)	20.441
Urrao (Antioquia)	20.002
Granada (Antioquia)	18.960
Rioblanco (Tolima)	18.677
Ituango (Antioquia)	17.774
Argelia (Antioquia)	14.636
Frontino (Antioquia)	14.032
Yondó (Antioquia)	13.583
San Francisco (Antioquia)	13.210
San Rafael (Antioquia)	13.125
Chaparral (Tolima)	12.783
Tuluá (Valle del Cauca)	12.691

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Tabla IV.9

Municipio receptor	No. de personas
Bogotá, D.C.	287.242
Medellín (Antioquia)	182.997
Cali (Valle)	73.518
Villavicencio (Meta)	68.853
Ibagué (Tolima)	49.140
Barrancabermeja (Santander)	43.479
Bucaramanga (Santander)	41.600
Neiva (Huila)	38.037
Soacha (Cundinamarca)	32.844
Pereira (Risaralda)	29.385
Bello (Antioquia)	19.121
San Luis (Antioquia)	15.086
Tuluá (Valle)	14.768
Samaná (Caldas)	14.042
Floridablanca (Santander)	12.815
Girón (Santander)	12.671
Armenia (Quindío)	12.637

Goce Efectivo de Derechos

En Atención Humanitaria de Emergencia, los departamentos de Meta y Antioquia presentan un bajo cumplimiento de este derecho y requieren de una intervención especial. Frente a Educación Bogotá presenta el indicador más bajo comparado con los otros departamentos del área.

Para el restablecimiento socioeconómico (*Vivienda y Generación de ingresos*) Bogotá, Valle del Cauca y Meta, mostraron los indicadores más bajos en relación con los demás departamentos de su área.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área central son:

- Subsistencia Mínima (AHE): Atención para los departamentos de Meta y Antioquia. por parte del Gobierno nacional.
- Educación: Ampliación de cobertura en Bogotá para niños entre 5 y 17 años.
- Vida, libertad, integridad y seguridad: protección de la PD en las zonas 1, 2 y 3 a través de la ruta que se diseñe para esto. Es necesario fortalecer las acciones de la ruta en Bogotá, Medellín y Cali. La meta del Gobierno nacional debe ser del 100%.
- Vivienda: Priorización de las ciudades con mayor recepción, a partir del rediseño de política (el área Central concentra el 49% de la PD).
- Tierras: Articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

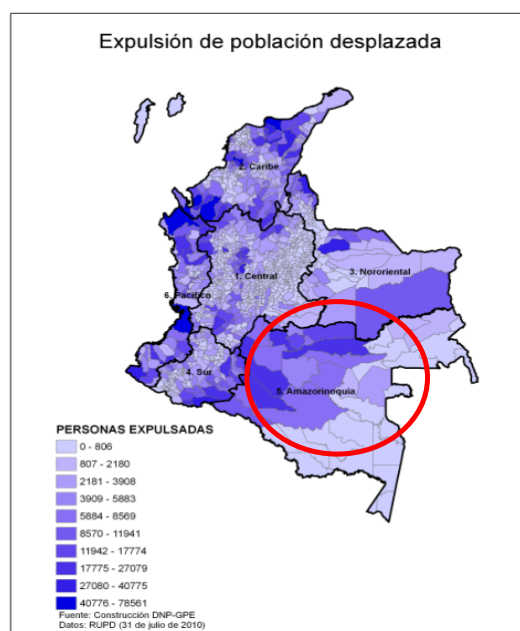
Área Nororiental

Dinámica del Desplazamiento

Expulsión

En esta área se pueden establecer dos zonas consideradas como expulsoras: (i) Catatumbo en Norte de Santander y (ii) departamento de Arauca.

Figura IV-21



Recepción

Según el RUPD, Cúcuta es la principal receptora de PD en el área nororiental. Es importante tener en cuenta la dinámica que presenta Arauca, Tame y Saravena (Arauca), y Yopal (Casanare).

Tabla IV.10

Municipio expulsor	No. de personas
Tibú (Norte de Santander)	32.700
Tame (Arauca)	28.931
El Tarra (Norte de Santander)	11.941
Convención (Norte de Santander)	11.577
Araucuita (Arauca)	10.967
Cúcuta (Norte de Santander)	10.741
Cumaribo (vichada)	8.791
Arauca (Arauca)	8.468
Saravena (Arauca)	8.073

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Tabla IV.11

Municipio receptor	No. de personas
Cúcuta (Norte de Santander)	53.652
Arauca (Arauca)	13.842
Tame (Arauca)	11.931
Yopal (Casanare)	11.506
Ocaña (Norte de Santander)	10.686
Convención (Norte de Santander)	8.977
Saravena (Arauca)	8.016

Goce Efectivo de Derechos

En *Subsistencia mínima* (AHE), los departamentos de Casanare, Arauca y Norte de Santander deben ser priorizados dentro del área, pues estos presentan bajo cumplimiento del derecho. En *Prevención* es necesario incrementar esfuerzos en seguridad con instrumentos tales como el plan de consolidación y la ruta de protección de DDHH del MIJ, en las zonas del Catatumbo y el departamento de Arauca.

En estabilización económica (particularmente vivienda y generación de ingresos) se han adelantado esfuerzos que deben seguir siendo estimulados para toda el área.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en esta área son:

- Subsistencia mínima (AHE): Atención para los departamentos Vichada y Arauca por parte del Gobierno nacional.
- Vivienda: Priorización de los municipios de Cúcuta, Ocaña, Arauca, Tame, Saravena, Puerto Carreño y Yopal, a partir del rediseño de política.
- Tierras: Articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

Área Caribe

Dinámica del Desplazamiento

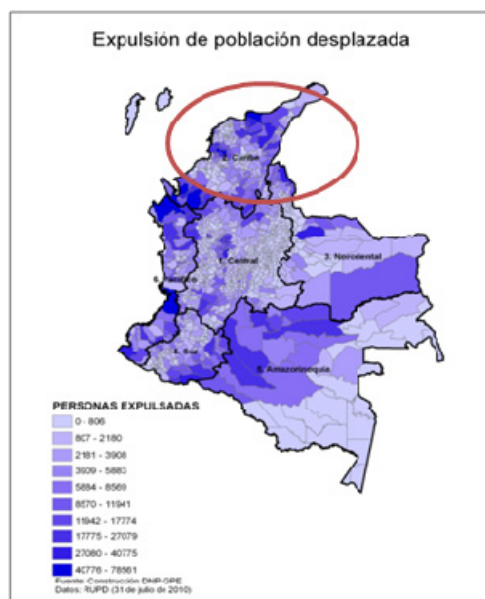
Expulsión

En esta área existen zonas expulsoras que comparten características geográficas y culturales pero que administrativamente no están agrupadas y pertenecen a departamentos diferentes. Las zonas son: nororiente antioqueño, Montes de María, la Sierra Nevada y el sur de Bolívar.

Recepción

Santa Marta es la ciudad con mayor recepción de PD, seguida por ciudades capitales de departamento y municipios de Antioquia y el Magdalena Medio.

Figura IV-22



Fuente: RUPD 31 de julio, Acción Social

Tabla IV.12

Municipio expulsor	No. de personas
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	72.814
Santa Marta (Magdalena)	61.290
Tierralta (Córdoba)	57.341
Turbo (Antioquia)	55.755
Valledupar (Cesar)	40.775
Fundación (Magdalena)	37.556
Apartadó (Antioquia)	30.473
Ciénaga (Magdalena)	28.156
San Onofre (Sucre)	26.417

Tabla IV.13

Municipio receptor	No. de personas
Santa Marta (Magdalena)	137.404
Sincelejo (Sucre)	86.864
Valledupar (Cesar)	70.427
Cartagena (Bolívar)	65.783
Turbo (Antioquia)	54.295
Barranquilla (Atlántico)	53.813
Montería (Córdoba)	41.001
Apartadó (Antioquia)	40.515
Soledad (Atlántico)	35.381
Riohacha (Guajira)	33.286
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	29.218
Tierralta (Córdoba)	24.775
Fundación (Magdalena)	21.197
San Pablo (Bolívar)	18.066

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Goce Efectivo de Derechos

En subsistencia mínima (AHE) los departamentos de Córdoba y Sucre deben ser priorizados dentro del área. Finalmente en Vivienda, los departamentos de Atlántico y Magdalena presentan bajos niveles de cumplimiento del derecho.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Caribe son:

- Subsistencia Mínima (AHE): Atención para los departamentos Sucre y Córdoba por parte del Gobierno nacional.

- Educación: Ampliación de cobertura para niños entre 5 y 17 años en la Guajira, ya que se ve un rezago frente a los demás departamentos del Caribe.
- Vida, libertad, integridad y seguridad: Fortalecimiento de acciones en las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. La meta que debe tener el Gobierno nacional es de 100%.
- Vivienda: Priorización de las ciudades de Barranquilla y Riohacha (presentan los indicadores más bajos en el país) a partir del rediseño de política.
- Tierras: Articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

Área Sur

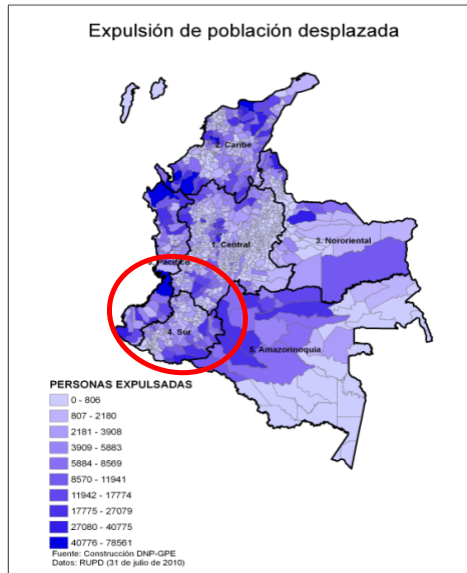
Dinámica del Desplazamiento

El norte del Putumayo y Caquetá registran el mayor nivel de recepción del área. Es necesario intervenir en los límites entre el Cauca y Nariño y en zonas de frontera con Ecuador y Perú.

Recepción

Se aprecia que los asentamientos de PD están en las ciudades capitales de los departamentos del área (Florencia, Popayán, Pasto) para lo cual se deben implementar medidas en estos centros urbanos.

Figura IV-23



Municipio receptor	No. de personas
Florencia (Caquetá)	64.603
Popayán (Cauca)	54.037
Pasto (Nariño)	34.918
Mocoa (Putumayo)	21.925
Puerto Asís (Putumayo)	20.937
Pitalito (Huila)	12.277
Santander de Quilichao (Cauca)	10.364

Municipio expulsor	No. de personas
Puerto Asís (Putumayo)	30.476
Valle del Guamuéz (Putumayo)	25.678
Florencia (Caquetá)	20.394
Puerto Guzmán (Putumayo)	18.541
Orito (Putumayo)	16.296
San Miguel (Putumayo)	13.778
Puerto Rico (Caquetá)	13.242
La Montañita (Caquetá)	13.143
Curillo (Caquetá)	11.078
Puerto Caicedo (Putumayo)	10.018
Buenos Aires (Cauca)	10.005

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Goce Efectivo de Derechos

Los temas más críticos en el área Sur son los siguientes: Identificación, Subsistencia Mínima (AHE), Alimentación, Atención Psicosocial y Vivienda. El indicador de Identificación presenta el resultado más bajo en relación con las demás áreas homogéneas. En cuanto a Alimentación se aprecia que Nariño presenta un bajo nivel de cumplimiento. Frente a Atención Psicosocial los resultados indican la necesidad de intervención. Igualmente, Vivienda y Generación de Ingresos muestran un comportamiento muy bajo, para el área del Sur.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Sur son:

- Subsistencia Mínima (AHE) y Alimentación: Priorización de los departamentos de Putumayo y Nariño.

- Vivienda: Priorización de las ciudades que mayoritariamente han recibido PD: Popayán, Pasto, Florencia, Mocoa, Puerto Asís y Pitalito, (concentran el 55% de la PD), a partir del rediseño de política.
- Tierras: Articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

Área Amazorinoquía

Dinámica del Desplazamiento

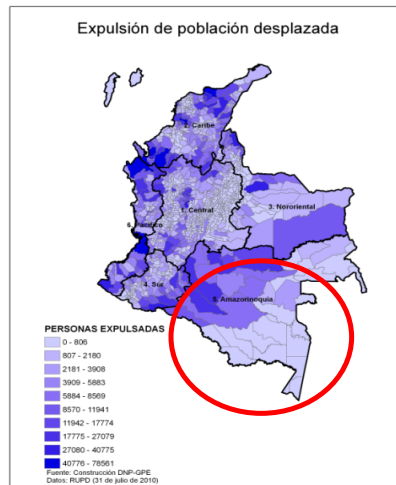
Expulsión

En esta área las mayores zonas de expulsión son los municipios de la Macarena (Meta), San José del Guaviare (Guaviare) y San Vicente del Caguán (Caquetá).

Recepción

San José del Guaviare es el principal centro poblacional que recibe PD.

Figura IV-24



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Tabla IV.14

Municipio expulsor	No. de personas
San José del Guaviare (Guaviare)	27.079
Vistahermosa (meta)	25.852
San Vicente del Caguán (Caquetá)	24.303
Cartagena del Chairá (Caquetá)	21.710
Puerto Rico (Meta)	13.411
Mapiripán (Meta)	13.399

Tabla IV.15

Municipio receptor	No. de personas
San José del Guaviare (Guaviare)	20.657
Vistahermosa (Meta)	7.251
Leguízamo (Putumayo)	5.129
Inírida (Guainía)	4.913
Cartagena del Chaira (Caquetá)	4.585
San Vicente del Caguán (Caquetá)	3.907

Goce Efectivo de Derechos

En Subsistencia Mínima (AHE) el departamento de Guaviare presenta bajos niveles de cumplimiento. En Identificación los resultados son bajos en relación con las demás áreas homogéneas. En cuanto a Alimentación se aprecia que Caquetá presenta el indicador más bajo

del país. Igualmente en Vivienda y Generación de Ingresos se evidencian bajos niveles de cumplimiento.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Amazorinoquía son:

- Subsistencia Mínima (AHE) y Alimentación: Atención a los departamentos de Guaviare y Caquetá.
- Vida, Libertad, Integridad y Seguridad: Priorización de los departamentos de Caquetá y Guaviare en las rutas que se diseñen para tal efecto. La meta que debe tener el Gobierno nacional es del 100%.
- Vivienda: Priorización de San José del Guaviare que concentra el 30% de la población desplazada, a partir del rediseño de política.
- Tierras: Articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

Área Pacífica

Dinámica del Desplazamiento

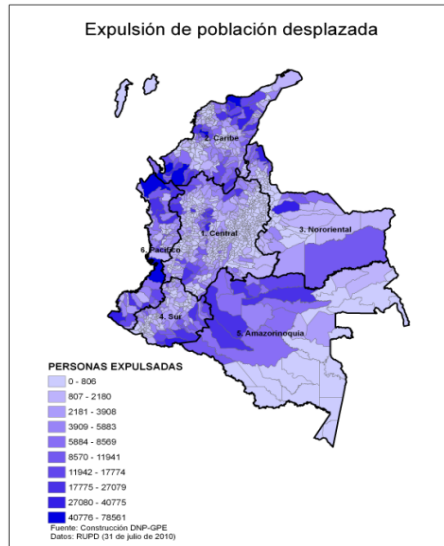
Expulsión

Existen zonas que registran altas cifras de expulsión: sur de Antioquia y norte del Chocó, (zona 1), Buenaventura (zona 2) y las ciudades de Tumaco y Barbacoas en la costa nariñense (zona 3).

Recepción

En la Pacífica se identifican tres asentamientos importantes de población desplazada; Buenaventura, Quibdó y Tumaco.

Figura IV-25



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Tabla IV.16

Municipio expulsor	No. de personas
Buenaventura (Valle)	78.561
Riosucio (Chocó)	56.379
San Andrés de Tumaco (Nariño)	37.823
El Charco (Nariño)	25.456
Quibdó (Chocó)	23.725
Bojayá (Chocó)	21.923
Mutatá (Antioquia)	19.943
Dabeiba (Antioquia)	18.373
El Tambo (Cauca)	15.516
Barbacoas (Nariño)	13.767

Tabla IV.17

Municipio receptor	No. de personas
Buenaventura (Valle)	72.631
Quibdó (Chocó)	52.945
San Andrés de Tumaco (Nariño)	27.401
El Charco (Nariño)	17.581
Mutatá (Antioquia)	15.187
Riosucio (Chocó)	11.310
Barbacoas (Nariño)	6.858
Dabeiba (Antioquia)	6.147
Istmina (Chocó)	4.976
Bojayá (Chocó)	4.243

Goce Efectivo de Derechos

Se encuentra que en Subsistencia Mínima (AHE) el área Pacífica presenta bajos niveles de cumplimiento. En materia de restablecimiento socioeconómico (Vivienda y Generación de Ingresos) al igual que en las otras áreas homogéneas se presentan rezagos importantes.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Pacífica son:

- Subsistencia Mínima (AHE): Priorización de los departamentos de Nariño y Chocó.
- Alimentación: Intervención en los departamentos del área Pacífica y Cauca.
- Educación: Ampliación de cobertura para niños desplazados entre 5 y 17 años en los Departamentos de Nariño y Cauca.
- Vida, libertad, integridad y seguridad: Intervención en todos los municipios del área. La meta del Gobierno nacional es del 100%.
- Vivienda: Intervención en toda el área, a partir del rediseño de política, debido a que se presentan bajos niveles de cumplimiento.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial								Responsable	Observaciones			
					Línea base	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazoroque	Pacífico					
Identidad	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD que cuentan con la identificación según su edad	100% de las personas cuentan con la identificación que les corresponde según su edad	Personas mayores de 18 años que cuentan con cédula de ciudadanía	Porcentaje de personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total mayor de 18 años incluida en el RUPD.	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de la población mayor de 18 años cuenta con cédula de ciudadanía. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.		
			Personas entre 8 y 17 años que cuentan con tarjeta de identidad	Porcentaje de personas entre 8 y 17 años incluidas en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total entre 8 y 17 años incluida en el RUPD.	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de la población 8 y 17 años cuenta con tarjeta de identidad. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.	
			Personas entre 0 y 7 años que cuentan con registro civil	Porcentaje de personas entre 0 y 7 años incluidos en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total entre 0 y 7 años incluidos en el RUPD.	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 97% de la población entre 0 y 7 años cuenta con registro civil. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
			Hombres mayores de 18 años con libreta militar	Porcentaje de hombres mayores de 18 años incluidos en el RUPD con libreta militar, respecto a hombres mayores de 18 años incluidos en el RUPD.	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Ministerio de Defensa Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 97% de los hombres mayores de 18 años cuentan con cédula de ciudadanía y libreta militar. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial									Responsable	Observaciones		
					Línea de base	Meta sectorial	Universo total	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazonioquia	Pacífico				
Educación	Porcentaje de personas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas.	90% de personas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas. (En la medición de indicadores GED el 86% cumple con este derecho).	Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media) de forma regular (80% de las clases impartidas).	Porcentaje de niños y jóvenes desplazados (5-17 años) que asisten de forma regular a niveles de educación formal (básica y media)– Mide la proporción de la población de 5 a 17 años inscritas en el RUPD, que asisten a un establecimiento de educación formal y lo hacen de forma regular. Es decir asisten a por lo menos al 80% de las clases impartidas.	86% del total de personas de 5 a 17 años incluidas en el RUPD.	90%	788.602	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	MEN	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goco Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). El Indicador de GED a la educación establece que todos los niños, niñas y jóvenes del hogar deben asistir regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años). Para poder reportar este indicador anualmente se debe garantizar la continuidad de la fuente Encuesta de IGED pues no es un indicador que corresponda a una fuente secundaria de información. El universo total de personas se calculó del RUPD a 31 de julio de 2010, descontando la reserva técnica.	
			Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media)	Proporción de Niños y jóvenes entre 5 y 17 años que asisten a la educación preescolar, básica y media. Mide la relación entre el total de niños de 5 a 17 años en situación de desplazamiento atendidos en el sector educativo que cruzan con la base oficial de registro para la población desplazada (SIPOD).	87%	90%	788.602	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	MEN	La línea de base tiene como fuente el cruce efectuado por la base de datos oficial del SINEB (Ministerio de educación) con corte preliminar de matrícula del mes de mayo de 2010 y la base total enviada por Acción Social del SIPOD (Acción Social) con corte al mes de mayo de 2010. Para poder reportar este indicador, se requiere que el MEN cuente de manera oportuna y con calidad con la base RUPD con la variable plenamente identificados, por municipio.	
			Beneficiar a niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) con acompañamiento de permanencia en sector educativo	Este indicador permite tener una aproximación al acompañamiento a la permanencia en el sistema educativo a la población en situación de desplazamiento de 5 a 17 años atendida. Representa el cruce entre la base oficial del Programa Familias en Acción y el SIPOD, reflejando los niños en situación de desplazamiento beneficiarios del subsidio.	85%	90%	788.602	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	Acción social	Para el indicador que da cuenta del seguimiento a la permanencia se dejó el mismo que se reporta a la Corte Constitucional por restricciones de información, tomando Familias en Acción como una aproximación al tema de la permanencia toda vez que el subsidio que se entrega a los hogares es condicionado a que los niños entre 5 y 17 años asistan a un establecimiento de educación formal. Se espera fortalecer el seguimiento de la asistencia regular a las aulas por parte de los menores beneficiados por el programa a través de las Secretarías de Educación Municipal.
			Atender a jóvenes (18 – 25 años) con rezago escolar en el sistema educativo (básica y media)	Proporción de jóvenes con rezago escolar, atendidos en ciclo de adultos o modelos educativos flexibles	-	100%	66.977	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	MEN	Se eliminó el indicador: "Proporción de jóvenes con rezago escolar, atendidos en ciclo de adultos o modelos educativos flexibles", dado que no se cuenta con recursos para atención en Ciclo 1, mediante el Programa Nacional de Alfabetización, por lo tanto para poder comprometer con una meta se requiere garantizar mayores recursos para el Programa. Así mismo, los recursos del Presupuesto General de la Nación para la implementación de Modelos Educativos Flexibles y alfabetización sean permanentes para poder dar sostenibilidad a la flexibilidad en la atención educativa.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial										Responsable	Observaciones
					Línea de base	Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazoroquía	Pacífico		
Salud - Afiliación al SGSSS	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD	95% PD afiliada al SGSSS	Afiliar al SGSSS a las personas RUPD	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD	88%	-	-	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial se acordó de acuerdo con estos resultados.
Salud - Atención psicosocial	Personas incluidas en el RUPD que solicitaron apoyo psicosocial y lo recibieron	70% de la PD que solicite apoyo psicosocial es atendida	Otorgar atención psiquiátrica y mental a personas RUPD que solicitaron apoyo psicosocial	Porcentaje de personas en desplazamiento que han solicitado y recibieron atención psicosocial respecto a las incluidas en el RUPD	52%	-	-	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial se acordó de acuerdo con estos resultados.
Salud - Vacunación	Todos los niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que les corresponde según su edad	95% de menores de 6 años tienen esquema de vacunación según su edad	Garantizar que menores de 6 años tengan esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	Porcentaje de niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	-	180.834	190.352	95%	83.184	45.209	10.850	25.317	3.617	12.658	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010) no permite establecer con claridad la línea de base de este indicador. La meta global y sectorial es resultado de los análisis efectuados por el MPS. Los universos (totales y de cálculo de metas) se calculó teniendo en cuenta los datos del RUPD a 31 de julio de 2010 (sin contar la reserva técnica).
Alimentación	Personas incluidas en el RUPD cuentan con una cantidad suficiente y adecuada de alimentos	100% de la PD accede a una cantidad suficiente de alimentos	Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria.	% Hogares retornados o reubicados, acompañados con proyectos de seguridad alimentaria	-	-	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	Acción Social	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010), específicamente en el indicador del derecho a la Alimentación. La meta sectorial fue establecida por la Entidad.
			Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación	% Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ICBF	
			Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.	Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.	92%	190.352	190.352	100%	87.562	47.588	11.421	26.649	3.807	13.325	ICBF	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010), específicamente en el indicador del derecho a la Alimentación. La meta sectorial de 100% se incluye dada la obligatoriedad de brindar este servicio. Los universos totales y de atención se calculan teniendo en cuenta los datos del RUPD a 31 de julio de 2010 (sin contar la reserva técnica).
			Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación	% Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación	788.602	788.602	100%	362.757	197.151	47.316	110.404	15.772	55.202	ICBF		
			Adultos mayores con complemento alimentario	Adultos mayores con complemento alimentario	108.773	108.773	100%	50.036	27.193	6.526	15.228	2.175	7.614	ICBF	Estas metas se encuentran en revisión por parte del ICBF.	

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial								Responsable	Observaciones
					Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazonoquia	Pacífico		
Reunificación familiar	Porcentaje de hogares incluidos en el RUPD que han sufrido la separación de alguno de sus miembros, han solicitado ayuda del Estado y han sido reintegrados.	80% DE LOS HOGARES QUE SOLICITAN REUNIFICACION FAMILIAR A TRAVES DEL REGISTRO DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA - RUPD	Hogares incluidos en el RUPD que han solicitado reunificación familiar y han sido reunificados en materia de registro	# de solicitudes de reunificación en el registro atendidas / Total de solicitudes de reunificación en el registro recibidas.	95%	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%	Acción Social - ICBF	La línea de base parte de la segunda medición de indicadores de Goeo Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial fue analizada por la Entidad y se refiere a las nuevas familias.

Derecho	Objetivo General	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Meta sectorial										Observaciones
				Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazoroquia	Pacífico		
Generación de Ingresos	Capacidades	Empleabilidad	Formación complementaria y/o certificación de competencias y/o reentrenamiento	140.588	351.471	40%	59.047	44.988	7.029	15.465	2.812	11.247	SENA, Ministerio de la Protección Social	Se tomó como base el Ejercicio de Costeo que se presentó a la Corte Constitucional el pasado 1 de julio de 2010, el cual se proyectaba a 10 años. Para este caso, se definieron las rutas de Generación de Ingresos a partir de una caracterización de la población desplazada y se tomó el 40% para cada ruta establecida. La distribución regional se tomó de la distribución del RUPD de la población en edad de trabajar sin contar las personas con discapacidad. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
			Formación titulada	48.950	122.374	40%	20.559	15.664	2.447	5.384	979	3.916	SENA, Ministerio de Educación Nacional	
			Intermediación laboral	8.299	20.748	40%	3.486	2.656	415	913	166	664	SENA, Ministerio de la Protección Social	
			Pronajep	143.341	358.353	40%	60.203	45.869	7.167	15.768	2.867	11.467	Ministerio de la Protección Social	
	Acceso a Activos	Emprendimiento	Apoyo a emprendimiento (urbano y rural)	207.945	519.863	40%	87.337	66.542	10.397	22.874	4.159	16.636	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio.	
			Asistencia Técnica rural	6.963	174.083	40%	2.925	2.228	348	766	139	557	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
			Proyecto productivo rural	6.091	15.227	40%	2.558	1.949	305	670	122	487	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
			Jóvenes rurales	1.729	4.323	40%	726	553	86	190	35	138	SENA	
			Resa	6.963	17.408	40%	2.925	2.228	348	766	139	557	Acción Social	
	Fortalecimiento	Capitalización/formalización y Fortalecimiento Empresarial	1.261	3.153	40%	530	404	63	139	25	101	Acción Social, MCIT		

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial									Responsable	Observaciones
					Línea base	Personas a atender	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazoroquia	Pacífico		
Vivienda	Hogares incluidos en el RUPD que habitan en viviendas con seguridad jurídica y tienen	71,249 hogares con vivienda digna	Hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados (urbano y Rural)	No de hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados, (urbano y rural), (por modalidad)	133.095	71.249	100%	17.632	6.068	34.809	3.479	8.148	1.113	MAVDT - MADR	La línea de base son los hogares con subsidios ya aplicados. La meta sectorial es determinada con la Entidad responsable.

Cja	Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones	
Criterios para determinar la Superación (Categoría) de la Situación de Desplazamiento	Elaboración de la regla técnica para determinar la Superación		Acción Social - DNP	Aunque el objetivo general de la Política dirigida a la PD es la superación de la situación en la que se ven inmersos por el desplazamiento mismo, es necesario establecer con claridad las reglas técnicas para evaluar la situación del hogar y determinar cuando dicho hogar ha superado dicha situación, al igual que los mecanismos de medición, acompañamiento, etc. necesarios para ello. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.	
	Diseñar los mecanismos para la aplicación e implementación de la regla técnica.	Regla técnica diseñada e implementada	Acción Social - DNP		
Seguimiento al GED (medición de indicadores de GED) a través de jurtos.	Adecuación de la Herramienta de medición de Jurtos con los GED	Hogares desplazados en Jurtos con medición y seguimiento de los GED	Acción Social - DNP	Para lograr la medición de los GED hogar a hogar se requiere adecuar las herramientas de medición de Jurtos y los registros administrativos.	
	Adecuación de los registros administrativos a los GED	Total de Entidades con registros administrativos que los solicite adecuados con los GED	Acción Social - Entidades del SNAIPO	Para establecer sistemas de seguimiento y medición de la Política, y en cumplimiento del art. 109 de 2005 de la Carta Constitucional, se debe contar con el sistema de certificación a cargo de Acción Social, como coordinador, y el Ministerio del Interior.	
	Certificación de las Entidades nacionales y territoriales	Total de Entidades nacionales y territoriales con certificación.	Acción Social - Ministerio del Interior y Justicia.	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.	
Coordinación Entidades del SNAIPO	Entre Entidades Nacionales	Activar todos y cada uno de las Especies de Coordinación de la Política del orden nacional establecidas en la ley 387 de 1997, el decreto 210 de 2005 y demás.	Funcionamiento regular CIADPO, SNAIPO (Masas), y demás espacios de coordinación.	Presidencia - Acción social	
		Definir y articular las rutas de oferta de las Entidades nacionales para la atención de PD.	Rutas conformadas con oferta articulada en torno a partería de derechos.	Entidades del SNAIPO	
	Entre Nación y Entidades Territoriales	Crear y activar mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado: Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado.	Mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado, creados y activados.	Acción Social - Ministerio del Interior - Presidencia	Es necesario para el funcionamiento eficiente de la Política, articular las acciones entre los distintos niveles territoriales de Gobierno y entre el mismo nivel de Gobierno. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Elaborar un CONPEP que establezca la forma de aplicar la Ley 387 de 1997.	CONPEP elaborado.	Ministerio del Interior y Justicia - DNP (acompañamiento)	
		Realizar acciones que faciliten a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD.	Total de acciones realizadas para facilitar a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD.	Ministerio del Interior y Justicia - Acción Social	
Entre Entidades Territoriales	Realizar acciones que apoyen la articulación entre y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política en el nivel territorial establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 210 de 2005 y demás.	Total de acciones realizadas para fortalecer el funcionamiento regular del SNAIPO (Masas) y demás espacios de coordinación en el nivel territorial.	Ministerio del Interior - Justicia y Acción Social		
Transversales	Enfoque Diferencial	Crear y/o adecuar líneas de atención especial que respondan a las necesidades especiales de las víctimas en especial protección constitucional, en cada una de las políticas que buscan el GED	Políticas con líneas de atención diferencial creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPO	Si se considerara las necesidades y problemática especial de las mujeres, niños, indígenas, afrodescendientes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad discapacitadas, se podrá lograr que las mismas acciones que tienen la finalidad por el desplazamiento, que es el objetivo final de la Política para PD.
	Retornos y Reubicaciones	Aplicar el Protocolo de Retorno exitoso en las acciones de retorno realizadas.	Total de retornos realizados bajo el cumplimiento del Protocolo exitoso, con acompañamiento GED.	Acción Social - Entidades del SNAIPO.	
		Crear un protocolo de Reubicaciones.	Protocolo de reubicación creado e implementado.	Acción Social - DNP	Todas las acciones que buscan el restablecimiento social y económico de las víctimas para PD se deberán realizar en el marco de la reubicación y retorno. Dado que acciones adicionales que tienen la finalidad de la Superación. En todo caso en las reubicaciones de retorno, familia o rurales deben buscarse el GED de la PD.
		Caracterizar las intenciones realizadas hasta ahora, en torno al GED de la PD	Numero de intenciones realizadas consolidadas en torno al GED	Acción Social - Entidades del SNAIPO.	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Asignación de la Oferta Institucional	Revisar y ajustar todo lo la oferta existente para la PD, con el fin de que la misma efectivamente contribuya con la superación de la situación de desplazamiento de la PD.	Planes, programas, acciones, proyectos y demás revisados y ajustados.	Acción Social y DNP	
		Revisión y adecuación de la institucionalidad existente para lograr el acceso a la reubicación, implementación, ejecución y coordinación de las Políticas.	institucionalidad revisada y ajustada.	Acción Social y DNP	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Participación	Establecer acciones que faciliten la participación de la PD en la gestión de coordinación y decisión articulada a la implementación de las políticas en donde efectivamente este participación de la PD	Espacios de coordinación (decisión asociada a la articulación e implementación de las políticas en donde efectivamente este participación de la PD	Acción Social	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Asesoría y Abogacía Prosocial	Crear y/o adecuar rutas y programas específicos de Abogacía Prosocial en las políticas que buscan el GED.	Políticas con rutas de Abogacía Prosocial creadas e implementadas.	Ministerio de la Protección Social - Entidades del SNAIPO
	Definición y creación de los estándares mínimos para aplicar el Abogacía Prosocial		Estándares mínimos creados e implementados.	Ministerio de Protección Social - Entidades del SNAIPO	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Adecuar los parámetros asistenciales para la atención e ingreso al RIJPD		Parámetros revisados y ajustados.	Acción Social	
Sistemas de Información	Articular los sistemas de información tales como RIJAF, Jurto, RIJPD, RIJFA, y otros nacionales y territoriales	Sistemas de información revisados y articulados.	Entidades SNAIPO	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.	
	Articulación de Políticas	Diseñar e implementar mecanismos de articulación y Versante Único.	Acción Social - DNP	Específicamente para las políticas de Vivienda, Generación de Ingreso y Protección de Tierras.	
Reparación Integral	Articular acciones para la Reparación Integral de la PD	Rutas de Reparación Integral creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPO	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.	

C. Políticas diferenciadas para la inclusión social

1. Grupos étnicos

Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza a nivel nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para los grupos étnicos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia.

Los grupos étnicos, poseen gran variedad de manifestaciones culturales relacionadas con la cosmovisión, lingüística³⁸⁸, organización social y política, relaciones económicas, manejo adecuado del ambiente, relacionamiento con el territorio, talentos, etc. Dicha diversidad étnica y cultural genera derechos especiales en materia de gobernabilidad interna, territorialidad, autonomía, participación, entre otros, que es claramente reconocida en la legislación colombiana, a través de mandatos constitucionales y normatividad derivada de éstos, tratados y convenios internacionales ratificados por el país, y una extensa jurisprudencia.

En Colombia se diferencian cuatro grupos étnicos reconocidos: la población *indígena*³⁸⁹; la población *raizal* del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; la población *negra o afrocolombiana* - de la que también hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates (Bolívar); y la población *Rrom o gitana*.

Según información del Censo DANE 2005, se auto reconocieron como pertenecientes a grupos étnicos un total de 5.709.238 personas que representan el 13,7% del total de población nacional³⁹⁰. Del total de población de grupos étnicos, los indígenas ascendieron a 1.392.623; población negra, mulata y afrocolombiana 4.273.722; raizales del Archipiélago 30.565; palenqueros 7.470; y Rrom 4.858.

Si bien la población de grupos étnicos se encuentra distribuida en todo el país, ésta se concentra especialmente en cuatro zonas³⁹¹: Caribe (40%), Central (30%), Pacífico (17%) y Sur (12%).

No obstante lo anterior, cabe anotar, que la zona que tiene mayor población étnica tiene a su interior es el Pacífico, en donde cerca del 80% de su población pertenece a alguno de los grupos étnicos, principalmente afrocolombianos; seguida en su orden por, la zona Caribe (23%), y Amazorinoquia y Sur con 20% cada una.

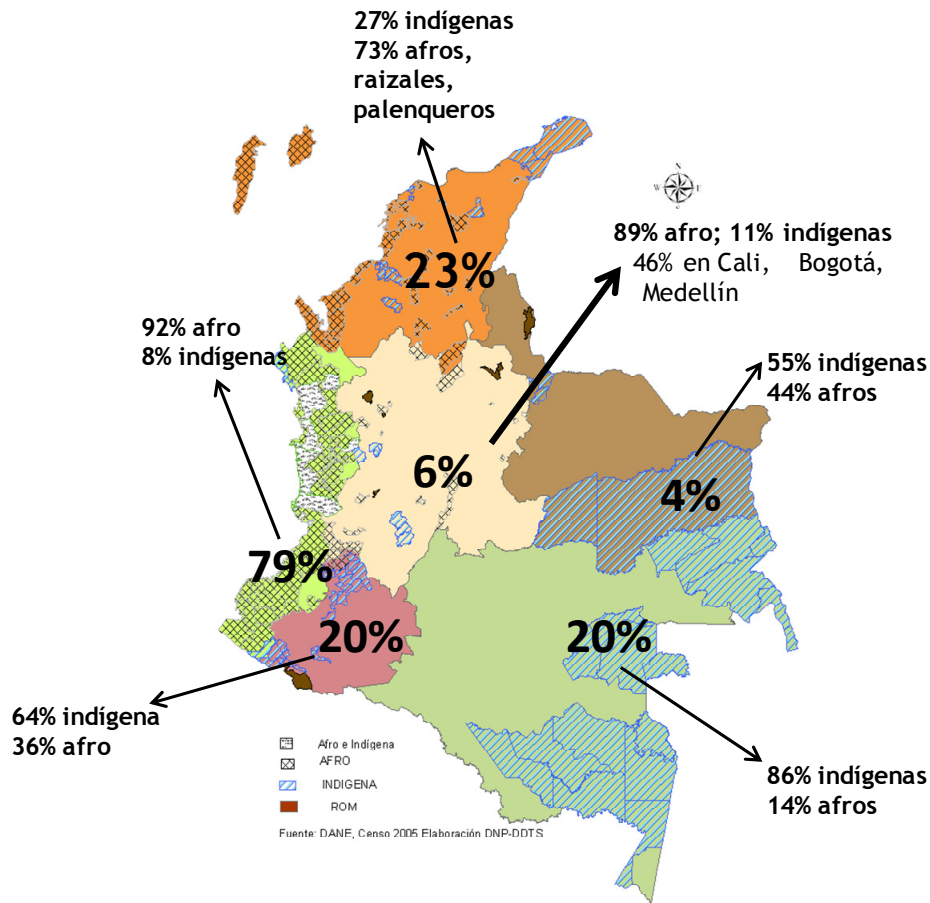
³⁸⁸ En Colombia se ha identificado y reconocido la riqueza lingüística de los grupos étnicos: 65 lenguas indígenas; el creole de los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el palenquero de las comunidades de San Basilio de Palenque; y el Rromaní o Rromanés lengua del pueblo Rrom o gitano.

³⁸⁹ 87 pueblos indígenas.

³⁹⁰ Según Censo Dane 2005 el total de población nacional ascendió a 41.468.384 personas residentes en el territorio colombiano.

³⁹¹ Las Zonas planteadas se refieren a las establecidas en el capítulo II. Caracterización, dinámica y desafíos regionales del PND.

Figura IV-26. Concentración población étnica por grupo y zona



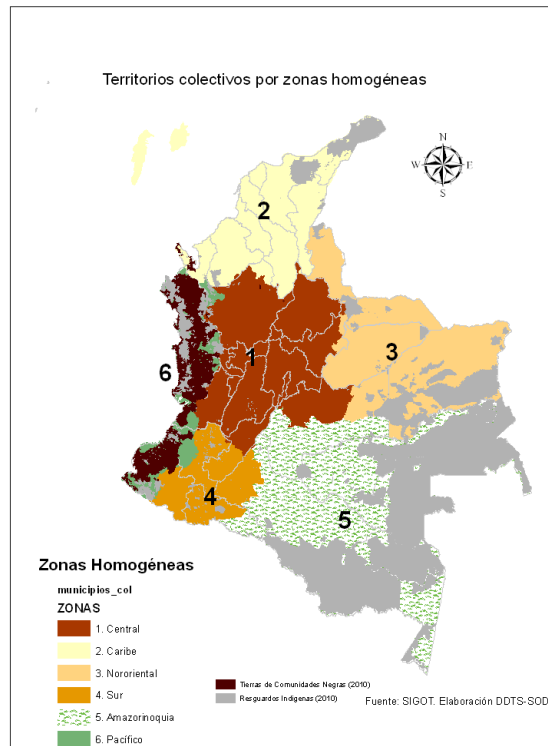
Fuente: Censo DANE 2005. Cálculos DNP-DDTS

Se destacan por concentrar alta población afrocolombiana las ciudades de Cali (13%), Cartagena (7%), Buenaventura (6%), Medellín (3%) y Bogotá (2%). Por su parte el pueblo Rrom o gitano se caracteriza por ser demográficamente minoritario y se ubican fundamentalmente en ciudades del Caribe (Barranquilla y Cartagena), y de la zona Central (Cali, Bogotá, Cúcuta y Girón).

La mayoría de la población indígena habita en la zona rural del país (79%), particularmente en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas, o en territorios no delimitados legalmente; mientras que el 73% de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, y el 94% de la población Rrom se concentran en zonas urbanas.

La población indígena tiene titulados 735 resguardos indígenas, ubicados en 235 municipios, con una población de 1.042.579392. Por su parte, a las Comunidades Negras se les han asignado 162 Títulos Colectivos en un área de 5.218.024 hectáreas, beneficiando a 63.440 familias principalmente del Pacífico colombiano.

Figura IV-27. Territorios de grupos étnicos



Fuente: SIGOT. Elaboración DNP-DDTS

La población de los grupos étnicos se ha visto afectada por aspectos que la hacen especialmente vulnerable, tales como, elevados índices de pobreza que inciden de forma directa en su calidad de vida, y prácticas sociales de discriminación y exclusión por razón de pertenencia étnica. En efecto, en los municipios con población mayoritariamente indígena o afrocolombiana³⁹³ el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se ubica en el 66% y 57% respectivamente, estando por encima del promedio nacional (27%).

Por otra parte, esta población presenta menor nivel de alfabetismo, baja escolaridad, y menores tasas de asistencia escolar, debido fundamentalmente a dificultades de pertinencia, acceso, permanencia, y calidad en el ciclo educativo, lo cual dificulta la superación de la pobreza. Así mismo, como consecuencia de la baja calificación del talento humano, la población de los grupos étnicos presenta mayores tasas de informalidad y vinculación a empresas unipersonales relacionadas con actividades de “rebusque”, que derivan en bajos ingresos y ausencia de seguridad social en buena parte de ellas.

393 Corresponde a 112 municipios cuya población afrocolombiana es igual o mayor al 30% del total municipal, y 75 municipios donde la población indígena es igual o mayor al 30% del total municipal.

Figura IV-28. Alfabetismo, asistencia escolar e informalidad según pertenencia étnica

	% NBI	Alfabetismo >15 años	Asistencia Escolar (2005)			Informalidad laboral (2007) *
			3-5 años	6-11 años	12-17 años	
Nacional	27	91,6	50,3	90,9	77,8	57%
Indígenas	57	71,4	30,9	72,7	8,8	67%
Afrocolombianos	66	88,8	51,8	9,2	7,1	65%
Rom	ND	93,8	64,3	86,8	78,8	50%
Sin pertenencia étnica	ND	96,2	51,1	1,9	8,5	56%

Fuente: DANE, Censo General 2005

* Fuente DANE ECH-Trece Áreas segundo trimestre. Cálculos SESS-DDS-DNP

De otro lado, la presencia de actores armados y de narcotráfico en territorio de resguardos indígenas, comunidades negras, y territorios insulares, acompañado del reclutamiento forzado de jóvenes por parte de actores armados ilegales, así como, la victimización de niñas y mujeres, generan desplazamiento y pérdida del territorio ancestral. En este sentido, es importante resaltar el número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos en los territorios colectivos de las comunidades étnicas del país. En el año 2006 en los territorios indígenas, según el SIMCI394 habían 4.995 hectáreas de cultivos de coca, con incrementos en los años 2007-2008 (5.357 y 6.049 hectáreas respectivamente), y una reducción en el 2009 (4.549 hectáreas).

El fenómeno del desplazamiento forzado de la población de grupos étnicos, según cifras del RUPD³⁹⁵, afecta en mayor medida a los afrocolombianos (Cuadro 7.1), presentando una tendencia ascendente en la expulsión, que alcanzó su punto más alto en el año 2007 con 46.445 personas afrocolombianas expulsadas, las cuales en su mayoría han salido de los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, y Chocó.

El desplazamiento de familias y comunidades enteras, ha afectado la tenencia y la seguridad jurídica de sus territorios, elemento fundamental para la conservación cultural y la supervivencia de los pueblos. El desarraigo de las familias de sus zonas de origen para incorporarse a los cinturones de miseria de los centros urbanos, en donde las condiciones de habitabilidad son precarias, también genera la fragmentación del tejido social y el debilitamiento de los procesos organizativos de base, con efectos claros sobre la inclusión social.

Tabla IV.18. Población Desplazada Grupos Étnicos

Grupo Étnico	No. de personas
Gitano(a) ROM	22.291
Indígena	84.053
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	292.529
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	4.140
Total población grupos étnicos desplazados	403.013
Total población desplazada	3.486.305
Desplazados grupos étnicos/Total población desplazada	12%

Fuente: RUPD. Corte 31 julio de 2010

³⁹⁴ Proyecto SIMCI- UNODC Colombia. Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el Censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país.

³⁹⁵ Registro Único de Población Desplazada.

Con el propósito de atender las diferentes problemática, se han venido construyendo diferentes políticas por parte del Gobierno Nacional³⁹⁶, no obstante, es preciso continuar avanzando en la generación de igualdad de oportunidades con el propósito de mejorar las condiciones de vida, así como, prevenir y atender el desplazamiento forzado.

a) Lineamientos, objetivos y acciones estratégicas:

El Gobierno Nacional con el propósito de garantizar el logro de los objetivos propuestos, incorporará como lineamiento estratégico el **Enfoque Diferencial**³⁹⁷ en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas de la población de los diferentes grupos étnicos, de tal manera que se garantice su pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente.

Así mismo, promoverá la implementación de **Acciones Afirmativas**³⁹⁸ teniendo en cuenta las condiciones de marginación y prácticas sociales de discriminación que han afectado a estas poblaciones históricamente. Teniendo en cuenta lo anterior, se buscará el logro de los siguientes objetivos:

1. Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial

Protección Social

Con el propósito de avanzar en la coordinación interinstitucional, intersectorial e interterritorial para la inclusión, de manera concertada, de los grupos étnicos en los planes, programas y proyectos de promoción social de las entidades territoriales, que posibiliten el acceso a la salud y la inclusión social de esta población, con enfoque de derechos, intercultural y diferencial, se desarrollarán las siguientes acciones:

- Diseño e implementación de modelos de salud integrales e interculturales y de carácter binacional (trabajados con los Ministerios de Salud de países vecinos), que permitan la interacción entre el Sistema Nacional de Protección Social en Salud y las medicinas tradicionales de los grupos étnicos, que incluyan: i) definición de perfiles epidemiológicos interculturales, ii) apropiación de la estrategia de vivienda saludable acorde a las características y necesidades de los grupos étnicos, iii) formación en salud intercultural y con enfoque diferencial para el recurso humano propio de los grupos étnicos y aquel que labora con ellos, iv) definición de indicadores interculturales en los sistemas de información que permita el registro, caracterización y análisis de las condiciones de vida de los grupos étnicos; v) implementación de acciones específicas para la atención a población con discapacidad acordes con sus características socioculturales.
- Concertación de prioridades, metas y acciones en salud pública con los grupos étnicos, incluyendo programas de salud sexual y reproductiva, que formarán parte del Plan de

³⁹⁶ Entre ellas, Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, documento Conpes 3660 sobre igualdad de oportunidades para población afrocolombiana, Decreto 2957 de 2010 para protección integral del pueblo Rrom. En proceso la formulación de una política pública integral para los pueblos indígenas.

³⁹⁷ Se entiende por enfoque diferencial, aquellas acciones de política pública que consideran las diferencias poblacionales, regionales y las características específicas de la población de los grupos étnicos. Este derecho se encuentra consagrado en el Art. 13 de la Constitución Políticas que define que todas las personas gozarán de los mismos derechos y oportunidades.

³⁹⁸ Se entiende que las acciones afirmativas o diferenciación positiva corresponden a aquellas que reconocen la situación de marginación social a que ha sido víctima la población de los grupos étnicos, particularmente la afrocolombiana, y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo. Fuente Sentencia Corte Constitucional T-422/96

Salud Territorial y donde se involucren actores asociados con la satisfacción de necesidades básicas para estas poblaciones, en armonía con los Planes Educativos Comunitarios -PEC.

- Diseño e implementación, con enfoque diferencial, de programas, planes, pilotos, estrategias y herramientas de política pública, en el marco de la protección social, para la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento.
- Implementación, de manera concertada, de medidas administrativas y normativas necesarias para garantizar el derecho de acceso y participación de los grupos étnicos en el Sistema de Protección Social.
- Estructuración de la propuesta del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural de los pueblos indígenas SISPI, como alternativa para la búsqueda del Buen Vivir de los pueblos indígenas, mediante la acción intersectorial y procesos de consulta y concertación.
- A través de la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se diseñarán y concertarán el diseño de planes específicos y diferenciales para población indígena, negra, afrocolombiana, palenquera, raizal, y Rom con énfasis en los niños y niñas de primera infancia de estas comunidades, teniendo en cuenta las particularidades de cada grupo étnico. Así mismo, se promoverán programas y proyectos que favorezcan los procesos de autosuficiencia alimentaria para los grupos étnicos, de acuerdo a sus hábitos de subsistencia tradicional y su contexto sociocultural (entrega de semillas, compra de herramientas, compra de insumos para cultura material, fortalecimiento de las chagras, entrega de pie de cría para proyectos pecuarios).

2. Acceso, permanencia y pertinencia de la educación

- **Pueblos Indígenas:** se continuará desarrollando una educación que responda a las características, necesidades y aspiraciones de este grupo étnico, desarrollando la identidad cultural, la interculturalidad y el multilingüismo. En esta línea, se buscará que los proyectos etno-educativos posibiliten el uso práctico de la lengua, la formación de maestros, la producción de materiales bilingües, el diseño del currículo, los planes de estudios elaborados y concertados con los pueblos indígenas. Se buscará la articulación entre la oferta educativa del Estado y la propuesta del Sistema Indígena de Educación Propio, SEIP.
- **Pueblo Rrom-gitano:** se promoverá, por parte del Ministerio de Educación Nacional, la atención educativa de la población en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para que orienten en el marco de su política de inclusión y equidad, la atención pertinente a la población estudiantil Rrom. Así mismo, el ICETEX tendrá en cuenta a esta población en el diseño de sus políticas de promoción de la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos.
- **Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera:** se fortalecerán las acciones afirmativas orientadas a crear las condiciones para el desarrollo y aplicación de la etno-educación intercultural y los estudios afrocolombianos en todo el sistema educativo nacional, garantizando la enseñanza en las lenguas criollas y creole tal como está dispuesto en la Ley 1381 de 2010, mejorar la calidad y aumentar el acceso, promoción y permanencia de esta población en todos los niveles educativos desde la educación inicial hasta la superior.

3. Generación de ingresos

Con el fin de aumentar la capacidad de generar ingresos de las poblaciones de los grupos étnicos, se promoverán acciones tendientes a facilitarles el acceso adecuado al mercado de trabajo. Entre otros, se avanzará en acciones orientadas a promover el comercio justo con perspectiva étnica, para la producción especializada de "*productos étnicos*" que puedan encontrar nichos de mercado a nivel nacional e internacional. Así mismo, se impulsarán y fortalecerán las industrias culturales y artísticas con perspectiva étnica.

Se avanzará en el diseño de mecanismos, en el marco de lo previsto en el artículo 12 de la ley 1150 de 2007, para promover la inclusión en los procesos de contratación de las entidades territoriales, acciones afirmativas a favor de organizaciones comunitarias de grupos étnicos.

Por otra parte, Acción Social continuará en la implementación de la estrategia de intervención de Territorios Étnicos Productivos-TEP- que, con enfoque diferencial, aborda aspectos del desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades afrocolombianas e indígenas relacionados con los procesos organizacionales, productivos y de seguridad alimentaria, seguridad del territorio, recursos naturales, y presencia de cultivos ilícitos. Sobre este último, la estrategia TEP avanzará en la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos en pro de la gobernabilidad del territorio.

4. Emprendimiento y empleabilidad

Se fortalecerán los programas de formación y calificación del talento humano, acordes con sus particularidades culturales y territoriales, y promoción del empresarismo (capital semilla y crédito productivo), emprendimiento (Mipymes) y empleabilidad, como estrategia de inclusión y fortalecimiento de la democracia desde el reconocimiento y aprovechamiento de las potencialidades, vocaciones y talentos de la población de los grupos étnicos y de sus territorios. Así mismo, se promoverán alianzas con instituciones educativas, para desarrollar competencias que mejoren la empleabilidad y las propuestas propias de trabajo de los jóvenes.

5. Programas presidenciales para la implementación de acciones y estrategias para el desarrollo integral de la población indígena y afrocolombiana

El Gobierno Nacional creará los Programas Presidenciales para la Implementación de Acciones y Estrategias para el Desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal; y para la Implementación de Acciones para el Desarrollo Integral de la Población Indígena, los cuales adelantarán las gestiones necesarias en articulación con las agencias del nivel nacional, regional y local, y con el apoyo de entidades y la cooperación internacional y del sector privado, para que la oferta institucional que existe para estas poblaciones se ejecute con el propósito de mejorar las condiciones de vida, y en las regiones donde habitan dicha población. Estos programas, en articulación con otras agencias del Estado y especialmente con el Ministerio del Interior y de Justicia, liderarán y acompañarán las gestiones que se adelanten a nivel nacional e internacional para la implementación de iniciativas que beneficien a estas poblaciones, y adelantarán el seguimiento a las mismas.

b) Protección de los derechos fundamentales de la población étnica

1. Prevención y protección de derechos humanos

En el marco de la Política Nacional Integral de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) se desarrollarán los siguientes componentes:

- Con el fin de mitigar el impacto de la presencia de la Fuerza Pública sobre comunidades y territorios indígenas, se fortalecerá la aplicación de la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, consignada en la Directiva 016 de 2006 del Ministerio de Defensa e incorporada a la Política Integral de Derechos Humanos y DIH.
- En prevención del desplazamiento forzado, se fortalecerá el monitoreo y la recolección de información de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de las comunidades étnicas, para que sea tenida en cuenta en el marco de la emisión de informes de riesgo y alertas tempranas por parte del SAT y CIAT³⁹⁹, respectivamente.
- Acorde con el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se promoverá la atención a niños, niñas y adolescentes de grupos étnicos, con una perspectiva intercultural sobre la base de una política de reconocimiento, con el propósito de proteger integralmente sus derechos, mediante el fortalecimiento étnico y cultural de las comunidades.
- Se adecuarán las medidas de protección en contra del asesinato selectivo, amenazas, hostigamientos y persecuciones de líderes, autoridades tradicionales, etnoeducadores, maestros, auxiliares de salud, defensores de derechos humanos y demás miembros prominentes de las comunidades étnicas, contempladas en el Auto 200 y el Decreto 1740 de 2010, a los usos y costumbres de las mismas y a su situación particular de riesgo, y a partir del reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena (guardia indígena, semaneros, alguaciles), y de las comunidades afrocolombianas (por ejemplo, la guardia cimarrona en San Basilio de Palenque).

2. Atención a la población de grupos étnicos desplazados

Se avanzará en el diseño e implementación con enfoque diferencial de planes, programas, y estrategias orientadas a la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento, de conformidad con las sentencias de la Corte Constitucional y con el propósito de dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y en especial a los Autos 251 de 2007, 092 de 2008, y 004, 005, y 008 de 2009.

De igual manera, se incluirá la variable étnica en las acciones que implementan las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada –SNAIPD o del esquema de coordinación que lo remplace, con el fin de hacer más pertinente y efectiva la atención de dicha población, y se priorizará a la población de grupos étnicos en la nueva Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento. En todo caso las estrategias establecidas para población desplazada de grupos étnicos, cuando se considere pertinente, se priorizarán y articularán con la Política Nacional para la Población Desplazada, en la cual se

399 Sistema de Alertas Tempranas - Comité Interinstitucional de Alerta Temprana

incluyen temas de prevención, protección, atención integral, y verdad, justicia y reparación de población desplazada.

3. Ejercicio de los derechos culturales

El Gobierno Nacional con el propósito de fortalecer el ejercicio de los derechos culturales y la salvaguardia del patrimonio cultural de los grupos étnicos, y del reconocimiento y visibilización del legado, valores y manifestaciones culturales de estos pueblos y sus aportes a la construcción de la Nación, contribuirá de manera transversal a desarrollar una política pública en el reconocimiento y fortalecimiento de las iniciativas culturales de los grupos étnicos.

Para ello, el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior impulsarán los siguientes programas: i) Reconocimiento de poblaciones étnicas y fortalecimiento de la participación y representación, ii) Programa de inclusión social de poblaciones étnicas, y, iii) Visibilización de los grupos étnicos en situación de discapacidad y condiciones de vulnerabilidad.

4. Plan Nacional de Tierras para afrocolombianos e indígenas

Con el propósito de proteger el derecho al territorio como factor clave para la reafirmación de la identidad cultural y la supervivencia de los grupos étnicos, se avanzará en la elaboración de un Plan Nacional de Tierras, basado en un estudio de tenencia y caracterización de las tierras indígenas y de comunidades negras, con el propósito de continuar bajo criterios técnicos la titulación, ampliación, saneamiento y clarificación de la propiedad de las comunidades indígenas, así como, la titulación colectiva a comunidades negras.

Se avanzará en el diseño e implementación de un Programa Nacional para la Protección de la Seguridad Jurídica de los territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas, y se concertarán el uso, manejo y conservación de los territorios de estas comunidades traslapados con parques nacionales naturales, para un ordenamiento del territorio y manejo sostenible de los recursos.

5. Consulta Previa

El Gobierno Nacional promoverá la formulación del proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa y su reglamentación, para garantizar este derecho fundamental de los grupos étnicos.

c) Fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno

El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios del Interior, Educación y Cultura, entre otros, promoverán programas orientados a fortalecer las formas propias de gobierno de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, de los Pueblos Indígenas, de la población Raizal y del Pueblo Rrom o gitano, partir de su reconocimiento, posibilitando y apoyando de manera efectiva las acciones para la recuperación y práctica de los valores culturales con énfasis en el reconocimiento del saber depositado en los mayores y sabedores de estas comunidades.

Se impulsará la armonización entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, a través de la reglamentación concertada de los mecanismos de coordinación entre estas dos jurisdicciones.

Metas

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Diseño y validación de modelos de salud integrales e interculturales	0	3
Implementación, en el marco de la protección social, de Planes de Salvaguarda Auto 004 y Planes de Protección y Atención del Auto 005	0	34 Planes Salvaguarda Indígenas 62 Planes de protección a comunidades Afro
Promover la creación y fortalecimiento de empresas en diferentes sectores, y sostener el crecimiento de las metas de los cupos de formación técnica y tecnológica en las regiones que concentran la mayor cantidad de población afrodescendiente.	8.993	31.403
Diseño programa de promoción de los derechos laborales de la población Afrocolombiana	0	1
Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y acción sin daño en planes, programas y proyectos (pueblos con auto diagnóstico en lengua nativa; población fortalecida para su inclusión, representación y visibilización; instituciones asesoradas).	15 auto diagnósticos lengua nativa 5.060 personas fortalecidas	60 auto diagnósticos lengua nativa 20.247 personas fortalecidas
Fortalecimiento organizativo de las kumpaňy (forma organizativa pueblo gitano)	0	12
Propuesta de Política Pública para Pueblos Indígenas	0	1
Fortalecimiento organizativo y de la justicia propia de pueblos indígenas (apoyo formulación reglamentos internos de comunidades priorizadas, desarrollo de habilidades y competencias para gobierno propio y aplicación de justicia propia)	0 reglamentos internos 0 capacitaciones 0 casos demandas atendidas	100 reglamentos internos 625 capacitaciones 50 casos demandas atendidas
Propuesta de Ley Estatutaria de Consulta Previa	0	1
Propuesta de marco legislativo que permita la protección de la integridad étnica y cultural del grupo étnico Rrom o gitano	0	1

2. Género

El concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias-, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres. Uno de los elementos importantes a destacar de la noción de género son las relaciones desiguales de poder que se establecen entre hombres y mujeres y que se deben a los roles socialmente establecidos. Por otra parte, tener un enfoque de género significa estar atentos a esas diferencias que socialmente se establecen y actuar en consecuencia.

Construir equidad entre mujeres y hombres requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades demanda introducir de manera transversal y como eje conductor en

las políticas públicas de equidad, en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública, el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades; así mismo, requiere, establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado⁴⁰⁰.

Aunque en las últimas décadas se han obtenido avances en la situación de las mujeres, algunos indicadores muestran todavía la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el desarrollo pleno de las mujeres y que se reflejan entre otras cosas en altos índices de violencia basada en género (VBG) serias desigualdades en el mercado laboral y baja participación en los cargos de poder y de toma de decisiones. En este contexto potenciar el papel de la mujer en la sociedad y atender a sus intereses estratégicos y necesidades prácticas se configura en un tema de justicia y de reconocimiento y atiende también a los compromisos del Estado colombiano con las mujeres y con la comunidad internacional ratificada en Convenios y en Tratados Internacionales en el camino de lograr la igualdad de género y la equidad social⁴⁰¹.

a) Diagnóstico y problemática

Con base en lo anterior se examinan aspectos relativos a condiciones de discriminación en el mercado de trabajo y las actividades productivas, en el acceso a servicios sociales y con sus consecuentes efectos sobre el bienestar y en la violencia de género.

1. Mercado de Trabajo y Actividades Productivas:

Situación laboral y salarial: En la actualidad se presenta una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral ya sea por los cambios en la estructura familiar, incremento de la jefatura del hogar por parte de la mujer, mayor acceso a los servicios educativos, entre otros factores. Estos factores han permitido a las mujeres obtener ingresos y fortalecer sus capacidades y competencias; sin embargo, aún se presentan disparidades respecto a la inserción laboral entre hombres y mujeres. En este sentido, pueden observarse diferencias en la tasa global de participación de las mujeres la cual aunque viene incrementándose (en 2002 47.3% y en 2010 51.4%⁴⁰²) sigue siendo inferior a la de los hombres que en promedio alcanzan una participación del 74%.

De acuerdo a la información de la ECV⁴⁰³ 2008, la posición ocupacional de los hombres y las mujeres tiende a ser diferencial: mientras las mujeres se ubican en sectores como comercio, reparación, restaurantes y hoteles (11.6%), industria manufacturera (6.5%) y servicios sociales, comunales y personales (5.7%); los hombres se ocupan en servicios sociales, comunales y personales (21.1%), transporte, almacenamiento y comunicación (14.9%) e industria manufacturera (5.8%). Los niveles de desocupación muestran diferencias por sexo y en los factores causales e intensidad: para 2010, el nivel de desocupación es mayor en las mujeres (15,8%, versus 9,4%), aunque la variación en el período 2002 – 2010 fue similar (2.8 y

⁴⁰⁰ El concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias-, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres.

⁴⁰¹ Atiende en particular a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, a la Convención Belem do Pará, a las Plataformas de Acción de las Cumbres mundiales de Beijing, el Cairo, de Viena, entre otras y a la Cumbre del Milenio, ODM 3.

⁴⁰² Información 2010, trimestre móvil mayo – julio.

⁴⁰³ ECV – Encuesta de Calidad de Vida.

3.0 puntos porcentuales, respectivamente); con una influencia significativa en ambos casos del desempleo abierto⁴⁰⁴. En el nivel de subempleo no existen diferencias significativas en 2010: el subempleo subjetivo⁴⁰⁵ alcanza en 2010 un nivel de 32.8% en hombres y 33.7% en mujeres, mientras el subempleo objetivo⁴⁰⁶ es del 12.5% en hombres y 12.8% en mujeres. En ambos casos el nivel de ingresos es la principal razón de empleo inadecuado.

En los diferenciales de ingreso⁴⁰⁷, se documenta un pequeño cambio durante los últimos 20 años entre los salarios de hombres y mujeres: para el periodo 1994 – 1998, los hombres ganaban un 18.3% más que las mujeres –medidas como porcentaje de los salarios laborales de las mujeres- y en el periodo 2002 – 2006 esta relación disminuye a 13.5%. Aunque el incremento en los ingresos laborales entre los años 2002 – 2009 ha sido mayor en las mujeres (18.1%), el ingreso laboral de los hombres sigue siendo mayor para este último año: mientras el ingreso laboral de las mujeres alcanza 885.589 pesos en los hombres toma un valor de 1.124.781 pesos.

Por competencias, para el año 2009 se aprecia un mayor nivel educativo por parte de las mujeres, en particular a partir del nivel de educación media⁴⁰⁸: 7.9% en hombres y 9.2% en mujeres, para educación media; y 10.7% en hombres y 11.8% en mujeres, para educación superior. De otra parte, para el periodo 1991 – 2009, se observa un incremento en el total de años aprobados por sexo, con una variación de 27.4% en hombres y 26.8% en mujeres, pero para 2009, sigue siendo más representativo el total de años aprobados en mujeres (9.45 años, mientras que en hombres alcanza 8.85 años). Como se mencionó, aunque no necesariamente debe considerarse como un factor de discriminación, si puede tener influencia sobre la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral.

Actividades Productivas: Es reconocido que el trabajo remunerado se hace visible y está enfocado en la generación de ingresos para satisfacer las necesidades propias de los individuos y de su núcleo familiar, pero el trabajo no remunerado enfocado en el cuidado aunque no tiene una medición de orden monetario tiene implicaciones dentro del entorno productivo ya que permite el desarrollo del núcleo familiar, la generación de condiciones de salud adecuadas, el mantenimiento del orden, los deberes y por tanto, del desarrollo social; estos factores yuxtapuestos muestran al hogar no sólo como un demandante de servicios sino como un proveedor de insumos⁴⁰⁹. Colombia adolece de un sistema de información que permita hacer visible el aporte del trabajo no remunerado, sin embargo, con información de la ECV para varios años, se aprecia, a partir de la ocupación principal, una proporción mayor de mujeres dedicadas a los oficios del hogar (aproximadamente un 30% de las mujeres contra sólo un 3% de los hombres); sin embargo, con el transcurso del tiempo, esta ocupación ha

⁴⁰⁴ Desempleo abierto: incluye a todas aquellas personas pertenecientes a la PEA que en la semana de referencia no tenían un empleo asalariado o independiente, estaban disponibles para empezar a trabajar y estuvieron en busca de empleo. En el caso colombiano, la búsqueda de empleo corresponde a las últimas cuatro semanas. Fuente: DANE – Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. 2009.

⁴⁰⁵ Subempleo subjetivo: se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. Fuente: DANE – Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. 2009.

⁴⁰⁶ Subempleo Objetivo: comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración, y están en disposición de efectuar el cambio. Fuente: DANE – Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. 2009.

⁴⁰⁷ Hoyos, A. et. Al (2010). The persistent Gender Earnings Gap in Colombia, 1994 – 2006. Documentos CEDE, 16, 27-28.

⁴⁰⁸ En primaria y secundaria los niveles resultan ser similares, cercanos al 15% y 12%, respectivamente.

⁴⁰⁹ Dentro de este contexto es pertinente definir la Economía del cuidado como el trabajo realizado, primordialmente en la esfera doméstica para el cuidado de las personas que se complementa con trabajo asalariado en el hogar, trabajo asalariado en los servicios públicos y privados y trabajo social voluntario. Existe, por lo tanto, una esfera de esa economía del cuidado que es remunerada y otra no remunerada. El trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito familiar es el núcleo de ese proceso de reproducción social sobre el cual recae la responsabilidad final de armonizar las demás formas de trabajo y/o absorber sus insuficiencias. Picchio, A. (1999) "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social". En: Carrasco, C. (ed) Mujeres y economía. Barcelona: Icaria – Antrazyt.

venido siendo asumida también por los hombres, influenciado por la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Estas modificaciones de roles han generado que la relación de trabajos remunerados entre hombres y mujeres muestre que por cada mujer en 1997 trabajan 1.87 hombres y en 2008 esta relación cambia a 1.79 hombres por mujer, y la relación entre las mujeres dedicadas a los oficios del hogar frente a la población masculina cambia de 1.32 hombres por mujer en 1997 a 1.38 en 2008. Entre tanto, la proporción de trabajo sin remuneración alcanza niveles aproximados de 2.0% en hombres y un 2.7% en mujeres para el año 2008, y la ubicación de este tipo de trabajos se concentra en fincas en terreno propio, arrendado o ajeno y las viviendas que habitan (10.4% de los hombres y 15.5% de las mujeres).

De otra parte, entre quienes no tienen trabajo, las razones por las cuales no acceden a un empleo se asocian principalmente entre las mujeres a la responsabilidad familiar o embarazo (21.0% en 2003 y 20.9% en 2008) y entre los hombres al hecho de estar estudiando (12.0% en 2003 y 7.0% en 2008)⁴¹⁰.

En conclusión, aunque las mujeres ejerzan un papel más significativo en el trabajo no remunerado, los roles que han venido planteándose de acuerdo a las condiciones sociales, económicas y políticas actuales, conllevan a la necesidad de generar acciones complementarias de los hombres y las mujeres dentro del hogar y por tanto, garantizar su adecuada cualificación⁴¹¹. Sin embargo, las barreras para el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral también tienen que ver con el hecho que las mujeres ocupen posiciones desventajosas frente a los hombres en el mundo laboral, pese a su igual o mejor cualificación.

2. Servicios sociales y efectos sobre el bienestar

Si bien el Sistema de Protección Social procura la universalidad en el acceso a servicios, tanto en éstos como en los riesgos y la vulnerabilidad se presentan diferencias a nivel poblacional y de género.

En el caso de salud, con base en la Encuesta de Calidad de Vida, los incrementos de cobertura en los últimos años han sido significativos para la población en general, aunque las mujeres han logrado una mayor proporción de afiliación: el porcentaje de afiliación en hombres varió del 49.5% en 1997 a 84.5% en 2008, y en las mujeres del 52.0% a 87.7%⁴¹². De otra parte, la esperanza de vida al nacer para el periodo 2010-2015 se estima en 72.07 años en hombres y 78.54 años en mujeres. La carga de enfermedad es diferenciada en causas y en años de vida saludable: para 2005, mientras las mujeres pierden 247 AVISAS⁴¹³; los hombres pierden 313 AVISAS, con una proporción de carga superior por discapacidad⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Otros factores asociados son la percepción de la edad, la falta de trabajo disponible en la ciudad, responsabilidades familiares y falta de recursos para iniciar un negocio.

⁴¹¹ Un ejemplo de esto son tanto las labores de cuidado a menores como adultos mayores en el hogar. En el primer caso en sintonía con las alternativas de AIFI planteadas en este plan, tanto en la cualificación de cuidadores como del recurso humano que contribuya al desarrollo de esas competencias en los primeros.

⁴¹² por régimen, la proporción de afiliados al régimen subsidiado en ambos sexos se ha incrementado (de 13.3% a 24.8% en hombres y de 13.8% a 26.5% en mujeres), sin embargo, se presenta una disminución en el régimen contributivo (de 31.6% a 22.0% en hombres y de 36.2% a 23.5% en mujeres). Hay una tendencia mayor a la utilización de consulta de prevención por parte de las mujeres (29.3% en 2003 y 33.5% en 2008), tanto al médico como al odontólogo. Frente a una necesidad hay mayor búsqueda de atención institucional por parte de las mujeres (en 2008 44.3%, mientras que en los hombres 33.7%); y en hospitalización, el acceso es superior en mujeres que en hombres. No obstante, la proporción de uso se ha venido incrementando en los hombres (de 36.8% en 1997 a 39.8% en 2008; y en mujeres de 63.2% a 60.2%).

⁴¹³ Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.

⁴¹⁴ Cuando se tienen en cuenta los años de vida perdidos por discapacidad, se tienen en cuenta aquellos eventos que no generan la defunción del individuo pero que en sí implican un deterioro de las condiciones de salud de los individuos. La causa principal de

Las ayudas o subsidios en dinero o especie en 2008, no muestran diferencias significativas sobre la asignación de un subsidio en particular⁴¹⁵. No obstante ha cobrado notoria importancia el rol de la mujer en la participación o el aporte a varios de estos programas, particularmente en el caso de Familias en Acción, Bancarización y proyectos productivos.

El conjunto de intervenciones han posibilitado paulatinamente el mejoramiento de las condiciones de vida. En pobreza, la incidencia en hombres pasa de 53.39% en 2002 a 44.74% en 2009; en mujeres varía de 54.08% a 46.30%. El resultado más significativo se refleja en hogares con jefatura masculina donde la reducción es del 21.5%, mientras en jefaturas femeninas disminuye en 11.4%.

3. Violencia de género.

A partir de los desequilibrios de poder existentes entre hombres y mujeres, la información sobre violencia basada en género (VBG) revela que las víctimas son mayoritariamente mujeres y los agresores son hombres. Esta violencia, se convierte en una de las principales barreras de empoderamiento de las mujeres y se reconoce como un problema de salud pública, toda vez que genera consecuencias físicas y/o psicológicas e incluso mortalidad. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud –ENDS-2005, muestra que una de cada tres mujeres (39%) ha sido agredida físicamente por su pareja o ex pareja y el 16% lo ha sido por parte de una persona diferente al esposo o compañero. El 76% de las mujeres víctimas de violencia física no asistieron a ninguna institución a denunciar el maltrato del que fueron objeto⁴¹⁶. Por otra parte, sin incluir los abusos sexuales provenientes del esposo o compañero, el 6% de las mujeres reportó haber sido forzadas a tener relaciones sexuales, donde el grupo de mujeres entre 20 y 39 años de edad, presenta un alto porcentaje de violaciones, así como las mujeres que tienen los niveles más bajos de educación⁴¹⁷. El 66% de las mujeres afirman que sus esposos o compañeros ejercían situaciones de control sobre ellas.⁴¹⁸

A su vez, el Instituto Nacional de Medicina Legal en el 2009, muestra que la tasa de incidentes⁴¹⁹ de violencia de pareja contra mujeres entre 18 y 26 años es de 99.6 y de mujeres entre 27 y 45 años de 158,9. En cuanto a la tasa de informes periciales sexológicos para el mismo año, en mujeres de 6 a 12 años es de 29.6 y en mujeres entre los 13 y 17 años es de 24.

Producto de este reconocimiento, se ha avanzado en temas de defensa de los derechos de la mujer ante la justicia, mediante la sanción de la Ley 1257 de 2008 sobre violencia contra las mujeres y el decreto 164 de 2010 que crea una comisión intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres”, que pretende articular los esfuerzos de las entidades del nivel nacional, con el fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia.

años de vida perdidos en hombres es la cardiopatía hipertensiva, principalmente presentada en los grupos de edad de 15 a 29 años y de 45 a 69 años (61.8 AVISAS) y en las mujeres, la depresión mayor unipolar (51.1 AVISAS), con una prevalencia mayor entre 15 y 29 años.

⁴¹⁵ A partir de los resultados de la ECV 2008, la población las principales ayudas o subsidios recibidos por algún miembro del hogar son: Familias en Acción (9.0% en hombres y 9.1% en mujeres), programa de adulto mayor (1.5% en hombres y 1.6% en mujeres) y otras ayudas o subsidios diferentes a educación (0.8% tanto en hombres como en mujeres).

⁴¹⁶ Los departamentos que registran violencia física por encima del 45% son en orden descendente: Amazonas, Boyacá, Bogotá, Nariño, Vaupés, Vichada, Huila, Casanare, Arauca y Norte de Santander. Los departamentos donde se observan los menores niveles son: San Andrés, Risaralda, Sucre, Córdoba y Atlántico.

⁴¹⁷ Los Departamentos que poseen un porcentaje superior al 71% son: Chocó, Casanare, Cauca, La Guajira, Boyacá, Amazonas, Guaviare y Nariño.

⁴¹⁸ Estas situaciones, se presentan más frecuentemente entre las mujeres de 30 a 34 años de edad, las residentes en la zona urbana, en Bogotá y entre las mujeres que no tienen educación.

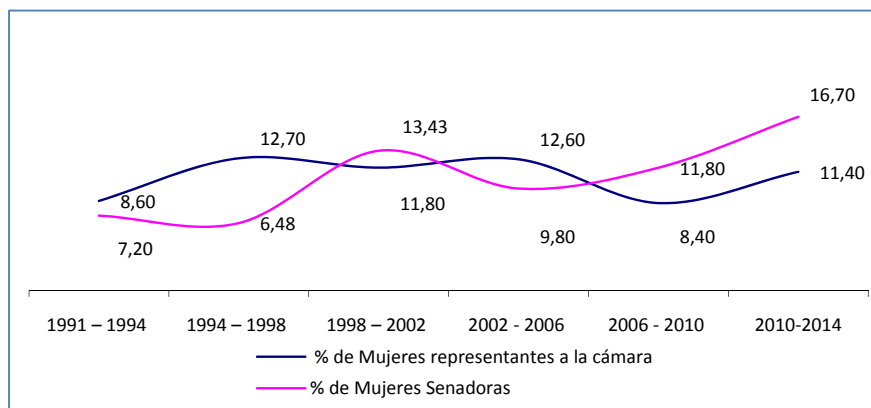
⁴¹⁹ Se define como el cociente entre el número de mujeres (mayores de 10 años) valoradas por violencia de pareja en el INMLCF, según grupo de edad y el total de la población de mujeres mayores de 10 años en el lugar y periodo de referencia, expresado por cada 100.000 habitantes.

Por otra parte, el desplazamiento forzado afecta tanto a hombres como a mujeres en una proporción similar, sin embargo a partir del 2005⁴²⁰ la mayor expulsión ha sido de mujeres. El enfoque de género en el tema del desplazamiento se ha desarrollado en los programas pilotos y planes ordenados en los Autos diferenciales de la Corte Constitucional⁴²¹; particularmente el Auto 092 de 2008⁴²², llamó la atención sobre el impacto diferencial del conflicto armado sobre las mujeres. De otra parte, datos para 2008 señalan que el 15.8% de las mujeres en situación de desplazamiento habían sido víctimas de violencia sexual. De ellas, el 18% identificó la violencia sexual como causa directa del desplazamiento e incluso si ésta no es la causa del desplazamiento, la probabilidad de ocurrencia de violencia sexual basada en género, es alta después de él. El mayor riesgo se dio entre las mujeres jóvenes: el 39.4% de las víctimas de violencia sexual reportadas se encontraban entre los 10 y 14 años de edad⁴²³.

4. Participación Política.

En este aspecto, se evidencian aumentos moderados en los porcentajes de participación de las mujeres en altos cargos públicos, lo que significa que la Ley de Cuotas se ha venido cumpliendo, sin embargo este comportamiento no ha sido igual en todos los niveles y ramas de la administración pública. Así, pese al aumento de la representación de la mujer en el Congreso, estas siguen ocupando tan solo el 15.84% de los escaños⁴²⁴ (ver gráfico 1), siendo este porcentaje el promedio de los cargos de elección popular en todo el país⁴²⁵. En el nivel regional para el periodo 2008-2011, las cifras muestran que en las gobernaciones la proporción de mujeres que ocupan cargo de elección popular, alcanza tan sólo el 3.1%, en las alcaldías el 9.48%, en las Asambleas el 18.18% y en los Concejos Municipales el 14.49%⁴²⁶.

Figura IV-29. Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

De otro lado, la proporción de mujeres que ocupan cargos en las Altas Cortes de la Rama Judicial es de 22.52%, en cargos de libre nombramiento y remoción, el porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos es el 37.57% en el nivel nacional. La Rama Ejecutiva, la

⁴²⁰ Observatorio Nacional de desplazamiento forzado. Junio de 2010.

⁴²¹ Autos 092, 237 (mujeres) y 251 (niños, niñas y adolescentes) de 2008.

⁴²² Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.

⁴²³ Informe de la Defensoría del Pueblo. 2008), Promoción y monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual Bogotá D.C.

⁴²⁴ Resultados Elecciones 2010-2014. Consejo Nacional Electoral.

⁴²⁵ Para el periodo 2010-2014, en cuanto a cargos de elección popular, en Senado y Cámara, las mujeres representan el 16.70% y 11.40% respectivamente.

⁴²⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil. 2007.

Registraduría Nacional y los organismos de control y vigilancia son los que mayor participación de mujeres tienen en sus cargos de máximo rango decisorio⁴²⁷.

b) Estrategias

El enfoque con perspectiva de género en las políticas, planes, programas, proyectos del Gobierno Nacional, fortalece la capacidad institucional para acoger tanto las leyes vigentes como las recomendaciones internacionales en materia de equidad y garantía de derechos.

En el contexto de la *Igualdad de Oportunidades y Desarrollo Social Integral para la Prosperidad Democrática*, los enfoques y planteamientos de la política pública con perspectiva de género, en el marco de las políticas y programas sectoriales, nacionales y territoriales, deberán considerar entre otros aspectos: i) las convenciones y jerarquías que han determinado la posición de los hombres y las mujeres en la familia, la sociedad y la comunidad; ii) las diferencias entre los intereses de los hombres y las mujeres dentro del hogar; y iii) la manera en la cual cambian los roles de género. Además, deberán propender por la plena aplicación del principio de igualdad y del respeto por las diferencias basadas en la orientación sexual y la dignidad de la persona, protegiendo el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que involucra el derecho a la propia imagen y la libertad sexual, entre otras manifestaciones.

El abordaje de estos elementos y su respectivo análisis deberán ser considerados como puntos de partida para que tanto los hombres como las mujeres puedan insertarse en el contexto social de tal manera que se brinden las mismas oportunidades para el ejercicio y garantía efectiva de sus derechos.

Para entender las relaciones de género se deben considerar los roles productivos, reproductivos y comunitarios que tanto las mujeres como los hombres desempeñan, mediante su estudio y análisis. Solo de esta manera, se podrán contar con los elementos claves para evaluar la situación actual y con ello diseñar las orientaciones de la política pública y de las intervenciones específicas. Erradicar todos los tipos de Violencia Basadas en Género (VBG); reconocer la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral, a través del seguimiento y estudio de los determinantes y abordajes apropiados al fenómeno de violencia y de la implementación de encuestas de uso del tiempo, y la utilización de sus resultados; y fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres, constituyen un compromiso fundamental para superar la vulneración de derechos y las desigualdades y fomentar el reconocimiento a la diversidad, en su entorno social, económico y político.

1. Desarrollar instrumentos de medición del trabajo no remunerado:

Se propone desarrollar instrumentos y mecanismos que permitan incorporar el enfoque de género sobre las intervenciones de la población, teniendo en cuenta no solo las contribuciones dentro del entorno productivo sino potenciar las competencias de roles de los hombres y mujeres en la creación de valor económico y público. Para lograr este objetivo, se debe contar con instrumentos de medición de los roles asumidos por los hombres y las mujeres en los hogares, diseñando e implementando una Encuesta de Uso del Tiempo en Actividades No Remuneradas desarrolladas en los hogares, que incorpore la medición del aporte en términos monetarios del trabajo no remunerado, la carga global del trabajo remunerado y no remunerado y la distribución de las actividades entre los hombres y las mujeres en el hogar, entre otros. El DANE diseñará y desarrollará estos instrumentos en sus sistemas de encuestas y demás mecanismos disponibles que permitan su adecuada valoración y seguimiento. La Alta

⁴²⁷ Departamento Administrativo de la Función Pública. Dirección de Empleo Público. Informe 2009-2010.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer - ACPEM en coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de los respectivos sectores, hará uso de la información para efectos de la apropiada incorporación en el enfoque y orientación de las políticas y programas.

2. Acciones intersectoriales para la equiparación de oportunidades.

Las diferentes entidades ejecutoras del orden nacional y territorial, desarrollarán en el marco de sus políticas y programas, las medidas pertinentes para identificar, realizar seguimiento y evaluar las intervenciones que por su naturaleza ameriten enfoques diferenciales de género, que permitan la progresiva realización de derechos y equiparación de oportunidades entre los mismos.

El Ministerio del Interior y Justicia (MIJ) diseñará programas de asistencia técnica, social y de apoyo a la política para las comunidades históricamente discriminadas por su condición de orientación sexual. De igual forma, prestará la asesoría a los entes territoriales para la debida atención de éstas comunidades.

La ACPEM, realizará las acciones adecuadas de fomento, promoción, seguimiento, asistencia técnica y evaluación a las mismas en los diferentes ámbitos, así como en las iniciativas legislativas y reglamentarias que sean deseables, en coordinación con los sectores y entidades territoriales, quienes harán uso de instrumentos que permitan la adecuada articulación y cofinanciación que resulte pertinente. De igual manera, promoverá alianzas con organismos de cooperación y de la sociedad civil para el avance de los objetivos aquí señalados.

3. Seguimiento a las violencias basadas en género y establecimiento de lineamientos y estrategias pertinentes para su erradicación.

Se creará el Observatorio Nacional de Violencias, a cargo del Ministerio de la Protección Social, para que permita investigar, documentar, sistematizar, analizar, visibilizar, hacer seguimiento y monitoreo a la problemática de violencias con especial énfasis en las VBG intrafamiliar y sexual. En coordinación con el Observatorio de Asuntos de Género de la ACPEM (Ley 1009 de 2006), hará seguimiento y monitoreo a los procesos de atención y articulación intersectorial, formulando recomendaciones en materia de políticas, planes, programas y normas. También, establecerá niveles de acceso y calidad a los servicios de atención a víctimas de violencias, con énfasis en las violencias sufridas por mujeres, niñas y niños. Las dos instancias llevarán a cabo alianzas institucionales, para la gestión de fuentes de información y otras funciones requeridas. En el marco de la política de atención al desplazamiento, las entidades competentes desarrollarán las medidas a efecto de minimizar el impacto del fenómeno en la población femenina, en concordancia lo dispuesto en las órdenes judiciales sobre la materia.

La ACPEM, impulsará la reglamentación y seguimiento a la implementación de leyes relativas a derechos de las mujeres: ley 1257 de 2008 –violencia contra las mujeres-, ley 581 de 200- ley cuotas-, ley 731 de 2002- mujer rural- y la ley 823 de 2003 -ley de Igualdad de Oportunidades); impulsará una metodología para la creación de presupuestos sensibles al género en las diferentes entidades a nivel nacional y territorial y, con la participación de los sectores competentes, prestará asesoría técnica en la formulación e implementación de la política pública para erradicar la violencia contra las mujeres.

Los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional desarrollarán acciones de manera conjunta y coordinada con las entidades territoriales, para la gestión en los planes sectoriales y territoriales de estrategias que contribuyan a la promoción de la salud sexual y

reproductiva, la prevención de la violencia de género y el embarazo adolescente, con el apoyo de la ACPEM y organismos de cooperación y sociedad civil.

4. Impulsar la participación de la mujer en la vida política.

La ACPEM, implementará acciones que fomenten la participación de las mujeres en la vida política, con el fin de aumentar su reconocimiento y legitimidad en la esfera del poder público, en coordinación con el MIJ, a través de la promoción en los partidos políticos, de acciones afirmativas que garanticen la equidad de género como principio de su organización y funcionamiento. Además, diseñarán e implementarán campañas nacionales de promoción de la participación política de las mujeres, buscando ampliar el número de escaños en los cargos de elección popular.

Metas

Indicador	Línea de Base (2009)	Meta 2014
Porcentaje de mujeres alguna vez unidas que experimentaron alguna violencia física, discriminado por rangos de edad.	(ENDS 2005) 13-17 años: 83.62 18-26 años: 87.03 27-45 años: 89.74	Diseño, desarrollo e implementación de Observatorio Nacional de Violencias
Porcentaje de mujeres alguna vez unidas que han sido forzadas físicamente por alguna persona a tener relaciones o actos sexuales	(2005 ENDS) 13-17 años: 4,6% 18-26 años: 10,58% 27-45 años: 15.63%	Línea de base definida*
Brecha de la tasa de participación femenina	23,50%	20.84%
Brecha en la tasa de desempleo	6,40%	3.18%
Brecha de ingresos laborales	20%	<20%
Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional y en cargos de elección popular	<u>2010-2014</u> Senado:16,7% Cámara: 11.4% <u>2008-2001</u> Nivel local y regional: Gobernaciones: 3.1% Asambleas: 18.18% Alcaldías: 9.48% Concejos: 14.49%	Acciones afirmativas desarrolladas, seguidas y evaluadas para el aumento de la proporción de las mujeres candidatas (ACPEM).
Proporción de mujeres candidatas a cargos de elección popular	(2010) 19.8%	

1. *Para seguimiento y monitoreo permanente de las VBG, especialmente intrafamiliar y sexual.

V. Consolidación de la Paz



Consolidar la paz significa garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. La prevalencia del Estado de Derecho es la consolidación de la seguridad en todo el territorio nacional, la observancia plena de los derechos humanos, y el funcionamiento eficaz de la justicia.

En todos estos aspectos se han logrado avances fundamentales en los últimos años: entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%. Ahora bien, los índices de violencia del país son todavía excesivos bajo estándares internacionales, y adicionalmente la naturaleza de las amenazas de la violencia ha mutado en diversas formas. Lo anterior apunta a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a estos cambios estructurales. En concreto, se requiere una estrategia de seguridad rural para la consolidación territorial, una estrategia para la seguridad de fronteras, una estrategia para el fortalecimiento de la inteligencia, una estrategia para el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas, y una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Para el desarrollo exitoso de estas estrategias, hemos aprendido que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial.

Uno de los aspectos cuya importancia sobresale en este tipo de sinergias es definitivamente la justicia. El fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad son pasos críticos para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los derechos humanos a toda la población. Un mayor acceso a mecanismos formales y no formales de justicia por parte de la población, así como una mayor eficiencia de las entidades responsables del tema y una política criminal y penitenciaria consistentes, constituyen acciones esenciales para hacer irreversibles los avances obtenidos en seguridad y garantizar la observancia de los derechos.

Figura V-1. Lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad



Ahora bien, la eficiencia de la justicia no solo es fundamental para el cumplimiento de los derechos ciudadanos. También es un requisito esencial para promover la inversión y el crecimiento económico. La eficiencia y credibilidad del sistema judicial de un país es uno de los factores de mayor impacto sobre el desarrollo de las actividades económicas. La consolidación de la paz y la reducción de la impunidad a través de mejoras en el acceso, la eficiencia y la eficacia de la justicia no son suficientes para garantizar la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se requiere una estrategia complementaria que cubra aspectos como: la cultura y ciudadanía en derechos humanos, los derechos a la vida, la libertad e integridad personal, la lucha contra la discriminación y el respeto de las identidades.

La justicia en Colombia, entre otros, sufre de congestión en los despachos judiciales -con un inventario de expedientes cercano a 2,9 millones (ver figura 5.0.2.)-, su presencia es débil en algunos territorios, y carece, en ciertas instancias, de capacidades técnicas y científicas para realizar investigaciones

La consolidación de la paz y la reducción de la impunidad a través de mejoras en el acceso, la eficiencia y la eficacia de la justicia no son suficientes para garantizar la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se requiere una estrategia complementaria que cubra aspectos como: la cultura y ciudadanía en derechos humanos, los derechos a la vida, la libertad e integridad personal, la lucha contra la discriminación y el respeto de las identidades.

La promoción del respeto a los Derechos Humanos por parte, no sólo de todas las entidades del Estado, sino de la misma ciudadanía, así como el apoyo a las políticas de restitución y reparación, resultan fundamentales para evitar recaer en conflictos y disputas del pasado, y así propiciar unas condiciones de seguridad consolidadas que permitan mayores avances en el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y el bienestar social.

A. Seguridad –orden público y seguridad ciudadana–

1. Diagnóstico

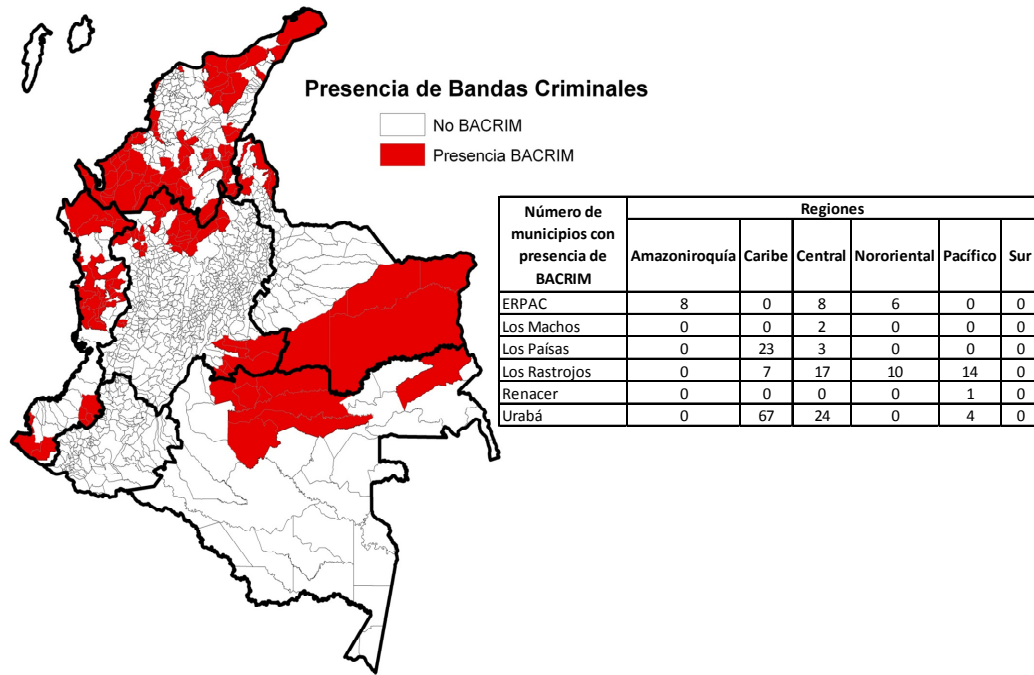
Después de 8 años de implementación de la política de seguridad democrática, hoy el país disfruta de unos niveles de seguridad muy superiores a aquellos existentes una década atrás y prácticamente sin antecedentes en la última mitad de siglo. El fortalecimiento de la Fuerza Pública -primordialmente en lo relacionado con el pie de fuerza, la movilidad, la inteligencia-, orientado por una política de seguridad y defensa con objetivos claros e impulsada con la

voluntad política del gobierno nacional, permitió crear las condiciones necesarias para fortalecer la presencia Estatal y avanzar en el desarrollo social y económico y en la reducción del desplazamiento forzoso en el país. Como resultado de estos esfuerzos, el Estado recuperó para sus ciudadanos la mayor parte del territorio nacional que se encontraba bajo la influencia violenta de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), que comprenden a las FARC, el ELN y las Bandas Criminales (BACRIM).

No obstante estos significativos avances, las amenazas no han desaparecido e intentan transformarse para aguantar la acción de la Fuerza Pública y mantener su postura desafiante al Estado y a la democracia. Las FARC se encuentran en su momento de mayor debilidad histórica, han perdido a gran parte de su dirigencia y mandos medios lo que les genera enormes limitaciones de comando y control y han visto radicalmente reducida su capacidad de acción terrorista y violenta por cuenta de la pérdida creciente de hombres, recursos y material logístico. Sin embargo, han implementado estrategias de conservación de fuerzas y han regresado a la guerra de guerrillas en sus expresiones más básicas para golpear, de manera descoordinada y esporádica a la Fuerza Pública, e intimidar a la población. Su dependencia del narcotráfico, otras prácticas criminales y el terrorismo se profundiza como su último recurso de supervivencia. Por su parte, el ELN sufre como nunca antes una crisis de cohesión e incapacidad operativa que lo ha llevado a plegarse a las FARC en algunas zonas del país y a involucrarse de lleno en el narcotráfico, corrompiendo severamente sus diferentes estructuras.

Esta transformación de las amenazas también incluye el surgimiento de las BACRIM, caracterizadas como agrupaciones de carácter multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos. Estas nuevas estructuras han combinado el narcotráfico con una capacidad armada y de acción violenta para proyectarse en ciertas zonas rurales y las periferias de algunos centros urbanos, buscando el control de economías y actividades ilegales. De esta forma, se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad. También preocupa su creciente interrelación con las FARC y el ELN, y con grupos de delincuencia común en el ámbito urbano.

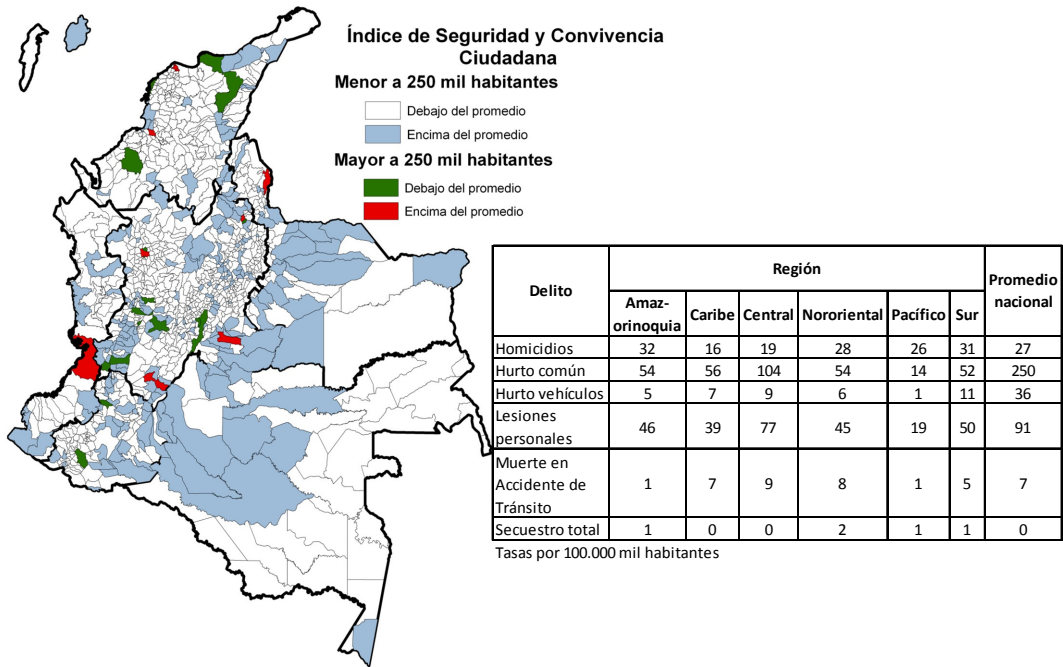
Figura V-2



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Policía Nacional.

En este sentido, las ciudades también están siendo protagonistas de la transformación que hoy presenta la situación de seguridad. A pesar de una mejoría sustancial en todos los indicadores relacionados con la seguridad ciudadana, persisten niveles de criminalidad que no pueden ser aceptados en una sociedad que avanza hacia la prosperidad y el desarrollo. Por ejemplo, los índices de homicidio en algunos centros urbanos presentan cifras muy altas y tendencias que no evidencian un decrecimiento pronunciado como es de esperarse; aunque los indicadores de hoy distan mucho de aquellos que el país sufría hace una década. Por otro lado, se ha dado una multiplicación de fenómenos delincuenciales de pequeña escala – microtráfico, robo de carros, etc. – que al presentarse con regularidad, afecta poderosamente la percepción de tranquilidad y seguridad de los ciudadanos. Esto implica la necesidad de recuperar, mantener y mejorar la seguridad en los principales núcleos urbanos del país por medio de la acción efectiva contra estas expresiones delictivas.

Figura V.V-3



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Policía Nacional.

En este contexto, es importante mantener presente la naturaleza interconectada y en muchos casos interdependiente de las diferentes organizaciones y expresiones violentas y delictivas. En este sentido, es evidente como en algunas zonas del país las FARC están asociadas con bandas criminales, quienes a su vez funcionan como estructuras articuladoras de ciertas modalidades de crimen urbano como el microtráfico de drogas o la extorsión. Esta interconexión también permite entender los vínculos que ligan la seguridad en las ciudades y el campo. De hecho, las BACRIM basan su poder en el narcotráfico, cuya infraestructura está fundamentalmente en el campo. Al mismo tiempo, las actividades sicariales y extorsivas de estas bandas determinan en buena parte el incremento del homicidio en varios centros urbanos. Estas interconexiones generan un escenario más complejo y ponen de presente la necesidad imperiosa de una respuesta Estatal de carácter integral, coordinada y permanente ante estos retos.

2. Lineamientos estratégicos

a) Seguridad para la Prosperidad

Los esfuerzos desarrollados por parte de la Fuerza Pública en el marco de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, buscan generar las condiciones para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras que el Gobierno Nacional ha definido como medios para alcanzar la prosperidad. Para que estos propósitos puedan concretarse, la Fuerza Pública coordinará con otras entidades del Estado mecanismos para alcanzar los objetivos previstos.

Por ejemplo, con los Ministerios de Transporte y de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará acciones tendientes a generar las condiciones de seguridad que hagan posible la construcción de vías en todo el territorio nacional y que posibiliten el retorno al campo de la población desplazada y el normal desarrollo de las actividades agrícolas. Por su parte, con los Ministerios

de Minas y Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, generará acciones estratégicas tendientes a combatir la minería ilegal, a garantizar la explotación, producción y transporte de hidrocarburos y a proteger la biodiversidad y los recursos naturales. Igualmente promoverá acciones para que a través de los macroproyectos de vivienda se genere un ambiente y un entorno que permita contrarrestar las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana. Por último, para impulsar la locomotora de la innovación, el sector continuará propiciando la investigación y el desarrollo en temas asociados a la seguridad y a la defensa, que puedan llegar a tener usos civiles.

b) Consolidación de la Seguridad y lucha contra los GAML

Dada la intención de cambio y adaptación de los GAML ante la acción de la Fuerza Pública, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional arreciarán en su esfuerzo por desarticular a estos grupos y demás organizaciones que amenacen la seguridad de los colombianos a través de la violencia, el crimen, el terrorismo y el trabajo de masas. Dentro de este marco, se impulsarán una serie de programas de inversión destinados a fortalecer los medios de protección de la Fuerza Pública. En particular, se hará énfasis en fortalecer los medios destinados a generar inteligencia sobre las estructuras de milicias y colaboradores clandestinos de los actores al margen de la ley.

1. Plan Nacional de Consolidación Territorial

Como complemento a un esfuerzo que debe ser integral, el sector defensa continuará fortaleciendo sus capacidades para consolidar la seguridad en el territorio nacional, implementando de manera prioritaria y coordinada su oferta institucional en las zonas de consolidación. En este sentido, y con el propósito de atender las demandas de seguridad en las regiones y asegurar la logística de coordinación de las Fuerzas Militares y de Policía en cada uno de los Centros de Coordinación Regional, el Gobierno Nacional trabajará en la estructuración y operación de un esquema de protección y seguridad diferenciado para las aéreas de consolidación, que potencie la capacidad estratégica de Fuerza Pública frente a los objetivos del Plan Nacional de Consolidación Territorial.

Adicionalmente, se fortalecerá la estructura humana y técnica del sector defensa, para el soporte e implementación de la estrategia de consolidación, atendiendo a las orientaciones generales del Decreto 2933 de 2010 por el cual se crea el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial.

2. Fronteras

Con el fin de aumentar el costo de oportunidad de violar el límite territorial colombiano y disminuir la influencia y capacidad operacional del crimen transnacional y el terrorismo sobre el territorio nacional, se harán los esfuerzos necesarios para incrementar la presencia de la Fuerza Pública en las fronteras terrestres y marítimas. Las Fuerzas Militares y la Policía seguirán cumpliendo un papel fundamental en el mantenimiento de la soberanía a través de su presencia en territorios apartados y poco poblados del país y en la contención de amenazas convencionales y no convencionales.

c) Lucha contra el Narcotráfico y la Ilegalidad

El tráfico de drogas se ha convertido en la principal fuente de recursos que da sostenibilidad a los GAML y las BACRIM y por lo mismo estas organizaciones son las primeras interesadas en

preservar la existencia de este negocio ilegal, lo que hace aun más complejo el escenario de lucha contra el narcotráfico en Colombia. En ese sentido, el combate contra el narcotráfico en todas sus dimensiones se ha convertido en un elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales. Para atacar de manera articulada las diferentes estructuras del narcotráfico, es necesario fortalecer el papel de la Fuerza Pública para contrarrestar las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones de la cadena: control de cultivos (que contemple la posibilidad de reubicar a la población afectada), interdicción, control al lavado de activos y control de la demanda. Así mismo, es necesario formular una política integral contra este problema, que incluya la prevención del consumo y que permita a través de una instancia permanente de coordinación institucional, contribuir a la implementación de las distintas estrategias.

Adicionalmente, así como la lucha contra el narcotráfico es fundamental, también lo es atacar las demás fuentes ilegales de ingresos que hoy tienen los GAML y las BACRIM. La extracción ilegal de minerales, el microtráfico de estupefacientes, la extorsión, el tráfico de armas y especies, el robo de combustible, la trata de personas, entre otras actividades, constituyen propósitos económicos de estos grupos y, como tales, funcionan como combustible para el deterioro de las condiciones de seguridad. En ese orden de ideas, la Fuerza Pública, articulada con otras instituciones del Estado, creará estrategias para combatir estas nuevas modalidades delictivas.

d) Capacidades Estratégicas

Colombia ha sido históricamente un país pacífico y respetuoso de las vías diplomáticas para la resolución de controversias. Esta situación no impide que, al igual que otros países del mundo, Colombia oriente y organice su Fuerza Pública para cumplir con el mandato constitucional de defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. En este contexto, se mantendrán y actualizarán las capacidades estratégicas, mejorando el alistamiento y capacidad de reacción que le permitan cumplir con este mandato bajo los principios de no agresión y de cooperación internacional en los ámbitos militar y policial.

Con relación a las acciones de inteligencia y contrainteligencia, se continuará con su fortalecimiento y modernización en las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS, con el propósito de incrementar los logros obtenidos de forma cooperativa e individual en la prevención y la lucha contra las amenazas en contra de la democracia, la seguridad y la defensa nacional. Así mismo, se avanzará en la implementación de la Ley 1288 de 2009 “por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones”, y de sus Decretos reglamentarios No. 3600 de 2009 y 3475 de 2010, con énfasis en la supervisión y control al interior de los organismos que cumplen labores de inteligencia y contrainteligencia, y en el control parlamentario sobre estas actividades.

Para alcanzar este fin, se requiere transformar el DAS en una nueva agencia civil de inteligencia dedicada exclusivamente a las labores de inteligencia y contrainteligencia de Estado, superando así las debilidades estructurales existentes ocasionadas, entre otras cosas, por la proliferación de funciones y la falta de controles. Igualmente se fortalecerá la función de control migratorio a través de la creación de una instancia especializada, en aras de una mejor gestión, cobertura y resultados, entre los que se incluye la prevención de los delitos transnacionales.

Además de los esfuerzos en materia de fortalecimiento de las capacidades estratégicas, se continuará con el proceso de robustecer las acciones multilaterales, que estarán apoyadas en la tecnificación, especialización, e interoperabilidad de equipos y en la profesionalización, coordinación y flexibilidad de su personal. La coordinación internacional se dará también en las áreas de inteligencia y lucha contra las drogas. Así, se reforzarán los vínculos con fuerzas de seguridad y agencias de inteligencia internacionales, y se promoverá un portafolio de servicios con los avances y conocimientos adquiridos, como aporte a la eficacia de la lucha contra las drogas a nivel mundial.

e) Modernización del Sector Defensa y Seguridad

El sector defensa presenta retos fundamentales para los próximos años. La Fuerza Pública deberá responder a todas las amenazas que hoy tiene el país. Y para eso, es necesario trabajar en la modernización del sector, mediante avances institucionales y normativos. Por eso, las estrategias y programas que se desarrollen en este objetivo se enfocarán en dos componentes: por un lado, en el mejoramiento gerencial y administrativo del sector y, por el otro, en los esfuerzos por mejorar las condiciones de los miembros de la Fuerza Pública.

1. Mejoramiento gerencial y administrativo del sector

1. Sostenibilidad del gasto en el Sector Defensa: adopción de medidas para reducir costos operativos del sector mediante búsqueda de eficiencias y desarrollo de un proceso de planeación y programación presupuestal que marque la diferencia con ejercicios inerciales de presupuestación.
2. Ciencia y Tecnología para la Defensa y la Seguridad: desarrollo de un plan sectorial que promueva la investigación y desarrollo, con miras a lograr que el país cuente con autosuficiencia e innovación en el campo de la defensa.
3. Agencia para la Cooperación y Exportación en Seguridad y Defensa: creación de una Agencia que centralice y promueva la cooperación y la oferta de bienes y servicios del sector a las Fuerzas Armadas de otros países.
4. Futuro de la Fuerza 2020: desarrollo de ejercicios de rediseño de Fuerza que permita generar capacidades para enfrentar los nuevos ambientes de amenazas de forma eficiente y eficaz.
5. Logística para la Defensa y la Seguridad: estructuración de un modelo logístico para el sector, que solucione necesidades y optimice el empleo de los recursos.
6. GSED competitivo: profundización en las estrategias de Gobierno Corporativo establecidas bajo criterios de planeación, direccionamiento y control, que permitan fortalecer las empresas del Grupo Social y Empresarial de la Defensa – GSED, con miras a que se conviertan en un verdadero apoyo a la Fuerza Pública y un gran aporte al desarrollo del Sector de la Seguridad y Defensa Nacional.

2. Esfuerzos por mejorar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública

Se trabajará en programas para mejorar el bienestar de la Fuerza Pública, en materia de salud, educación, vivienda y recreación. Así, las condiciones especiales de riesgo y dedicación que implica el desempeño profesional de militares y policías estarán respaldadas por programas de bienestar robustos para sus integrantes y sus familias.

Para lograrlo, se trabajará en la eficiencia en la asignación y administración de recursos, que permita proveer una atención adecuada a la demanda de servicios de salud, la ampliación de los mecanismos de asignación de vivienda a miembros de la Fuerza Pública, heridos y dados de baja en combate, y sus familias. Finalmente, se continuará impulsando el proceso de fortalecimiento del capital humano de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, para que logren un futuro laboral al terminar su carrera en la Fuerza Pública.

f) Seguridad y Convivencia Ciudadana

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana –PSCC está orientada a la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad, permitiendo la convivencia y la prosperidad económica. Se enmarca y es uno de los pilares de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad democrática.

La PSCC enfrenta varios desafíos dentro de los cuales cabe señalar: i) Fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana; ii) Combatir la delincuencia organizada y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen organizado; iii) Proteger los derechos individuales y colectivos; iv) Combatir y desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; v) Responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva; y vi) Promover la convivencia ciudadana. La política atenderá los siguientes principios:

1. *Primero el ciudadano*: su protección es prioritaria
2. *Integralidad*: reconoce la multicausalidad y complejidad del fenómeno delincencial en las ciudades, y que las respuestas a éste incluyen acciones de prevención, control y aplicación de justicia penal, resocialización y asistencia a las víctimas del delito.
3. *Coordinación Nación - Territorio*: entre las entidades públicas del orden nacional, departamental y local, reconociendo su autonomía para atender los temas de seguridad y convivencia ciudadana.
4. *Enfoque espacio-temporal*: se debe reconocer y comprender la evolución en el tiempo de la criminalidad y las dinámicas territoriales particulares que la determinan.
5. *Ejecución progresiva*: atiende a la ejecución de acciones en el corto, mediano y largo plazo de acuerdo a las particularidades temporales y territoriales.
6. *Participación y control ciudadano*: en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones de seguridad y convivencia ciudadana. En el desarrollo de este principio se incentivará el control ciudadano a través de la conformación de veedurías.
7. *Seguimiento y evaluación* de las políticas diseñadas y los programas ejecutados a nivel local por parte de actores institucionales y sociales.

En el marco de los principios enunciados y con el fin de atender a los desafíos señalados, la PSCC propone los siguientes Ejes y Acciones estratégicas, los cuales serán financiados en gran medida con aportes del Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (FONSECON)⁴²⁸.

⁴²⁸ En el caso concreto del FONSECON es necesario establecer líneas prioritarias de inversión acordes con la política y sobre las cuales se realice la cofinanciación de los entes territoriales.

g) Prevención

Este eje alude a estrategias de reducción, neutralización y/o control de los riesgos específicos e inminentes de la ocurrencia de delitos; implica trabajar diversos niveles y tipos de prevención, demanda particularmente un enfoque poblacional al igual que territorial y va más allá de la amenaza de la pena y la vigilancia policial. El Gobierno Nacional fortalecerá sus procesos de asistencia técnica con el fin de acompañar, promover e instalar capacidades en lo municipal para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, programas y proyectos de prevención específica; orientados principalmente a poblaciones en riesgo de ser utilizadas y vinculadas en redes delictivas. Particularmente, formulará una política de prevención de la delincuencia juvenil y dará impulso al logro de los objetivos propuestos en el documento de política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

Adicionalmente, se revisarán y fortalecerán programas que han estado orientados a: i) promover la prevención temprana del delito en establecimientos educativos; ii) facilitar la inclusión social e inserción económica de quienes han estado vinculados a grupos juveniles violentos y de accionar criminal; iii) prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual; iv) prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol, discriminando estrategias e intervenciones de acuerdo al tipo de consumidor; v) priorizar acciones destinadas a la prevención de la accidentalidad vial y a la generación de una cultura de seguridad vial; vi) transformar imaginarios y prácticas culturales que valoran positivamente fenómenos violentos y criminales; vii) promover planes de desarme y fortalecer el control, registro e interdicción al mercado y tráfico ilegal de armas con impacto en la seguridad ciudadana⁴²⁹; viii) promover la prevención situacional que comprende la recuperación de áreas deprimidas en las ciudades y cascos urbanos, la recuperación de espacios públicos y programas de renovación urbana; y ix) fomentar espacios y prácticas protectoras para niños, niñas y adolescentes en zonas de riesgo de utilización y reclutamiento.

h) Control policial

La recuperación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana requieren el fortalecimiento de la capacidad de la Policía Nacional para el control y disuasión del crimen común y emergente; su despliegue funcional en los centros urbanos y sus áreas de influencia; el apoyo tecnológico a la acción policial por medio del fortalecimiento de los Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad -SIES; el ajuste de las políticas de seguridad con el fin de adaptarlas a las dinámicas delictivas cambiantes; y la activa participación e involucramiento de los entes territoriales en la caracterización y tratamiento del fenómeno criminal; para lo que se requiere desarrollar la gestión territorial y promover la apropiación de las funciones y competencias por parte de las autoridades locales en la materia en el marco del Programa Departamento y Municipios Seguros⁴³⁰.

⁴²⁹ Además de las políticas señaladas, se deberá adoptar una estrategia integral que atienda el microtráfico, y el tráfico y el mercado ilegal de armas.

⁴³⁰ Es necesario un mayor liderazgo territorial en la formulación, desarrollo y evaluación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana; los planes maestros de equipamiento en seguridad, convivencia ciudadana y justicia; y los planes viales. Lo anterior en el marco del programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) cuyo objetivo es fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

En este eje se prevé la implementación progresiva del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes⁴³¹; el apoyo a la implementación del Plan contempla un aumento del pie de fuerza, la profesionalización y dotación del personal, así como mejores medios para la movilidad, comunicaciones y logística e informática. Lo anterior estará complementado por un fortalecimiento de las especialidades de la Policía Nacional, en particular de la modalidad de Policía Judicial, a través de una mayor capacitación en investigación criminal, el mejoramiento de medios logísticos y una mejor articulación con la Fiscalía y el DAS. Adicionalmente, se requerirá fortalecer los controles internos de la Institución y las veedurías ciudadanas. Finalmente, se promoverá la armonización de las acciones policiales con los requerimientos en seguridad y convivencia ciudadana de los Macroproyectos y nuevos asentamientos urbanos.

i) Justicia efectiva

El mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana requiere el fortalecimiento del Sistema Penal Oral Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, el régimen penitenciario y los procesos de reintegración. Temas desarrollados en el capítulo de Justicia.

j) Fortalecimiento de los sistemas de denuncia y respuesta institucional

En los sistemas modernos de seguridad ciudadana es de vital importancia cumplir con el objetivo de “proteger a quienes pueden sufrir o han sufrido las consecuencias de un delito”⁴³², garantizando que la víctima no tenga que enfrentar estructuras institucionales desarticuladas e ineficientes que terminan por revictimizarla.

Uno de los derechos que es más vulnerado y por el cual muchas de las víctimas no denuncian, es la falta de confianza y capacidad del sistema para garantizar la debida protección, por un lado frente al victimario (cercano o desconocido) y por el otro, frente al mismo proceso judicial. Esto impacta negativamente el potencial restaurativo que tiene la participación activa de la víctima en el proceso penal (aporte de pruebas, testimonio), y de disminución de los niveles de impunidad. Adicionalmente, las víctimas reportan una actitud de desestimulo a la denuncia por parte de las mismas autoridades encargadas de recibir la noticia de los delitos.

Adicionalmente, en esta política se promueve el fortalecimiento de la atención a las víctimas de los delitos de violencia sexual y violencia intrafamiliar a través de la ampliación en cobertura y calidad de los centros de atención a víctimas⁴³³, así como de la debida prestación de los servicios de salud a las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar. De igual manera, se busca crear programas para prevenir la revictimización y formular un plan de mejoramiento de los sistemas de denuncia y atención al ciudadano.

⁴³¹ El Plan busca ubicar el personal policial en las áreas más afectadas por la inseguridad, focalizar su acción respecto a los delitos de mayor impacto y permitir una apropiación diferente del territorio por parte de la institución de tal forma que se genere mayor valor público en el servicio que se presta y se mejore la interacción con la comunidad.

⁴³² PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” (2009). El Salvador.

⁴³³ Existen en Colombia dos Centros de Atención a Víctimas CAV (Bogotá y Bucaramanga) que cuentan con un equipo profesional conformado por abogados, psicólogos y trabajadores sociales, para orientar y acompañar a las víctimas del delito en todas las etapas del proceso judicial. Igualmente, este proyecto ha capacitado a las personas que hacen parte de la Red de Asistencia a Víctimas en Bogotá. Esta red está integrada por el ICBF, Medicina Legal, Acción Social, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Integración Social, Secretaria de Tránsito y Transporte, Facultades de derecho y psicología entre otras entidades

k) Convivencia y Cultura Ciudadana

Se busca incrementar el apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en la apropiación y respeto de las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas, el régimen del Estado Social de Derecho y la convivencia ciudadana. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de programas territoriales que incrementen la eficacia de las sanciones legales y promueva las regulaciones sociales para los comportamientos violatorios de las normas; promuevan las prácticas políticas y administrativas basadas en los principios del buen gobierno y la participación ciudadana; utilicen estrategias pedagógicas para difundir los valores constitucionales y legales; y se articulen con las políticas sociales y las que propenden por el reconocimiento de las diversas identidades.

En el horizonte hacia la reconciliación, se promoverán Procesos de Reintegración donde se ofrece beneficios directos e indirectos a los desmovilizados y sus familias, orientados al desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, educativas, laborales, la generación de oportunidades, entre otros, para que puedan ser autónomos dentro del marco de la legalidad, ser miembros activos dentro de sus familias y comunidades, aportándole a su vez a la convivencia y a la reconciliación en coordinación y articulación con las entidades competentes del orden nacional y territorial de acuerdo a los CONPES 3554 de 2008 y 3673 de 2010 y al marco normativo del Proceso de Reintegración vigente. De esta manera, se contribuye a la consolidación de relaciones de confianza entre los participantes del Proceso y las comunidades receptoras, así como entre estos y las instituciones. Para tal efecto, se fortalecerán espacios de encuentro y deliberación pública; se generarán capacidades para la construcción de consensos; se promoverá la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, entre otros. Además, se promoverán iniciativas comunitarias, privadas e institucionales que permitan transformar imaginarios sociales sobre la Reintegración y se conviertan en una posibilidad para consolidar acciones para la paz; facilitando la aceptación social de los participantes del Proceso de Reintegración, sin perjuicio del ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

l) Intervención en Zonas de Riesgo

Este eje reconoce y enfatiza que todas las acciones de la PSCC, sean estas en prevención, control o rehabilitación deben tener en cuenta la variable temporal y espacial de la criminalidad y la violencia. Esto significa que deben reconocer y comprender la evolución en el tiempo de la criminalidad y las dinámicas territoriales que la determinan. Las intervenciones no pueden ser homogéneas o recetas de aplicación general. La Política debe implementarse de manera evolutiva, reconociendo las dinámicas de la criminalidad y los factores territoriales que las definen. Para tal efecto, es preciso establecer prioridades y metas, fases de ejecución, revisión y consolidación que permitan alcanzar resultados en el corto, mediano y largo plazo.

m) Instrumentos Normativos para la Seguridad y Convivencia Ciudadana

Lograr contrarrestar las amenazas señaladas, requiere desarrollos y ajustes normativos en dos frentes. En primer lugar, se prevé la expedición del estatuto para la Seguridad Ciudadana con el cual se busca introducir reformas a los mecanismos penales, administrativos y de política existentes para hacerlos más efectivos en la lucha contra la delincuencia. Adicionalmente, se avanzará en la expedición del Código de Convivencia Ciudadana con el propósito de actualizar las contravenciones y sus sanciones a la luz de la Constitución de 1991.

Metas de Seguridad y Defensa Nacional

Consolidación de la seguridad y lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley:

- Reducir el número de actos de violencia, crimen y terrorismo.
- Aumentar el número de desmovilizados y neutralizar miembros de Grupos Armados al Margen de la Ley.
- Fortalecer el control policial y militar en las zonas de frontera y de consolidación territorial.

Lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad:

- Disminuir las áreas de cultivos ilícitos y producción de hoja de coca.
- Aumentar el número incautado de insumos (sólidos y líquidos), clorhidrato de cocaína y base de coca.
- Aumentar las operaciones para el control de la ilegalidad.

Capacidades estratégicas:

- Aumentar el alistamiento de los equipos estratégicos.

Modernización del sector defensa y seguridad:

- Posicionar la industria del sector defensa como motor de ciencia y tecnología.
- Aumentar la cobertura y calidad de los servicios educativos y de sanidad de la Fuerza Pública.
- Disminuir el déficit de vivienda fiscal.
- Aumentar los índices de eficiencia de las empresas del Grupos Social y Empresarial del sector Defensa.

Metas de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Prevención:

- Contar con una política de prevención de la delincuencia juvenil.
- Disminuir las tasas de accidentalidad vial y muertes por arma de fuego.
- Avanzar en las acciones de prevención del reclutamiento y utilización de niños.
- Articular los programas de seguridad ciudadana a los programas de renovación urbana.

Control Policial:

- Implementar el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.
- Aumentar el número de municipios con el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad en funcionamiento. Adicionalmente, impulsar una evaluación del Sistema.
- Disminuir las tasas de homicidio, hurto común y secuestro extorsivo.

Asistencia a Víctimas:

- Ampliar en cobertura y calidad los centros de atención a víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar.
- Contar con programas que prevengan la re-victimización y formular un plan de mejoramiento del sistema de atención al ciudadano.

Convivencia y Cultura Ciudadana:

- Implementar estrategias pedagógicas para difundir los valores constitucionales y legales.
- Disminuir la tasa de lesiones personales y el número de contravenciones.
- Aumentar progresivamente las intervenciones comunitarias, en el marco de las acciones ejecutadas por la Alta Consejería para la Reintegración.

B. Justicia

1. Diagnóstico

Un sistema judicial independiente es fundamental para la consolidación de la democracia, el progreso social y la reducción de la violencia. Dentro de este marco, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos.

Igualmente, la literatura económica ha señalado la estrecha conexión entre los sistemas judiciales eficientes y el crecimiento económico (Posner,1998). En primer lugar, un sistema judicial idóneo protege los derechos de propiedad de los asociados y garantiza el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos. En segundo lugar, un marco regulatorio claro y un sistema judicial eficiente, promueve la competencia en los mercados e incentiva el aumento de la competitividad de las empresas. Ambas condiciones son vitales para jalonar el crecimiento económico.

Uno de los principales problemas que afecta la prestación de los servicios de justicia formal es la congestión de los despachos. En efecto, el inventario final alcanzaba, a diciembre de 2009, 2'893.969⁴³⁴ expedientes, de los cuales, el 49% se concentra en los distritos judiciales de Bogotá (590.261), Cali (242.848), Barranquilla (231.455), Medellín (203.626) y Bucaramanga (150.083). En cuanto a las áreas homogéneas, el 56% de los expedientes se agrupan en el área Central, el 20% en el área Caribe, el 13% en el área del Pacífico, el 6% en el área Sur, el 3% el área Nororiental y el 2% en la Amazorinoquia. A pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial por descongestionar los despachos, esta situación continúa impactando de manera negativa la prestación del servicio, y en especial, la celeridad de los procesos.

A pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial por descongestionar los despachos, esta situación continúa impactando de manera negativa la prestación del servicio, y en especial, la celeridad de los procesos.

Así mismo, el aumento de acciones y omisiones de las autoridades públicas continúan generando pleitos contra el estado, que hoy superan los 170.252 procesos⁴³⁵ con las consecuencias patrimoniales que implica la indemnización de daños antijurídicos a los ciudadanos ante tribunales nacionales e internacionales. Los esfuerzos realizados resultan insuficientes para enfrentar la problemática descrita y que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza en el ciudadano.

Otro de los problemas relacionados con el servicio de justicia son las barreras al acceso. En efecto, siguen existiendo regiones del país con una débil presencia de los operadores de los

⁴³⁴ Consejo Superior de la Judicatura. (2010, marzo). Informe al Congreso de la República 2009-2010. Bogotá D.C., Colombia: CSJ.

⁴³⁵ Datos consolidados por la Dirección de Defensa Jurídica del Estado según reporte que en el 2009 efectuaron 154 entidades de la Administración Pública Nacional.

niveles nacional y territorial en materia de justicia que dificultan el acceso y acercamiento efectivo por parte de la población vulnerable.

En lo que respecta a la política criminal, los problemas fundamentales que enfrenta el Estado para hacerle frente a las conductas consideradas como reprochables, se centran en la deficiencia en los medios de investigación técnicos y científicos para la investigación criminal y la judicialización de las conductas delictivas, en la imposibilidad que tiene la Fiscalía General de la Nación para definir su propia planta de personal, y la falta de atención y protección eficiente a las víctimas de las actividades delincuenciales.

A pesar de que el nivel de hacinamiento en las cárceles alcanza actualmente su nivel más bajo en décadas (9.1%⁴³⁶), debido principalmente a la creación de 22.703 cupos a través de la construcción de 10 nuevos establecimientos, aún no se ha resuelto el deterioro y el envejecimiento de la infraestructura existente. En efecto, frente a una vida útil estimada de 50 años, el 45% de los 149 establecimientos existentes supera ese límite. Estos establecimientos están distribuidos en el territorio de la siguiente manera: 1 en el área homogénea de la Amazorinoquía, 16 en el área Caribe, 102 en el área Central, 9 en el área Nororiental, 4 en el área Pacífico y 17 en el área Sur.

En cuanto a la resocialización de los reclusos, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en asociación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), deberán hacer énfasis en la resocialización del recluso, enfocada al fortalecimiento del modelo educativo, dentro del marco de un programa de tratamiento y desarrollo.

2. Lineamientos

a) Justicia formal, oralidad y descongestión

El Gobierno trabajará coordinadamente con la Rama Judicial a fin de definir políticas ambiciosas que permitan enfrentar decididamente el problema de la congestión judicial y contar con una justicia al día. En ese sentido, una de las estrategias fundamentales será la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades y la flexibilización y armonización de procedimientos, lo que debe redundar en tiempos procesales más reducidos y en una mayor capacidad del aparato de justicia para dar respuesta en forma oportuna a las demandas ciudadanas. Estas disposiciones se acompañarán de otras medidas tales como la incorporación de nuevas tecnologías de la información (TICs) y modelos de gestión que generen los incentivos adecuados para los operadores judiciales, en el marco de modelos gerenciales de Buen Gobierno que garanticen el uso más adecuado posible de los recursos con que cuenta el sector.

b) Tecnologías de la información (E-justice y sistemas de información judicial)

Se debe fomentar el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la justicia (E-Justice) para ampliar la oferta del servicio en zonas alejadas y agilizar el trámite de los procesos en los juzgados. Herramientas como los expedientes judiciales virtuales, las notificaciones por medios electrónicos o las herramientas de video conferencia para audiencias en zonas apartadas, son algunas de las aplicaciones que correctamente implementadas fortalecen la justicia.

Para fortalecer el diseño, implementación y seguimiento a las políticas del sector justicia, es necesario continuar las estrategias de intercambio permanente de información entre

⁴³⁶ Datos del INPEC con corte a 16 de septiembre de 2010.

entidades, la concertación de los indicadores de gestión y la definición de las variables relevantes para las diferentes entidades que componen el sector.

Así mismo, con la aplicación de nuevas tecnologías, se profundizará la política de racionalización del ordenamiento jurídico, para actualizarla y validar el universo del mismo. Con tal fin, se concluirá y se revisará la determinación de las normas vigentes, como paso previo para la consolidación de las mismas –con apoyo del Sistema Único de Información Normativa-, para la expedición de eventuales decretos derogatorios, y para la validación y expedición de compilaciones legislativas y decretos únicos en relación con la legislación que se determine como vigente.

c) Optimización en la Administración de Justicia

Para que la Justicia sea eficiente y ágil es imperativo fortalecer y modernizar los modelos de gestión aplicados por los despachos judiciales. En este sentido, se deben desarrollar e implementar modelos de gestión orientados a resultados y que estén en consonancia con un sistema de evaluación de los funcionarios que incorpore los incentivos adecuados para aumentar la productividad de los despachos.

d) Participación Público Privada en infraestructura

Se generarán nuevos esquemas de asociación público privada para la Rama Judicial y el sector justicia, que permitan desarrollar una eficiente gestión pública en materia de desarrollo de infraestructura. Se requiere encontrar fuentes de recursos complementarias al Presupuesto General de la Nación y esquemas de gestión con participación del sector privado, que permitan modernizar y ampliar la infraestructura existente, de manera que la Rama Judicial y las entidades del sector, funcionen de forma eficiente y mejoren la prestación de sus servicios a los ciudadanos.

e) Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)

Se requiere contar con una Abogacía General del Estado resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado. Entre estos, el desarrollo de un sistema de administración del riesgo jurídico que reduzca las acciones y omisiones que vulneran los derechos y bienes de los ciudadanos, la promoción de la conciliación, el arbitramento y demás mecanismos alternos que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales, la defensa articulada del Estado en tribunales nacionales e internacionales que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.

f) Acceso a la Justicia y justicia No Formal como herramienta de descongestión

Es importante seguir consolidando la justicia no formal, entendida ésta como los mecanismos de prestación del servicio de justicia diseñados para la resolución de conflictos. Para ello se requiere fortalecer, tanto a las instituciones, como a los funcionarios habilitados para ejercer dichas funciones, tales como conciliadores en equidad y en derecho con el fin de garantizar la continuidad de la oferta existente fortaleciendo los nuevos espacios y figuras creados como alternativas no jurisdiccionales para promover la transformación pacífica de las controversias.

g) Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso

Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) deben seguir contribuyendo a la no judicialización de los conflictos, a la resolución pacífica de controversias, a la descongestión de los despachos judiciales y a fortalecer la cultura dialogal. En esa medida es vital impulsar los MASC, para atender con mayor agilidad los conflictos de la población y facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia como estrategia complementaria a la establecida en esta materia por parte de la Rama Judicial.

Se debe continuar fortaleciendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos de origen comunitario e institucional, así como a otros administradores de justicia diferentes a la Rama Judicial ubicados en entornos urbanos y rurales afectados por fenómenos de conflicto armado, violencia y asociados a la operación de la delincuencia común y organizada

h) Enfoque Regional de la justicia

Se contará con una estrategia consensuada y concertada con la Rama Judicial que hará expresa las competencias, jurisdicciones, prioridades geográficas y criterios técnicos a ser empleados para la creación o establecimiento de operadores idóneos para administrar justicia en cada región del país.

3. Política Criminal coherente y eficaz contra el crimen

En el campo de la política criminal, entendiendo por política criminal “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción⁴³⁷, es necesario fortalecer los esfuerzos coordinados de todos los entes del Estado y mejorar la rendición de cuentas ante la sociedad, de tal forma que ello redunde en la reducción de la impunidad y la comisión de delitos, y en el fortalecimiento de la convivencia, la inclusión y la seguridad. Para el control de la criminalidad es necesario promover y apoyar la construcción de una política criminal y penitenciaria que introduzca ajustes en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). Respecto al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se promoverá la apropiación y desarrollo de la finalidad del Sistema al igual que el fortalecimiento de una oferta pertinente, asertiva y estratégica con sus demandas, tanto a nivel nacional como territorial.

Para combatir el fenómeno criminal, el país debe contar con una política criminal estructurada de acuerdo con su concepción de Estado social de derecho, coherente, eficaz y respetuosa de los derechos fundamentales, que contemple áreas en las cuales se han identificado altos índices de criminalidad, demandando atención inmediata por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y acciones conjuntas de las entidades involucradas tal como lo requiere la lucha y prevención del terrorismo, las bandas y redes criminales, el narcotráfico, el lavado de activos, la defraudación de fluidos y otras conductas punibles.

a) Articulación del Estado y estructura institucional eficiente

Dada la naturaleza compleja y especializada de la política criminal, que se extiende en acciones desde la prevención del delito hasta la asistencia post penitenciaria, se requiere fortalecer los

⁴³⁷ Colombia, Corte Constitucional. (2001, junio). Sentencia C-646, M. P.: Cepeda Espinosa, M. J. Bogotá.

espacios que permitan la construcción de esta política de Estado, así como consolidar mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación a la misma. Para ello, se debe fortalecer el Consejo Superior de Política Criminal con un equipo técnico que permita apoyar la toma eficiente de decisiones.

Los cambios en la estructura institucional del sector implica contar con plantas de personal suficientes en la Fiscalía General de la Nación, las instituciones que ejercen funciones de policía judicial y apoyo técnico científico. A este respecto, es necesario que la Fiscalía General de la Nación se fortalezca como ente autónomo e independiente, lo cual se materializa en que la misma cuente con la facultad de definir su propia planta de personal, de tal manera que sea una entidad dinámica para enfrentarse al crimen.

Con el fin de contar con instituciones de cara al ciudadano, deben fortalecerse, en la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las estrategias y modelos de atención al ciudadano, su presencia institucional en el territorio nacional y sus mecanismos de rendición de cuentas. Lo anterior, deberá acompañarse de estrategias de pedagogía ciudadana de tal manera que se genere mayor confianza en el sistema penal. Estas estrategias permitirán que la población esté informada sobre los procedimientos, sus derechos, y las rutas que permitan al ciudadano acceder a los servicios de justicia.

b) Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica

Es necesario adaptar las instituciones a los retos que plantean la criminalidad y la normativa procesal penal existente, que incluye nuevos y modernos esquemas procesales como el sistema penal acusatorio, la Ley de infancia y adolescencia, la Ley de justicia y paz, la Justicia Penal Militar y reforma al procedimiento de extinción de dominio. Dado que los delitos fuente de lavado de activos y financiación del terrorismo se han incrementado, se fortalecerá la política nacional de prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos, administración de bienes incautados, acciones de extinción de dominio, cultura antilavado y financiamiento del terrorismo.

Particularmente, la Fiscalía General de la Nación debe robustecerse en su estructura lo que supone por una parte, la conformación de modelos investigativos eficientes que propendan por la Judicialización efectiva de los presuntos autores o partícipes de conductas punibles, la posibilidad de ejercer sus facultades constitucionales y legales de una manera más dinámica y adaptada a las necesidades investigativas; todo lo cual se enmarca en la lucha contra la criminalidad organizada.

Es necesario, que las entidades en especial el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses apoyen la función permanente de policía judicial, contando con la capacidad técnica, científica e investigativa necesaria para responder a la demanda por resultados de investigación criminal oportunos y útiles para determinar la ocurrencia o no de conductas punibles y la responsabilidad de los autores y partícipes. Se debe trabajar en procura de la acreditación de los laboratorios de criminalística y certificación de las funciones de policía judicial, de tal forma que se brinde confianza sobre el actuar institucional a la ciudadanía e intervinientes en el proceso penal”.

Para robustecer la capacitación a operadores, es necesario coordinar y fortalecer las escuelas y centros de formación de los operadores del sistema penal a nivel nacional. Igualmente, se deben desarrollar planes interinstitucionales de capacitación y definir programas curriculares mínimos y especializados.

Asimismo, para combatir la criminalidad organizada transnacional de manera eficiente, es necesario reforzar la cooperación internacional con todas las organizaciones que puedan proporcionar un eficaz intercambio de información dentro de los principios de respeto a los derechos humanos y cumplimiento de los convenios internacionales.

Finalmente, es necesario robustecer la atención y protección a las víctimas que participan en procesos penales y garantizar que esta atención tenga un especial énfasis en la aplicación de un enfoque diferencial. Asimismo, se debe fortalecer la cobertura de la atención a las víctimas a nivel territorial, garantizando la idoneidad de los operadores y sensibilizando a los funcionarios, y a la población en general, sobre los derechos de las víctimas.

El proceso penal no debe dejar de lado a los presuntos autores y partícipes de las conductas punibles, como destinatarios de dicho enfoque. Lo anterior, no solo permitirá que haya un mejor uso de los mecanismos de justicia restaurativa sino una verdadera armonización entre los derechos de ambos extremos en el proceso penal, generando no solo un mayor bienestar social, sino una especial atención a las cadenas de vulnerabilidades. En este contexto, se deben fortalecer los programas de protección y asistencia a víctimas e intervinientes en el proceso penal, que apoyen la efectividad en la administración de justicia”.

c) Política Penitenciaria

Mejoramiento de la infraestructura

Se elaborará un Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura, que a partir del diseño de estándares de operación por tipo de establecimiento, fije una política de largo plazo orientada a reducir el número de establecimientos para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de funcionamiento y de personal del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC).

El INPEC elaborará un estudio que explore en sus aspectos presupuestal, jurídico, técnico y funcional, diferentes modelos alternativos de administración de los establecimientos, y una vez se defina el modelo óptimo y se garantice su viabilidad, se impulsará su implementación con el concurso del sector privado.

d) Tecnificación del INPEC

Para tecnificar el Sistema Penitenciario y Carcelario, el INPEC elaborará un Plan Estratégico de TIC, que permita mejorar los modelos de gestión, los procesos administrativos, financieros, de recurso humano y misionales, y facilite la integración y el flujo de información entre las diferentes sedes a nivel nacional. Igualmente, continuará con la dotación de elementos tecnológicos de seguridad y control en los establecimientos, el fortalecimiento del proyecto de audiencias virtuales para reducir el traslado de internos ahorrando costos y reduciendo el riesgo para los reclusos y el personal de custodia y vigilancia. A partir de la evaluación del sistema de vigilancia electrónica, se aumentará su cobertura de condenados y sindicados domiciliarios y la operación y financiamiento del sistema pasará del Ministerio al INPEC. Se estudiará la viabilidad legal de establecer el copago por parte de los condenados o sindicados, así como la redefinición de los requisitos para la obtención del beneficio, las causales de incumplimiento y los procedimientos de recaptura.

Se elaborará un Plan de Atención Básica para la Población Reclusa y de Tratamiento Penitenciario para los condenados que busque la reinserción social del individuo, articulando iniciativas públicas y privadas, dentro de un marco normativo que privilegie el esfuerzo

académico y/o la productividad del recluso en función de sus potencialidades lo cual se reflejará en la redención de la pena.

A partir del mejoramiento de los sistemas de información del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) y de la plena identificación, caracterización, clasificación, y tratamiento del recluso, se orientarán los programas de atención básica y de tratamiento y desarrollo, de acuerdo con el perfil del recluso, en especial de aquel con condiciones excepcionales.

En materia educativa se ampliará la cobertura del nuevo modelo educativo del INPEC, así como aquellos relacionados con cultura, deporte y prevención del uso de estupefacientes. En materia de DDHH, se continuará impulsando la adopción de normas, prácticas y programas dentro del SPC y las escuelas de formación para garantizar su respeto por parte de la población reclusa y los servidores del INPEC.

Metas

- Contar con una justicia al día, utilizando nuevas tecnologías de información, sistema de gestión eficiente y código único de procedimiento.
- Implementar la Abogacía General del Estado implementada.
- Implementar nuevos esquemas de asociación público-privada para la Rama Judicial y el sector justicia en materia de desarrollo de infraestructura.
- Disminuir de las barreras de acceso a la justicia para la población vulnerable.
- Consolidar los mecanismos de resolución de conflictos como herramienta de descongestión.
- Diseñar una Política Criminal coherente con las nuevas modalidades del crimen.
- Fortalecer el ente investigador, organismos de policía judicial y de apoyo técnico científico.
- Diseñar una política penitenciaria y carcelaria, que atienda demandas de infraestructura y tecnología y que le proporcione al condenado, posibilidades de resocialización.

Bibliografía

Posner, R. (1998) Creating a legal framework for economic development. *World Bank Research Observer* 13(11), 1-11.

C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional

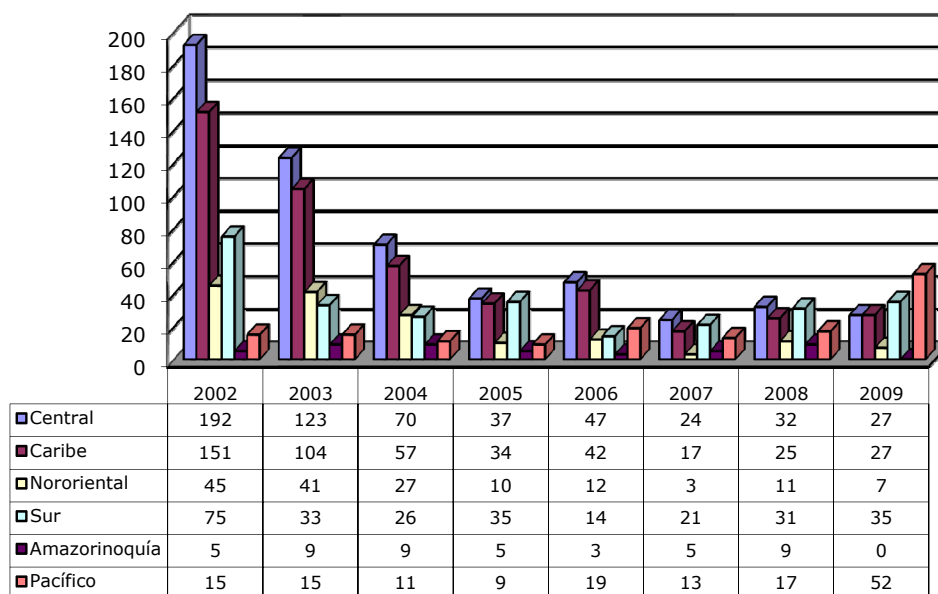
1. Diagnóstico

El Estado colombiano ha avanzado significativamente en el respeto y garantía de los Derechos Humanos de los colombianos y colombianas, lo cual se refleja en el comportamiento de los indicadores durante el periodo 2003-2009. Por ejemplo, el número de homicidios se redujo en un 32,76% y el de secuestros extorsivos en 89,96%; los actos de terrorismo disminuyeron en un 81%; las víctimas de masacres en 70,83%; las acciones subversivas en un 64% y el número

de personas desplazadas de 2008 a 2009 en 43,35%⁴³⁸. Desde el inicio de los procesos de la Ley de Justicia y Paz, se ha apoyado la búsqueda de la verdad en más de 44.000 hechos enunciados que relacionan a 61.012 víctimas, y ha conducido a la exhumación de 3.524 cadáveres en 2.901 fosas⁴³⁹. Una aproximación al universo de víctimas de la violencia lo constituye el número de solicitudes de reparación por vía administrativa que reglamenta el Decreto 1290 de 2008, el cual asciende a 331.604 víctimas, de las cuales el 87% corresponde a hombres y el 13% restante a mujeres. De acuerdo al hecho victimizante, el 78,01% se relaciona con homicidio; 10,06% con desaparición forzada; 2,79% con lesiones que produjeron incapacidad; 2,73% con secuestro; 2,61% con lesiones que no produjeron discapacidad; 2,54% con tortura; 0,77% con reclutamiento de menores y 0,49% con delitos contra la integridad sexual⁴⁴⁰. Los índices de pobreza mantuvieron una tendencia decreciente; la población que recibió ingresos inferiores a la línea de pobreza pasó de 53,7% en 2002 a 45,5% en 2009. En la salud se aumentó el número de afiliados al régimen subsidiado, se pasó de 46,6% en 2003 a 93,13% en 2009. De igual manera, en el caso de la cobertura bruta de educación básica y media, pasó de 90,6% a 105,6%⁴⁴¹.

Tales avances han sido reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus informes anuales de 2009, los cuales, a su vez, plantean retos en materia de respeto y garantía de los Derechos Humanos teniendo en cuenta que las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario aún son significativas. (Ver gráficas)

Figura V-4. Homicidios de grupos vulnerables por áreas homogéneas 2002-2009



Fuente: FCM, Fenacon, Flip, Ministerio de la Protección Social y Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República.

Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República

Datos extraídos del sistema IDH. Última fecha de actualización 30 de septiembre de 2010

* Se entiende por grupos vulnerables a los alcaldes, ex alcaldes, concejales, periodistas, docentes sindicalizados, sindicalistas de otros sectores e indígenas

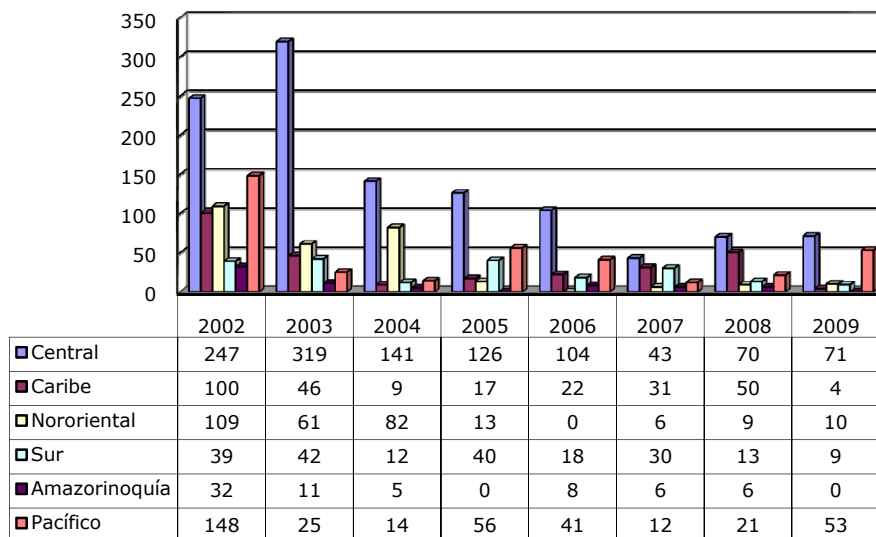
⁴³⁸ Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.

⁴³⁹ Comité Interinstitucional de Justicia y Paz. Matriz del mes de Septiembre.

⁴⁴⁰ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirección de Atención a Víctimas de la violencia. Corte: Septiembre 30 de 2010.

⁴⁴¹ Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.

Figura V-5. Víctimas de masacres por áreas homogéneas 2002-200



9

Fuente: Policía Nacional

Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República

Datos extraídos del sistema IDH. Última fecha de actualización 31 de agosto de 2010

Por lo anterior, el Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática, considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tales como homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, secuestros, accidentes e incidentes con minas antipersonal, vulneraciones a la integridad personal, violencia sexual y de género, toda las formas de discriminación, ataques a la población civil, violencia contra grupos étnicos, restricciones a las libertades y amenazas a defensores de Derechos Humanos y líderes sociales; así como los obstáculos para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en los componentes de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad, constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH.

Asimismo, en el marco de sus obligaciones de respeto y garantía de los Derechos Humanos, reafirma que la dignidad humana es el centro de las acciones y políticas del Estado en los diferentes sectores; por tanto se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias. De esta forma, la lucha contra la pobreza para lograr condiciones de vida digna; la seguridad democrática y ciudadana para la paz; el fortalecimiento de la justicia para la libertad; y el desarrollo sostenible a partir de las locomotoras del desarrollo: vivienda, infraestructura para el transporte y las comunicaciones, minero-energética, agropecuaria y de la innovación; se sustentarán en este enfoque de derechos y en un enfoque diferencial.

2. Lineamientos estratégicos

a) Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

1. Sistema Nacional de DDHH y DIH

El Gobierno Nacional creará el Sistema Nacional de DDHH y DIH, integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia; y por los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este sistema permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

El sistema será coordinado por la Comisión Intersectorial de DDHH y DIH, liderada por el Vicepresidente de la República, la cual será reestructurada y fortalecida en términos de miembros, funciones y competencias, con el objeto de erigirla como la instancia de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de DDHH y DIH.

2. Política Nacional Integral de DDHH y DIH

La Política Nacional Integral de DDHH y DIH promoverá el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad e integralidad; y se constituirá, por los siguientes componentes: *i) Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH; ii) Prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH; iii) Educación y cultura en DDHH iv) Protección; v) Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional vi) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; vii) Escenario internacional viii) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial.*

Esta Política será implementada en todo el territorio nacional de manera coordinada y articulada, bajo los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación nación-territorio implica entre otras, las siguientes acciones: *i) brindar asistencia, asesoría y acompañamiento para aumentar la capacidad técnica de las entidades territoriales en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de derechos y enfoque diferencial; ii) posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las mismas; iii) generar acciones de sensibilización, formación y cultura en DDHH y DIH; y iv) impulsar y promover las acciones previstas en el Sistema Administrativo del Interior, con el fin de que sea ampliamente reconocido como mecanismo institucional de coordinación y articulación en políticas nacionales de alcance territorial.*

- 1. Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - PNA-* El Gobierno Nacional culminará la formulación del PNA con el apoyo del Ministerio Público y de acuerdo con los estándares internacionales, lo adoptará, iniciará la implementación de las estrategias de corto, mediano y largo plazo, y estará conformado como mínimo por los siguientes ejes temáticos: *i) cultura y ciudadanía en DDHH; ii) derechos a la vida, libertad e integridad personal; iii) lucha contra la discriminación y respeto de las identidades; iv) derechos económicos sociales y culturales y; v) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.*

2. *Prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.* El Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática, considera que la prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, como obligación integral a cargo del Estado, es una de las estrategias centrales de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH, por lo cual, su implementación y cumplimiento será responsabilidad tanto de las autoridades civiles del orden nacional y territorial como de la Fuerza Pública, con el apoyo y seguimiento del Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil.

La prevención se concibe como el conjunto de estrategias dirigidas a evitar la ocurrencia de violaciones a DDHH e infracciones al DIH, desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición.

De manera especial, la formulación e implementación del componente de prevención, desarrollará lo siguiente: i) definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los DDHH o infracción al DIH; ii) poner en marcha estrategias de tipo económico, social, cultural, judicial y de seguridad que permitan atacar las causas estructurales identificadas; iii) articular los diferentes esfuerzos de las entidades nacionales y territoriales en relación a la prevención de las violaciones de los DDHH e infracciones al DIH, como por ejemplo el SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Pública de Prevención y Protección del desplazamiento forzado, Política Integral de DDHH y DIH del MDN, entre otros iv) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DDHH; v) impartir instrucciones y establecer controles a fin de asegurar que los servidores públicos se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DDHH y el DIH, al igual que impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DDHH y el DIH por parte de particulares; vi) formular e impulsar Planes de Prevención y Protección como instrumento para la prevención; vii) consolidar escenarios de diálogo y lazos de confianza entre las autoridades públicas, la población civil y el sector privado; viii) realizar acciones específicas para reparar a las víctimas e impedir que vuelvan a ser objeto de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. ix) desarrollar el contenido de la Ley de Inteligencia en consonancia con la Constitución Política, la Política Nacional Integral de DDHH y DIH y su componente de Prevención. El Departamento Administrativo de Inteligencia o la nueva agencia que se cree, focalizará acciones hacia el fortalecimiento de la protección de los derechos Humanos en el desarrollo de las actividades de inteligencia.

La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) garantizará que el desarrollo de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación por estas armas. Para ello, se ampliará la capacidad nacional de desminado humanitario, se garantizará la atención y reparación integral de las víctimas y se ampliará y dará sostenibilidad a los programas de Educación en el Riesgo, de acuerdo con la Convención sobre la prohibición de Minas Antipersonal.

Igualmente, la política Nacional del Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados⁴⁴² impulsará y promoverá entornos familiares, comunitarios e institucionales que protejan integralmente sus derechos. Asimismo, se avanzará en la coordinación de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial y su articulación con las entidades territoriales y étnicas para: i) lograr una mayor apropiación local de la política, ii) desarrollar de rutas y protocolos que actúen ante riesgo o amenaza de reclutamiento y utilización de niños, iii) sancionar a quienes recluten y utilicen menores de edad; iv) disponer de información oportuna

⁴⁴² Documento Conpes 3673 *Política de prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley y de los grupos delictivos organizados.* Julio 19 de 2010.

que permita intervenciones asertivas y precisar la magnitud y expresión de estas violaciones a los derechos de los niños; v) garantizar el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, observando las características étnicas, de ciclo de vida y de género. Para ello, se fortalecerá la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de manera de que pueda atender sus funciones de articulación, asistencia e impulso a la política

3. *Educación y cultura en Derechos Humanos.* El Gobierno Nacional entiende que la situación del país no se transforma si la sociedad en su conjunto y las instituciones del Estado no se apropian de los Derechos Humanos como una práctica cotidiana. Por tal motivo, se busca construir una política de promoción de una cultura en Derechos Humanos que tenga como base principal el respeto a la dignidad humana, la libertad, la solidaridad, la igualdad y no discriminación, así como el impulso a la cultura de la legalidad y la transparencia de todos los servidores públicos.

Además, se desarrollarán estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencias de las personas y del Estado para actuar conforme con los valores, significados y prácticas que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras, mediante la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos -PLANEDH-, y el fortalecimiento de los programas pedagógicos transversales (Eduderecho, Edusexualidad y Eduambiental), en los establecimientos de educación preescolar, básica, media y superior.

4. *Protección.* La Política Nacional Integral de DDHH y DIH, tendrá como propósito fortalecer, desarrollar y armonizar los planes, programas y proyectos de protección de personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir un daño irreparable a sus derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal.

El fortalecimiento y desarrollo de los planes, programas y proyectos de protección, desarrollará los siguientes aspectos: i) Definición de sujetos beneficiarios de la protección especial a cargo del Estado; ii) evaluación del riesgo, bajo criterios de objetividad, racionalidad y enfoque diferencial; iii) las medidas de protección, individuales o colectivas, bajo criterios de oportunidad, idoneidad, eficacia y enfoque diferencial; iv) las circunstancias específicas de las personas y comunidades, sus roles sociales y los contextos políticos locales; y v) la definición de las obligaciones de cada una de las entidades del Estado a nivel nacional y local en materia de protección.

5. *Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional:* Se integrará la Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional a la Política Nacional Integral de DDHH y DIH. En este sentido, se continuará con el desarrollo e implementación de los objetivos propuestos en cada una de las líneas de acción: Instrucción, disciplina, defensa, atención y cooperación, y de las estrategias de la Política Integral de DDHH y DIH, reiterando así la política de cero tolerancia a violaciones de DDHH e infracciones al DIH como parte integral del esfuerzo de la Fuerza Pública por brindar seguridad a los colombianos en el marco del Estado social de derecho, de acuerdo con las prioridades de la Política Nacional de DDHH y DIH. Adicionalmente se establecerá el Plan de Acción de esta Política y los indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto.

Así mismo, el Gobierno Nacional a través de Ministerio de Defensa Nacional continuará implementando medidas de prevención al interior de la Fuerza Pública y fortaleciendo la cooperación con las autoridades judiciales en apoyo a las investigaciones que se

adelantan por presuntos casos de homicidio en persona protegida u homicidio agravado atribuibles a miembros de la Fuerza Pública.

Finalmente, el Ministerio de Defensa profundizará en la implementación de Principios Voluntarios en seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de la Fuerza Pública con el sector empresarial y asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales se ajusten a los estándares de DDHH.

6. *Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad:* El Gobierno Nacional consolidará la Política de Lucha contra la impunidad en el orden nacional y territorial y fortalecerá los mecanismos de garantía al acceso a la justicia, con el objetivo de promover y fortalecer la capacidad y cooperación interinstitucional, generando estrategias que propendan por la eficacia en el esclarecimiento de los hechos, identificación de autores y partícipes y la imposición de penas, de las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
7. *Escenario internacional.* El Gobierno Nacional continuará con el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de DDHH y DIH, y seguirá con la disposición a la observancia por parte de las instancias internacionales en materia de DDHH y DIH dentro del marco de la autonomía y soberanía del Estado. Igualmente se gestionará la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional en materia de DDHH y DIH en concordancia con los lineamientos establecidos para la cooperación internacional en el cuatrenio.
8. *Igualdad y no discriminación.* El Gobierno Nacional entiende que es una necesidad para el país desarrollar el derecho a la igualdad y no discriminación. Por tal motivo adoptará y promoverá, de forma participativa, las medidas necesarias para contribuir a eliminar prácticas discriminatorias en las diferentes esferas de la sociedad y del Estado; promoverá prácticas sociales que respeten, reconozcan y valoren la diversidad; y garantizará el desarrollo y cumplimiento de políticas y mecanismos tendientes a superar la desigualdad material y formal que afecta a los sujetos y grupos poblacionales históricamente discriminados por motivos de etnia, sexo, identidad de género y orientación sexual, edad, discapacidad, condición social y económica. Impulsará el cumplimiento de las Sentencias Constitucionales sobre los derechos de estos grupos.

Asimismo el Gobierno Nacional, en concordancia con lo planteado en otros acápite del Plan Nacional de Desarrollo, impulsará políticas encaminadas a garantizar el desarrollo de los derechos laborales y sindicales, así como políticas específicas relacionadas con la población joven.

3. Justicia Transicional como herramienta para lograr la reconciliación nacional

Un Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional. Los esfuerzos gubernamentales no deben limitarse al sometimiento a la justicia de los infractores de la ley, sino que han de traducirse en una acción de Estado coherente e integral que comprenda un marco normativo que oriente y articule su accionar en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, y un marco

institucional que responda de manera oportuna y eficaz a los retos planteados por los anteriores pilares básicos de la justicia transicional.

La apuesta por reconocer las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y por dignificar a las víctimas, implica el diseño y la implementación de una serie de mecanismos dentro del marco de los principios y valores que construyan y orienten el accionar estatal, con el fin de resolver los problemas derivados de un periodo prolongado de violencia, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, se sirva la justicia y así lograr la reconciliación.

Garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados implica el diseño de herramientas múltiples, diferenciales y variadas en su naturaleza. En efecto, la reparación integral comprende medidas individuales y colectivas de restitución, indemnización, rehabilitación física, mental y social, satisfacción y garantías de no repetición de los hechos violentos. Dichas medidas deben comprometer el accionar de un entramado de instituciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado que orientadas y coordinadas, hagan efectivo y eficaz el accionar hacia una reconciliación duradera y estable.

Adicionalmente, todo esfuerzo por allanar el camino hacia la reconciliación nacional, debe garantizar la no repetición de las graves violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, facilitando la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos armados al margen de la ley con la creación de oportunidades para aquellos que quieren abandonar la violencia como estilo de vida; lo anterior, en consonancia con los lineamientos descritos en la Política de Desmovilización, Desarme y Reintegración de los miembros de Grupos Armados Organizados al margen de la ley, entre otras acciones simbólicas y materiales que garanticen la no repetición de las atrocidades cometidas.

4. Desarrollo normativo

En este sentido, el reto está en la formulación de una política de Estado coordinada para aunar esfuerzos dentro de un marco normativo que permita superar el legado de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al derecho Internacional Humanitario, y generar condiciones de convivencia, que contenga el diseño e implementación de mecanismos que garanticen la justicia y verdad, la reparación integral de los derechos vulnerados y que faciliten la transición pacífica hacia un sociedad en proceso de reconciliación.

Dichos mecanismos han de ser coherentes con los esfuerzos realizados a través de las leyes 387 y 418 de 1997 (con sus prórrogas y modificaciones), la Ley 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 2008; las acciones implementadas en el marco de la acción integral contra minas antipersonal; la Política de consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia; y las políticas de retornos y reubicaciones para la población en situación de desplazamiento, vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras a víctimas, que se vienen diseñando e implementando bajo el liderazgo del Gobierno Nacional.

Esta política debe ser desarrollada bajo el anterior marco normativo, los nuevos referentes jurídicos que se creen y los que busquen ampliar la vigencia de los instrumentos ya existentes, y debe sujetarse a los principios rectores que garantizan el respeto por los Derechos Humanos consagrados en los tratados internacionales y la legislación y jurisprudencia nacional: dignidad humana; igualdad; enfoque diferencial; coherencia interna; coherencia externa; principio de progresividad; principio de gradualidad; sostenibilidad; sostenibilidad macroeconómica.

Por otro lado, dada la magnitud y la complejidad del fenómeno del despojo y el abandono de tierras y territorios por causa de la violencia, se requiere la puesta en marcha de la Gestión Integral de la Restitución. Ello supone la creación de una justicia especializada exclusivamente destinada a hacer valer los derechos de las víctimas sobre la tierra y los territorios de manera gratuita e integral. Para ello el Estado recibirá los casos, prestará la asistencia jurídica, documentará los casos e impulsará los procesos en favor de las víctimas hasta su finalización. Adicionalmente pondrá en marcha procesos policivos que puedan asegurar una efectiva entrega de las tierras y territorios y los mecanismos de compensación en los casos en que no procede o no es posible la restitución. La restitución y la compensación integral comprenden medidas de protección, prevención, y formalización, requeridas para que culminen en el goce efectivo de los derechos asociados a la tierra y a los territorios.

5. Fortalecimiento institucional

En desarrollo del principio constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público para la consecución de los fines del Estado, se han desarrollado esfuerzos que permiten el fortalecimiento institucional en el país para cumplir con la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados. Para señalar algunos, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, las Salas de Justicia y Paz en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; los Procuradores Judiciales destacados para intervenir en los procesos surgidos de la aplicación de la Ley 975 de 2005; la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y los Comités Técnicos Especializados que las apoyan; el Fondo para la Reparación de las Víctimas; el Comité de Coordinación Interinstitucional de que trata el artículo 21 del Decreto 3391 de 2006; el Comité de Reparaciones Administrativas; y la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia, son expresión del esfuerzo realizado.

No obstante, para asegurar que el diseño institucional del nivel central y territorial creado para atender y reparar a las víctimas, sea suficiente y se encuentre articulado, se debe realizar un ejercicio permanente de identificación de las necesidades de reformulación o ajuste de los planes, políticas, programas y proyectos. Las acciones a desarrollar implican una coordinación política y operativa de los esfuerzos estatales, las instituciones responsables y el fortalecimiento de sistemas de información que permitan hacer seguimiento a las políticas y a las medidas de reparación que se han de garantizar. Así mismo es necesario crear el Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas que articule y encause las acciones del Gobierno Nacional. La creación de dicho Sistema requiere de la puesta en marcha de un marco institucional y normativo adecuado para diseñar, implementar, elaborar y ejecutar todas las políticas, planes, programas y proyectos que atiendan las dinámicas de transición en Colombia.

Metas

- Diseñar e implementar el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
Desarrollar e implementar los componentes de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH.
Reducir las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
Formular e implementar la Política de Atención y Reparación a víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- Reparar integralmente a un porcentaje significativo de víctimas de graves violaciones a los DDHH y DIH.

VI. Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática

A. Conocimiento e innovación

1. Introducción

El conocimiento y la innovación⁴⁴³ es un apoyo transversal que soportará las locomotoras de infraestructura, vivienda, sector agropecuario y minería, permitiendo resolver problemas técnicos, reducir costos, ampliar coberturas y competir en mercados globalizados con una oferta diversificada y sofisticada. De la misma manera la innovación es la estrategia para lograr transformar y dinamizar los sectores en que tradicionalmente se ha concentrado la economía.

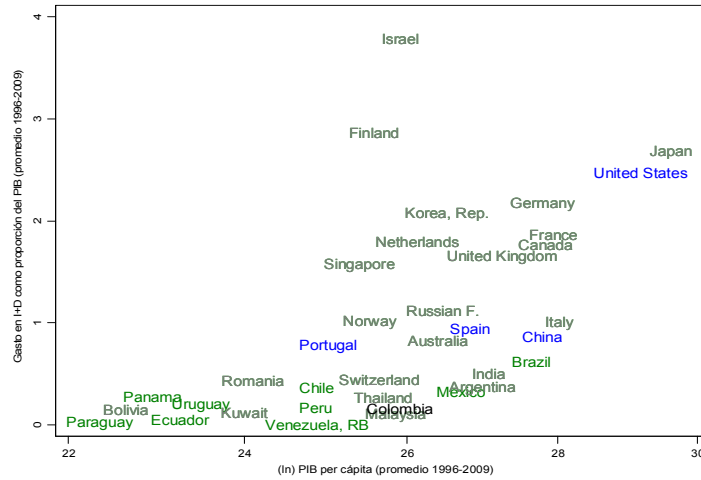
El objetivo de la política contenida en este capítulo es identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento para apoyar la transformación productiva y social del país. Este objetivo busca atender problemas de: i) bajos niveles de inversión en innovación de las empresas; ii) insuficiente recurso humano para la investigación y la innovación; iii) débil institucionalidad en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel); iv) ausencia de focalización en áreas estratégicas de largo plazo, y vi) disparidades regionales en capacidades científicas y tecnológicas.

2. Diagnóstico

Fomentar la innovación y el uso del conocimiento, en primer lugar, requiere de financiación adaptada a las características de los proyectos de investigación e innovación así como de la estructura productiva y las necesidades regionales. En segundo lugar, demanda la formación de capital altamente calificado que pueda transformar ideas y conocimiento en innovaciones. Y finalmente, necesita de una institucionalidad que organice, asesore, acompañe y vigile los procesos de identificación, producción, difusión, uso e integración del conocimiento en la transformación productiva y social del país.

⁴⁴³ La innovación es la "introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores" (OECD, 2005). La investigación y el desarrollo experimental (I+D) comprenden el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones (OECD, 2005)..

Figura VI-1. PIB Per cápita y gastos en I+D, 1996-2009



Fuente: Banco Mundial y Unesco

El conocimiento y la innovación son factores que han demostrado impactos positivos sobre el crecimiento económico; particularmente, los países que registran mayores niveles de inversión en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, I+D, presentan altos niveles de crecimiento (Figura III.1).

En Colombia, la inversión en actividades relacionadas con la innovación es baja si se compara con otros países y se ha mantenido estancada durante los últimos años. En 2009, el país registró una inversión en I+D como proporción del PIB del 0,16% y en Actividades Científicas Tecnológicas y de Innovación (ACTI) del 0,39%, un nivel bajo en comparación con estándares internacionales; Israel, Suecia, Brasil, Chile, Estados Unidos y Canadá destinaron entre el 1% y el 4,8% del PIB en I+D (BM, 2010).

El sector público invierte una mayor proporción recursos para I+D y ACTI que el sector privado. El primero participó con el 52,4% de la inversión en ACTI y el 59,7% en I+D en el periodo 2004-2009, mientras que el sector privado participó con el 45,3% y el 35,8% respectivamente (OCYT, 2009).⁴⁴⁴

La asignación de recursos públicos en I+D y en ACTI se ha promocionado a través de proyectos de ciencia y tecnología, y de innovación. Sin embargo, la asignación de recursos para este tipo de proyectos es dispersa, de modo que no logra un impacto en términos de transformación productiva para una región o sector. Entre 2004 y 2009 se financiaron aproximadamente 1.778 proyectos de investigación e innovación que no dan cuenta de una acción coordinada que responda a una política de CTel (Colciencias, 2010).

Por su parte, el estímulo de la inversión privada en I+D y ACTI se ha realizado a través de incentivos tributarios; aunque el impacto de este tipo de incentivos ha sido limitado. Estos incentivos tienen una baja cobertura, son complejos en su trámite y se aplica a un número restringido de actividades relacionadas con la innovación (Mercer-Blackman, 2008) (Fedesarrollo, 2005).

En términos regionales la inversión en ACTI tiene una alta concentración, en particular los departamentos de Bogotá y Antioquia en conjunto participan con más del 70% de la inversión

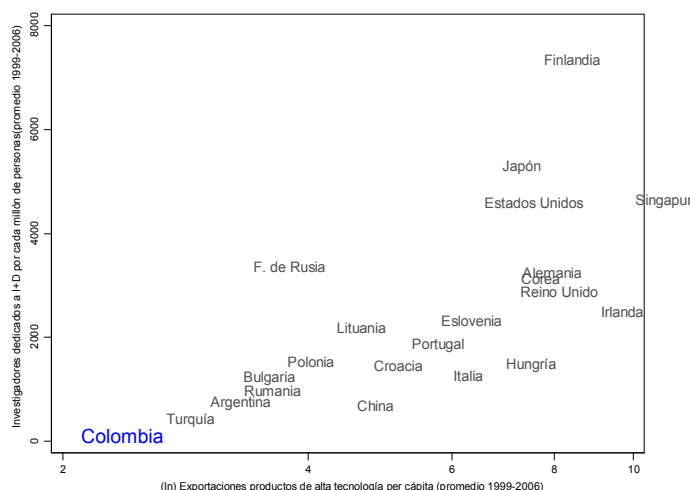
⁴⁴⁴ El porcentaje restante corresponde a la inversión realizada con recursos de cooperación proveniente de otros países.

nacional en ACTI, siendo los departamentos con mayor desarrollo de capacidades en ciencia, tecnología e innovación. En contraste, regiones como la Orinoquía o el Pacífico tienen una participación mínima dentro de la inversión nacional en ACTI; por ejemplo, el departamento del Chocó participa con apenas el 0.11% (OCyT, 2009).

La estructura actual de la oferta de educación superior aún no responde adecuadamente a las necesidades del sector productivo. Respecto a la formación del capital humano altamente calificado, se ha demostrado que ante una mayor dotación y conocimiento de capital humano se puede acelerar el progreso tecnológico de los países (Nelson & Phepls, 1966). Así, la mayoría de los países desarrollados con exportaciones de alto nivel tecnológico dedican un mayor número de investigadores a I+D (Gráfico V.2). Sin embargo, para que ocurra este tipo de contribución, los recursos humanos deben estar ubicados dentro de las empresas o vinculados a sus operaciones (BID, 2010).

En Colombia, el esfuerzo por innovar y el capital humano altamente calificado está concentrado en las grandes y medianas empresas de la industria manufacturera. El 83% del gasto en innovación y desarrollo empresarial se concentra en las grandes y medianas empresas. La mitad del personal ocupado en la industria manufacturera tiene formación secundaria, el 16,2% primaria, el 9% formación técnica, el 12,2% educación profesional y el 0,3% formación de maestría y doctorado. Lo anterior se debe, en parte, a que la oferta del país en capital humano altamente calificado es limitada. En 2008 Colombia contó con 3,7 doctores por cada millón de habitantes; mientras que este indicador fue de 327 en Estados Unidos. Además, el país solo cuenta con 33 programas certificados de doctorado y 614 de maestría (MinEducación, 2010).

Figura VI-2. Exportaciones con alto nivel tecnológico e investigadores dedicados a I+D, 1999-2006



Fuente: Banco Mundial y Unesco

Un sector productivo que emplea capital humano con este nivel de formación está lejos de alcanzar mayores niveles de conocimiento e innovación.

En materia de institucionalidad en CTel se han obtenido avances significativos, entre los cuales está la aprobación de la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 1286, 2009) que permite la consolidación del Sistema de CTel, transforma a Colciencias como Departamento Administrativo de CTel, con lo cual se crea el sector administrativo correspondiente, y crea el Fondo Francisco José de Caldas. A pesar de los avances, es necesario fortalecer la capacidad

del sector de CTel para formular política y para ejecutar los recursos, e incrementar su institucionalidad pues hasta ahora es uno de los más pequeños de la administración pública.

En cuanto a los Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología (CPNCyT) es necesario una participación más dinámica del sector público y del productivo. Además, debido a que sólo algunos Consejos Departamentales de Ciencia y Tecnología (Codecyt) son operativos y participan en el desarrollo de las agendas departamentales de CTel, es necesario empoderar a las autoridades y empresarios locales en su papel de promoción de la CTel.

Enfoque de política

Para incrementar la baja capacidad de innovación en el sector productivo se propone una estrategia a través del uso del conocimiento y la innovación que está sustentada en tres pilares: financiar, formar y organizar. Financiar implica incrementar las inversiones públicas y privadas en CTel como porcentaje del PIB, formar permite contar con personal con capacidad de llevar innovaciones al sector productivo y organizar permite especializar la institucionalidad para atender las distintas etapas del proceso de generación y uso del conocimiento. El trabajo conjunto y coordinado de estos tres pilares y la definición de áreas estratégicas establecida en el capítulo 5 *Sectores basados en la innovación* permitirán el desarrollo de la transformación productiva, bienestar social y mayor crecimiento económico.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), como una de las áreas estratégicas, son el medio a través del cual la información y el conocimiento fluyen sectorial y regionalmente. Las TICs permiten que, por ejemplo, problemas locales puedan ser abordados por investigadores, consultores tecnológicos y gestores empresariales ubicados en cualquier parte de Colombia o del mundo, quienes, a su vez, pueden interactuar con sus pares y beneficiarse de la infraestructura existente en otras regiones o países.

Financiar

La financiación de proyectos, personal e infraestructura con recursos de regalías y demás fondos de CTel se realizará en el marco de los planes de mediano y largo plazo en áreas estratégicas. La ejecución de los recursos de regalías deberán ser coherentes con la vocación productiva y sostenible de la región, su asignación se realizará preferiblemente por convocatoria pública con evaluación basada en criterios de calidad y pertinencia, y su ejecución será a través de alianzas entre el sector productivo o investigador teniendo en cuenta las capacidades presentes y las necesidades de fortalecimiento. El Gobierno nacional apoyará el desarrollo y la estructuración de proyectos que atiendan las áreas estratégicas.

La financiación será dirigida a proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, la creación y fortalecimiento de unidades de investigación, desarrollo, y apropiación del conocimiento y la formación de investigadores y gestores de ciencia, tecnología e innovación. Esta financiación beneficiará a los sectores científico, tecnológico y productivo.

Los incentivos tributarios para promover la inversión privada en actividades relacionadas con la innovación serán de carácter transitorio, buscando estimular un mercado de emprendimientos de alto contenido tecnológico y de innovaciones derivadas de proyectos de investigación y de actividades relacionadas con la innovación. Así que se fortalecerán los incentivos actuales y se crearán nuevos, de modo que atiendan a cada uno de los eslabones de la cadena de valor del conocimiento.

El fortalecimiento de los incentivos tendrá en cuenta la agilización y la ampliación de la cobertura de la deducción en la base gravable del impuesto de renta por inversiones o donaciones en proyectos de carácter científico, tecnológico o de innovación. La ampliación de

la cobertura incluirá la formación dentro del país de capital humano altamente calificado, así como la vinculación a unidades de investigación y desarrollo de personal calificado y acreditado de nivel técnico y tecnológico, profesional, magister o doctorado. Los nuevos instrumentos se aplicarán del incentivo actual y tendrán en cuenta el incremento del tope de aplicación, la progresividad en la deducción según el tamaño de la empresa y la implementación del crédito fiscal para que nuevas empresas o contribuyentes que no logran rentas en los primeros años de existencia apliquen a los beneficios hasta tres años después de generados.

Además, se tendrán en cuenta medidas como:

- Se incentivará la participación privada en proyectos de CTel calificados por Colciencias y ejecutados por medio del Fondo Francisco José de Caldas, para lo cual se utilizará el beneficio tributario del 125% y la exención en la renta sobre los beneficios derivados del proyecto.
- Se excluirá de la definición de ingreso constitutivo de renta y ganancia ocasional a los recursos públicos asignados a CTel, o los recursos asignados a través del Fondo Francisco José de Caldas o del Fondo Emprender.
- Se ampliará la exención de IVA a la compra de equipos y elementos de origen nacional que estén destinados al desarrollo de proyectos de carácter científico o tecnológico, incluyendo los realizados en entidades de educación debidamente acreditadas. Se velará por la aplicación de estos incentivos tributarios basados en principios de celeridad, agilidad y efectividad.

El sector productivo e investigador serán beneficiarios de una agenda de cooperación con sus pares de países prioritarios, de modo que permitan la movilidad de investigadores, la transferencia de tecnología y la realización de proyectos conjuntos de investigación e innovación en áreas prioritarias.

Formar

Este lineamiento tendrá en cuenta la formación de personal altamente calificado, mecanismos que favorezcan la pertinencia y articulación entre el sector productivo y académico y el aprendizaje por indagación en niños y jóvenes y la apropiación social de la CTel. Estas estrategias permitirán generar empleo para los colombianos. Las estrategias encaminadas a buscar la pertinencia de la educación media, técnica y profesional, focalizadas al uso del conocimiento y la innovación, se encuentran relacionadas en el capítulo de *Competencias laborales*.

Un número creciente de programas de formación de maestría y doctorado permitirá la realización de investigaciones que lleven al país a la frontera del conocimiento en áreas estratégicas para su desarrollo. Ello será posible a través del incremento de recursos para el Programa de Generación del Bicentenario que permitirá otorgar 1.000 becas doctorales al año, de las cuales al menos la mitad serán nacionales.

Las entidades públicas implementarán proyectos de inversión para la financiación de becas para maestría y doctorado de sus empleados, con lo cual se propenderá por una mayor visibilidad y compromiso del Estado por estos niveles de formación. El ICETEX será una de las opciones que podrán utilizar las entidades para la administración de esos recursos y la coordinación de la inversión será realizada utilizando sistemas de información del SNCTel.

Las instituciones de educación superior, sin desconocimiento de su autonomía, propenderán por:

- Una mayor pertinencia y énfasis en el emprendimiento innovador a través del aprendizaje en y con la empresa desde los primeros años de estudio,
- La mejora en la calidad de la educación mediante la vinculación de un mayor porcentaje de docentes e investigadores con altos niveles de formación a las instituciones de educación superior
- La ampliación de los acuerdos Universidad-Empresa para el fortalecimiento de la relación entre investigadores y empresas,
- La absorción laboral de doctores graduados a través de proyectos de investigación e innovación de las empresas y sector investigador, y
- La promoción de las ciencias básicas, la ingeniería y, en general de todas las ciencias para incrementar el interés de los jóvenes.

El Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores ampliará su cobertura a 10.000 jóvenes al año financiado en forma conjunta con recursos públicos y privados, siguiendo criterios de complementariedad. Los Contratos de Aprendizaje serán un instrumento que permitirá a técnicos, tecnólogos y profesionales acceder a las empresas para lograr experiencia en su primer empleo y promover procesos de innovación en las empresas. La vinculación de estudiantes de maestría y doctorado en el sector productivo estará dirigida a la promoción del conocimiento y la innovación a través de mecanismos como: i) herramientas que permitan visibilizar la demanda tecnológica de las empresas (portal web), ii) pasantías y la trabajos de grado que puedan aplicarse a las necesidades de las empresas con financiación compartida entre sector público y privado.

Se pondrá en marcha un programa de pasantías e intercambios laborales de colombianos y extranjeros que permita la atracción de personal altamente calificado no residente en el país y llevar capital humano a las regiones de menor desarrollo en Colombia. En el primer caso, se apoyará la financiación de pasantías de no residentes por al menos seis meses en Colombia. En el ámbito regional habrá pasantías de técnicos, tecnólogos y profesionales de las instituciones de educación superior y centros de investigación y desarrollo tecnológico del área homogénea central a las demás áreas homogéneas de menor desarrollo relativo haciendo uso de apoyos de las entidades territoriales para el sostenimiento de los pasantes. El intercambio de personal altamente calificado se apoyará a través de acuerdos de país a país, de modo que se favorezca el ingreso de extranjeros altamente calificados con permisos de trabajo hasta de un año sin que sea necesario el estudio de proporcionalidad y, en el caso de nacionales, se implementará su presentación por parte de la autoridad nacional competente.

Se pondrá en marcha un programa para generar un proceso de transformación cultural que permita a los niños y los jóvenes vincularse a actividades de CTel a través de la educación por indagación o por proyectos. Esta será la base para alcanzar un personal calificado a nivel profesional, técnico y tecnológico con capacidad para transformar ideas y conocimiento en nuevos o significativamente mejorados productos, servicios o nuevos procesos en el mercado.

Las competencias básicas en investigación en todos los estudiantes será un objetivo a largo plazo, de modo que se incluirán de manera progresiva modelos pedagógicos por indagación. El aprendizaje por proyectos será una estrategia que permitirá adquirir destrezas para observar, indagar y buscar soluciones a los problemas productivos y sociales. En el corto plazo, se incrementará la cobertura del Programa Ondas para niños y jóvenes, en especial a través de la formación de formadores, y de las Tecno-Academias del SENA para jóvenes.

La apropiación social del conocimiento incluirá la divulgación de los impactos de la investigación y la innovación entre la población colombiana a través de medios impresos,

Internet, radio y televisión. Se ampliará la cobertura hacia un mayor número de departamentos y municipios de la Semana de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en alianza con todos los departamentos, y se seguirán apoyando iniciativas de exposiciones, foros, museos y centros interactivos, buscando construir lenguajes comunes y divulgar casos exitosos sobre la capacidad del conocimiento para generar valor y bienestar social.

Organizar

La institucionalidad para la generación y uso del conocimiento y para el fomento de la innovación involucra estrategias dirigidas a la especialización de las entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel) y a la generación de nueva oferta institucional.

Se fortalecerá el sector CTel de modo que cuente con recursos humanos e institucionales para formular la política en la materia y cuente con mecanismos diferenciados y especializados de ejecución de recursos. Colciencias como entidad rectora del sector y de la formulación de la política nacional de CTel se apoyará en los Consejos de los Programa Nacionales para la elaboración de los planes de mediano y largo plazo en las áreas estratégicas.

Se implementará la elaboración anual del Plan de CTel como mecanismo de articulación de los objetivos y prioridades nacionales de investigación e innovación y la puesta en marcha de estrategias de ejecución articuladas, dentro de las cuales podrán incluirse la financiación y el fortalecimiento de centros de investigación y desarrollo tecnológico para cada sector o región.

Así, en el sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá mecanismos para la ejecución de las Agendas de Innovación por cadenas productivas.

Se podrá canalizar recursos públicos y privados para financiar proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el marco de los planes de mediano y largo plazo por áreas estratégicas haciendo uso del Fondo Francisco José de Caldas como instrumento financiero, para lo cual se utilizarán cuentas que permitan el seguimiento de la ejecución.

El sector Defensa formulará planes y programas y priorizará recursos en CTel, canalizando iniciativas y definiendo unos objetivos sectoriales en aras de alcanzar la autosuficiencia y la independencia nacionales y a la postre el desarrollo económico e industrial del país. Para ello, deberá enmarcarse en las áreas estratégicas que le sean aplicables, además de articularse con los demás actores involucrados y promover la alianza Universidad-Empresa-Estado.

El SENA focalizará sus esfuerzos en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la formación técnica y tecnológica. El SENA continuará con la segunda fase del programa de creación de unidades de investigación e innovación en las empresas y con los demás programas que permitan al sector CTel apoyarse en la estructura del SENA para su relacionamiento con las empresas.

Se continuará apoyando a los grupos y centros de investigación reconocidos por Colciencias con la implementación de una política de *overhead* en la financiación pública de actividades de CTel, la creación y cofinanciación de oficinas de transferencia tecnológica y la formación en competencias en gestión de la innovación y la investigación. La financiación se realizará a través de la presentación de proyectos por medio de convocatorias públicas o por financiación directa.

La nueva oferta institucional incluirá la creación de la Comisión Intersectorial para el aprovechamiento sostenible de la Biodiversidad, los recursos genéticos y la biotecnología, de la Empresa Nacional de Bioprospección y la Agencia de Biotecnología.

Fomentar el uso de TIC

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son herramientas que apoyan la productividad y la competitividad del país. Las TIC permiten a los usuarios jugar un papel central en la innovación, promover la generación de conocimiento y nuevos negocios.

El acceso y uso de las TIC, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de capital humano en estas tecnologías son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento.

Las potencialidades de las TIC y la transformación de la información en conocimiento se promoverán a través de la construcción de infraestructura y la masificación de terminales en el territorio nacional; sobre todo, se trabajará en la masificación de banda ancha y el acceso a Internet a través de redes móviles. El Gobierno Nacional trabajará de forma coordinada para promover el uso de las TICs en las empresas del sector productivo del país.

Se estimulará el uso eficiente la infraestructura y la oferta de servicios TIC para aumentar la penetración y el uso de servicios en la población y los diversos sectores, especialmente aquellos basados en la innovación.

Se promocionará la creación de capacidades en el uso y la adopción de TIC por medio de la formación del capital humano para desarrollar servicios e investigar en el campo de las TIC y aumentar su disponibilidad.

Se asegurará la continuidad del programa de Gobierno en Línea liderado por el Ministerio TIC y se buscará que las herramientas del programa permeen a todo el territorio nacional, ofreciendo servicios que agilicen los trámites para las empresas y los ciudadanos del país.

Se consolidará a las TIC como plataforma tecnológica de los procesos educativos mejorando con ello la cobertura, la calidad, la pertinencia y la generación de contenidos educativos, con lo cual se fortalecerá la fuerza laboral en el uso de las TIC.

Se fortalecerán las capacidades de los profesores de educación básica y media en TIC y se promoverá la incorporación del uso de estas tecnologías como herramientas académicas y educativas.

Se promoverá la innovación pedagógica y el uso de nuevas TIC para la formación de competencias laborales y se buscará que las TIC se integren al proceso pedagógico de los docentes y estudiantes, y en las instituciones educativas.

Se articularán las iniciativas existentes en torno al desarrollo de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en TIC siguiendo para ello el plan para el área estratégica TIC definido por el Ministerio TIC, en conjunto con Colciencias, y se priorizarán recursos otorgando especial relevancia al impacto en el sector productivo. De igual forma, el Ministerio TIC apoyará programas de apropiación de las TIC.

Las políticas nacionales de investigación desarrollo tecnológico e innovación en el campo de las ciencias y las tecnologías espaciales serán formuladas por miembros de la Comisión Colombiana del Espacio (CCE) con su participación en la formulación de los planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel).

Metas

Las metas esperadas para este Plan Nacional de Desarrollo en materia de conocimiento e innovación se pueden observar en la Tabla V.1:

Tabla VI.1 Metas esperadas para el Plan Nacional de Desarrollo en materia de conocimiento e innovación, 2011-2014

NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	TIPO DE INDICADOR	LINEA BASE	META CUATRIENIO	META 2019	Otra Meta
Nuevos beneficiarios de formación doctoral	Personas	Resultado	1.632	3.000	55.000	
Pymes beneficiadas por el incentivo tributario a la inversión en inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación	Empresas	Resultado	100	300		
Planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas	Planes	Producto	0	7		

Referencias bibliográficas

BID (2010). *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C: Fondo de Cultura Económica.

Fedesarrollo (2005). Estudios sobre la Evaluación del Impacto de los Incentivos Tributarios Otorgados para Ciencia, Tecnología e Innovación. *Informe de investigación Fedesarrollo*. Bogotá D.C.

ISNAR, I. (2002) Alianzas Público-Privadas para la Investigación Agroindustrial (PAPP) para América Latina y el Caribe. *Informe de investigación Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional*. Costa Rica

Mercer-Blackman (2008) "The Impact of Research and Development Tax Incentives on Colombia's Manufacturing Sector: What Difference Do They Make?" *IMF Working Paper*, 8(178), 1-55.

Nelson, R., & Phepls, E. (1966) "Investment in humans, technological diffusion, and economic growth" *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 51 (2), 69-75.

OCYT (2009). *Indicadores de ciencia y tecnología*. Bogotá D.C.: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

OECD (2005). *Manual de Frascati. Propuesta Norma Práctica para Encuestas de Investigación y Desarrollo Experimental*. París: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.

OECD (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. España: Grupo Tragsa.

Presidencia, DNP y Colciencias (2006). *Visión Colombia II Centenario. Fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia, la tecnología y la innovación*. Bogotá D.C.: DNP.

Ley 1286, "Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones" (Congreso 23 de enero de 2009).

Ley 344, "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones" (Congreso 31 de diciembre de 1996)

Departamento Nacional de Planeación (1994, agosto). Programa de modernización agropecuaria y rural. *Documento Conpes 2723*, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2006, octubre). Lineamientos para una Política Nacional de Calidad. *Documento Conpes 3443*, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2009, abril). Política de Ciencia, Tecnología e Innovación. *Documento Conpes 3582*, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Banco Mundial: www.databank.worldbank.org. Recuperado el 4 de octubre de 2010

Ministerio de Educación Nacional: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-channel.html>. Recuperado el 5 de octubre de 2010

Red de Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación (RICYT): <http://www.ricyt.org/>. Recuperado el 4 de octubre de 2010

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/>. Recuperado el 4 de octubre de 2010

B. Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre



Colombia es un país con una excepcional riqueza y diversidad natural y cultural. Esta riqueza ha sido la base sobre la cual el país y sus regiones han construido, en buena medida, sus estrategias de desarrollo. Aunque el mayor crecimiento económico ha contribuido de manera significativa a mejorar el ingreso y el bienestar de los colombianos, también ha estado acompañado de un marcado deterioro ambiental y de la acentuación de problemas como la deforestación y la contaminación del agua y del aire. Estos problemas de deterioro ambiental, en muchos casos, han afectado de manera negativa el bienestar de la sociedad, y en particular el de los más vulnerables.

La relación directa entre deterioro ambiental y pobreza es ahora ampliamente reconocida⁴⁴⁵. “La degradación ambiental es un tema fundamental para el desarrollo de cualquier país y se encuentra ligado de manera inseparable y es causa de problemas asociados a la pobreza, el hambre, la inequidad de género y la salud, entre otros. Un medio ambiente sano, funcional y natural – un medio ambiente sostenible – genera muchas de las condiciones necesarias para alcanzar las metas del milenio y en algunas constituye la base para lograrlas.” (Melnik et.al., 2005 en MAVDT 2007). Se estima que la degradación ambiental en Colombia está asociada a un mayor incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad y a una menor productividad especialmente entre los más pobres (Banco Mundial, 2007).

Las estrategias de conservación son una medida para frenar este deterioro. Hasta hace poco no era clara la relación entre la conservación del patrimonio natural, el crecimiento, la competitividad y la equidad social. Hoy se entiende la importancia de la conservación de la base natural del país como estrategia para asegurar el crecimiento del sector turístico, y de los sectores agrícola y energético⁴⁴⁶ (MAVDT, et al., 2009:1).

El deterioro ambiental y los procesos inadecuados de ocupación del territorio y la mayor variabilidad climática, esta última resultado de los procesos de cambio climático, generan condiciones de riesgo crecientes sobre las poblaciones y la economía⁴⁴⁷.

Detener el acelerado deterioro ambiental, depende, significativamente del mejoramiento del desempeño ambiental del aparato productivo, el cual no solo genera beneficios ambientales locales que contribuyen a mejorar su posición competitiva; sino a la generación de beneficios ambientales globales (ejemplo: mitigación de gases efecto invernadero, GEI) (MAVDT, et al., 2009:1).

El futuro ambiental de Colombia depende, en buena medida, de la calidad del desempeño general de la economía y del fortalecimiento de la democracia. El crecimiento económico debe acelerar cambios tecnológicos en los sectores productivos y ampliar los mercados de manera que se mejore la eficiencia para minimizar el deterioro ambiental. Así mismo, este crecimiento debe contribuir a solucionar los problemas de pobreza, equidad y seguridad, para generar un entorno favorable a las acciones de protección ambiental. La promoción de la participación efectiva de la población y el fortalecimiento de la democracia contribuirán a la priorización de acciones ambientales a favor de los más vulnerables (MAVDT, et al., 2009:1).

Colombia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 busca avanzar hacia la Prosperidad Democrática impulsada por cinco locomotoras (agricultura, minero-energética, infraestructura, vivienda e innovación) que conforman la estrategia de crecimiento económico sostenible y competitividad como estrategia fundamental para alcanzar un mayor bienestar de la población. Esto último, se expresa en la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, y la convergencia del desarrollo regional. La efectividad y eficacia de estas estrategias depende de iniciativas como las de Buen Gobierno y Posicionamiento Internacional, así como de la estrategia de Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre.

La gestión ambiental enfrenta un reto importante fundamentado en asegurar que este crecimiento sea sostenible y que contribuya con la construcción de una sociedad más justa y equitativa para las generaciones presentes y futuras.

⁴⁴⁵ Informe de Objetivos del Milenio.

⁴⁴⁶ En particular la interacción entre servicios ambientales y los efectos de la variabilidad climática en la toma de decisiones de estos sectores.

⁴⁴⁷ En el periodo comprendido entre 1999 y 2010 fueron reportadas en el país alrededor de 11 mil emergencias, de las cuales el 84% estuvo asociado a fenómenos hidroclimatológicos y otros conexos (inundaciones, deslizamientos y vendavales). Especiales concentraciones de estos eventos en periodos cortos de tiempo han sido asociados a fenómenos como La Niña, una manifestación particular de la variabilidad climática global. (DNP, 2010:1)

Adicionalmente, estos rápidos procesos de transformación económicos y sociales, en un país con escenarios frecuentes de sismos, erupciones volcánicas, e inundaciones, y una población y medios de vida vulnerables, resultan en la ocurrencia permanente de desastres. En este contexto, el país debe reconocer la gestión del riesgo de desastres como estrategia necesaria y de largo plazo.

En suma, procesos acelerados de crecimiento económico en escenarios cambiantes de riesgo, de degradación del ambiente y cambio climático global requieren una gestión ambiental y del riesgo de desastres integrada como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de las comunidades en el desarrollo del país.

1. Gestión ambiental integrada y compartida

Si bien, en los últimos treinta años, han sido notables los avances de la gestión ambiental del país, existe incertidumbre sobre la evolución futura de la capacidad de las instituciones ambientales para acometer el reto que plantea el crecimiento económico (MAVDT et al, 2009:2).

Los gobiernos han desarrollado planes ambientales que se circunscriben a los aspectos tradicionales de la gestión de las entidades del Estado responsables del control ambiental. Se han focalizado en áreas como la conservación de la biodiversidad, la gestión del agua, la contaminación atmosférica y el manejo de residuos sólidos. Con base en el Plan Decenal Ambiental, este Plan Nacional de Desarrollo reconoce que para avanzar hacia una gestión ambiental costo-efectiva, sostenible, preventiva y eficaz, es indispensable intervenir sobre las decisiones ambientalmente más estratégicas. Es por esto que se hace especial énfasis en la necesidad de incorporar integralmente consideraciones ambientales a lo largo de todos los procesos de planificación territorial y de gestión de las políticas sectoriales (MAVDT, et al., 2009:3).

Lo anterior, es especialmente relevante para avanzar hacia procesos sostenibles de desarrollo, que garanticen condiciones adecuadas y seguras para la conservación de la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos⁴⁴⁸ y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Para ello, se propone una gestión integrada y compartida⁴⁴⁹ como elemento fundamental de construcción social del territorio, en donde la participación social tenga un papel protagónico.

El objetivo de la política ambiental durante este cuatrienio, busca garantizar la recuperación y el mantenimiento del capital natural y de sus servicios ecosistémicos, como soporte del crecimiento económico y apoyo a las locomotoras para la prosperidad democrática. El Plan destaca aspectos instrumentales relevantes para avanzar hacia un desarrollo sostenible y la conservación del capital natural, mediante la incorporación de variables ambientales en cada una de las locomotoras y regiones, en los capítulos de Crecimiento Sostenible y Competitividad y Convergencia y Desarrollo Regional, respectivamente.

a) Diagnóstico

Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Colombia ha sido considerada como uno de los países llamados megadiversos, condición que se ve reflejada en la amplia variedad de

⁴⁴⁸ Se entienden por servicios ecosistémicos los beneficios que la humanidad recibe de la biodiversidad.

⁴⁴⁹ Integrada porque busca la articulación efectiva entre las instituciones y compartida ya que promueve la asociación y corresponsabilidad pública y privada.

ecosistemas y especies presentes⁴⁵⁰. En este sentido, la biodiversidad se constituye en un elemento con potencial para definir una nueva identidad de país, en el ámbito internacional.

Los recursos naturales han sido utilizados y explotados por diferentes sectores para generar crecimiento económico, contribuyendo al bienestar social (DNP, 2007:6). No obstante, ha estado acompañado de una marcada degradación ambiental. En este sentido, el 85% de los sistemas productivos están en áreas vulnerables a desertificación y el 48% del país es susceptible de erosión, factores que degradan aproximadamente 2.000 has/año en la región andina, afectando la productividad y la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos y la calidad y cantidad de agua. Lo anterior conlleva a condiciones de pobreza, migraciones de áreas rurales a cabeceras municipales y centros urbanos y conformación de cinturones de miseria (MAVDT, 2004:20).

Los páramos, bosques y humedales son altamente vulnerables a las demandas generadas por macroproyectos agrícolas, viales y minero-energéticos, ocasionando la transformación y fragmentación de ecosistemas, exacerbando la deforestación⁴⁵¹ (MAVDT, 2010:37,39), aumentando el número de especies amenazadas⁴⁵², alterando el recurso hídrico y degradando el suelo. Asimismo, la legislación prohíbe adelantar actividades mineras⁴⁵³ y cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales⁴⁵⁴ en áreas de importancia ecológica. Sin embargo, la falta de definición de la Estructura Ecológica Principal⁴⁵⁵ del país, que incluya la delimitación de estas áreas y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales⁴⁵⁶, han limitado el cumplimiento de estas disposiciones, generando un conflicto con dichos sectores.

Otras causas del deterioro de la biodiversidad son la sobrepesca, con implicaciones para la seguridad alimentaria de las comunidades costeras, y la presencia de especies exóticas invasoras⁴⁵⁷, considerada la segunda causa de extinción de especies, después de la destrucción de hábitats (MAVDT, 2009: 13).

El SINAP⁴⁵⁸ no se ha consolidado como un sistema completo, representativo ecológicamente y eficazmente gestionado⁴⁵⁹ (Conpes 3680, 2010:12), de acuerdo con los criterios establecidos en el marco de los compromisos asumidos en el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas aprobado por el CDB⁴⁶⁰. Especial énfasis se debe dar a los ecosistemas marinos, los bosques secos y la Orinoquía, insuficientemente representados y conservados, a pesar de ocupar, los primeros, el 50% del territorio nacional. Asimismo, es importante resaltar que no existe una

⁴⁵⁰ Colombia ocupa el primer lugar en aves y anfibios, el segundo en plantas, tercero en reptiles y quinto en mamíferos (Romero et al, 2008).

⁴⁵¹ La deforestación promedio anual estimada para el período 2.000 - 2.007 es de 336.581 ha/año (IDEAM, 2.010:113).

⁴⁵² Se han declarado amenazadas 406 especies de fauna y 662 de flora (Resolución 383 de 2010).

⁴⁵³ El artículo 34 de la Ley 1382 de 2010, establece como zonas de exclusión minera a las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, páramos y humedales.

⁴⁵⁴ El artículo 7 de Ley 1377 de 2010, excluye estas actividades en bosques naturales, páramos, manglares, humedales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad.

⁴⁵⁵ Entendida como el conjunto de ecosistemas estratégicos que garantizan la integridad de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos (Van der Hammen y Andrade, 2003:1), con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población.

⁴⁵⁶ A la fecha, se ha cumplido un proceso parcial de zonificación y ordenación para únicamente 1 millón de hectáreas de aproximadamente 20 millones de hectáreas.

⁴⁵⁷ En Colombia, se han declarado 22 especies invasoras de fauna y flora mediante las Resoluciones 0848 de 2008 y 0207 de 2010 (DNP 2010:10).

⁴⁵⁸ Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

⁴⁵⁹ No es completo, ya que aún no logra generar los mecanismos para articular las áreas protegidas, el sistema de categorías y los actores sociales e institucionales relacionados con la gestión de las áreas protegidas. No es ecológicamente representativo, ya que faltan 74 ecosistemas (marinos y terrestres) por incorporarse y un número similar está pobremente representado.

⁴⁶⁰ Convenio de Diversidad Biológica.

política para el desarrollo de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares, como pieza fundamental para organizar el ordenamiento territorial que integre aspectos ambientales y permita la adaptación al cambio climático.

El uso de la biodiversidad puede proporcionar altos rendimientos económicos. Sin embargo, la falta de valoración, los vacíos en información, la regulación extensa y desarticulada y los nulos incentivos económicos, resultan en la inexistente generación de alternativas económicas a comunidades locales. Esto representa un reto significativo para los sectores agropecuario y ambiental, este último competente en materia de regulación para el acceso a los recursos de la biodiversidad.

Gestión integral del recurso hídrico. Colombia cuenta con una oferta hídrica superficial de 2.084 Km³ y 36% del territorio con agua subterránea (IDEAM, 2010:3), con marcadas diferencias en cuanto su disponibilidad y uso. De acuerdo con el IDEAM, el 40% de las principales cuencas son vulnerables al deterioro, atribuible entre otros, al clima, la erosión, a una pobre cobertura vegetal y a la presión antrópica. Esta situación puede limitar la disponibilidad de agua⁴⁶¹, su regularidad o calidad, factores que pueden ser más críticos bajo escenarios de cambio climático.

Se estima que la demanda total por el recurso es de 12,5 km³/año, representada en un 54% por el sector agrícola, seguido por la actividad doméstica 29%, industrial 13%, pecuaria 3% y de servicios 1% (IDEAM, 2010:13). A pesar de ello, los sectores no registran información en el SIRH⁴⁶² y las redes de monitoreo no permiten contar con información oportuna, de calidad y a una escala adecuada por cuenca, que permita anticipar potenciales conflictos por su uso⁴⁶³ (MAVDT, 2010:43). Asimismo, preocupa que las inversiones se hayan concentrado en la infraestructura para satisfacer la demanda y no para asegurar la oferta⁴⁶⁴ (DNP, 2007:66).

En cuanto a la calidad del recurso, los más altos niveles de contaminación se presentan en las cuencas⁴⁶⁵ donde se concentra el mayor desarrollo económico. Los principales contaminantes, por su volumen, son la materia orgánica, originados por vertimientos domésticos y algunas industrias, y los sedimentos, resultado de procesos erosivos en zonas agrícolas. Colombia carece hoy de una regulación capaz de incentivar el uso eficiente y la protección de los recursos hídricos. Lo anterior, junto con deficiencias jurídicas y debilidades institucionales⁴⁶⁶, plantea la necesidad de evaluar la eficiencia económica de las regulaciones y considerar su ajuste, con el fin de remediar la enorme informalidad e ilegalidad en el acceso a los recursos hídricos (DNP, 2007:65,66).

El costo estimado de la contaminación hídrica, para la salud, el tratamiento de agua para consumo doméstico e industrial, la productividad y el turismo asciende a un billón de pesos del año 2005 (Larsen, 2004:3), lo que equivale a 0,3% del PIB nacional, al 3,7% del PIB agrícola y al 2,6% del PIB industrial.

⁴⁶¹ Con tendencia a agravarse en el futuro, de acuerdo con la segunda comunicación nacional de cambio climático.

⁴⁶² Sistema de Información del Recurso Hídrico.

⁴⁶³ INGEOMINAS e IDEAM han contribuido en los estudios sobre aguas subterráneas elaborados por las autoridades ambientales. Sin embargo, dada la complejidad, cobertura y escala de los mismos, estos no han permitido consolidar la información hidrogeológica regional y nacional.

⁴⁶⁴ Se estima para 2.007, que de \$2,4 billones invertidos por el sector, el 88% se destinó a infraestructura de agua potable y saneamiento y el 12% al mejoramiento de la oferta, la gobernabilidad del recurso y al manejo de riesgos.

⁴⁶⁵ Bogotá, Medellín, Cauca, Chicamocha y Lebrija.

⁴⁶⁶ Las principales normas relativas al uso, a la asignación y a la protección de los recursos hídricos no reconocen las nuevas y cambiantes realidades tecnológicas, demográficas, económicas e institucionales, ni la diversidad de las regiones sus preferencias sociales y valor económico. Además, los procesos administrativos para la obtención de permisos y aprovechamiento son engorrosos, rígidos y dejan un amplio espacio para la discrecionalidad.

Gestión ambiental urbana y sectorial. El 75% de la población se concentra en ciudades (80% para el 2020); los procesos desordenados de urbanización han causado transformación del paisaje, pérdida de biodiversidad, reducción del espacio público, disminución de la calidad del aire, afectación de la oferta y calidad del recurso hídrico, generación de residuos, pérdida y afectación de la disponibilidad de suelo y aumento de la vulnerabilidad al riesgo natural y antrópico. El país debe generar modelos de gestión ambiental urbana, con visión urbano-regional, que incidan en los procesos de ocupación del territorio y gestionen el riesgo natural y antrópico.

Según estimaciones del Banco Mundial (Larsen, 2004:3), los costos para la economía colombiana asociados con la contaminación atmosférica urbana⁴⁶⁷ e intradomiciliaria; los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene; los desastres y la degradación de los suelos, ascienden al 3,7% del PIB, los cuales recaen con mayor peso sobre los segmentos vulnerables de la población, especialmente en niños menores de 5 años⁴⁶⁸, lo cual se refleja principalmente en el aumento de la mortalidad y la morbilidad, lo mismo que en la disminución de la productividad.

Las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción generan problemas de contaminación del agua, aire y alimentos, con riesgos significativos para la salud pública⁴⁶⁹, productividad y destrucción de ecosistemas (PNUMA, 2008: XIV).

Por tanto, se requiere disponer de una estrategia para la gestión integral de sustancias químicas y los residuos peligrosos⁴⁷⁰.

Teniendo en cuenta el crecimiento exponencial de los residuos provenientes de productos de consumo masivo, algunos de ellos con elementos peligrosos y/o con valor para su aprovechamiento el MAVDT MAVDT ha expedido reglamentaciones en las cuales se obliga a fabricantes e importadores de plaguicidas, medicamentos, baterías plomo ácido, pilas, llantas, bombillos y computadores a establecer sitios de recolección al alcance de los ciudadanos, a cumplir con metas de recolección y a gestionar de manera adecuada los residuos; y se encuentra apoyando cinco programas voluntarios en aceites usados, celulares, toner y envases y empaques.

Algunas pymes⁴⁷¹ no tienen la posibilidad de acceder a tecnologías más limpias, por falta de financiamiento e incentivos apropiados. Resultado de lo anterior consideran las inversiones ambientales como un gasto improductivo. Los incentivos correctos pueden contribuir a un mejor desempeño ambiental y a la identificación de nuevas oportunidades de mercado. (MAVDT, 2010:16 y Van Hoff, 2003:21-28).

⁴⁶⁷ Por ello, el país ha avanzado con la expedición en 2010 de la política de prevención y control de la contaminación del aire.

⁴⁶⁸ Estudios sobre la relación entre calidad del aire y salud realizados por el MAVDT y otras entidades entre 2007 y 2010 en cinco ciudades, demostraron que los niños que van a jardines infantiles y están expuestos a mayor contaminación, tienen 1,7 veces más riesgo de ausentismo escolar por enfermedad respiratoria. Adicionalmente, se encontró que por incrementos de 10 y 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de la concentración diaria de PM 2,5 aumentan las consultas por enfermedad respiratoria en un 13 y 24 %, respectivamente, y que las consultas por enfermedad pulmonar obstructiva crónica aumenta 13% por incrementos de 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM 2,5 y 28% por incrementos en 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM 2,5.

⁴⁶⁹ De acuerdo con la OMS, 35.000 niños y adolescentes menores de 15 años mueren anualmente por intoxicaciones involuntarias y de acuerdo a la OIT al año fallecen 438.000 trabajadores a nivel mundial por exposición a sustancias peligrosas.

⁴⁷⁰ Al respecto, Colombia ha iniciado el proceso de actualización del perfil nacional de sustancias químicas y ha avanzado en la implementación de la política integral para la gestión de residuos peligrosos.

⁴⁷¹ Las mypimes genera el 80,8% del personal ocupado por tamaño de empresa, de los cuales las micro corresponden a 50,3% y las pymes a 30,5%.

La extracción ilícita de minerales está causando un fuerte deterioro ambiental, a pesar de los esfuerzos recientes para su control⁴⁷². Los pasivos ambientales asociados a la minería legal no han sido cuantificados, en términos económicos y sociales⁴⁷³, ni internalizados⁴⁷⁴ ni se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación. No obstante, se reconocen los esfuerzos del MAVDT y las CAR, en la promoción de procesos de reconversión para disminuir o eliminar el uso de mercurio y cianuro en minería⁴⁷⁵.

Cambio climático, adaptación y oportunidad para el desarrollo. Colombia es un país con bajas emisiones de GEI, que corresponden al 0.37% de las emisiones globales de 2004 (IDEAM, 2009: 28). En promedio se generan 4,15 toneladas per cápita, muy por debajo del promedio latinoamericano equivalente a 8 toneladas per cápita⁴⁷⁶. Lo anterior es resultado de una canasta energética que ha privilegiado la generación de electricidad a través de hidroeléctricas (78% en promedio en la última década).

El IDEAM e INVEMAR han registrado aumentos de temperatura, cambios en los patrones de precipitación y aumento del nivel del mar en algunas regiones, lo que se constituye en una amenaza para ciudades costeras y su infraestructura, lo mismo que para los ecosistemas marinos, boscosos y de alta montaña.

Teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la población, ecosistemas, infraestructura y diferentes sectores productivos del país al cambio climático⁴⁷⁷, resulta fundamental establecer estrategias de adaptación y mitigación⁴⁷⁸ y aprovechar las oportunidades de comercio y financiación asociadas⁴⁷⁹. Asimismo, el país no ha identificado posibles barreras comerciales asociadas a actividades productivas con una huella de carbono alta⁴⁸⁰ y tampoco ha fortalecido la capacidad de los sectores para atender adecuadamente los retos y las oportunidades que este fenómeno ha generado. Adicionalmente, es importante tener en cuenta la incidencia del cambio climático y la biodiversidad en las políticas de seguridad nacional.

⁴⁷² En 2010 se han realizado operativos para el control en cuatro de los 17 departamentos productores de oro (Córdoba, Cauca, Tolima y Antioquia), con lo cual se han intervenido 48 minas, incautado 101 retroexcavadoras y 9 dragas y 70 personas capturadas.

⁴⁷³ En Antioquia se libera entre 50 y 100 toneladas anuales de mercurio (10% de la contaminación generada en 74 países por pequeña minería de oro) al aire, suelo y agua. La contaminación urbana con mercurio en la atmósfera en siete municipios estudiados del departamento es considerada por la ONUDI (2010), como la más alta del mundo.

⁴⁷⁴ De acuerdo con el MAVDT, se estima que sólo el 20% de la producción aurífera del país cumple con las normas ambientales. Para que el resto de la minería hiciera lo propio se requerirían recursos equivalentes al 86% regalías anuales que genera el oro. En Chocó, se han degradado más de 22 mil hectáreas por la extracción ilícita de minerales y recuperarlas costaría entre 50 y 150 mil millones. Este daño equivale a la décima parte de la actividad ilegal, por tanto, recuperar la totalidad de las áreas afectadas comprometería alrededor de la cuarta parte de las regalías generadas por la actividad minera y de hidrocarburos. Si a la reparación del daño por actividades ilegales se suman más de 100 mil hectáreas tituladas a la minería en páramos y cerca de 7 millones de hectáreas de reservas forestales que ya están degradadas, destinando sólo a este fin la totalidad del presupuesto del SINA (1,3 billones de pesos anuales), se tardaría entre 15 y 40 años para corregir estas externalidades ambientales. Pero si se invirtieran una cuarta parte del valor total de las regalías (sin contar los incrementos cíclicos de las mismas), estos retos se podrían manejar entre 6 y 18 años.

⁴⁷⁵ De acuerdo al MAVDT, en Santander se disminuyó en 82% el uso de mercurio, el 36% de cianuro en 12 plantas y el 100% de cianuro en 3 plantas.

⁴⁷⁶ De acuerdo con el Inventario Nacional de Fuentes y Sumideros de GEI, en el 2004 el sector de agricultura fue el mayor emisor de GEI (38.09%), seguido por energía (36.65%), uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (14.45%), tratamiento de residuos (5.71%) y procesos industriales (5.10%).

⁴⁷⁷ De acuerdo con la Primera y Segunda Comunicación Nacional los mayores impactos negativos del cambio climático en Colombia se darán sobre asentamientos humanos, la disponibilidad del recurso hídrico, la salud, la infraestructura, el sector energético, el sector agropecuario, los sistemas naturales y la biodiversidad.

⁴⁷⁸ Adaptación, entendida como el ajuste de los sistemas naturales o humanos en respuesta a los estímulos climáticos reales o esperados, o a sus efectos, que atenúa los efectos perjudiciales o explota las actividades beneficiosas. Mitigación se entiende como la intervención humana destinada a reducir las fuentes o intensificar los sumideros de GEI (IPCC, 2007).

⁴⁷⁹ Se espera que los esfuerzos internacionales permitan el movimiento de flujos financieros hacia países con propuestas de adaptación y mitigación u ofrezcan tecnologías con bajas emisiones. De acuerdo a Metz (2009), se estima que se deben destinar entre €55 y €80 mil millones anuales adicionales a los MDL y las ayudas oficiales al desarrollo para cubrir los costos de mitigación y entre €10 y €20 mil millones adicionales para adaptación en países en desarrollo.

⁴⁸⁰ Algunos países han comenzado a exigir estándares en huella de carbono y eficiencia energética a los productos de sus economías.

Buen gobierno⁴⁸¹ para la gestión ambiental. El país no cuenta con instituciones ambientales preparadas para capitalizar y anticipar los cambios que en materia de crecimiento económico, pobreza, equidad, seguridad, innovación tecnológica, y participación ciudadana supone el actual Plan Nacional de Desarrollo. Los niveles de articulación⁴⁸² y coordinación de las autoridades ambientales para una gestión ambiental efectiva resultan insuficientes. Asimismo, la integración en 2003 de los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico no ha tenido los resultados esperados y ha relegado la política ambiental a un segundo plano en la prioridad nacional⁴⁸³.

De acuerdo con el Plan Decenal Ambiental (MAVDT, et al., 2009:52), se destacan debilidades institucionales y de gestión, debilidad en la planificación ambiental, la capacidad técnica de las instituciones y la gestión ambiental urbana⁴⁸⁴.

Con relación a la planificación, existen diferentes instrumentos con dificultades para su integración temporal, espacial y en las escalas adecuadas⁴⁸⁵. Asimismo, se denotan marcadas diferencias entre autoridades ambientales regionales en términos de su capacidad institucional y financiera. Con relación a esto último, de los 28 instrumentos existentes (económicos, financieros y tributarios) para la gestión ambiental, la mayoría presenta dificultades en su implementación, ya sea por una deficiente destinación de los recaudos, bajo nivel de monitoreo de su ejecución o reducida difusión o apropiación.

Por lo anterior, y ante el reto que representan las locomotoras de crecimiento, se requiere de una institucionalidad ágil, moderna, transparente y descentralizada, basada en la mejor información técnica y científica para la toma de decisiones⁴⁸⁶, la articulación entre los sistemas de información ambiental con los de otras instituciones públicas y privadas, alta capacidad técnica y un buen ejercicio de autoridad ambiental. Se requiere una mayor incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de difundir ampliamente la información ambiental y lograr que la misma sea una herramienta útil de decisión, transparencia y control social. Finalmente, es prioritario fortalecer los mecanismos y procesos de gobernanza de los territorios colectivos y resguardos indígenas, como estrategia principal de conservación del país en cerca del 40% del territorio nacional (MAVDT, et al., 2009:1).

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. La riqueza natural ha sido la base sobre la cual el país y sus regiones han construido sus estrategias de desarrollo. Por tanto, resulta prioritaria su conservación, en pro de asegurar el crecimiento y la competitividad de los sectores turístico, de infraestructura, agropecuario y minero, así como el bienestar de las generaciones actuales y futuras. El reto para el sector ambiental, respecto al desarrollo de las locomotoras,

481 El Buen Gobierno se entiende como la capacidad del Estado de mejorar permanentemente su gestión, sus espacios de participación y su interlocución con la sociedad como medios para acometer con mayor efectividad sus fines últimos (capítulo Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción del presente plan).

482 La coordinación entre las instituciones del SINA resulta estratégica, teniendo en cuenta que las CAR y CDS, según la CGR (2010), tuvieron ingresos en 2009 cercanos a los 1,4 billones (0,28% del PIB), mientras la inversión nacional del sector (incluyendo los viceministerios de vivienda, agua potable y saneamiento básico y ambiente) fue de 1,5 billones.

483 Se presentan excepciones coyunturales del escenario político en temáticas asociadas, entre otros, al cambio climático, derivado por agendas internacionales y la gestión del riesgo de desastre, por los efectos de los Fenómenos Niño y Niña (2008-2009 y 2010-2011).

484 Al respecto, la CGR en 2010, señala la existencia de un marco legal amplio, disperso y en ocasiones incoherente.

485 Plan de gestión ambiental regional, plan de ordenación y manejo de cuencas, plan de ordenación forestal, plan de saneamiento y manejo de vertimientos, entre otros.

486 Esto es fundamental para reducir las asimetrías en la información territorial y por sectores, que mejore la capacidad de control y la efectividad en la gestión ambiental.

será la delimitación de áreas de especial importancia ecológica, como insumo para los procesos de planificación sectoriales y territoriales. Asimismo, la armonización de la reglamentación para el acceso a la biodiversidad y la promoción de Colombia como país megadiverso.

Con el propósito de *garantizar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*, para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio, se deberá: a) definir la estructura ecológica principal de la nación, la delimitación de los páramos y humedales, el deslinde de los humedales y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales; b) diseñar una estrategia para integrar consideraciones ambientales en la toma de decisiones privadas sobre la localización de industrias y actividades productivas; c) definir e implementar una política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos⁴⁸⁷ y; d) actualizar e implementar una política nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia⁴⁸⁸.

Con el objetivo de *fortalecer la preservación y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*, se deberá: a) adoptar e implementar el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas; b) consolidar el SINAP a través de la implementación del CONPES 3680 de 2010, priorizando el aumento de la representatividad ecológica, la consolidación de un inventario oficial de las áreas protegidas y el establecimiento y normalización de un sistema de categorías único; c) Mejorar la efectividad del manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales, con especial énfasis en: diseñar e implementar instrumentos para la identificación, valoración, negociación y reconocimiento de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; d) concertar estrategias especiales de manejo de áreas protegidas con grupos étnicos; e) formular e implementar programas de conservación de recursos hidrobiológicos; f) implementar el plan nacional de especies invasoras, exóticas y trasplantadas; g) elaborar e implementar programas de conservación de especies amenazadas y h) Implementar el programa nacional de biocomercio sostenible.

Como estrategias para *controlar la deforestación y degradación de bosques*, se deberá formular e implementar los programas de bosques como estrategias para asegurar la conservación y el uso sostenible, a través de a) formular la estrategia nacional REDD⁴⁸⁹ con co-beneficios, lo cual posibilita el desarrollo económico de las comunidades y grupos étnicos al acceder al mercado global de carbono; b) impulsar la implementación del pacto intersectorial por la madera legal y, c) formular e implementar la estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra incendios forestales.

Con el fin de *fortalecer el papel de la biodiversidad en el desarrollo económico y la competitividad nacional*, se propenderá por: a) diseñar e implementar instrumentos para la identificación y valoración de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas; b) armonizar el marco regulatorio para el acceso a los recursos genéticos y; c) diseñar e implementar una estrategia internacional para la promoción de Colombia como país megadiverso y ambientalmente atractivo.

Gestión Integral del Recurso Hídrico. El agua es factor determinante de los sistemas productivos y de la calidad de vida de los habitantes. El sector agropecuario, como mayor demandante, depende de su disponibilidad para el cumplimiento de sus objetivos. Igualmente, los sectores de energía, vivienda y minería requieren un suministro permanente en cantidad y

487 Su alcance se definirá a partir de las metas globales del Plan Estratégico 2010-2011 adoptadas en la COP 10 del CBD de Nagoya y el protocolo de Nagoya sobre acceso y distribución equitativa de los beneficios.

488 En el marco de esta política se analizará la pertinencia de una estrategia para el control de la erosión costera.

489 Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación.

calidad. Con el fin de asegurar la asignación eficiente del recurso y reducir los conflictos por uso se hace indispensable fortalecer la planificación integral, y mejorar el conocimiento de la oferta y la demanda. Lo anterior es aun más importante bajo escenarios de incertidumbre generados por el cambio climático y ante el aumento significativo de la demanda por recurso hídrico que se estima se incrementará por el avance de las locomotoras.

A partir de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico, se gestará un diálogo nacional, descentralizado, a través de la “MISIÓN AGUA”, para la asignación eficiente del recurso, oportunidades y responsabilidades de los sectores, que permita definir el esquema institucional y los mecanismos de articulación para asegurar la gobernanza pública en el ordenamiento del recurso y reducir los conflictos por uso.

Con el propósito de asignar de manera eficiente el recurso, se debe mejorar el *conocimiento de la oferta y la demanda*. Para ello, se deberá: a) adoptar una estrategia institucional y financiera que oriente el desarrollo de las redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas, para la producción de información de calidad, con participación permanente de los usuarios; b) fortalecer la generación de información y el conocimiento para la planificación y la gestión integral del agua, con énfasis en el ordenamiento de cuencas y acuíferos⁴⁹⁰; e) mejorar los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua, a través de la optimización de la red de monitoreo y fortalecer el programa de acreditación de laboratorios ambientales del IDEAM; d) mejorar el sistema de información del recurso hídrico, como componente del SIAC y; e) diseñar e implementar un programa nacional de legalización y registro de usuarios.

Las cuencas hidrográficas serán el instrumento fundamental para avanzar en la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio para lo cual se deberá: a) Formular lineamientos estratégicos y determinantes ambientales para las cinco macrocuencas; b) consolidar las normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas y de los acuíferos asociados; c) expedir un manual para la gestión integral del recurso hídrico, que contendrá la guía para la formulación de POMCA y ordenamiento del recurso hídrico, a ser aplicada en las cuencas priorizadas por el MAVDT y; d) formular planes de manejo para acuíferos estratégicos que se encuentren por fuera de cuencas prioritarias objeto de ordenación.

Para prevenir la contaminación y mejorar la calidad del agua se deberá: a) revisar y armonizar las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control⁴⁹¹ de la contaminación hídrica y; b) Fortalecer los programas para la descontaminación y control de la contaminación de cuerpos de agua prioritarios.

Con relación al *uso eficiente del agua e instrumentos económicos* se propenderá por: a) reglamentar e implementar programas de uso eficiente y ahorro del agua en empresas prestadoras de acueducto y alcantarillado, distritos de riego y producción hidroeléctrica y; b) desarrollar y ajustar los instrumentos económicos que generen incentivos para la conservación y uso eficiente del agua e incentiven la inversión del sector privado y público en la oferta del recurso.

Gestión ambiental urbana y sectorial. La población colombiana está concentrada en las urbes, por tanto, se requiere realizar acciones tendientes a *mejorar la calidad ambiental en las ciudades* y hacerlas más amables. Por lo anterior, se articularán las acciones ambientales con la locomotora de vivienda, en particular, con la política urbana. Para ello, se avanzará en: a) definir conceptos y normas para incorporar criterios de sostenibilidad y eficiencia energética

490 Información que debe ser puesta a disposición pública por medio del Sistema de Información de Recurso Hídrico (SIRH), en el marco del SIAC, como parte del Programa Nacional de Monitoreo.

491 Modificación de los parámetros de vertimientos (Decreto 1594 de 1984, artículos 20 y 21 y Decreto 3930 de 2010).

en planes de vivienda; b) formular y adoptar la política nacional de construcción y urbanismo sostenible; c) liderar la creación de una norma técnica de construcción sostenible para acceder al sello ambiental colombiano y; d) incorporar consideraciones ambientales en la política nacional de espacio público.

La salud pública es un aspecto determinante en la calidad de vida de las personas. Para lo cual, se *intervendrá en los procesos de degradación y se propenderá por el desarrollo de la política integral de salud ambiental*. En consecuencia, se buscará en materia de calidad del aire y manejo de residuos: a) lograr el cumplimiento de los niveles de calidad del aire establecidos en la normatividad vigente; b) fomentar la producción de combustibles más limpios⁴⁹²; c) desarrollar una política de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnologías limpias (gas, híbridos, eléctricos), previa evaluación de su impacto fiscal, y promover la desintegración física de vehículos; d) implementar programas de reducción de la contaminación del aire en áreas críticas; e) ajustar la reglamentación para que las tecnologías de los vehículos nuevos sean acordes con las metas de calidad de combustibles; f) homologar las emisiones vehiculares para certificar el cumplimiento de la norma por parte de los vehículos nuevos; g) fortalecer la gestión de las autoridades ambientales, enfocada al cumplimiento de la norma en fuentes fijas por parte de las industrias; h) expedir una norma para la gestión de sitios contaminados y valorar los pasivos ambientales por extracción ilícita de minerales; i) elaborar e implementar el plan de acción 2011-2014 de la política para el manejo de residuos peligrosos y; j) implementar las acciones priorizadas en el Conpes 3550 de 2008⁴⁹³, con énfasis en la creación del sistema unificado de información de salud ambiental y de los consejos territoriales de salud ambiental, dando prioridad a calidad de aire, agua y seguridad química.

Para mejorar el desempeño del sector productivo es necesario la inclusión de *consideraciones ambientales en los sectores*, por lo tanto, se propenderá por: a) promover en los sectores la aplicación de las evaluaciones ambientales estratégicas y; b) implementar el registro único ambiental para los sectores manufacturero, de hidrocarburos y eléctrico.

Se hace necesario el cambio en los patrones insostenibles de *producción y consumo*⁴⁹⁴, por tanto, se optimizará el uso de recursos, con prioridad en agua y energía⁴⁹⁵, se fomentarán procesos productivos más sostenibles⁴⁹⁶ y se disminuirá la generación de residuos y contaminantes. Para ello, se requiere: a) establecer acciones para reducir la intensidad energética (consumo nacional de energía total/PIB) y el consumo de agua total/PIB; b) promover la utilización de energías alternativas (solar, eólica, geotérmica, entre otras)⁴⁹⁷; c) promover la adopción de los planes institucionales de gestión ambiental⁴⁹⁸ y fomentar

492 Ver capítulo del sector minero-energético.

493 Documento Conpes 3550 de 2008, lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química.

494 En el año 2009 el MAVDT expidió la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible. La política define la producción y el consumo sostenible como: "la producción y uso de bienes y servicios que respondan a las necesidades básicas y mejoren la calidad de vida, minimizando el uso de los recursos naturales, materiales tóxicos, así como la generación de residuos y contaminantes durante todo el ciclo de vida, sin menoscabar la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades".

495 Esta acción se complementa con acciones asociadas a la locomotora del sector minero energético.

496 Fomento a la construcción sostenible, así como a las buenas prácticas agrícolas y la agricultura ecológica. Acciones que se complementan en las locomotoras de Vivienda y Ciudades y Agricultura, respectivamente.

497 Ver capítulo del sector minero-energético.

498 El PIGA se concibe como: Un instrumento de planeación que parte de un diagnóstico de la situación ambiental de la entidad para plantearse acciones de gestión ambiental desde sus programas, que tengan como fin: el uso eficiente del agua y energía, gestión integral de residuos, mejoramiento de las condiciones ambientales internas, la extensión de buenas prácticas ambientales y la inclusión de criterios ambientales para las compras y gestión contractual (En <http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/ibreria/php/decide.php?patron=03.1210>, accedido el Noviembre 2009)

compras verdes estatales en el orden nacional y regional⁴⁹⁹; d) regular la disminución progresiva del uso del mercurio en procesos industriales, hospitalarios y mineros; e) fomentar la certificación ambiental bajo esquemas ISO 14000 o similares y la construcción de reportes medioambientales utilizando esquemas reconocidos internacionalmente; f) promover y reglamentar las auto declaraciones, para diferenciar e impulsar la demanda de bienes y servicios con mejor desempeño ambiental; g) ajustar la regulación e incentivos para fomentar el aprovechamiento y valoración de residuos sólidos; h) expedir normas post consumo⁵⁰⁰ para gestión de residuos prioritarios o bienes de consumo masivo e; i) construir esquemas de certificación y nuevas categorías que puedan optar por el sello ambiental colombiano.

Teniendo en cuenta la locomotora de *minería*, lo propuesto en materia de biodiversidad y la necesidad de provisión de servicios ambientales a los centros poblados, se considera estratégico: a) elaborar un documento Conpes para controlar la extracción ilícita de minerales; b) crear una instancia de coordinación entre los sectores ambiental y minero, con el fin de armonizar las políticas y planes; c) fortalecer la autoridad y definir sanciones y procedimientos para erradicar y judicializar este delito y; d) diseñar mecanismos para el manejo de los pasivos ambientales por extracción ilícita de minerales y asegurar un adecuado cierre de las minas legales.

Cambio climático, adaptación y oportunidad para el desarrollo. En un escenario con cambio climático aumenta la incertidumbre respecto a la disponibilidad de bienes y servicios ambientales.

La locomotora del sector agropecuario busca un crecimiento sostenido de la producción, por encima del promedio nacional, pero esto solo será posible si se considera la variabilidad climática. Asimismo, un uso más eficiente de recursos como el suelo, podrá disminuir las emisiones de GEI del sector. Por ello, se deberán tener en cuenta las posibles barreras comerciales a modos de producción con altas emisiones de GEI y promover la adopción de certificaciones para productos asociados con prácticas sostenibles de producción, transformación y comercialización.

La política de combustibles limpios y la producción de vehículos con tecnología limpia no solo contribuirán a reducir la volatilidad y la alta incidencia de los combustibles fósiles en la estructura de costos del sector, sino que también facilitará la consecución de recursos financieros internacionales⁵⁰¹ para ampliar los SITM y SETP⁵⁰². Por otra parte, la adecuación de la infraestructura portuaria propuesta en la locomotora de infraestructura, deberá incorporar los análisis realizados por la Primera y Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, con respecto a los escenarios futuros de aumento del nivel del mar, reduciendo potenciales costos para el sector.

El crecimiento del sector energético deberá incorporar en sus decisiones la variabilidad climática como determinante de sus operaciones⁵⁰³, esto es, prepararse para eventos climáticos y priorizar la generación basada en energías renovables. De igual manera, el sector

499 Se estima que las compras públicas representan entre el 14% y el 20% del PIB en muchos países del mundo. De acuerdo a cálculos de Gomez y Nieto (2006:165) y con información del Diario Único de Contratación se calculó que la participación de las compras de las entidades del orden nacional en el PIB equivale al 4,8%.

500 Para la recolección y gestión ambientalmente adecuada de algunos residuos, el MAVDT ha expedido regulación para los sectores de plaguicidas, medicamentos y baterías plomo ácido y ha desarrollado estrategias voluntarias a través de alianzas y acuerdos de concertación establecidos con los fabricantes e importadores, de celulares, computadores y periféricos, tóner y cartuchos de impresión y equipos de refrigeración en desuso. Actualmente, se encuentra preparando la reglamentación para pilas, bombillas, computadores y llantas.

501 Fondos financieros que apunten a la mitigación de GEI.

502 Sistema Integrado de Transporte Masivo, Sistema Estratégico de Transporte Público.

503 No hay que olvidar que el sector afrontó una situación crítica en el sistema con la llegada en el año 2009 del Fenómeno del Niño.

minero deberá certificar que sus explotaciones se encuentran cumpliendo con los requisitos ambientales y así evitar posibles barreras comerciales asociadas a actividades productivas con huella de carbono alta.

El desarrollo del sector vivienda y ciudades amables será un instrumento para impulsar la reducción y mitigación de los efectos del cambio climático y la eficiencia energética en hogares. Un ejemplo de lo anterior, lo constituye la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial, en conjunto con los planes de movilidad locales. Estas acciones disminuirán el tránsito de vehículos de carga, los costos logísticos, las emisiones de GEI y aumentará el bienestar general. Es así como medidas de mitigación del cambio climático irán de la mano con el desarrollo del sector.

Con el objetivo de *reducir la vulnerabilidad al cambio climático y aprovechar las oportunidades económicas* se deberá: a) implementar la Política Nacional de Cambio Climático con la participación de los sectores; b) crear el Sistema Nacional de Cambio Climático; c) realizar análisis regionales y sectoriales de vulnerabilidad frente al cambio climático; d) identificar y priorizar medidas de adaptación al cambio climático; e) identificar barreras comerciales asociadas a actividades productivas con una huella de carbono alta y oportunidades de negocio generadas por acuerdos internacionales, orientadas a fomentar economías bajas en carbono y; f) identificar y diseñar planes que incluyan una estrategia para que el país acceda a recursos financieros favorables de bajo costo, transferencia de tecnología, participación en mecanismos de mercado de carbono y fondos de mitigación y adaptación.

Buen gobierno para la gestión ambiental. El crecimiento económico, a través de las locomotoras, le impone un reto a la capacidad de gestión de las instituciones ambientales⁵⁰⁴. Estas deben acompañar a los sectores productivos en el cumplimiento de sus objetivos, pero buscando equidad inter e intra generacional, es decir, propender por un crecimiento que mejore la calidad de vida de la población sin detrimento significativo de su calidad ambiental y buscar un desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

De acuerdo con la visión del SINA, la articulación de la gestión ambiental con los distintos sectores y niveles territoriales se hace necesaria. Asimismo, el desarrollo sostenible no es asunto exclusivo del Estado sino que la sociedad civil y las comunidades deben jugar un papel activo en su consecución (MAVDT, 2007:51).

Por ello, se propenderá por mejorar la articulación al interior del SINA, fortalecer el ejercicio de la autoridad ambiental y hacer más eficientes los instrumentos de gestión ambiental⁵⁰⁵. De igual manera, se promoverá la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión.

Para una *gestión efectiva*⁵⁰⁶ y *articulada entre autoridades ambientales y con corresponsabilidad* entre los sectores productivos y entidades territoriales, se avanzará en: a) crear el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; b) diseñar y estructurar participativamente un Plan de Acción Ambiental para Colombia a partir de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, que permita en forma detallada orientar y priorizar las acciones y la definición de recursos para la gestión⁵⁰⁷; c) mejorar y definir los mecanismos de

504 Se entiende por instituciones ambientales el Ministerio, los institutos de investigación ambiental y las autoridades ambientales. Estas últimas integradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, CDS, y Autoridades Ambientales Urbanas, AAU.

505 Legales, económicos, de planificación, de innovación y desarrollo tecnológico y los sistemas de información.

506 La efectividad está asociada al logro de objetivos ambientales al menor costo social posible.

507 Como parte del Plan de acción, se buscará reducir las diferencias de prioridades entre el Ministerio y las CAR, diseñar incentivos para converger los intereses regionales con los nacionales, definir acciones complementarias de intervención en el

coordinación y articulación de la política ambiental con las autoridades ambientales, regionales y locales, así como con los Institutos de Investigación y la Unidad de Parques Nacionales⁵⁰⁸ y; d) poner en marcha y hacer seguimiento a agendas ambientales con los sectores encargados de las locomotoras de desarrollo⁵⁰⁹.

Para *fortalecer el ejercicio de autoridad ambiental*, con el apoyo de las autoridades competentes, y corresponder al reto planteado por la estrategia de crecimiento, se propenderá por: a) evaluar las proyecciones de desarrollo de las locomotoras e implementar las acciones necesarias para el fortalecimiento de la capacidad institucional, en el marco del proceso de licenciamiento ambiental; b) asistir técnicamente⁵¹⁰ a las autoridades ambientales con capacidad institucional más débil; c) reglamentar técnicamente los permisos en los procesos de licenciamiento ambiental, con el propósito de disminuir la discrecionalidad en la aplicación de la norma ambiental; d) fortalecer el control y seguimiento de las licencias otorgadas por parte del Ministerio; e) sistematizar la información de licencias ambientales en seguimiento y; f) mejorar los mecanismos de compensación ambiental para una distribución justa, equitativa y según prioridades nacionales, a partir de la reglamentación de los permisos y licencias ambientales.

Para un *buen gobierno del SINA a través de sus instrumentos de gestión*, se buscará: a) revisar y simplificar el marco legal ambiental⁵¹¹; b) desarrollar e implementar la estrategia financiera del SINA, haciendo especial énfasis en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, para contribuir a reducir las inequidades regionales en la gestión ambiental⁵¹²; c) integrar los diferentes instrumentos de planificación ambiental a la cuenca, con un enfoque urbano regional, asegurando su coherencia temática, temporal y espacial⁵¹³; d) conformar el Consejo técnico asesor para los institutos de investigación⁵¹⁴, con el fin de fortalecer su gestión y la articulación con el SINA; e) finalizar la formulación e implementar la Política Nacional de Información Ambiental y; f) fortalecer la producción de información para la toma de decisiones, a través de la formulación e implementación del programa Nacional de Seguimiento y Monitoreo Ambiental⁵¹⁵, con fines de constituir líneas bases e indicadores de seguimiento a la gestión⁵¹⁶, que posibilite comparar, espacializar y agregar la información. Se hará especial énfasis en el fortalecimiento del sistema de información de suelos de Colombia,

territorio y diseñar acciones para minimizar los conflictos de competencia entre corporaciones y la tensión generada alrededor de la autonomía de las CAR.

⁵⁰⁸ Para ello, se buscará, entre otros, fortalecer los procesos de intercambio de las experiencias de la gestión, el desarrollo tecnológico y las agendas ambientales regionales, para la consolidación del SINA a nivel regional y local y promover mayor cooperación horizontal entre las entidades del SINA.

⁵⁰⁹ Para ello, se promocionará con los sectores la internalización de la gestión ambiental en sus decisiones, de tal manera que sirva como mecanismo para una interlocución ágil y oportuna.

⁵¹⁰ Como parte de la asistencia, se fortalecerá la capacidad de las autoridades ambientales regionales en la expedición de Licencias Ambientales, permisos y autorizaciones y su seguimiento.

⁵¹¹ Se debe buscar que las normas sean claras, transparentes, equitativas y de factible implementación. Asimismo, reducir los vacíos y las contradicciones.

⁵¹² Se requiere optimizar el financiamiento del SINA a través de la revisión de los instrumentos económicos, financieros y tributarios existentes, de tal manera que se maximice el recaudo, se fortalezca la gestión y se reduzca el deterioro ambiental. Dentro de las acciones prioritarias de destinación de los recursos, está la generación de información, para lo cual se fortalecerá a los institutos de investigación ambiental y se incentivará la inversión de las autoridades ambientales regionales y de grandes ciudades en esta materia. Asimismo, se fortalecerá o rediseñará el Fondo de Compensación Ambiental, de tal manera que se reduzcan las desigualdades regionales en los ingresos y por ende en la gestión de las autoridades ambientales.

⁵¹³ Se considerará como acciones estratégicas la definición de determinantes ambientales para el ordenamiento ambiental del territorio y la articulación regional de las cuencas.

⁵¹⁴ Dentro de las tareas prioritarias de este Consejo, será diseñar estrategias que permita fomentar en los institutos de investigación el desarrollo de programas de investigación y desarrollo tecnológico que incentive a los sectores productivos a prácticas ambientalmente sostenibles.

⁵¹⁵ Que haga parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia e incluya, entre otros, recursos hídricos, forestales, biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, así como monitoreo de glaciares y observación de la tierra y la atmósfera.

⁵¹⁶ Este programa incorporará dentro de sus alcances estrategias de información pública como mecanismo de control social y transparencia del Estado, mejorará los indicadores de gestión de las autoridades ambientales y diseñará indicadores de impacto a la gestión e inversión ambiental nacional.

liderado por el IGAC, para que responda a las necesidades de país con respecto al monitoreo del cambio en el uso de los suelos y los impactos de las actividades económicas sobre estos.

Para una *gestión informada, transparente y participativa*, se propenderá por: a) diseñar una estrategia que fortalezca la participación de la sociedad civil y las comunidades en la gestión ambiental, a partir del acceso a la información, la transparencia de las actuaciones y la cualificación de la población y; b) promocionar una visión estratégica del país en el exterior a través de su gestión ambiental y la riqueza en recursos, de manera particular en biodiversidad.

Metas

Biodiversidad y servicios ecosistémicos. a) estructura ecológica principal de la Nación definida a escala nacional (1:100.000 a 1:500.000), 100% de ecosistemas de páramo y humedales delimitados a escala adecuada, 100% de reservas forestales de Ley Segunda redelimitadas, ordenadas y zonificadas ambiental y territorialmente; b) 1.000.000 de hectáreas incorporadas al SINAP517 que contemplen prioritariamente ecosistemas típicos de la cuenca del Orinoco, bosques secos, marino-costeros y oceánicos; c) las áreas del sistema de parques nacionales naturales mejoran la efectividad de su manejo; d) Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos actualizado ; e) 90.000 has restauradas o rehabilitadas518 con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada, con el fin de llegar a 400.000 has restauradas o rehabilitadas y; f) mecanismo de compensación ambiental a partir de los instrumentos de comando y control diseñado y en implementación.

Gestión Integral del Recurso Hídrico. a) esquema institucional y mecanismos de articulación acordados en el marco de la “MISIÓN AGUA”; b) estrategia institucional y financiera de la red hidrometeorológica, aprobado por Conpes; b) 50 planes de ordenación y manejo de cuencas bajo el nuevo esquema legal de ordenamiento de cuencas; c) programa nacional de legalización y registro de los usuarios del recurso hídrico implementado en el 50% de las cuencas priorizadas y; d) programas de uso eficiente y ahorro del agua formulados en el 50% de las empresas de acueducto y alcantarillado, distritos de riego y producción hidroeléctrica.

Gestión Ambiental Sectorial y Urbana. a) política nacional de construcción y urbanismo sostenible adoptada; b) norma técnica colombiana en la categoría de construcción sostenible para el otorgamiento del Sello Ambiental Colombiano expedida; c) vehículos que ingresan al parque automotor a 2014 con tecnologías acordes con los combustibles disponibles; d) 90% de las estaciones de medición reportan cumplimiento de los estándares de calidad del aire; e) 3% de reducción de la intensidad energética (consumo nacional de energía total/PIB) y del consumo de agua total/PIB; f) 10% de las compras estatales verde y; g) política para el control de la extracción ilícita de minerales formulada y adoptada.

Cambio climático, adaptación y oportunidad para el desarrollo. a) Política Nacional de Cambio Climático en implementación; b) Sistema Nacional de Cambio Climático creado; c) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático formulado con su respectiva estrategia financiera y; d) estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono formulada e implementada mediante planes sectoriales de mitigación.

517 Esto incluye áreas públicas y privadas de orden nacional y local.

518 La restauración ecológica es el proceso de ayudar al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido. Es una actividad deliberada que inicia o acelera la recuperación de un ecosistema con respecto a su salud, integridad y sostenibilidad y busca iniciar o facilitar la reanudación de estos procesos, los cuales retornarán el ecosistema a la trayectoria deseada. La rehabilitación enfatiza la reparación de los procesos, la productividad y los servicios de un ecosistema. Comparte con la restauración un enfoque fundamental en los ecosistemas históricos o preexistentes como modelos o referencias, pero las dos actividades difieren en sus metas y estrategias (MAVDT, 2010:52).

Buen gobierno para la gestión ambiental. a) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creado; b) plan de acción ambiental para Colombia diseñado; c) agendas sectoriales para las locomotoras formuladas y con seguimiento; d) fortalecimiento de la capacidad técnica en la expedición y seguimiento de licencias ambientales; e) estrategia financiera del SINA desarrollada e implementada; f) política nacional de información ambiental adoptada y en implementación; g) programa nacional de monitoreo ambiental en implementación y; h) estrategia de participación y transparencia diseñada y en implementación.

2. Gestión del riesgo: buen gobierno para comunidades seguras

Para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación de medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población. En este sentido, se reconoce que la intervención del riesgo sobre el territorio incide, entre otros, en la condición de pobreza y la capacidad de gobernar, razón por la cual, la gestión del riesgo debe ser incorporada en la planificación.

El objetivo de la gestión del riesgo en el cuatrienio, se orienta al fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a partir del buen gobierno, el conocimiento y la reducción del riesgo.

a) Diagnóstico

Por sus condiciones geográficas, climáticas y geológicas⁵¹⁹, el país enfrenta diferentes amenazas⁵²⁰ que sumadas a las condiciones de vulnerabilidad social, económica y física de la población y a presiones dinámicas como la degradación ambiental, la rápida urbanización y el cambio climático⁵²¹, generan situaciones de riesgo.

El riesgo no ha tenido la misma atención en la agenda política en comparación con los desastres, a pesar de que éstos últimos son consecuencia de un mal manejo del primero. Los desastres pueden llegar a poner en peligro la población y sus medios de vida, comprometiendo, según su intensidad, la estabilidad social y económica del país.

El terremoto del Eje Cafetero en 1.999 ocasionó pérdidas estimadas en 1,8% del PIB de 2.004, mientras eventos de mediana y baja intensidad en 30 años representaron el 2,7% del PIB del mismo año (ERN, 2004:6). De acuerdo con lo anterior, eventos de gran impacto comprometen la estabilidad financiera del país, debido a las altas pérdidas en cortos periodos, en tanto que los desastres cotidianos reducen la capacidad de resiliencia de la población y tienden a perpetuar la condición de pobreza⁵²².

Según Naciones Unidas, los desastres tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo (EIRD, 2009:6). Asimismo, los desastres se han asociado a vivienda en condiciones inseguras. Para el caso Colombiano, y a partir de la encuesta de calidad de vida,

519 Colombia se encuentra ubicada en el extremo noroccidental de Suramérica, donde confluyen tres placas tectónicas principales: Suramérica, Nazca y El Caribe; así como varios sistemas de placas secundarios paralelos al piedemonte de las tres cordilleras. Los movimientos relativos de estas placas originan incrementos de la actividad volcánica y sísmica en el territorio Nacional por lo que la mayor parte del país se encuentra en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia.

520 Sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, inundaciones y deslizamientos.

521 Entre los efectos esperados del cambio climático se prevé el incremento de la intensidad, frecuencia y mayor cobertura de afectación de áreas asociados a eventos hidrometeorológicos, los cuales representan cerca del 80% de los eventos adversos de baja y mediana intensidad que son los más recurrentes.

522 El riesgo ha sido identificado como uno de los factores que impide a la población superar por sí misma su condición de pobreza, requiriendo para ello la acción del Estado (DNP, 2006:9). Frente a lo anterior, los grupos sociales excluidos y en condiciones de pobreza serán probablemente los más afectados con futuros desastres (OMM et al, 2007:3).

2008, se estima que la población que habita en condiciones de riesgo supera los 780.000 hogares, lo cual representa el 39% de los hogares que viven en condiciones de precariedad.

A partir de 2005, y tras la formulación e implementación del programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres, Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo en la planificación del territorio y los sectores.

A pesar de los avances del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres para enfrentar tales situaciones, los desarrollos institucionales y legales no han dado los resultados esperados, entre otros, el país no cuenta con una política nacional de gestión del riesgo. A su vez, el plan nacional para la prevención y atención de desastres de 1993 y el Decreto Ley 919 de 1989 no han evolucionado acorde con los cambios que ha tenido el país en materia de Constitución Política y descentralización. Asimismo, la intervención y la no generación de futuros riesgos, ha estado limitada por un bajo conocimiento del mismo, escasa investigación y desarrollo tecnológico, una débil institucionalidad y limitada coordinación entre las entidades que integran el SNPAD.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

La gestión del riesgo es fundamental para consolidar los objetivos de reducción de la pobreza, debido a que ésta población es la más afectada por los desastres. Por otro lado, el cambio climático genera incertidumbres sobre los escenarios de riesgo que se manifiestan en el territorio.

Las locomotoras no son ajenas al riesgo y a la variabilidad climática, a su vez, estas pueden potencializar o generar escenarios de riesgo para la población, si no se incluye esta variable en la toma de decisión de los sectores. Al respecto, el sector agropecuario requiere incorporar en su planificación las amenazas sobre su actividad productiva y en sus políticas medidas de mitigación de sus efectos. De igual manera, sectores estratégicos para el desarrollo económico como vivienda, infraestructura y el minero energético, deben reconocer las restricciones que el riesgo supone en la ocupación y uso del territorio.

Por lo anterior, es necesario generar *prácticas de buen gobierno* orientadas a: a) fortalecer la Dirección de Gestión del Riesgo como coordinador del SNPAD; b) diseñar e implementar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre⁵²³ y actualizar el marco normativo del SNPAD; c) diseñar la segunda fase del programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres; d) diseñar la estrategia financiera para el aseguramiento de bienes públicos de la nación (MHCP); e) asistir técnicamente a entidades territoriales en la incorporación del riesgo en los instrumentos de planificación (POT, POMCA y PGAR) y en planes de contingencia por desabastecimiento de agua potable, de gestión local del riesgo y de respuesta a emergencias por tsunami (Pacífico) y huracán (Caribe) y; f) fortalecer a los CLOPAD y CREPAD en la formulación de planes de acción específicos para situaciones de desastre.

Para mejorar el *conocimiento del riesgo* se propone: a) ampliar la cobertura de las redes de monitoreo y alerta temprana y actualizar los mapas de amenaza; b) modernizar el sistema integrado de información para la gestión del riesgo y; c) fortalecer la capacidad técnica local para el análisis de riesgo.

Para fortalecer los procesos de *reducción del riesgo* será necesario: a) adoptar el plan nacional de gestión del riesgo por tsunami; b) diseñar el plan de gestión del riesgo volcánico para Cerro

⁵²³ Esta se complementará con la formulación de tres políticas estratégicas, así: a) protección financiera ante eventos de gran intensidad (terremoto, tsunami, entre otros); b) manejo de desastres de baja y mediana intensidad (inundaciones y deslizamientos, entre otros) y; c) intervención de asentamientos en riesgo.

Machín y; c) avanzar en la implementación de las políticas de manejo del riesgo en el volcán Galeras y Nevado del Huila.

Metas

Prácticas de buen gobierno. a) política nacional de gestión del riesgo de desastre implementada y marco normativo del SNPAD actualizado (MIJ-DGR); b) segunda fase del programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres diseñado (DNP, MAVDT, MHCP, DGR); c) 32 departamentos y 400 municipios asistidos en la incorporación del riesgo en POT, 33 CAR en POMCA y PGAR y 500 municipios en planes de contingencia por desabastecimiento de agua potable (MAVDT) y; d) 32 departamentos y 500 municipios asistidos en planes de gestión local del riesgo y 47 municipios en planes de respuesta a emergencias por tsunami y huracán (MAVDT, MIJ-DGR).

Conocimiento del riesgo. a) redes de monitoreo y alerta temprana ampliadas, mapas de amenaza a escalas regionales y locales actualizados (IDEAM⁵²⁴, INGEOMINAS⁵²⁵) y; b) sistema integrado de información para la gestión del riesgo modernizado (MIJ-DGR).

Reducción del riesgo. a) plan nacional de gestión del riesgo por tsunami adoptado (MIJ, DGR); b) plan de gestión del riesgo volcánico para Cerro Machín diseñado (DGR) y; c) políticas de manejo del riesgo en el volcán Galeras y Nevado del Huila en implementación (MIJ-DGR, CNK).

c) Gestión del riesgo de desastre

Para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación de medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población. En este sentido, se reconoce que la intervención del riesgo sobre el territorio incide, entre otros, en la condición de pobreza y la capacidad de gobernar, razón por la cual, la gestión del riesgo debe ser incorporada en la planificación.

El objetivo de la gestión del riesgo en el cuatrienio, se orienta al fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a partir del buen gobierno, el conocimiento y la reducción del riesgo.

d) Diagnóstico

Por sus condiciones geográficas, climáticas y geológicas⁵²⁶, el país enfrenta diferentes amenazas⁵²⁷ que sumadas a las condiciones de vulnerabilidad social, económica y física de la población y a presiones dinámicas como la degradación ambiental, la rápida urbanización y el cambio climático⁵²⁸, generan situaciones de riesgo.

524 Instalación y operación de 40 estaciones automáticas para monitoreo de niveles para alertas tempranas por inundaciones. Mapa de áreas inundables a nivel nacional a escala 1:100.000; para Depresión Momposina, Río Sinú y Atrato a escala 1:25.000 y para áreas urbanas ribereñas de mayor población y grado de vulnerabilidad de los ríos Magdalena y Cauca mapas a escala 1:10.000.

525 Actualización de las redes de vigilancia sísmica y volcánica, mapa nacional de movimientos en masa a escala 1:100.000 y mapas regionales a escala 1:25.000 en cuencas priorizadas.

526 Colombia se encuentra ubicada en el extremo noroccidental de Suramérica, donde confluyen tres placas tectónicas principales: Suramérica, Nazca y El Caribe; así como varios sistemas de placas secundarios paralelos al piedemonte de las tres cordilleras. Los movimientos relativos de estas placas originan incrementos de la actividad volcánica y sísmica en el territorio Nacional por lo que la mayor parte del país se encuentra en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia.

527 Sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, inundaciones y deslizamientos.

528 Entre los efectos esperados del cambio climático se prevé el incremento de la intensidad, frecuencia y mayor cobertura de afectación de áreas asociados a eventos hidrometeorológicos, los cuales representan cerca del 80% de los eventos adversos de baja y mediana intensidad que son los más recurrentes.

El riesgo no ha tenido la misma atención en la agenda política en comparación con los desastres, a pesar de que éstos últimos son consecuencia de un mal manejo del primero. Los desastres pueden llegar a poner en peligro la población y sus medios de vida, comprometiendo, según su intensidad, la estabilidad social y económica del país.

El terremoto del Eje Cafetero en 1.999 ocasionó pérdidas estimadas en 1,8% del PIB de 2.004, mientras eventos de mediana y baja intensidad en 30 años representaron el 2,7% del PIB del mismo año (ERN, 2004:6). De acuerdo con lo anterior, eventos de gran impacto comprometen la estabilidad financiera del país, debido a las altas pérdidas en cortos periodos, en tanto que los desastres cotidianos reducen la capacidad de resiliencia de la población y tienden a perpetuar la condición de pobreza⁵²⁹.

Según Naciones Unidas, los desastres tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo (EIRD, 2009:6). Asimismo, los desastres se han asociado a vivienda en condiciones inseguras. Para el caso Colombiano, y a partir de la encuesta de calidad de vida, 2008, se estima que la población que habita en condiciones de riesgo supera los 780.000 hogares, lo cual representa el 39% de los hogares que viven en condiciones de precariedad.

A partir de 2005, y tras la formulación e implementación del programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres, Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo en la planificación del territorio y los sectores.

A pesar de los avances del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres para enfrentar tales situaciones, los desarrollos institucionales y legales no han dado los resultados esperados, entre otros, el país no cuenta con una política nacional de gestión del riesgo. A su vez, el plan nacional para la prevención y atención de desastres de 1993 y el Decreto Ley 919 de 1989 no han evolucionado acorde con los cambios que ha tenido el país en materia de Constitución Política y descentralización. Asimismo, la intervención y la no generación de futuros riesgos, ha estado limitada por un bajo conocimiento del mismo, escasa investigación y desarrollo tecnológico, una débil institucionalidad y limitada coordinación entre las entidades que integran el SNPAD.

e) Lineamientos y acciones estratégicas

La gestión del riesgo es fundamental para consolidar los objetivos de reducción de la pobreza, debido a que ésta población es la más afectada por los desastres. Por otro lado, el cambio climático genera incertidumbres sobre los escenarios de riesgo que se manifiestan el territorio.

Las locomotoras no son ajenas al riesgo y a la variabilidad climática, a su vez, estas pueden potencializar o generar escenarios de riesgo para la población, si no se incluye esta variable en la toma de decisión de los sectores. Al respecto, el sector agropecuario requiere incorporar en su planificación las amenazas sobre su actividad productiva y en sus políticas medidas de mitigación de sus efectos. De igual manera, sectores estratégicos para el desarrollo económico como vivienda, infraestructura y el minero energético, deben reconocer las restricciones que el riesgo supone en la ocupación y uso del territorio.

Por lo anterior, es necesario generar *prácticas de buen gobierno* orientadas a: a) fortalecer la Dirección de Gestión del Riesgo como coordinador del SNPAD; b) diseñar e implementar la

⁵²⁹ El riesgo ha sido identificado como uno de los factores que impide a la población superar por sí misma su condición de pobreza, requiriendo para ello la acción del Estado (DNP, 2006:9). Frente a lo anterior, los grupos sociales excluidos y en condiciones de pobreza serán probablemente los más afectados con futuros desastres (OMM et al, 2007:3).

Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre⁵³⁰ y actualizar el marco normativo del SNPAD; c) diseñar la segunda fase del programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres; d) diseñar la estrategia financiera para el aseguramiento de bienes públicos de la nación (MHCP); e) asistir técnicamente a entidades territoriales en la incorporación del riesgo en los instrumentos de planificación (POT, POMCA y PGAR) y en planes de contingencia por desabastecimiento de agua potable, de gestión local del riesgo y de respuesta a emergencias por tsunami (Pacífico) y huracán (Caribe) y; f) fortalecer a los CLOPAD y CREPAD en la formulación de planes de acción específicos para situaciones de desastre.

Para mejorar el *conocimiento del riesgo* se propone: a) ampliar la cobertura de las redes de monitoreo y alerta temprana y actualizar los mapas de amenaza; b) modernizar el sistema integrado de información para la gestión del riesgo y; c) fortalecer la capacidad técnica local para el análisis de riesgo.

Para fortalecer los procesos de *reducción del riesgo* será necesario: a) adoptar el plan nacional de gestión del riesgo por tsunami; b) diseñar el plan de gestión del riesgo volcánico para Cerro Machín y; c) avanzar en la implementación de las políticas de manejo del riesgo en el volcán Galeras y Nevado del Huila.

Metas

Prácticas de buen gobierno. a) política nacional de gestión del riesgo de desastre implementada y marco normativo del SNPAD actualizado (MIJ-DGR); b) segunda fase del programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres diseñado (DNP, MAVDT, MHCP, DGR); c) 32 departamentos y 400 municipios asistidos en la incorporación del riesgo en POT, 33 CAR en POMCA y PGAR y 500 municipios en planes de contingencia por desabastecimiento de agua potable (MAVDT) y; d) 32 departamentos y 500 municipios asistidos en planes de gestión local del riesgo y 47 municipios en planes de respuesta a emergencias por tsunami y huracán (MAVDT, MIJ-DGR).

Conocimiento del riesgo. a) redes de monitoreo y alerta temprana ampliadas, mapas de amenaza a escalas regionales y locales actualizados (IDEAM⁵³¹, INGEOMINAS⁵³²) y; b) sistema integrado de información para la gestión del riesgo modernizado (MIJ-DGR).

Reducción del riesgo. a) plan nacional de gestión del riesgo por tsunami adoptado (MIJ, DGR); b) plan de gestión del riesgo volcánico para Cerro Machín diseñado (DGR) y; c) políticas de manejo del riesgo en el volcán Galeras y Nevado del Huila en implementación (MIJ-DGR, CNK).

3. Canasta y eficiencia energética

El sector minero-energético además de ser una locomotora para el crecimiento, tiene la gran responsabilidad de garantizar el abastecimiento energético para el desarrollo sostenible tanto de las demás locomotoras como de sí misma. En este sentido, el compromiso se centra en suplir la demanda con energéticos de calidad, de manera confiable y que a su vez contribuyan con la conservación del medio ambiente.

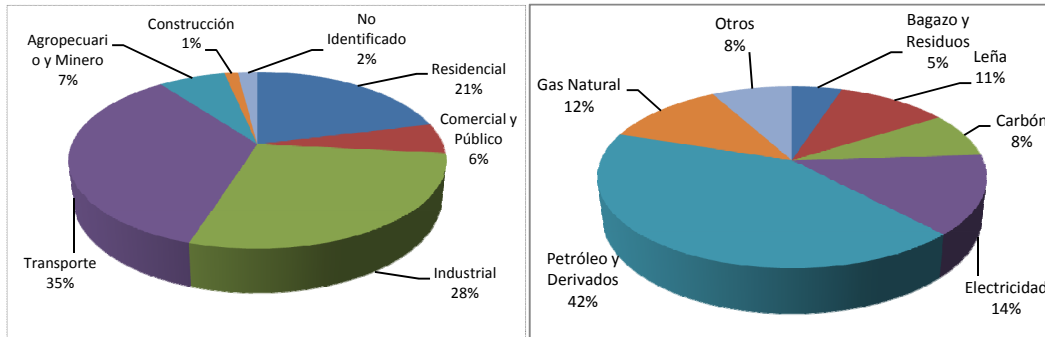
530 Esta se complementará con la formulación de tres políticas estratégicas, así: a) protección financiera ante eventos de gran intensidad (terremoto, tsunami, entre otros); b) manejo de desastres de baja y mediana intensidad (inundaciones y deslizamientos, entre otros) y; c) intervención de asentamientos en riesgo.

531 Instalación y operación de 40 estaciones automáticas para monitoreo de niveles para alertas tempranas por inundaciones. Mapa de áreas inundables a nivel nacional a escala 1:100.000; para Depresión Momposina, Río Sinú y Atrato a escala 1:25.000 y para áreas urbanas ribereñas de mayor población y grado de vulnerabilidad de los ríos Magdalena y Cauca mapas a escala 1:10.000.

532 Actualización de las redes de vigilancia sísmica y volcánica, mapa nacional de movimientos en masa a escala 1:100.000 y mapas regionales a escala 1:25.000 en cuencas priorizadas.

En Colombia los mayores consumidores de energéticos son el sector Transporte y el sector Industrial, los cuales suman un 63% del consumo final. Así mismo, los energéticos más usados en el país son el petróleo y sus derivados con un 42% del consumo, seguido de la electricidad y gas natural.

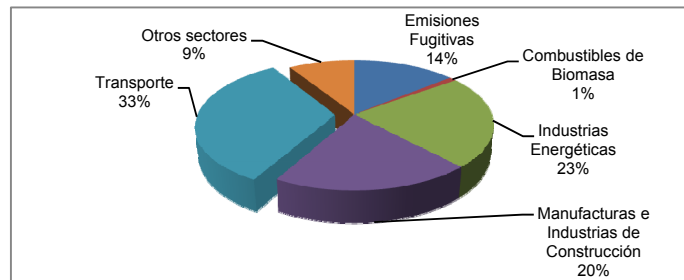
Figura VI-3. Consumo final de Energía por Sector y Canasta Energética por Fuente



Fuente: UPME, Simec

Colombia emitió 180 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (Mt CO₂e) en 2004, el cual se desagrega en los sectores económicos de acuerdo con el Grafico 2. En términos de emisiones del sector energético, Colombia ocupó el puesto 48 a nivel mundial y el quinto lugar en América Latina en 2005, con 56 millones de toneladas (el 31% de las emisiones totales) procedentes de la combustión de combustibles fósiles (Carbón mineral, gas natural, GLP y gasolina motor) y 10 Mt de emisiones fugitivas y combustibles de biomasa. Adicionalmente, las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita correspondientes al sector de energía están alrededor de 1,6 t CO₂e 533. Lo anterior, muestra que pese al uso de combustibles fósiles las emisiones del sector energético son bajas.

Figura VI-4. Emisiones de CO₂e a partir de fuentes de energía



Fuente: "Cabrera et al., 2009" Banco Interamericano de Desarrollo-BID, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF y la Corporación Financiera Internacional-CFI

Con el propósito de garantizar la seguridad y sostenibilidad energética del país, la política del Gobierno Nacional en cuanto al uso de las distintas fuentes de energía se desarrolla bajo criterios de confiabilidad, eficiencia, y diversificación, considerando las condiciones sociales y respetando la riqueza ambiental de cada una de las distintas regiones del país.

En este sentido, en concordancia con las dinámicas del sector energético a nivel mundial y con el objetivo de fijar las bases que garantizan el abastecimiento energético, considerando un futuro en el que la energía proveniente de los combustibles fósiles será cada vez más escasa, la diversificación de la matriz energética a través de energías alternativas, se concebirá como un

533 Fuente: Documento "CLEAN TECHNOLOGY FUNDINVESTMENT PLAN FOR COLOMBIA" (2010)

proceso de conocimiento, aprendizaje, e innovación en el uso de tecnologías limpias, a partir de las distintas potencialidades de cada región.

1. Combustibles líquidos y biocombustibles como insumo para el transporte

El Gobierno Colombiano adoptó la “Política Nacional de Transporte Urbano- PNTU”, la cual permite introducir los Sistemas Integrados de Transporte Masivo-SITMs y Sistemas de Transporte Público- SETPs, con el propósito de desarrollar sistemas que brinden a los usuarios un servicio competitivo, eficiente, y seguro, y a su vez una atmósfera más limpia, en las grandes y medianas ciudades⁵³⁴. Un ejemplo en términos de beneficio ambiental de estos sistemas, son los resultados obtenidos con la implementación de TransMilenio, el cual ha logrado reducir 0,25 Mt de CO₂e por año⁵³⁵. Considerando que el sector transporte es el principal consumidor de energéticos en el país, es de vital importancia la articulación y complemento de las políticas de transporte con las políticas de uso eficiente de energía enmarcadas en el Programa para el Uso Eficiente de Energía – PROURE y el mejoramiento de la calidad de combustibles, sin limitarse al componente de transporte urbano.

Desde el sector energético, las políticas que el Gobierno ha implementado en materia de combustibles han tenido como objetivo la expedición de la reglamentación para mejorar la calidad de los combustibles, mediante la disminución progresiva de los niveles de azufre, hasta alcanzar niveles inferiores a 50 partes por millón (ppm) en diesel y 300 ppm en gasolinas; y un mejoramiento de la calidad producida por la mezcla de combustibles fósiles con biocombustibles (alcohol carburante y biodiesel).

Con relación al primer objetivo, se ha desarrollado un proceso de optimización en la refinería de Barrancabermeja, el cual permitió que en agosto y septiembre de 2010 se produjeran combustibles de mayor calidad a la definida por la normatividad ambiental, con la utilización de crudos más pesados y un mayor rendimiento en la obtención de productos valiosos. Así mismo, se inició la implementación del plan maestro de refinería de Cartagena, la cual entrará en operación en el año 2013 y permitirá incrementar la oferta de combustibles con altos estándares de calidad.

En cuanto al segundo objetivo, el Gobierno Nacional ha construido un marco de política y regulación con el fin de generar incentivos económicos que aseguren la participación del sector privado a lo largo de la cadena de producción de los biocombustibles. Las leyes 693 de 2001, 788 de 2002 y 939 de 2004, establecieron la obligatoriedad de mezclar combustibles fósiles con biocombustibles y generaron un marco especial en materia tributaria para los productores. La regulación de precios y la obligatoriedad en los porcentajes de mezclas han sido temas claves en la creación de incentivos para la producción de biocombustibles en Colombia. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía definió un precio techo y un precio piso para el etanol, garantizando al productor el mayor valor entre el precio de la gasolina y un precio que reconoce los costos de oportunidad de las materias primas que se utilizan para la producción de alcohol. Estos incentivos permitieron el desarrollo por parte del sector privado de una capacidad instalada de producción de Etanol de 1'100.000 (Litros/día) y de Biodiesel de 1'297.205 (Litros/día), de acuerdo con las cifras actuales.

Considerando el panorama general descrito anteriormente en el sector de transporte y las particularidades en materia de combustibles, el Gobierno Nacional establecerá los incentivos adecuados para promover su uso eficiente y racional, mediante las siguientes líneas de acción

⁵³⁴ En las grandes ciudades se consideran aquellas con población superior a 600.000 Habitantes y las medianas en el rango de entre 250.000 y 600.000 habitantes.

⁵³⁵ Fuente: Documento “CLEAN TECHNOLOGY FUND INVESTMENT PLAN FOR COLOMBIA” (2010)

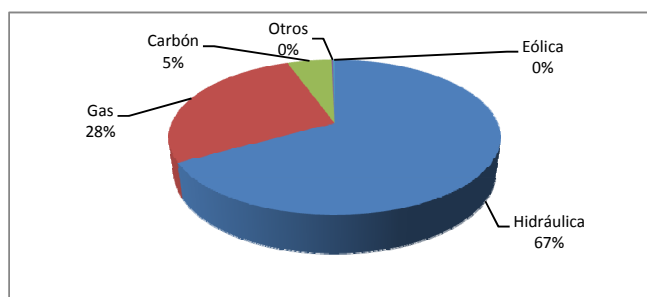
definidas en el PROURE: i) realizar campañas de promoción y formación en uso eficiente de combustibles, así como los beneficios de la utilización de sistemas de transporte masivo; ii) promover la utilización de vehículos eléctricos, híbridos o de gas combustible en el parque automotor y en particular en los sistemas de transporte masivo; y iii) generar la reglamentación y los esquemas de incentivos que propicien la renovación del parque automotor.

Con el propósito de implementar criterios de eficiencia en la oferta de biocombustibles como mezcla para vehículos automotores, contribuyendo a la diversificación de la canasta energética y permitiendo la disminución del impacto ambiental causado por residuos vegetales, el Gobierno Nacional implementará acciones orientadas a: i) realizar una revisión de los avances actuales del programa de mezclas analizando la viabilidad y eficiencia de aumentar los porcentajes de dichas mezclas; ii) continuar con el comité intersectorial de biocombustibles como instancia de coordinación interinstitucional; iii) reglamentar técnica y económicamente las estaciones de servicio, plantas de abastecimiento, y refinerías del país para el uso de la tecnología Flex-Fuel, y definir las condiciones de mercado que permitan la existencia de vehículos de este tipo en el país; iv) avanzar en los estudios y las certificaciones necesarias para acceder y posicionar los biocombustibles del país en los mercados internacionales; v) continuar participando en las iniciativas internacionales y de cooperaciones técnicas con otros países, con miras a mantener actualizados los estándares internacionales de calidad de biocombustibles y garantizar las opciones de acceso a mercados con potencial de utilización de dichos productos; y v) adelantar estudios que permitan medir la potencialidad del país en cuanto a la producción de biocombustibles de segunda generación⁵³⁶ y de ser el caso expedir las regulaciones técnicas y económicas para su implementación.

2. Provisión del servicio de energía eléctrica

Actualmente la capacidad de generación de energía eléctrica del país tiene la siguiente composición: hidráulica el 66,92%, térmica el 27,54%, carbón 5,21% y eólica 0,33%. Lo anterior muestra un parque de generación enfocado en el uso de fuentes convencionales, con un desarrollo incipiente de fuentes energéticas no convencionales.

Figura VI-5. Capacidad efectiva de generación por tecnología en MW



Fuente: UPME-Balances Energéticos

La expansión en generación de energía eléctrica se fundamenta en el esquema de “*Cargo por Confiabilidad*”, el cual a través de un mecanismo de subasta permite hacer viable la inversión en los proyectos necesarios para garantizar la atención de la demanda de energía, en condiciones críticas y a costos eficientes. Como resultado de la aplicación de este mecanismo, la mayoría de obligaciones de energía en firme a proyectos nuevos de generación fue asignado

⁵³⁶ Biocombustibles a partir de biomasa diferente a alimentos, de materias primas para otros usos ó a través de la refinación de productos intermedios líquidos.

a plantas hídricas, indicando que esta tecnología de generación, además de ser una fuente de energía limpia, es la que actualmente puede ofrecer los niveles de confiabilidad que el país necesita a menores costos.

Estudios de la Universidad de los Andes han mostrado que el desarrollo de generación de energía con fuentes no convencionales de energía-FNCE permitiría una reducción en las emisiones de carbono de 37,5 Mt en el transcurso de 20 años⁵³⁷. En este sentido, en cuanto a la oferta de energía eléctrica se explorará la posibilidad de incluir un esquema de incentivos para la inversión en generación de energías alternativas en el Sistema Interconectado Nacional-SIN, considerando integralmente la disponibilidad de recursos de generación con que cuenta el país y sin comprometer la confiabilidad y eficiencia económica lograda mediante los mecanismos existentes. Estos incentivos se pueden enmarcar en un esquema que permita encausar recursos provenientes de organismos multilaterales para disminuir la brecha de inversión existente en este tipo de tecnologías, sin deformar el mercado o preferenciar tecnologías en los procesos de expansión del cargo por confiabilidad y considerar la posibilidad de utilizar incentivos tributarios durante la implementación de los proyectos.

Adicionalmente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas definirá el marco regulatorio que permita promover, en condiciones competitivas, la participación de los agentes autogeneradores en el mercado, a través de la venta de sus excedentes de energía. De igual manera, los esquemas de participación de los autogeneradores en el mercado en ningún momento deben reducir la confiabilidad del sistema.

Desde el punto de vista de la demanda hasta el momento no se han consolidado políticas o esquemas que maximicen el potencial que ésta podría representar jugando un papel más activo. En este sentido, el Gobierno Nacional en línea con el PROURE, establecerá medidas para contribuir a la conservación del medio ambiente a través del uso de “Tecnología de Eficiencia Energética” de acuerdo con los siguientes lineamientos: i) promoción de cambio tecnológico en el uso de artefactos eléctricos. En el sector residencial, se promoverán medidas de ahorro de energía tales como la sustitución de bombillos convencionales, uso de hornillas y electrodomésticos eficientes; ii) uso eficiente de energía en equipos de refrigeración, aire acondicionado y desarrollo de sistemas de arquitectura bioclimática en viviendas; iii) orientar el Programa de Normalización de Redes y los esquemas diferenciales de prestación del servicio hacia proyectos que propicien la disminución de las pérdidas no técnicas y la racionalización del uso del servicio. En el sector Industrial se promoverán programas de capacitación que conciencien a los empresarios sobre los beneficios económicos de cambios hacia tecnologías de producción más eficientes y mejores prácticas en el uso de energía; y iv) Impulsar iniciativas de política energética y desarrollos regulatorios que permitan a la demanda⁵³⁸ tener un papel cada vez más activo en el mercado.

El Gobierno Nacional en concordancia con los lineamientos de política plasmados en el PROURE continuará con la expedición de las reglamentaciones técnicas que propendan por el uso más seguro, limpio y eficiente del servicio de energía Eléctrica. Se desarrollarán los reglamentos técnicos de etiquetado, semaforización, uso de calderas, y uso racional de energía en viviendas de interés social.

Con el propósito de fortalecer y darle continuidad a las estrategias definidas en el PROURE el Gobierno logró gestionar recursos de crédito en el marco del “*Clean Technology Fund-CTF*”, identificando programas prioritarios para su implementación tales como: i) creación de esquemas de acompañamiento o auditoría para los sectores industriales o comerciales en la

⁵³⁷ Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética, 2009

⁵³⁸ En particular los usuarios no regulados.

implementación de programas de URE, como son la sustitución de motores convencionales por motores más eficientes; ii) utilización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, como catalizadores de recursos e identificación de usuarios con potencial de transformación al URE en el sector residencial; y iii) eliminación de barreras en el escalamiento del programa PROURE por medio de la creación de un Fondo Nacional de Eficiencia Energética, el cual logre canalizar recursos.

3. Abastecimiento de Gas Combustible

Actualmente en este mercado existen dos productos, el gas licuado de petróleo-GLP y el gas natural-GN, los que en algunos segmentos del mercado son sustitutos y compiten entre sí, especialmente el residencial. Para aprovechar en términos de eficiencia la competencia entre estos dos energéticos es necesario tener en cuenta que los esquemas de fomento a la expansión del servicio de cada uno de los productos citados están desarticulados. Esto ha generado situación de distorsiones en los precios que conllevan en algunos casos al uso ineficiente del recurso y un sesgo en la asignación de la canasta energética.

Considerando lo anterior el Gobierno Nacional debe propiciar la armonización de los esquemas de promoción del uso del GLP y el GN de manera que se eliminen las distorsiones en los mecanismos de transmisión entre los costos y las señales de precios, propiciando una mayor eficiencia asignativa en el mercado de estos sustitutos. En este sentido se enfocarán esfuerzos en las siguientes líneas de acción: i) eliminar los subsidios para infraestructura de transporte y distribución de gas, otorgados a través de fondos nacionales y en este sentido eliminar el Fondo Especial de Cuota de Fomento-FECF en un plazo no mayor a 4 años; ii) permitir el uso de GLP como combustible para vehículos y expandir su uso en la industria petroquímica; iii) consolidar el esquema de marcas para la distribución y comercialización de GLP; y iv) desarrollar los mecanismos que permitan equiparar el esquema de solidaridad.

4. Energía y Gas para una Industria Competitiva

Con el objetivo de propiciar el incremento de la productividad de las industrias intensivas en energía eléctrica y gas natural, incentivar el crecimiento económico y la creación de empleo, el Gobierno Nacional buscará los mecanismos adecuados para la eliminación gradual de la contribución industrial en los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, incorporando dentro de los criterios de dicha gradualidad la respuesta de la industria a estas reducciones en términos de incremento en el empleo. Las medidas que se tomen en este sentido no deben comprometer la sostenibilidad del esquema de solidaridad, ni causar costos financieros a las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica.

5. Usos alternativos para el Carbón

Con relación al carbón y considerando la abundancia de este recurso en el país, es preciso fortalecer estrategias de innovación y transferencia tecnológica que permitan lograr mayor eficiencia y uso limpio de este mineral. Con este objetivo el gobierno Nacional orientará sus esfuerzos en las siguientes líneas de acción: i) propiciar la cooperación internacional y la articulación con entidades científicas como Colciencias, para el desarrollo de tecnología de uso limpio y mayor eficiencia para su combustión; y ii) fomentar alternativas de valor agregado para el uso de carbón, por ejemplo su transformación para producción de combustibles líquidos.

6. Eficiencia en la formación de Precios

Finalmente, el Gobierno Nacional establecerá los lineamientos de política necesarios para armonizar el conjunto de mecanismos de formación de precios de los distintos energéticos, de manera que respondan a las condiciones de escasez o abundancia de recursos alternativos y esquemas que permitan reflejar en la tarifa al usuario final, los costos reales en los que incurre la sociedad a lo largo de la cadena de suministro del energético.

De acuerdo con lo anterior, los esquemas de precios de los energéticos, ya sean estos regulados o no, deberán obedecer a los principios de adecuada remuneración de inversiones, señales de escasez para la competencia y evitar el abuso de posiciones dominantes. De manera coherente, las entidades formuladoras de política energética procurarán eliminar distorsiones causadas por desigualdades en esquemas de subsidios, impuestos, aranceles o cualquier otro esquema fiscal o parafiscal. El Gobierno Nacional impulsará la coordinación con las autoridades locales para lograr este propósito y prestará especial atención a la aplicación de estos principios en los mercados de los energéticos.

En este sentido, en la parte inferior de la cadena de distribución de los combustibles es importante consolidar un esquema de eficiencia económica en la formación del precio y revisar las estructuras de precios de la canasta de energéticos. Considerando lo anterior, el Gobierno Nacional trabajará en los siguientes aspectos: i) avanzar en el proceso de desmonte total del subsidio implícito en el diesel y mantener la eliminación efectuada al subsidio de la gasolina corriente, con el propósito de incentivar políticas de transparencia, competencia y de promoción e inversión en la industria del transporte, refinación e importación de estos combustibles. Para el efecto se deberán revisar las señales de precios actuales, de tal forma que se garanticen los principios antes indicados y de ser el caso avanzar en la eliminación de barreras arancelarias que puedan generar distorsiones al mercado en estas materias ii) el Ministerio de Minas y Energía con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, revisará la funcionalidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC, y establecerá un nuevo esquema para su operatividad con énfasis en su re-capitalización, permitiendo que los usuarios y agentes tengan una mayor visibilidad y predictibilidad sobre su aplicación. iii) se definirán esquemas para la determinación de los márgenes de los precios de los combustibles para la remuneración de los segmentos mayoristas y minoristas de la cadena; y iv) se continuarán los análisis para determinar la necesidad de avanzar en la liberación del mercado, en los diferentes eslabones de la cadena y teniendo como filosofía que se den las condiciones de competencia que permitan el crecimiento del mismo.

Para consolidar la lucha frontal contra el contrabando de combustibles el Ministerio de Minas y Energía continuará fortaleciendo las acciones necesarias con el apoyo de otras entidades gubernamentales y no gubernamentales. En esta misma línea, se eliminará el esquema actual de exención de impuestos (IVA, arancel y global) y de cupos en las zonas de frontera ya que está demostrado que el contrabando no ha disminuido en los niveles esperados en dichas regiones y por el contrario, se genera un impacto negativo sobre el ingreso tributario para el Gobierno Nacional. Como una fase inicial se avanzará en la eliminación del señalado beneficio para los grandes consumidores ubicados en las regiones fronterizas. Así mismo, se eliminarán las compensaciones relacionadas con el transporte de combustibles líquidos entre los municipios de Yumbo y Pasto.

Adicionalmente, para el control de esta problemática, se requiere de una estrategia integral que permita replicar muchas de las medidas que se han tomado de forma exitosa para contrarrestar fenómenos como el del hurto de combustibles. En este sentido se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas: i) expedir nueva normatividad para atacar el contrabando de

combustibles a nivel penal, administrativo, tributario y tecnológico⁵³⁹; ii) articular los esfuerzos de la autoridad energética con la fuerza pública y las autoridades judiciales del país propiciando la creación de programas operativos y la conformación de una fuerte estructura de judicialización (Replicar el modelo utilizado para el control del hurto, a través de Estructuras Integrales de Apoyo – EDA’s); iii) implementar y desarrollar programas sociales, con énfasis en la reconversión socio laboral de la población, que le den un camino de legalidad a las personas que históricamente han participado en la distribución ilegal de combustibles; y iv) Incluir dentro de la estructura de precios de los combustibles, un margen que permita consolidar la estrategia de control contra el contrabando de combustibles y desarrollar las acciones en los diferentes frentes que se requieren sobre el particular.

C. Buen Gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana



El fortalecimiento institucional a través del Buen Gobierno es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que los programas sociales o económicos, pero posiblemente más efectivo para alcanzar la prosperidad democrática. La visión de un país en paz, con mayor equidad social, regional e inter-generacional, con un entorno de competitividad que promueva el emprendimiento y el desarrollo empresarial, y con igualdad de oportunidades de la población para acceder a una educación de calidad, a un sistema de salud de excelencia y a un empleo formal, requiere, inevitablemente de instituciones fuertes y eficaces. Lo anterior es especialmente relevante en el ámbito regional en donde las necesidades son mayores y el desarrollo institucional es más débil.

El Buen Gobierno no se queda en las buenas intenciones. Por lo contrario, implica acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía. En efecto, la ejecución de estas estrategias es el gran reto del Bueno Gobierno.

Uno de los objetivos centrales del Buen Gobierno es que en todas las esferas del Estado se obre con transparencia, aplicando esquemas efectivos de rendición de cuentas, y dando la mayor prioridad al buen uso de los recursos públicos. Es decir, gobernar en una urna de cristal. Para esto, es necesario un trabajo colectivo entre todas las instituciones del Estado, de manera que éstas se sintonicen en perseguir y hacer seguimiento a un fin común, la prosperidad democrática, reflejada en más empleo, menor pobreza y mayor seguridad. La efectividad de

⁵³⁹ Uso de GPS y Sellos electrónicos en el transporte y distribución de combustibles

este trabajo depende también de un adecuado esquema de medición y seguimiento que sea disciplinado y que esté focalizado en resultados cuantificables.

Uno de los postulados centrales del Buen Gobierno es la transparencia y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos. Lo anterior implica gastar bien, lo cual no significa gastar más o gastar menos sino dar cumplimiento, con un enfoque de resultados, a los objetivos para los que son destinados los recursos. Implica también gastar lo que sea necesario y apalancar lo que sea posible. Inevitablemente existen limitaciones presupuestales a la ejecución de las políticas públicas, por lo cual se requiere audacia para promover la participación privada en la financiación de los proyectos.

Así mismo, la transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos implica perseguir y penalizar el uso indebido de los mismos, consolidando, coordinando y fortaleciendo la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos.

Ahora bien, para que el éxito del cumplimiento de los postulados de Buen Gobierno verdaderamente sea efectivo, la promoción e implementación por parte del gobierno de estos lineamientos deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. La correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia, para la definición de una visión de largo plazo para el país o las regiones, para el diseño y seguimiento de las políticas públicas y para la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades.

Necesitamos empoderar a los ciudadanos en las decisiones y también en las responsabilidades de nuestro desarrollo. En este sentido, la acción cívica y democrática, la asociación privada, y la cultura ciudadana son pilares elementales del Buen Gobierno. Sin la participación ciudadana y la formación de capital social, la efectividad y el impacto de las políticas de buen gobierno lideradas desde el sector público alcanzarán tan solo una fracción de su verdadero potencial.

En definitiva, al resaltar la importancia de los postulados del Buen Gobierno realmente se hace un llamado a las autoridades del Estado y a la ciudadanía de enaltecer su sentido de responsabilidad y patriotismo, y activamente contribuir a alcanzar la prosperidad democrática. Lo anterior es particularmente relevante en muchas regiones y entidades territoriales del país donde el debilitamiento institucional explica en buena medida la carencia de logros en el campo económico y social, en especial, en proveer un desarrollo social integral y en generar un entorno de igualdad de oportunidades para la población que se traduzca en más empleo, menor pobreza y mayor seguridad.

1. Buen Gobierno y lucha contra la corrupción

a) Buen Gobierno

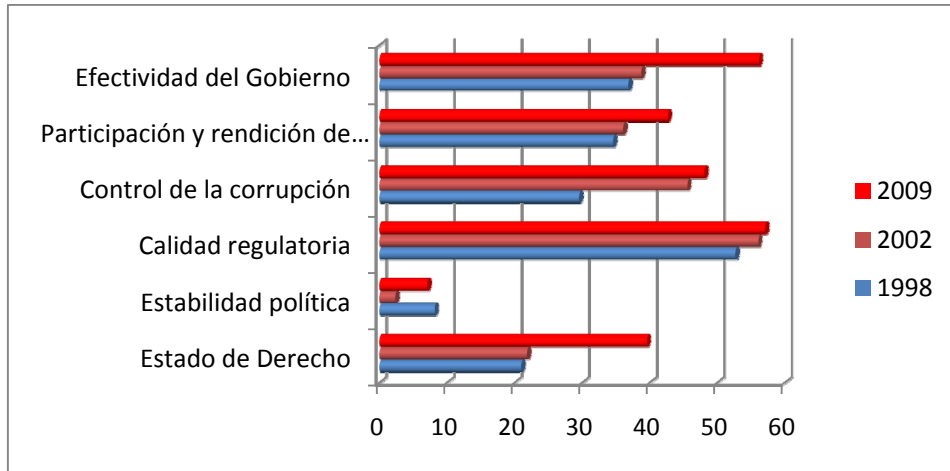
La gobernabilidad del sector público contempla "...un conjunto de responsabilidades y prácticas, políticas y procedimientos,..., que proveen una directiva estratégica, aseguran el logro de objetivos, controlan el riesgo, y utilizan los recursos con responsabilidad y rendición de cuentas"⁵⁴⁰. El propósito del actual Gobierno es fortalecer este modelo de gobernabilidad, a través del continuo mejoramiento de la administración pública, centrado en la transparencia y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos.

Los avances de la última década en áreas fundamentales de gobernabilidad son evidentes, particularmente en la efectividad del Gobierno (Gráfico xx). A nivel regional, en áreas

⁵⁴⁰ Building Better Governance. Australian Public Service Commission. 2007.

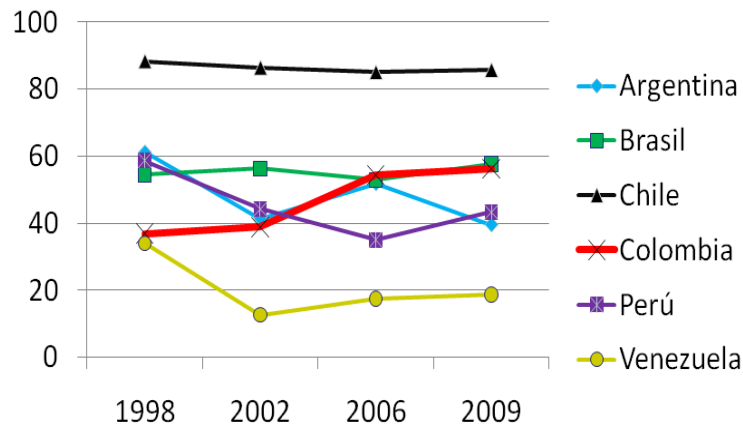
relacionadas con la efectividad del gobierno y lucha contra la corrupción, Colombia tiene mejores indicadores que Argentina, Perú y Venezuela y está en un nivel inferior a Chile y Brasil (Grafico xx y xx) Sin embargo, en términos relativos, Colombia se ubica alrededor de la mediana en la distribución internacional elaborada por el Banco Mundial. De otro lado, encuestas recientes muestran que el 56% de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años. Por ello, se requiere un nuevo esfuerzo para consolidar los logros y fortalecer la Administración Pública y obtener victorias contundentes contra la corrupción.

Figura VI-6. Indicadores de Gobernabilidad para Colombia 1998-2009 (percentiles)



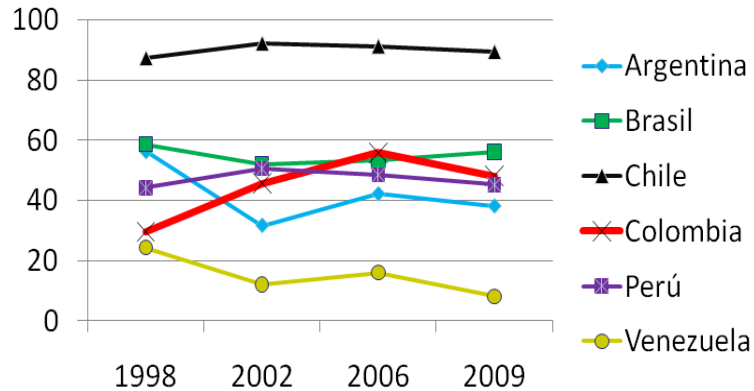
Fuente: Banco Mundial (World Governance Index)

Figura VI-7. Indicador de Efectividad del Gobierno para muestra de países de América Latina, 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index)

Figura VI-8. Indicador de Control de la Corrupción para muestra de países de América Latina 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index)

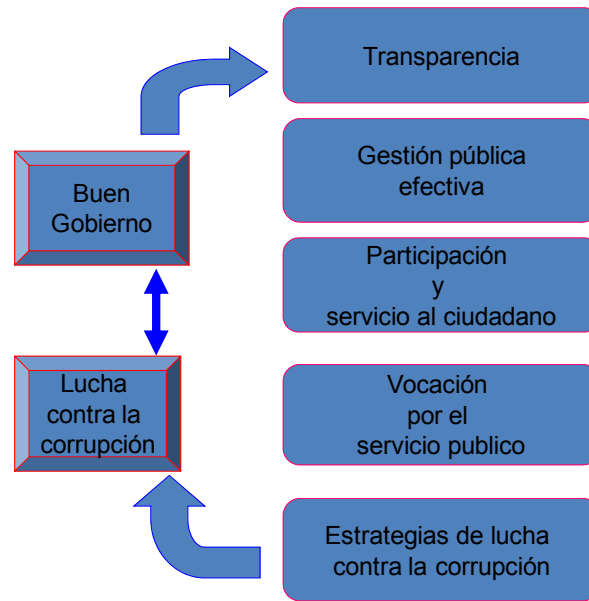
También se hace necesario un importante esfuerzo institucional y social para que el sector público complemente y potencie las acciones del sector privado. El objetivo del Buen Gobierno es implementar un diseño institucional que maximice la probabilidad de que en la ejecución de su rol, las organizaciones públicas causen efectos de acuerdo con su misión: asignaciones eficientes, evitar las fallas de mercado y equidad. Para ello, el diseño de las instituciones debe inducir y generar mecanismos transparentes que orienten las relaciones entre los ciudadanos, el sector privado y el sector público (Przeworski, 1999:15-39).⁵⁴¹ Se busca promover la participación del ciudadano en el proceso de control de la ejecución de las políticas públicas.

En este sentido, los principios orientadores para promover el ejercicio del Buen Gobierno, en búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia administrativa, son:

1. **Transparencia**, enfocada hacia el fomento de mecanismos de rendición de cuentas;
2. **Gestión Pública efectiva**, que comprende programas para la innovación y eficiencia y los programas estratégicos para el Buen Gobierno (gestión jurídica pública, manejo de los activos del Estado, contratación pública, entre otros);
3. **Participación y servicio al ciudadano**;
4. **Lucha contra la corrupción**; y
5. **Vocación por el servicio público**, apoyando acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector administrativo de la Función Pública.

⁵⁴¹ En el argumento de Przeworski, los actores que se relacionan son el gobierno y los agentes privados (mediante la regulación), los políticos y los servidores públicos (mediante la supervisión) y los ciudadanos y el gobierno (mediante la rendición de cuentas).

Figura VI-9



Estos principios están presentes a lo largo de todo el Plan de Desarrollo. El compromiso con la prosperidad democrática es uno de los ejes fundamentales del Plan, a través del cual se quiere lograr el equilibrio resumido en la frase que sintetiza la concepción política de la Tercera Vía: “el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario” (Presidencia de la República, 2010). Aunque la totalidad del Plan debe entenderse como un desarrollo del Buen Gobierno, este capítulo está estructurado para ilustrar, de manera específica, los principios que lo caracterizan y para incorporar elementos modernizadores en el Sistema de Gobierno y estrategias específicas para la lucha contra la corrupción. La mayoría de las estrategias desarrolladas en este capítulo profundizan más de un principio de Buen Gobierno. Por ejemplo, las acciones de contratación pública buscan principalmente la eficiencia en el uso de los recursos públicos, pero también tienen efectos importantes sobre los niveles de transparencia, y aquellas relacionadas con la información pública y los sistemas de información tienen efectos sobre la eficacia, la eficiencia y la transparencia.

De esta manera, el conjunto de las estrategias incluidas profundiza la práctica del Buen Gobierno, al buscar mejores organizaciones, mayor eficiencia de los recursos públicos y los procesos de gestión, la atracción y promoción de talento humano de excelencia para el servicio público y mayor transparencia.

2. Principios que orientan el Buen Gobierno

a) Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas se concibe como una relación de doble vía entre el Estado y los ciudadanos, en la cual el primero tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas, mientras los segundos tienen el derecho de exigir explicaciones y de retroalimentar al Estado, así como de incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus representantes⁵⁴². El objetivo final de la rendición de cuentas es aumentar el número de ciudadanos que conocen y se interesan en lo público, mejorar la confianza en las instituciones y la legitimidad del Estado y aumentar la calidad de las decisiones públicas. Este principio del

⁵⁴² DNP, Documento Conpes 3654 de 2010.

Buen Gobierno significa el empoderamiento de los ciudadanos y al mismo tiempo desarrollar en ellos un sentido de co-responsabilidad hacia lo público.

La transparencia y la calidad de la información pública son un requisito fundamental de la rendición de cuentas y a la vez del Buen Gobierno. Este principio se basa en la necesidad de fortalecer en la población y en los servidores del Estado el sentido de lo público, mejorando capacidades que faciliten e impulsen procesos para democratizar la administración pública, a través de la formulación e implementación de políticas de promoción del control social y el desarrollo de instrumentos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y los servidores públicos.

Los desafíos del Gobierno en materia de moralización y transparencia se sustentan en la creación de condiciones para que la ciudadanía participe realmente en su control, interviniendo en la toma de decisiones y vigilando que los resultados de la gestión sean equitativos y respondan efectivamente a sus necesidades. Con esto, se busca consolidar una democracia participativa bien informada, eficiente y propositiva. Las estrategias en materia de transparencia y rendición de cuentas se enfocan en: (a) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades públicas hacia las necesidades y propuestas del ciudadano, fomentando el diálogo sencillo y claro entre Estado y ciudadanía; (b) consolidar la rendición de cuentas en las entidades de los órdenes nacional y territorial; (c) promocionar el ejercicio del control social impulsando programas de formación y capacitación a servidores y ciudadanos; (d) fortalecer el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, mediante la racionalización de los trámites⁵⁴³ de mayor demanda en sectores estratégicos tanto a nivel nacional como a nivel territorial; y (e) respetar el derecho de la ciudadanía a la información, comunicación directa, participación y asociación. Estas estrategias se fundamentan en tres ámbitos: diálogo con los ciudadanos, información pública y Gobierno en Línea:

Diálogo con los ciudadanos: En desarrollo del documento Conpes 3654, se deberán mantener los espacios de diálogo entre la administración pública y los ciudadanos, y crear otros nuevos, fomentar la petición de cuentas y el control social por parte de los ciudadanos e implementar, en las entidades del gobierno, el uso de lenguaje ciudadano en todos los canales de comunicación entre las dos partes. Además de esto:

- Todas las entidades públicas utilizarán un lenguaje simple y comprensible en la comunicación con el ciudadano;
- Toda la información pública de interés ciudadano estará disponible por diversos medios (electrónico, impreso, audiovisual);
- Las entidades públicas generarán rutinas de diálogo con los ciudadanos, en las que darán información, explicaciones y justificación de las acciones que desarrollan y del uso que hacen de los recursos públicos;
- Se crearán nuevos canales de comunicación que permitan a los ciudadanos retroalimentar al Estado sobre su gestión (tanto electrónicos como físicos y presenciales) generando el efecto de una *urna de cristal* en el cual cada movimiento será visible y transparente.

Información pública: Para el manejo de información pública se creó, en el año 2003, la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración

⁵⁴³ La racionalización de trámites es la orientación a facilitar la acción del ciudadano frente al Estado y la eliminación de obstáculos administrativos a los empresarios e inversionistas, apuntando a mejorar la competitividad del país. De otra parte, se fortalecerá el registro público de los trámites del Estado colombiano mediante el rediseño y mantenimiento del Sistema Único de Información de Trámites SUIIT, y la creación de un modelo de intervención para el registro y actualización de los trámites en el mencionado Sistema a nivel regional..

Pública- COINFO⁵⁴⁴, que por su naturaleza no contó con las competencias necesarias para expedir políticas que respondieran a las necesidades en definición, provisión y seguimiento de información pública. Con el fin de corregir estas falencias, se implementará un esquema institucional para la expedición de políticas en información pública, la coordinación de los esfuerzos en esta materia y el seguimiento de políticas y evaluación de resultados, recogiendo las funciones asignadas a COINFO. El nuevo modelo contará con un Coordinador de Información de la Nación y de Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector. Así mismo tendrá comités técnicos, que permitan la interacción de los principales actores públicos y privados con funciones relacionadas en el manejo de información pública y con un comité estadístico de expertos que será creado por el DANE dentro del Sistema Estadístico Nacional SEN.

Se asignarán recursos para contar con modelos y procesos para la gestión de la información pública y las tecnologías de la información y comunicaciones para el sector público. Se atenderán los ejes estratégicos⁵⁴⁵ de calidad de la información pública, interoperabilidad y colaboración, privacidad y seguridad de la información, política de gestión electrónica de documentos de archivo, estándares y gestión del conocimiento, la creación del Sistema Estadístico Nacional y el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos.

Gobierno en Línea: La política de Gobierno en Línea pretende que el Estado preste mejores servicios eficientes y de calidad, con colaboración de los ciudadanos, las empresas y la administración pública, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esta política ha permitido posicionar a Colombia como líder en Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe.⁵⁴⁶ Teniendo en cuenta los importantes logros obtenidos y las diferencias de su implementación a nivel territorial, resulta relevante dar sostenibilidad a la estrategia y actualizar las metas para cada fase. Para ello, se apoyará de manera prioritaria a las entidades territoriales en el avance de la estrategia, procurando un avance homogéneo a nivel nacional. Se dará prioridad a las siguientes acciones:

- Fomentar la cultura del servicio por medios electrónicos, ampliando la oferta y mejorando la calidad de trámites y servicios que atiendan las necesidades del ciudadano;
- Garantizar aspectos como estandarización, seguridad, integración de los datos, colaboración entre entidades, protección de la información personal de los usuarios, así como optimizar los procedimientos y la infraestructura tecnológica que soporta la prestación de estos trámites y servicios;
- Fomentar mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad y nivel de satisfacción alcanzado por los usuarios de los trámites;
- Implementar la política de cero papel en las entidades públicas, a través del uso masivo de herramientas como firma digital y electrónica, notificación, autenticación y control por medios electrónicos, gestión de archivos digitales y evidencia digital;
- Estimular el desarrollo de servicios de Gobierno en línea por parte de terceros, basados en información pública y ampliar la oferta de canales aprovechando tecnologías con altos niveles de penetración como telefonía móvil y TDT; y
- Fomentar la participación ciudadana y la democracia en línea, para la construcción colectiva del Estado.

544 Decreto 3816 de 2003, modificado por el Decreto 3043 de 2008

545 Ver anexo.

546 Según el reporte mundial del Gobierno Electrónico de la Organización de Naciones Unidas (ONU), avanzando a nivel regional hasta el puesto No. 1 en participación electrónica, gobierno electrónico y servicios de Gobierno en Línea.

- Ofrecer a los ciudadanos sistemas unificados y en línea para quejas y denuncias ante los órganos de control y para la interacción y seguimiento al Congreso, las Asambleas Departamentales y el 30% de consejos municipales.
- Desarrollar las fases de información y transacción en línea en las 872 Notarias en el país, prestando servicios como Registro Civil por internet, buscando que a 2014 el 50% de las entidades (Alcaldías, registradurías auxiliares) que interactúan con notarias para el registro civil, lo hagan en línea.

b) Gestión pública efectiva

El Buen Gobierno se enmarca, entre otros, dentro de los principios de eficiencia administrativa y de gestión pública eficaz, buscando que las entidades presten un mejor servicio al ciudadano con mayor cobertura, vocación de servicio y con la búsqueda de la excelencia. Los procesos estructurales de la Administración Pública deben agregar valor a la gestión pública vista como un todo, que se pueda medir por resultados, promoviendo un accionar transparente y que rinda cuentas a la sociedad civil⁵⁴⁷. En este sentido el mejoramiento continuo de la Administración Pública como eje fundamental y estratégico para consolidar el Buen Gobierno, se basará en el fortalecimiento de herramientas de gestión de gran impacto que se consoliden en un sistema integrado permitiendo el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de la satisfacción de los intereses ciudadanos. Dichas herramientas deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional.

1. Eficiencia e innovación gubernamental

La innovación gubernamental es fundamental en el logro de un Estado más eficiente que haga el mejor uso de sus recursos asignándolos a tareas prioritarias y de alto impacto, con resultados sobresalientes. Un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de buen gobierno e instituciones fortalecidas, lo que conlleva a cambios estructurales de la organización y en la gestión de las entidades. La eficiencia y la eficacia implican, además, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo.

La agenda propuesta para el logro de la eficiencia a través de la innovación gubernamental comprende acciones tales como: (a) la eficiencia en el uso de los recursos públicos; (b) arreglos institucionales por temas estratégicos; (c) iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado; (d) políticas de eficiencia como anti-trámites internos y servicios compartidos; (e) gestión pública orientada a resultados, y (f) incentivos para la gestión pública. A continuación se detallan las estrategias para las acciones propuestas:

Eficiencia en el uso de los recursos públicos: El aumento en la eficiencia en el uso de los recursos públicos requiere de estrategias múltiples y diferenciadas en la consecución y asignación de recursos presupuestales en un marco equilibrado entre criterios técnicos y políticos.

Consecución de recursos: La eficiencia del Estado no solo se relaciona con su estructura organizacional sino también con la capacidad para la obtención de recursos y el manejo de estos de tal manera que se logren los objetivos propuestos de una forma eficiente y productiva. Dadas las necesidades de gasto por parte de la Nación, es necesario que el

⁵⁴⁷ Cohen, Steven

Gobierno optimice la obtención de recursos tributarios para lo cual no solo se requiere contar con un estatuto tributario sencillo y claro sino con una administración tributaria efectiva. En los últimos años la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN - ha puesto en marcha el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado – MUISCA -, el cual ha permitido mejorar las tareas de registro, seguimiento y fiscalización tributarias así como agilizar los trámites requeridos por parte del contribuyente. Lo anterior junto con los Planes Anuales Antievasión ha permitido reducir la tasa de evasión del Impuesto al Valor Agregado – IVA - de 36% (Cruz, 2009) en 2002 a 21% en 2009 (DIAN, 2010a) mientras que la tasa de evasión del impuesto de renta se redujo de 35% (DIAN, 2010b) a 27% (DIAN, 2010a) en el mismo periodo. Esto refleja lo importante que es contar con una administración tributaria eficaz y moderna y, por lo tanto, los recursos que se destinen a este fin se verán reflejados en ganancias significativas para el fisco nacional.⁵⁴⁸

La reducción de la evasión permite recuperar recursos para muchas acciones prioritarias dentro de las cuales está el sistema de seguridad social. Uno de los retos que tiene el Gobierno para el próximo cuatrienio es fortalecer este sistema de seguridad social, para lo cual no solo debe mejorar su diseño actual sino debe reducir los niveles de evasión que enfrenta y que han sido en gran parte causante de la crisis en que hoy se encuentra dicho sistema. La implementación de medidas que permitan mejorar los controles a la evasión al sistema general de seguridad social debe aprovechar las sinergias con los sistemas ya existentes como el MUISCA y la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte – PILA -, esto con el fin de incrementar los recaudos del sistema, lo cual permitiría aumentar la cobertura en salud y pensiones y, por ende, el bienestar de los colombianos.

No es gastar más ni menos, es gastar bien: La administración pública tiene el reto de hacer de la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, procesos eficientes en donde se produzca mejor bajo un marco de gasto responsable. Gastar bien, bajo los principios del Buen Gobierno, significa dar cumplimiento de manera sostenible, eficiente y efectiva a los objetivos para los cuales son destinados los recursos. Esto implica evaluar y asignar recursos de manera que la productividad y la eficiencia constituyan criterios principales y activos del análisis y la toma de decisiones⁵⁴⁹.

Por lo tanto, el uso de criterios técnicos de productividad y eficiencia para la asignación de recursos cobra relevancia en la coyuntura actual ante las necesidades de adoptar institucionalmente una “regla fiscal” -como un instrumento de política y estabilidad macroeconómica- y la existencia de un reducido espacio fiscal para atender obligaciones presupuestales prioritarias (salud, desplazados, pensiones, transporte y seguridad). Las líneas de acción que soportan esta estrategia se encuentran fundamentadas a continuación:

(i) El equilibrio técnico-político de las decisiones de gasto. La dinámica de asignación de los recursos públicos y sus resultados en el contexto colombiano dependen de manera crítica de la relación entre las reglas, los incentivos y las prácticas de los actores que participan en las etapas de los procesos presupuestales⁵⁵⁰, cuya conducción y coordinación está en cabeza del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. En términos generales, esta dinámica responde a un conjunto de procesos mediante los cuales los gobiernos asignan recursos públicos a entidades ejecutoras con el propósito de alcanzar los objetivos de política definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Un determinante primordial del éxito de los procesos de asignación de recursos, medido en términos de su sostenibilidad, eficiencia y eficacia, es el

⁵⁴⁸ La DIAN estima que cada punto de evasión vale \$400 mil millones anuales.

⁵⁴⁹ La productividad del gasto público revela la forma en que un programa o proyecto transforma insumos (financiados con recursos presupuestales) en productos. La eficiencia, por su parte, permite establecer qué tan bueno es ese programa o proyecto desempeñando su labor de transformación comparado con sí mismo o con otros programas o proyectos similares.

⁵⁵⁰ Ciclo de programación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación ex ante y ex post del gasto y la inversión.

equilibrio que pueda lograr la balanza de decisiones presupuestales entre los criterios técnicos de asignación, por un lado, y la inflexibilidad presupuestal⁵⁵¹ y las negociaciones de tipo político, por otro.

Los criterios técnicos de asignación se basan en análisis y evaluaciones del ciclo presupuestal, y buscan esencialmente que los recursos fluyan hacia aquellos programas y proyectos que sean capaces de generar mayor productividad y rentabilidad social. Lograr una adecuada asignación presupuestal, exige tener información detallada sobre la planeación, los procesos y la gestión de la cadena de valor de los programas, prácticas y proyectos que adelantan las entidades públicas. El reto del Gobierno se enfoca en fortalecer los mecanismos que permitan mejorar, ostensiblemente, los procesos de planeación, formulación y evaluación ex ante de estos programas, estrategias y proyectos, como la calidad, pertinencia, confiabilidad y consistencia de la información reportada⁵⁵². En otras palabras, encontrar mecanismos para reducir los problemas de información asimétrica en las decisiones de asignación del gasto.

(ii) Evaluación y asignación de recursos teniendo en cuenta criterios técnicos de productividad y eficiencia: Este Gobierno implementará un conjunto de estrategias encaminadas a darle una mayor visibilidad a los criterios técnicos de asignación del gasto. Una de las principales estrategias se relaciona con el desarrollo y puesta en marcha de propuestas metodológicas para la medición de la productividad y eficiencia del gasto público. El DNP buscará, por un lado, dotar al presupuesto de mejores y más detalladas clasificaciones contables (económica, funcional, regional), y por otro, diseñar una batería de indicadores que permitan medir la productividad y eficiencia de los programas que conforman el Presupuesto General de la Nación.

El conjunto de indicadores de productividad y eficiencia permitirá evaluar los programas y proyectos en diferentes momentos del ciclo presupuestal y proveerá instrumentos para equilibrar los criterios técnicos de asignación del gasto con otros criterios propios de la economía política del proceso presupuestal. Para esto es necesario desarrollar herramientas que permitan estandarizar y administrar la información reportada de programas y proyectos a lo largo del ciclo presupuestal, garantizando su funcionalidad para la evaluación de desempeño de entidades y la asignación de recursos. La generación, reporte y captura de información detallada y confiable será un elemento esencial en la construcción de los indicadores, los cuales deberán cumplir estrictos criterios de calidad, oportunidad, consistencia, replicabilidad, estandarización y armonización con los lineamientos que rigen el Sistema Estadístico Nacional.

Así, se buscará una actualización de la normatividad presupuestal que permita la estructuración de presupuestos modernos que reflejen las políticas públicas y que contribuyan a una gestión del presupuesto público eficiente, efectiva y transparente. El presupuesto debe ser una herramienta que permita el cumplimiento de las metas fiscales y contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Arreglos institucionales por temas estratégicos: La eficiencia del Estado implica innovar en la óptica bajo la cual se abordan prioridades estratégicas del Gobierno. En la medida en que estas prioridades se aborden de manera articulada entre las entidades que intervienen en ellas, se garantiza una mayor eficiencia, claridad de los roles, responsabilidades y objetivos y un mayor impacto. Estas entidades prioritarias tienen directa relación con la necesidad de proveer

⁵⁵¹ La inflexibilidad presupuestal se refiere a aquella fracción de recursos presupuestales que se encuentran preasignados por normas constitucionales o legales.

⁵⁵² Estos son los sistemas de evaluación de desempeño institucional y de administración, seguimiento y evaluación de las etapas del ciclo presupuestal: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF2), el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) y el Sistema de Programación y Gestión de Gobierno (SISMEG).

adecuadamente los bienes públicos requeridos por la ciudadanía, buscando mayor competitividad.

De esta forma se emprenderán intervenciones a las instituciones públicas orientadas a integrar redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad en un marco de austeridad para la prosperidad. Para ello, el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa diseñarán redes institucionales en materias claves para la sociedad. Esta redefinición se complementará con la formulación de los elementos de estructura orgánica del conjunto de las instituciones que conforman la red institucional, precisando con claridad su acción dentro del esquema de intervención del Estado a nivel de las funciones primordiales: planeación, promoción, regulación, ejecución, evaluación y control.

Lo anterior responde a que cada vez es más frecuente que la ejecución de políticas y programas requiera de la coordinación de múltiples entidades públicas ubicadas en sectores, órdenes de gobierno y ramas del Estado diferentes. Por lo tanto, es necesaria una revisión y modernización de las figuras legales para formalizar la coordinación en las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, en particular las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales, pues no han constituido en sí mismas garantía para la coordinación interinstitucional efectiva. Problemas como la ausencia de competencia legal para formular política y orientar la ejecución de diferentes entidades, la imposibilidad de contar con presupuesto propio y la débil capacidad de convocatoria son problemas comunes de esas instancias.

Para tener mayor conocimiento sobre los elementos organizacionales que facilitan y aumentan la probabilidad del éxito de la coordinación, se desarrollará una línea de estudios en esta materia y se dará una mayor relevancia e impulso a esquemas institucionales en el que se establece un responsable específico para el cumplimiento del objetivo de Gobierno, como en el caso de las Altas Consejerías Presidenciales.

Iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado:

Las organizaciones públicas presentan una serie de problemas comunes: la sobrecarga de funciones administrativas y operativas en entidades encargadas de formular la política; la baja capacidad orientadora de las entidades cabezas de sector administrativo sobre la red institucional sectorial adscrita o vinculada; la debilidad en los esquemas de regulación y control (inspección, vigilancia y control); la sobrecarga de funciones en un único ejecutor; la existencia de mecanismos de presencia regional en los cuales el conflicto entre eficiencia y participación no se ha solucionado; la debilidad en los recursos humanos, financieros, administrativos o de información en las organizaciones.

En ese sentido, la innovación gubernamental demanda una nueva forma de organización de las entidades del Estado que permita el logro de las prioridades estratégicas de una forma eficiente, lo que supone un trabajo decidido por rediseñar ciertas instituciones con criterios modernos de gestión, liquidar instituciones con problemas estructurales y crear algunas nuevas instituciones que permitan alcanzar los retos planteados.

La reforma de la administración pública será permanente, buscando el continuo mejoramiento y modernización, y se hará con criterios de gestión que permitan una asignación óptima de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, en función de la misión de cada entidad. Se trabajará en lograr que las entidades públicas ofrezcan eficientemente el mayor y mejor servicio al ciudadano, con estructuras innovadoras y criterios de calidad. Se propenderá

por una administración pública que demuestre en cada contacto con un colombiano, su vocación de servicio y la búsqueda de la excelencia, la eficacia y la eficiencia.

La reforma será enfocada en la organización de los sectores en las entidades prioritarias que se determinen para el cuatrienio. Se hará teniendo como eje el papel que las entidades deben cumplir en el Estado, entre las cuales se incluye su institucionalización, del tipo de relación entre éste y la sociedad civil y del examen de los procesos estructurales de la administración pública y de la gestión del empleo público, en función del interés colectivo y de las alternativas tecnológicas disponibles. La reforma, además, permitirá sistematizar casos exitosos y generar lecciones aprendidas para otras entidades públicas.

El éxito del eje de una institucionalidad para la prosperidad democrática comprende, desde el punto de vista territorial, el mejoramiento y modernización de las instituciones departamentales, distritales y municipales, que apunten a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo, respetando la autonomía constitucional y legal que a éstas aplica. Para ello se diseñará el *“Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”*, cuyas características se describen en el capítulo *“Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio”* de este Plan.

Políticas de eficiencia: Se emprenderán esfuerzos para racionalizar y simplificar procesos, procedimientos, trámites y servicios. Estos esfuerzos utilizarán tecnologías de información y comunicaciones para iniciativas como la reducción de trámites internos y la gestión documental. Así mismo, a través de iniciativas de servicios compartidos entre entidades, se logran economías de escala y sinergias en aspectos como la tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros. Las iniciativas se implementarán con proyectos piloto en ciertas entidades que luego podrán ser replicados por las demás entidades del Estado. Lo que se busca es generar ejemplos de buenas prácticas de eficiencia gubernamental, con resultados concretos y medibles. De otra parte, las instituciones públicas tendrán en cuenta principios innovadores de mejoramiento continuo en la prestación del servicio, estandarizando y mejorando los procesos como una medida para optimizar recursos e integrar tecnologías, procesos y personas.

Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR): El objetivo final de la GPOR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno (Clad-BID, 2007). Los objetivos específicos de la GPOR son: (i) ofrecer a los responsables de la administración pública información para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el resultado esperado de la acción del Gobierno; (ii) contribuir a mejorar la capacidad de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas tanto a los organismos de control, al Congreso, al Gobierno y a la ciudadanía⁵⁵³; y (iii) contribuir a la adecuada articulación de las diferentes fases del ciclo de política pública.

Para lograr lo anterior, desde 2009 se ha venido trabajando en el realineamiento estratégico del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia– basado en la articulación y redefinición de nuevos enfoques e instrumentos de sus componentes. A continuación, se enumeran los principales propósitos específicos para cumplir con el objetivo de la GPOR, que buscan continuar fortaleciendo las capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de políticas y programas, así como la cultura de la evaluación en la Administración Pública.

⁵⁵³ El tema de rendición de cuentas se desarrolla en otra sección de este documento.

En materia de seguimiento a políticas públicas:

- Se consolidarán rutinas e indicadores pertinentes para el seguimiento al PND, orientados al fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones de política, generando alertas tempranas para facilitar el logro de las metas trazadas;
- Se pondrá en marcha el desarrollo tecnológico SISMEG (antiguo SIGOB) que, con criterio sistémico, permitirá articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información de los demás sistemas institucionales existentes. En este sentido, también es importante fortalecer el seguimiento del PND a través de la interoperabilidad con SUIFP, SISCONPES y SIIF como parte central de su reforma, en aras de lograr calidad y disponibilidad de la información base para seguimiento;
- Se llevarán a cabo los análisis del seguimiento a los principales programas y políticas del PND teniendo en cuenta tanto los bienes y servicios ofrecidos por el Gobierno (oferta) como también la percepción ciudadana sobre los efectos e impactos de dichos bienes y servicios (demanda);
- Se tendrá en cuenta la información disponible sobre las metas no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo; es decir, se avanzará hacia un seguimiento articulado a la visión del PND vigente, las líneas de base establecidas en cada tema objeto de análisis y la Visión Colombia II Centenario: 2019.

En materia de evaluaciones:

- Las evaluaciones se concebirán desde la formulación misma de la política pública, diversificando la agenda de evaluaciones al incluir sectores que tradicionalmente nunca habían participado;
- Se continuará en la identificación de evaluaciones que otras entidades del Gobierno adelantan, a fin de garantizar estándares internacionales y la articulación del proceso con dimensiones de análisis más amplias que el programa evaluado;
- Se consolidará la estrategia denominada Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval), con el cual se pretende: reducir las dificultades existentes frente a la asignación de recursos para este proceso; fortalecer metodológica y procedimentalmente las evaluaciones mediante la unificación de criterios conceptuales y operativos; reducir asimetrías de información en el mercado de las evaluaciones; y por último, definir y llevar a buen término una agenda de evaluaciones representativa de las necesidades intersectoriales a través de la promoción de dos líneas de acción: el concepto de evaluaciones efectivas y el radar de evaluaciones.
- Se consolidará además, la promoción de evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales. Así mismo, a través de la cooperación horizontal, se continuará dando un mejor uso de los recursos y al conocimiento acumulado en prácticas de Seguimiento y Evaluación, al compartir y aprender de las experiencias locales de gerencia pública.

Incentivos a la gestión pública:

Se implementará un sistema para la clasificación y evaluación de las entidades en términos de las dimensiones de capacidad organizacional que, según la experiencia internacional⁵⁵⁴, son

⁵⁵⁴ Algunos ejemplos de programas relacionados con evaluación de capacidad organizacional son: Management Accountability Framework en Canadá, Government Performance Framework en Corea del Sur, Common Assessment Framework en la Unión Europea, Capability Reviews Program en Reino Unido y Federal Performance Program en Estados Unidos.

críticas para su eficiencia y eficacia: el desarrollo de sistemas de gestión (financiero, de recursos humanos, de información y de activos físicos), el grado de integración de dichos sistemas, el liderazgo estratégico de los gerentes y el enfoque hacia los resultados, entre otros. Estos esfuerzos de medición y clasificación de las entidades, deben complementarse con el desarrollo de mecanismos de certificación a los servidores públicos que logren avances importantes en términos del aumento de la capacidad organizacional de sus entidades.

Este aspecto se relaciona con el diseño de un esquema de incentivos que estimule a las entidades a aumentar su capacidad organizacional. El sector público carece de mecanismos que le den visibilidad a los esfuerzos de los servidores de las entidades del Estado encaminados a mejorar dicha capacidad. De tal forma, se incentivará la divulgación y apropiación de las mejores prácticas en gestión dentro de la administración pública, con el fortalecimiento del Premio Nacional de Alta Gerencia.

También se diseñará una estrategia de capacitación que atienda a las necesidades particulares de las entidades del Gobierno en materia de capacidad organizacional. La misma podría apoyarse en capacitaciones in situ, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.

2. Programas estratégicos para el Buen Gobierno

Los programas estratégicos para el Buen Gobierno, conocidos como reformas transversales, buscan mejorar el funcionamiento del conjunto de la Administración Pública en áreas estratégicas y de alto impacto. Se considerarán los programas más urgentes y de gran valor público que buscan superar los problemas estructurales de la administración. Entre ellos están: (a) gestión contractual pública; (b) gestión de activos; (c) gestión jurídica del Estado, (d) sistemas de información y (e) supervisión y control.

Gestión contractual pública

La aprobación de la Ley 1150 de 2007 fue un logro en el ámbito normativo que introdujo nuevas herramientas como los Acuerdos Marco de Precios y las subastas inversas para la compra de bienes y servicios por parte de las entidades públicas; esto, sumado a la mejor alineación que la Ley introdujo entre el objeto a contratar y la modalidad contractual permitida, generó mayor transparencia y eficiencia en la contratación pública. En el ámbito de sistemas de información en contratación, el desarrollo y profundización del Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP-, que ha significado un avance en materia de publicidad en la contratación estatal.

El componente institucional, sin embargo, no ha tenido el mismo desarrollo y la ausencia de una instancia rectora se configura como el principal obstáculo para una mejor gestión contractual, tema que en los países a la vanguardia en materia fiscal tiene un lugar privilegiado por el efecto que las actuaciones de las entidades en esa materia, tienen en términos de eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto del Estado. La necesidad de reforzar el aspecto institucional se justifica no sólo por las funciones específicas que cumpliría dicha instancia para la solución de muchas de las deficiencias específicas de la gestión contractual, sino también para la articulación de la política presupuestal y contractual y la generación de mayor capacidad en las entidades para su desarrollo.

Las funciones de la institucionalidad estarán relacionadas con el diseño de políticas y estrategias de contratación, la proposición de la agenda normativa de la Administración en materia de contratación, la definición de los estándares de los procesos de contratación,

información consolidada sobre precios, proveedores y estructuras de los mercados en los que adelanta sus adquisiciones; criterios teóricos y prácticos definidos que permitan la aplicación de esquemas de selección de proveedores y formas contractuales alineadas con las características de las diferentes transacciones; el desarrollo de mecanismos que faciliten la cooperación y concurrencia de distintas entidades en compras comunes y la representación del Gobierno en las distintas instancias internacionales relacionadas con la toma de decisiones, incluidos los acuerdos de integración económica.

Gestión de activos

En materia de gestión de activos, aunque se han obtenido grandes logros como el desarrollo del Sistema de Gestión de Activos – SIGA (el cual ha avanzado en materia de actualización del inventario de bienes inmuebles), la consolidación de lineamientos para la depuración de bienes no requeridos y el desarrollo del marco normativo, entre otros, es necesario consolidar e integrar la política actual, de forma que se superen las limitaciones de la institucionalidad existente, se cuente con planes estratégicos de movilización de activos, se complementen los lineamientos en materia de bienes y cartera y se genere valor en el sentido de lograr mayores recursos percibidos y ahorrados por el Estado en las transacciones de activos.

Para lo anterior, dentro de las labores a emprender en el próximo cuatrienio se cuentan la consolidación de una gestión integral de activos (que abarque además de inmuebles, participaciones accionarias, muebles y, en general, derechos u obligaciones a favor del fisco), la expansión de las herramientas de información de gestión y un desarrollo de la normatividad aplicable que facilite, tanto las actividades de los Colectores de Activos (CISA y SAE), así como el nivel de articulación con otras políticas relacionadas con el acceso a tierras para familias en condiciones de vulnerabilidad. Dada la naturaleza de estos cometidos, el principal vehículo para el aseguramiento de la integralidad y coordinación de los esfuerzos es el establecimiento de una instancia que centralice la toma de decisiones de política en la materia.

Gestión jurídica pública

El modelo de gestión presenta dificultades complejas que parten de la ausencia de un sistema de información completo y funcional, cuestión que impide la caracterización integral de todos los elementos que componen dicho modelo. En este sentido, en la actualidad no es posible determinar con certeza ni la cuantía ni el número de procesos en los que es parte la Nación y mucho menos establecer las causas de mayor litigiosidad o los mejores ámbitos para estructurar estrategias de conciliación uniformes. Dado lo anterior, como punto de partida, es necesario diseñar una estrategia eficiente de recolección de información que permita conocer el estado actual de los procesos en contra de la Nación⁵⁵⁵.

De manera general, la estrategia de gestión jurídica debe considerar un plan de acción para los procesos en curso y una política para la prevención del daño antijurídico. Sobre lo primero, se propone el levantamiento de mapas de riesgo que identifiquen posibles debilidades en la defensa, ámbitos de conciliación necesaria, tipo de procesos y entidades en las que se concentran las mayores cuantías y, en general, la identificación de los riesgos principales a los

⁵⁵⁵ De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio del Interior y de Justicia que consolida los reportes en base Excel de 154 entidades de la Administración Nacional con corte Diciembre de 2009, en la actualidad se cuenta con un total aproximado de 130 mil procesos activos en contra de la Nación por una cuantía cercana a los 1.724 billones. Esta cuantía se concentra en dos procesos: “INCORA-INCORDER por conflicto de tierras en el departamento de Antioquia” por valor de 594 billones y “Ministerio de la Protección Social por afectación de la UPC por reglas de Telemedicina en Plan Nacional de Desarrollo” por valor de 1002 billones. Es decir, de los 1.724 billones, 1596 billones se encuentran en pretensiones de dos procesos. En general, se encuentra que la información suministrada tiene las siguientes deficiencias:

- Registros múltiples de una demanda dado que el número único de proceso puede cambiar por instancia.
- Base de datos incompleta y no confiable pues la forma en que se digita la información y se estima el valor de las pretensiones no es uniforme.

que se enfrenta el Estado en la gestión de sus intereses jurídicos. En cuanto a la prevención del daño antijurídico, además de los elementos de decisión que en esta materia podrían aportar los mapas de riesgo, es necesaria una política de Estado que vincule a la Rama Judicial para generar políticas de prevención conjuntas y para evitar los incentivos perversos que generan decisiones aisladas, identificar aspectos concretos de la actividad estatal en los que las fallas que dan lugar a la acción litigiosa puedan ser solucionadas a través de la capacitación y aquellas en los que sea necesario realizar modificaciones normativas.

En ese sentido, para el periodo se busca combinar una estrategia de corto plazo enfocada en la recolección de información, la elaboración de mapas de riesgo, la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, con otra de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a la redefinición de la institucionalidad en la materia, la reingeniería del ciclo de gestión y la consolidación de un sistema de información. El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.

Sistemas de Información

Como se mencionó en el aparte sobre información pública, se impulsará la creación del Coordinador de Información de la Nación, en conjunto con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y se implementarán los Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector.

Adicionalmente, se formulará el Plan Nacional Estratégico para las adquisiciones de bienes y servicios en TIC, se generarán modelos de costos en administración de infraestructura tecnológica (hardware, software y comunicaciones) y se impulsarán planes de capacitación para los funcionarios encargados de la planeación y adquisiciones en esta materia. Se crearán bodegas de lecciones aprendidas en desarrollos de sistemas de información para el sector público y en adquisiciones de bienes y servicios TIC, y se brindarán capacitaciones virtuales y mesas de ayuda.

Servicio al ciudadano:

Con el objeto de mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios que provee la Administración Pública al ciudadano desde el Gobierno Nacional se ha venido trabajando la adopción de un Modelo de Gestión de Servicio en cuatro ejes de intervención: i) mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública; ii) cualificar los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano; iii) fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la administración pública nacional; y iv) contribuir a la coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.

Ahora bien, a pesar de los avances y mejoras en la prestación del servicio de algunas entidades, aun existe un rezago generalizado en materia de oportunidad y calidad, razón por la cual el Gobierno Nacional, junto al cumplimiento de los propósitos de la política nacional de servicio formulada en el Conpes 3649 de 2010, dará prioridad a las siguientes acciones para el cuatrienio por considerarlas como condiciones de posibilidad para el desarrollo de la política de servicio:

- Consolidar la articulación interinstitucional a través de la activación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano;
- Afianzar la Cultura de Servicio al Ciudadano en servidores públicos;

- Fortalecer los canales de atención al ciudadano mediante la adopción de los estándares y protocolos de atención diseñados por el Gobierno Nacional;
- Involucrar al Ciudadano en el Modelo de Servicio

Supervisión y control

El esquema institucional actual de supervisión y control requiere de una profunda reestructuración enfocada en la racionalización y simplificación del sistema, maximizando el aprovechamiento de las facilidades comunes de las instituciones. Actualmente se presentan algunas deficiencias en el diseño institucional: por un lado, las labores de las entidades de vigilancia y control se han extendido a funciones administrativas que no tienen el carácter de supervisión y sus funciones no siempre responden a la existencia de un riesgo o interés público que se deba proteger; además existen diferencias en capacidades para atender y entender problemas similares, lo que genera que los mismos riesgos sean vigilados con estándares de supervisión disímiles. Por otro lado, su accionar no es articulado y la presencia regional es baja. Esto redundará en altos costos de transacción para los empresarios y altos costos presupuestarios para el Estado.

Este panorama hace necesario rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control. Alcanzar este objetivo requiere de esfuerzos en la creación de infraestructuras comunes entre las superintendencias, el aprovechamiento de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), así como el rediseño y reasignación de las funciones de supervisión para que se ejerzan de acuerdo y en estricta proporcionalidad con el origen del riesgo, armonizando la supervisión sobre la actividad realizada por las empresas (objetiva), con la supervisión de las empresas (subjetiva). Además se debe procurar que cada entidad tenga claridad de objetivos de tal forma que no se asignen propósitos que puedan reñir entre sí o que no correspondan a la razón misma que justifica la existencia de la entidad de supervisión.

c) Estrategias para la lucha contra la corrupción

Alcanzar los fines esenciales del Estado depende en gran medida del éxito de las políticas para prevenir la corrupción, pues solamente cuando los dineros públicos cumplan íntegramente con su función, sin desviarse hacia intereses ilegales, se alcanzarán los niveles de respeto a los derechos y cumplimiento de los deberes que exige el Estado Social de Derecho.

La prevención y el control de la corrupción se encuentran contemplados dentro de los principios rectores del buen gobierno y la eficiencia administrativa y se asocian a la transparencia, al correcto funcionamiento de la administración pública, y a la efectividad en el uso y asignación de los recursos. Las acciones para la prevención y lucha contra la corrupción pero sobre todo, la efectividad de las mismas, inciden en la percepción de la ciudadanía de la legitimidad de las políticas públicas, las instituciones, sus autoridades y el propio sistema político. La prevención eficaz impacta en la respuesta de la comunidad frente a los programas y actividades del Gobierno, a la vez que crea y genera un control ciudadano de un gobierno que propende y trabaja por la búsqueda del bienestar general, y la adecuada utilización y aplicación de los recursos públicos.

En esta materia las acciones del Estado deben encausarse prioritariamente hacia: (a) el fortalecimiento de estrategias y mecanismos que prevengan actos de corrupción. Esto incluye la generación de una cultura de transparencia y ética con resultados en la prevención de actos de corrupción, realizables a través de las políticas públicas de pedagogía y de desempeño de la función pública con alto sentido ético. Las estrategias pedagógicas deben reforzar el control social y la idea general de un Estado no permisivo con los corruptos, que no acepta, tolera ni

protege la generación de beneficios indebidos; (b) mejorar la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción y la adopción de instrumentos que obstaculicen, disminuyan o eliminen las causas y manifestaciones de la misma.

Tales acciones deben estar dirigidas no solamente a las entidades estatales y a los servidores públicos, sino al sector privado, los empresarios y la sociedad civil, a la vez que a reforzar el control social y político.

En este contexto, las estrategias para la lucha contra la corrupción con objetivos preventivos y persuasivos, son:

- Política integral contra la corrupción: formular e implementar una política pública integral que involucre al sector privado, la sociedad civil y contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de la política. Esto, implica profundizar de manera significativa en el conocimiento del fenómeno de la corrupción; generar las líneas de base de su medición; establecer en forma explícita las conductas que generan beneficios indebidos en detrimento de la comunidad, identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan focos o actos de corrupción; e introducir correctivos y acciones que impidan la realización de actos corruptos. El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o el ente encargado de coordinar la política anticorrupción, pondrá en marcha, con el apoyo y coordinación de los órganos de control, y con participación de la sociedad civil, un sistema de información sobre la corrupción, que servirá de base para la elaboración del informe anual sobre avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia.
- Coordinación: generar condiciones para la coordinación interinstitucional y entre los órdenes nacional y territorial a través de la consolidación de la Comisión Nacional de Moralización, la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y mecanismos interórganos que involucren a la Rama Ejecutiva, los órganos de control y la Rama Judicial.
- Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales: este fortalecimiento permitirá instalar capacidad en las entidades territoriales para contar con mecanismos para el control efectivo de la corrupción, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Esto hará parte del *“Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”*, cuyas características se describen en el capítulo *“Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio”* de este Plan.
- Acuerdos de integridad: se adelantará una campaña de firma de acuerdos de integridad en las entidades públicas del nivel nacional y posteriormente se buscará su adopción en el nivel territorial. Se buscará que la adherencia a estos acuerdos por parte de los servidores plasme su compromiso de trabajar con honestidad y rectitud y con la mayor eficiencia del ejercicio de la función pública. El Gobierno trabajará en estos acuerdos para que sean la guía a partir de la cual los servidores lleguen por sí mismos a consensos sobre las actitudes, conductas y omisiones inadmisibles desde la óptica no sólo legal sino ética en el ejercicio de la función pública.
- Instrumentos de control y punitivos: expedir normas penales, disciplinarias y fiscales ágiles que faciliten la investigación de los casos de corrupción.
- Medidas dirigidas al sector privado: regular la gestión transparente de los intereses privados mediante la regulación de la *“puerta giratoria”* y la reglamentación del *lobby* o cabildeo; así como la discusión con el sector privado de medidas especiales como la

expedición de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de la actividad comercial.

- Rendición de cuentas y transparencia: el Estado hace públicos los detalles de su gestión, pone la información que genera a disposición del público, rinde cuentas y da explicaciones sobre sus objetivos, las acciones que emprende para cumplirlos y los diferentes recursos que utiliza para lograrlo.
- Responsabilidad en el uso de los recursos: el Estado, a través de sus agentes, usa responsablemente los recursos que provienen del erario asignándolos con criterios de prioridad del gasto público. Esto implica usarlos de manera eficiente, y también evitar desviaciones y usos indebidos, inclusive para beneficio privado. Se fortalecerá los sistemas de gestión MECI y de calidad, al interior de las entidades del orden nacional y territorial.
- Fortalecimiento y modernización de los órganos de control: en cuanto a los órganos de control, sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales para que los servidores públicos apropien la transparencia en su actuar, y que sean responsables en caso de fallar a sus deberes. (a) Procuraduría General de la Nación: se hará énfasis en el fortalecimiento y focalización de la función preventiva para disminuir el potencial de faltas disciplinarias, mejorar y hacer más transparente la gestión pública. (b) Contraloría General de la República: el fortalecimiento se centrará en la promoción al desarrollo de enfoques, metodologías y herramientas técnicas y jurídicas que, con garantía del debido proceso, agilicen y hagan más efectivas la determinación de las responsabilidades fiscales y la recuperación de los recursos públicos. Igualmente, se dará impulso al desarrollo de sistemas de información para en el control fiscal y la divulgación de información que permita determinar el impacto y los resultados de la gestión pública. (c) Auditoría General de la República: ampliación de coberturas de las 63 contralorías del país; actualización de las estrategias de lucha contra la corrupción, con énfasis en la reparación del daño patrimonial; simplificación de los sistemas de información para la rendición de cuentas en línea; atención calificada al ciudadano y fortalecimiento del sistema sancionatorio. (d) Para armonizar el control fiscal bajo criterios de coordinación, concurrencia y complementariedad, debe fortalecerse el Sistema Nacional de Control Fiscal, que incluya los controles externo e interno, que a su vez integre el control fiscal posterior y la labor preventiva.
- También se diseñarán e impulsarán estrategias conjuntas con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación para garantizar la recta administración de justicia y evitar la cooptación en la misma.

d) Vocación por el servicio público

El principio de la vocación por el servicio público hace referencia a una concepción del empleo y del talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía. El reto de construir un buen gobierno, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Cada uno de los servidores enfrenta día a día la toma de decisiones que afecta o impactan el bienestar de la sociedad; por tal razón debe fortalecerse la formación y capacitación de

servidores públicos con principios y valores éticos y el desarrollo de las competencias laborales necesarias para su desempeño cotidiano. Se requiere entonces de una política de gestión y desarrollo del talento humano Estatal orientada a dotar a la Administración Pública de servidores íntegros, competentes, abiertos al cambio, con una remuneración adecuada y de acuerdo con el marco fiscal. Estos servidores estarán más comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, mediante la definición de parámetros que garanticen su ingreso, permanencia y ascenso fundamentados en el mérito, la capacitación, el desarrollo de competencias y la ética.

Entre las actividades claves para viabilizar este sistema integrado de gestión está la planeación estratégica del talento humano, que articula las siguientes acciones:

- Desarrollar conductas éticas deseables para el buen servicio público, a través de la interiorización de valores que se conviertan en factor de cambio social, como parte fundamental del Plan Nacional de Formación y Capacitación.
- Potenciar el talento humano orientado a la cultura del servicio y a la generación de confianza ciudadana a través de la identificación y el desarrollo de sus competencias laborales dentro del marco de un Sistema Nacional de Gestión por Competencias Laborales, que propenda por el desarrollo del capital humano y la profesionalización del mismo, a fin de optimizar la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- Revisar el Sistema de Evaluación del Desempeño que permita contar con un instrumento técnico que identifique las fortalezas y necesidades en capacitación de los servidores, para tomar las medidas respectivas en aras de mejorar las competencias laborales para una adecuada prestación del servicio.
- Fortalecer la gerencia pública implementando procedimientos que permitan comprobar las competencias y calidades de quienes van a desempeñar estos cargos, a través de procesos de selección transparentes y objetivos en los cuales se evaluará y establecerá el cumplimiento de los requisitos y las condiciones exigidas para su vinculación. Lo anterior, con el fin de garantizar el ingreso de los profesionales más calificados a la Administración Pública en beneficio de la prestación de los servicios públicos y de los ciudadanos.
- Se diseñará una estrategia de capacitación para el desarrollo de las competencias laborales requeridas de conformidad con las políticas señaladas en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos. La misma podría apoyarse en capacitaciones in situ, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.
- Se avanzará en el fortalecimiento de los mecanismos de información sobre la gestión del servidor público, mediante la ejecución de las fases de despliegue del Sistema de Información para la Gestión del Empleo Público SIGEP, el cual de manera progresiva incorporará las instituciones públicas y sus servidores.
- Se modificará el esquema del control interno así como el rol y las funciones de los actuales Jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, como estrategia para incidir en la eficiencia de la gestión pública.

Anexo: Ejes estratégicos en Información Pública

EJE	RETO
Calidad de la Información Pública	Definir y establecer parámetros de calidad para procesos de generación, gestión, difusión y uso de datos, que brinden información pública consistente, para la construcción y seguimiento de políticas públicas y la toma de decisiones.
Interoperabilidad y colaboración	Implementar un marco de interoperabilidad e intercambio de información entre los sistemas de información pública y que permita una oportuna interacción entre las Entidades.
Privacidad y Seguridad de la Información	Diseñar, implementar y hacer seguimiento a las políticas de seguridad de la información y de derecho a la privacidad respecto a la información sujeta a reserva legal y constitucional.
Gestión de archivos Electrónicos	Apoyar la consolidación del Sistema Nacional de Archivos liderado por el Archivo General de la Nación, en especial, lo referente a la gestión de archivos digitales y evidencia digital.
Gestión del Conocimiento	Generar una cultura de ventajas competitivas y sostenibles en la gestión de la información pública.
Infraestructura Tecnológica	Definir lineamientos para la adquisición e implementación de infraestructura tecnológica teniendo en cuenta las nuevas tendencias al respecto.
Sistema Nacional Estadístico- SEN	Se creará el SEN atendiendo los principios de reserva estadística, racionalidad y eficiencia, buscando el aseguramiento de la calidad de la información estadística y la periodización de los censos, y el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos. Se conformará el Sistema de Estadísticas Oficiales integrado por las estadísticas, registros o partes de registros administrativos que tienen un carácter estadístico, que forman parte del capital estadístico nacional, y que gozan de la propiedad de ser certificadas por el organismo rector para generar información de interés público.

3. Participación ciudadana y capital social

a) Antecedentes conceptuales y normativos

El Constituyente del 91 definió para nuestro país un modelo de democracia en el que la participación es un principio rector y un derecho fundamental⁵⁵⁶. Posteriormente ha tenido lugar un extenso desarrollo normativo y una variedad de experiencias (tanto públicas como

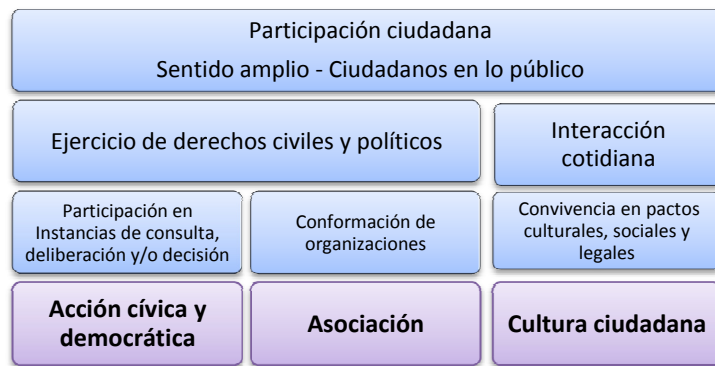
⁵⁵⁶ Los artículos 1 y 2 de la Constitución rezan: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, y que “Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”

privadas) que han impulsado la participación ciudadana en distintas regiones de la geografía nacional.

La participación debe entenderse como un concepto que incluye el conjunto de posibilidades de interacción de los ciudadanos en el ámbito público. Así, la participación ciudadana está estrechamente ligada al ejercicio de una ciudadanía activa, en virtud de la cual los individuos se involucran en asuntos que son relevantes para sus comunidades.⁵⁵⁷ Por eso, la participación y el Buen Gobierno se complementan en el propósito de promover la interacción entre los ciudadanos y el Estado para la definición de los horizontes de futuro, el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control social de las políticas públicas en los niveles nacional y territorial. Todos ellos elementos necesarios para el fortalecimiento de un régimen democrático de tipo participativo.

La participación ciudadana se materializa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la participación en instancias de consulta, deliberación y/o decisión sobre asuntos públicos y en la libre conformación de organizaciones sociales, así como en la interacción cotidiana de las personas.

Figura VI-10. Dimensiones de la Participación Ciudadana



El concepto de participación ciudadana que suscribe este Plan incluye tres dimensiones complementarias: 1) acción cívica y democrática, 2) asociación y 3) cultura ciudadana. La acción cívica y democrática reivindica el valor que tiene el aprovechamiento de las oportunidades de participación creadas en el entorno institucional y social. La dimensión de asociación subraya la importancia de conformar organizaciones que tramiten los intereses ciudadanos, y la dimensión de la cultura ciudadana tiene su énfasis en la necesidad de generar acuerdos legales, éticos y culturales que faciliten una convivencia constructiva y pacífica. A continuación se ejemplifican las principales manifestaciones de estas dimensiones y se exponen algunos ejemplos concretos de su aplicación.

⁵⁵⁷ La Corte Constitucional, en la sentencia C-180 de 1994, cuando realizó el control previo de la Ley 134 de 1994, propuso una definición que complementa esta noción amplia de la participación. Allí se señala: "La participación es un modelo de comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (...) implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (...) esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de los familiar, económico y social".

Tabla VI.2. Manifestaciones y ejemplos de las dimensiones de la participación ciudadana

	Manifestación	Ejemplos
Acción Cívica y Democrática	Elección de representantes	Votaciones para cargos de elección pública
	Participación en mecanismos de democracia directa	Referendos Plebiscitos Derechos de petición Revocatorias Acciones populares
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva reglamentadas de tipo nacional o local, sectorial o intersectorial	Consejo Nacional de Planeación Consejos Territoriales de Planeación Consejo Municipal de Desarrollo Rural Consejo Municipal de Atención Integral para la Población Desplazada Foros Educativos Municipales Instancias del Gobierno Escolar Consejos Comunitarios de comunidades negras Mecanismos e instancias de Consulta Previa
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva no reglamentadas	Núcleos de pobladores Constituyentes Municipales Sistemas regionales de Planeación de Naturaleza Ciudadana Asambleas permanentes de la Sociedad Civil
Asociación	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales enfocadas en la generación del bienestar general, la autogestión del desarrollo y el control de la gestión pública en una unidad territorial.	Organismos de Acción Comunal (Juntas, Asociaciones, Federaciones, Confederación) Asociaciones barriales o veredales Corporaciones que lideran los Programas Regionales de Desarrollo y Paz Veedurías ciudadanas y organizaciones que fomentan el control social
	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales de tipo temático	Organizaciones por la defensa de los Derechos Humanos Organizaciones juveniles Organizaciones culturales Organizaciones de carácter deportivo y/o cultural Organizaciones de ciudadanos que fomentan el buen gobierno y la transparencia Organizaciones que promueven la sostenibilidad ambiental
	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales que agrupan intereses de conjuntos de organizaciones o sectores	Sindicatos Federaciones Confederaciones Gremios Redes
	Conformación y/o adscripción a partidos o movimientos políticos	Partidos políticos Movimientos políticos - Grupos Significativos de ciudadanos
	Conformación y/o adscripción a organizaciones sociales con vocación productiva y/o de generación de beneficios económicos.	Empresas del Sector de la Economía Solidaria Asociaciones de productores Iniciativas productivas de las Organizaciones de Base
Cultura ciudadana	Cultura de la legalidad	Cumplimiento ciudadano de las normas y acuerdos para la convivencia
	Cooperación con las autoridades y prevención del riesgo	Uso de los canales institucionales de denuncia Mecanismos alternativos de solución de conflictos
	Actitudes proclives al bien común y la tolerancia	Comportamiento cívico, solidario y de ayuda mutua

Esta noción amplia de participación ciudadana se enlaza con el concepto de capital social, entendido como el conjunto de bienes colectivos de tipo relacional que se construye en las sociedades. Las tres dimensiones señaladas arriba permiten orientar esfuerzos para generar y

acumular capital social. En este sentido, este Plan asume que si nuestra sociedad fomenta adecuadamente la acción cívica y democrática, la asociación y la cultura ciudadana, logrará favorecer la confianza interpersonal y en las instituciones, la cohesión, la solidaridad y la cooperación, todas ellas variables constitutivas del capital social. El aumento del capital social reduce costos de transacción, genera ambientes proclives para los intercambios, favorece el trámite no violento de los conflictos, aumenta los niveles de legitimidad y de control ciudadano y favorece la creación de condiciones para la ampliación de opciones de elección. Es por ello que la generación y acumulación de capital social se considera un requisito clave para el desarrollo.

Figura VI-11. Aproximación conceptual a la relación entre Participación Ciudadana, Capital Social y Desarrollo



Colombia cuenta con diversas herramientas normativas y de política pública orientadas a incentivar la participación. En cuanto a la acción cívica y democrática, que incluye manifestaciones de carácter representativo y participativo, los artículos 258, 259 y 260 de la Constitución del 91 situaron al voto como un derecho y un deber primordial. En desarrollo de estos artículos, y tras una serie de reformas, se definieron y reglamentaron los períodos de ejercicio de las autoridades públicas del poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, se establecieron los elementos constitutivos del sistema electoral y de partidos en corporaciones públicas de elección popular y se definieron ciertas reglas de comportamiento de las bancadas partidistas en dichas corporaciones.⁵⁵⁸

Sumado a lo anterior, el ordenamiento jurídico, mediante la ley 134 de 1994, otorga a los ciudadanos mecanismos de democracia directa para asumir individual o colectivamente la conformación, ejecución y control del poder político a través de la participación. De igual forma, los desarrollos normativos de la Constitución, así como la necesidad de introducir una mirada ciudadana a los temas sectoriales, han propiciado la creación de una variedad de instancias y canales de participación que permiten a los ciudadanos involucrarse en la

⁵⁵⁸ Herramientas importantes en este sentido son la Ley 130 de 1994 el Acto Legislativo 1 de 2009, el Acto legislativo 02 de 2002, la Ley 741 de 2002, el Acto Legislativo 01 de 2003, el Acto Legislativo 02 de 2004, la Ley 892 de 2004, la Ley 974 de 2005 y la Ley 996 de 2005

consulta, deliberación y decisión sobre asuntos de importancia colectiva cuya normatividad es extensa. La leyes 743 de 2002 y 152 de 1994 son referentes fundamentales en ese sentido.

En cuanto a la asociación, la Constitución del 91, mediante los artículos 38, 39 y 107, define el marco general mediante el cual se garantiza a los ciudadanos la posibilidad de organizarse para el desenvolvimiento de las distintas acciones que realizan en sociedad bien sea a fin de intervenir en la defensa y promoción de sus intereses y/o, con el propósito de vincularse a la gestión de su propio desarrollo.⁵⁵⁹ Y en cuanto a la cultura ciudadana resulta necesario señalar la importancia normativa de los Códigos Nacional de Policía y Nacional de Tránsito así como la Ley 115, o Ley General de Educación, en lo que compete al tema de la educación para la ciudadanía.

También es necesario resaltar cinco documentos de política pública que han incentivado las distintas manifestaciones de la participación ciudadana en el país. Así, se encuentra el documento CONPES 2779 sobre participación ciudadana aprobado en 1995, los CONPES 3278 de 2004 y 3566 de 2009 mediante los cuales se ha brindado apoyo a iniciativas ciudadanas de construcción de condiciones de desarrollo y paz -específicamente a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz -PDP-, en un esfuerzo por contribuir a la materialización del concepto expansivo de la democracia participativa; el CONPES 3661 de 2010 para el Fortalecimiento de los organismos de acción comunal, y el CONPES 3639 de 2010 que define la política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria.

1. Lineamientos estratégicos

El seguimiento, por parte de las autoridades del Estado, a distintas experiencias de participación ha producido un aprendizaje significativo sobre sus limitaciones y potencialidades. Derivado de este aprendizaje, el presente Plan plantea la consolidación de una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, que compromete los esfuerzos de entidades del orden nacional y territorial y que pretende convocar a diversos actores públicos, privados y académicos en torno al fomento de la participación, proporcionará líneas de acción prioritarias que deberán ser ajustadas, complementadas y consolidadas de acuerdo al enfoque de tipo regional y étnico diferencial. La Agenda Nacional de Participación Ciudadana está conformada por los seis lineamientos que se exponen a continuación y en su adecuada coordinación jugará un rol fundamental el Ministerio del Interior y de Justicia.

Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Democracia. Dimensión: Acción Cívica y democrática

El Gobierno Nacional dará continuidad al fortalecimiento de los sistemas electoral y de partidos. Este fortalecimiento se concentrará en: i) la modernización de la Registraduría Nacional y sus unidades territoriales, así como el fortalecimiento de las capacidades de los registradores locales y jurados electorales, ii) la implementación del Centro de Estudios para la Democracia, iii) el incremento de las capacidades del Consejo Nacional Electoral para adelantar el ejercicio de regulación, inspección, vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos. Esto significa avanzar en la generación de controles reactivos y preventivos frente a la financiación y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y la puesta en marcha de una instancia encargada de ocuparse de dinámicas relacionadas con delitos electorales y iv) el apoyo a la modernización del Congreso.

⁵⁵⁹ Los Decretos 2150 de 1995 y 426 de 1996 regulan los mecanismos que le permiten a los ciudadanos constituir asociaciones, corporaciones y, en general, entidades sin ánimo de lucro. Del mismo modo que la ley 10 de 1991 y su Decreto reglamentario 1100 de 1992, así como los artículos 70 y 71 de la ley 79 de 1988, y el decreto 4588 de 2006, reglamentan a las organizaciones del sector solidario.

Fomento al Sistema Nacional de Planeación e impulso a la Presupuestación Participativa. Dimensión: Acción Cívica y Democrática.

La promoción de la planeación y presupuestación participativa es un desafío esencial en el marco de esta Agenda. Desde hace varios años han tenido lugar diversas manifestaciones de esta naturaleza que, acompañadas por los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, han logrado acercar a la institucionalidad pública y a la Sociedad Civil en la concertación de las prioridades de desarrollo.⁵⁶⁰ Del mismo modo, las oportunidades creadas por el marco institucional han carecido en ocasiones del suficiente vigor o acompañamiento para modificar prácticas tradicionales no orientadas al beneficio de la ciudadanía. Consciente de sus potencialidades y limitaciones, el Gobierno Nacional buscará fortalecer las experiencias de construcción de Sistemas Regionales de Planeación y Presupuestación Participativa y articularlos a nivel nacional de tal manera que: i) se impulse la compatibilidad de los planes de desarrollo de distinto nivel territorial, ii) se incentive la priorización de proyectos con arreglo a los presupuestos de la nación, los departamentos y los municipios por parte de las comunidades, iii) se otorgue un rol de mayor relevancia al Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de las tareas vinculadas con la gestión del desarrollo, y con ello, se revitalice el Sistema Nacional de Planeación, iv) se brinde asistencia técnica a actores públicos y privados territoriales para que desarrollen iniciativas orientadas a consolidar o conformar estos sistemas, v) se promueva un diálogo nacional alrededor de las propuestas de Visión 2019 sometidas a discusión pública por el Estado colombiano y, vi) se afinen los mecanismos de convocatoria y participación a los escenarios de consulta y/o deliberación alrededor de la planeación y presupuestación del desarrollo.

Consolidación de la Política Nacional sobre Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana. Dimensión: Acción Cívica y Democrática

Colombia cuenta con una oferta institucional de mecanismos, instancias y canales de participación ciudadana cuya importancia radica en las potencialidades que ofrece para facilitar el acceso de los ciudadanos a procesos reales de toma de decisiones. Sin embargo, esta alta oferta de mecanismos, instancias y canales ha generado fragmentación, poca coordinación y reducida complementariedad entre los mismos y entre las dependencias encargadas de promoverlos. En atención a lo anterior, el Gobierno Nacional formulará una política nacional sobre mecanismos, instancias y canales de Participación Ciudadana conformada, al menos, por los siguientes elementos: i) un debate amplio con la ciudadanía sobre el balance y rediseño de la oferta institucional nacional y territorial de participación ciudadana, ii) la creación de una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que permita la depuración de los mismos y el correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local por un lado, y sectorial e intersectorial por el otro, iii) la introducción de técnicas y metodologías que mejoren la efectividad y representatividad de dicha oferta a partir de un ejercicio de aprendizaje de experiencias exitosas de participación ciudadana y, iv) la generación de estrategias para la promoción tanto de los esfuerzos de conformación de instancias de discusión de carácter ciudadano como la correcta identificación e institucionalización de sus aportes.

⁵⁶⁰ Algunas de las variadas experiencias de este tipo son: Los Sistemas Regionales de Planeación del Magdalena Medio, del Oriente Antioqueño y, de los Montes de María; la construcción de planes y presupuestos participativos de Bogotá, Medellín, Cartagena, del área metropolitana del Centro Occidente Colombiano –Pereira, Dosquebradas, Virginia-, Samaniego, Pasto, Toribío, entre otras.

Construcción de la Política Nacional de Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil. Dimensión: Asociación.

Consciente de la importancia que tiene el fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las expresiones de organización social en el marco de esta Agenda, el Gobierno Nacional consolidará una Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la Sociedad Civil cuyo desarrollo priorizará y considerará, al menos, los siguientes elementos: i) la promoción de mecanismos para medir y caracterizar el mejoramiento de las capacidades organizacionales, ii) la promoción de iniciativas de aprendizaje nacional sobre los aportes que realizan, en términos de capital social, los distintos tipos de expresiones de la Sociedad Civil así como la identificación y promoción de manifestaciones asociativas que jalonan el cambio social de manera positiva, tales como las que promueven la Inversión Social Privada y la confluencia de intereses de distintos sectores en torno a la superación de la vulnerabilidad, iii) la continuidad al apoyo de los Organismos de Acción Comunal como herramienta fundamental de la democracia local, iv) el fomento a los movimientos de agremiación y federación de expresiones asociativas con el propósito principal de generar canales de interlocución en temas de política pública priorizados, v) el impulso al fortalecimiento de los partidos entendidos como expresiones ciudadanas, vi) el apoyo a las empresas del sector de la economía solidaria ratificando su carácter empresarial, social y solidario y, reconociendo su potencial para generar prosperidad entre sus asociados y a nivel comunitario, vii) la continuidad del acompañamiento a iniciativas ciudadanas de construcción de condiciones de desarrollo y paz impulsadas por los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, viii) la inclusión de estrategias pedagógicas de sensibilización ciudadana sobre la importancia de la asociación como herramienta para la vinculación a la discusión, implementación y evaluación sobre asuntos públicos, ix) la promoción y fomento a instrumentos de control social en los ejes estratégicos de inversión del país y, x) el fomento de canales institucionales para el permanente diálogo entre actores del Estado, de la Sociedad Civil, la academia y el sector privado.

Construcción de la Política Nacional de Cultura Ciudadana. Dimensión: Cultura Ciudadana

La meta de consolidar una convivencia orientada por el respeto a las leyes y normas y por el cumplimiento de los acuerdos que cada vez es suscrita con más vigor por las autoridades del nivel municipal (que son determinantes en el logro de estos propósitos) es una muestra de la importancia y entendimiento que la sociedad colombiana ha venido desarrollando en este sentido. Por ello, el Gobierno Nacional promoverá la formulación de una Política Nacional de Cultura Ciudadana en la que sus elementos constitutivos atenderán los retos vinculados con: i) la interiorización del valor que tiene el cumplimiento de las normas y acuerdos sociales, ii) la generación de un rechazo social firme frente a las manifestaciones que contravienen la convivencia pacífica, iii) el trámite no violento de los conflictos y la prevención de los mismos, iv) la apertura de espacios para la manifestación de las diferencias, de los intereses de las minorías y del rescate y preservación y rescate de la identidad v) la promoción de un sentido de cooperación con las autoridades y el desincentivo de las conductas que invitan a ejercer justicia por mano propia y, vi) la promoción de prácticas que fomenten el cumplimiento de acuerdos. Para la consolidación de esta política se realizarán esfuerzos interinstitucionales que promoverán acciones pedagógicas y de promoción de los retos apenas señalados.

***Consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación ciudadana, el desarrollo del Capital Social y la Cultura Ciudadana.
Dimensión: Transversal***

El reto del Gobierno Nacional en el fomento de la participación ciudadana está estrechamente vinculado con la posibilidad de adecuar, articular y potenciar las condiciones creadas para promover la vinculación de los ciudadanos y sus organizaciones en la discusión de los asuntos públicos, y de aprovechar las condiciones que generan las tecnologías de información y comunicaciones en este propósito. Convertir este reto en algo posible implica generar un aprendizaje que, basado en la experiencia, permita tomar decisiones que impacten positivamente el ámbito de la participación. Para promover este aprendizaje, el Gobierno Nacional impulsará, sobre la base del actual SIDEPAR del MIJ, la consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana cuyos elementos centrales serán: i) la consolidación de un registro único de expresiones asociativas de la Sociedad Civil, ii) el registro sistemático de experiencias significativas de participación ciudadana orientados al reconocimiento del desempeño real de las instancias de participación y de las iniciativas institucionales, sociales y privadas desplegadas alrededor del propósito de la participación, iii) el fomento a la conformación de un observatorio que traduzca en aprendizajes, buenas prácticas y recomendaciones de política los logros y límites de las experiencias de participación ciudadana recogidas, iv) la generación de líneas de base sobre cultura ciudadana y capital social y, v) la promoción de foros, congresos e investigaciones que vinculen a universidades y centros de pensamiento en la reflexión sobre la trayectoria y la prospectiva de la participación ciudadana en Colombia.

Metas

Vinculadas a la dimensión Acción Cívica y Democrática

- Fortalecida la institucionalidad para la democracia mediante el fortalecimiento de las capacidades de los Órganos Electorales.
- Fortalecido y profundizado el alcance del Sistema Nacional de Planeación y promovidas a nivel nacional, departamental y municipal prácticas de presupuestación participativa.
- Formulada e implementada la Política de mecanismos de Participación Ciudadana.

Vinculadas a la dimensión Asociación

- Formulada e implementada la Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la Sociedad Civil.

Vinculadas a la dimensión Cultura Ciudadana

- Formulada e implementada la Política Nacional de Cultura Ciudadana.

Transversales a las dimensiones de la participación ciudadana

- Creado y produciendo información periódica el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación ciudadana, el desarrollo del Capital Social y la Cultura Ciudadana.

D. Inserción y relevancia internacional



“Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que “saberse globalizar” y no simplemente “dejarse globalizar”. Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con una estrategia diplomática que multiplique y haga más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundicen las relaciones bilaterales.”⁵⁶¹

Necesitamos abrir la economía a los mercados internacionales. Colombia es todavía, en términos comparativos, una economía cerrada. Si bien en los últimos años el país ha avanzado en la negociación de tratados de libre comercio con otras economías, todavía hay mucho camino por recorrer. A modo ilustrativo, encontramos que mientras la suma del PIB de los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales es cercana a US\$3,2 billones, en Chile o México esta cifra es superior a US\$35 billones. Así mismo, encontramos que en 2009 la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres primeros destinos fue de 56%, frente a 31% en Brasil, 34% en Argentina, 36% en Chile y 42% en Perú. Esta falta de diversificación de mercados genera una excesiva concentración en unos pocos mercados, supeditando el desarrollo del comercio exterior a la dinámica y fluctuaciones de unas pocas economías.

La política exterior tiene una dimensión económica, que incluye lo comercial, la inversión y lo financiero, así como dimensiones políticas, ambientales, laborales y de seguridad. En este sentido, es necesario consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual es clave implementar los TLCs con Canadá, EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea, afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC, fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor, e impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.

Así mismo, una parte de trascendental importancia en la política internacional es el desarrollo de fronteras. Las fronteras tanto terrestres como marítimas son una importante fuente de desarrollo e integración para el país. En éstas, se identifican ejes comerciales estratégicos así como zonas ambientales de gran importancia. La aplicación de una estrategia diferenciada de desarrollo de las fronteras es inaplazable para el país.

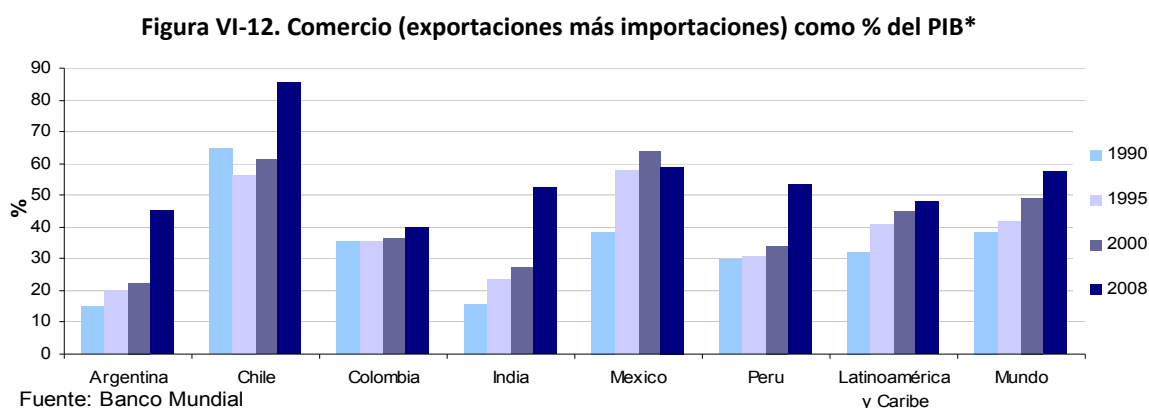
⁵⁶¹ Con base en el discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010).

1. Inserción productiva a los mercados internacionales

a) Diagnóstico

En la última década, Colombia ha implementado satisfactoriamente una estrategia de inserción en la economía global, con el objetivo de maximizar los beneficios de un acceso preferencial estable y de largo plazo de la oferta de bienes y servicios a los grandes mercados del mundo, atraer más inversiones, lograr un correcto aprovechamiento de los factores productivos e incorporar nuevas tecnologías al aparato productivo nacional.

A pesar de lo anterior, Colombia continúa siendo una economía relativamente cerrada. En 1990 el país tenía un grado de apertura muy similar al de Latinoamérica y el mundo (Ver figura IV.1), y se ha quedado rezagado no sólo con respecto a estos grupos, sino en relación con países con una estructura comercial similar⁵⁶². Al evaluar las exportaciones per cápita de Colombia y compararlo con países de un nivel similar de desarrollo, se observa que se encuentra en un nivel muy inferior al de países como Chile o Costa Rica⁵⁶³.



El último dato del Mundo corresponde a 2007

Una estructura arancelaria caracterizada por altas tarifas le resta competitividad a las exportaciones y a los productos de cualquier país, ocasionando distorsiones en los patrones de producción. En Colombia, la tasa de arancel promedio para materias primas y bienes de capital es alta con respecto a otras economías de la región⁵⁶⁴, lo cual genera desventajas competitivas en la estructura de costos de los productores nacionales que se abastecen con insumos importados.

Disponer de una estructura arancelaria caracterizada por bajos aranceles, sin protecciones efectivas negativas o excesivas permitirá reducir costos de producción y generar una reconversión

⁵⁶² De un grupo de 18 países en desarrollo, con composición de exportaciones según el sistema armonizado similar y composición de importaciones similar por uso o destino económico, se muestran en la figura aquellos que tenían un indicador de apertura cercano al de Colombia, y ahora lo han superado ampliamente.

⁵⁶³ Para 2009 las exportaciones per cápita de Colombia fue de 884 US\$, para países como Chile este indicador se sitúa en 3.979 US\$, Costa Rica 2757 US\$, Argentina 1657 US\$. Vale la pena resaltar que este indicador es la medida aproximada para establecer el poder de compra de un habitante promedio de un país.

⁵⁶⁴ Según datos de UNCTAD, en 2009 Colombia registró una tasa de arancel nominal promedio ponderado de 11,1%, mientras otros países de la región registraron tasas promedio más bajas como es el caso de México (8,4%), Chile (6%), Costa Rica (3,7%) y Perú (2,6%). Para el mismo año, Colombia registró tasas de arancel nominal promedio de 8% para bienes de capital, 20% para bienes de consumo y 10% para bienes intermedios y materias primas. Perú se destaca por imponer las tasas de arancel más bajas en la región: 0,1%, 8,5% y 2,4% respectivamente. Cálculos DNP-DDE.

en la producción nacional, que facilite el ingreso a los mercados internacionales con productos más competitivos y pueda enfrentar la entrada de bienes importados.

Colombia le ha apostado de manera consistente a un proceso de internacionalización sobre la base de reglas claras, estables y predecibles que gobiernen el comercio internacional. Sin embargo, mientras el Sistema Multilateral de Comercio avanza en la consolidación de dichas reglas, es necesario utilizar otras herramientas de relacionamiento e integración y de liberalización comercial, con el fin de evitar que las exportaciones colombianas sean desplazadas en terceros mercados.

De otra parte, las exportaciones colombianas continúan concentradas en pocos productos y pocos destinos. El 50% de las exportaciones de bienes del país se concentra en petróleo, carbón y ferroníquel, mientras que el sector industrial representa sólo el 38% del total exportado⁵⁶⁵. Así mismo, aunque los servicios representan el 63% de la producción del país, tan sólo aportan el 11% de las exportaciones totales⁵⁶⁶.

Más del 50% de las exportaciones de Colombia se concentra principalmente en dos destinos, los Estados Unidos (39,9%) y Venezuela (12,3%), esta situación refleja un alto grado de vulnerabilidad que se evidenció con más fuerza entre 2008 y 2009 con la reducción de las exportaciones a Venezuela y Ecuador, y la disminución de la demanda por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea causada por la crisis internacional⁵⁶⁷.

Este tipo de fenómenos resaltan la necesidad de mejorar el acceso a otros destinos de exportación, para lo cual es importante la negociación y suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio, de conformidad con la agenda que priorice el Consejo Superior de Comercio Exterior, así como la implementación y administración de los acuerdos suscritos recientemente. La negociación de estos acuerdos permitirá diversificar el destino de las exportaciones y contribuir al incremento de la oferta exportable. La implementación y administración de los acuerdos tendrá como objetivo garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos, con los ajustes institucionales que ello implique, y aprovechar las oportunidades que representan para mejorar el acceso a mercados internacionales.

En particular, la adecuación institucional a los nuevos desafíos que imponen los tratados en el marco multilateral y bilateral, representa un importante reto para la definición de marcos regulatorios que permitan el cumplimiento y el aprovechamiento de los compromisos pactados.

Por el lado de la inversión, se observa que en los últimos años ha mostrado un notable dinamismo⁵⁶⁸, este rubro pasó de representar el 16,6% del PIB en 2002 al 23,4% en 2009, llevando al país a niveles superiores al promedio de los países de ingreso medio alto⁵⁶⁹. Colombia es ahora, un destino atractivo para la inversión extranjera directa (IED), pues incrementó la IED recibida de US\$2.436 millones en 2000 a US\$7.260 millones en 2009⁵⁷⁰. De esta manera, el nuevo

565 Datos del año 2009. Fuente: DANE.

566 Tomando exportaciones como el total de los ingresos por bienes y servicios no factoriales del año 2009 de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Fuente: Banco de la República. Cálculo DNP – DDE.

567 Las exportaciones colombianas de bienes a Venezuela pasaron de representar el 16,2% en 2008 al 3,8% en 2009. Así mismo, la disminución en el monto exportado entre 2008 y 2009 fue del 8,4% con destino a Estados Unidos (1.174 millones de dólares FOB), del 42,7% a Alemania, 11,2% a Bélgica y 16,2% a Ecuador. Fuente: DANE. Cálculos DNP – DDE.

568 Formación Bruta de Capital Fijo. Fuente: DANE, cálculos DDE-DNP.

569 Según el Banco Mundial, el promedio de los países de ingreso medio alto está 21,2% en 2009.

570 Esto se ve reflejado en el índice de desempeño de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) publicado por la UNCTAD en su "Informe Sobre las Inversiones en el Mundo 2010", que mide 141 países eliminando los efectos del tamaño de cada economía, donde

reto para el país es consolidar estos resultados e incentivar para que la inversión continúe contribuyendo a la transformación productiva del país, dinamice la transferencia de tecnología y produzca externalidades positivas en la economía nacional⁵⁷¹.

Así mismo, en la última década el comercio, entendido como la suma de importaciones y exportaciones, se ha incrementado, en valor, 2.65 veces alcanzando los USD \$64 mil millones en 2009, que representan 123.8 millones de toneladas movilizadas por los distintos modos de transporte.

Este incremento ha implicado una fuerte demanda sobre la infraestructura física, así como también sobre la institucionalidad gubernamental involucrada en las operaciones de control, vigilancia y supervisión del comercio; y especialmente sobre la infraestructura tecnológica tanto privada como pública en las operaciones de comercio exterior.

Cabe señalar que si bien Colombia ha realizado valiosos esfuerzos en la implementación de reformas para facilitar el tránsito de mercancías⁵⁷², el país ha disminuido su competitividad en los procedimientos para importaciones y exportaciones, la administración de aduanas, el ambiente regulatorio, la seguridad física y el acceso a los mercados interno y externo⁵⁷³. Adicionalmente, en Colombia los costos de transporte son un 35% más altos que el promedio de Latinoamérica y el Caribe en el caso de las exportaciones y un 21% en el caso de las importaciones⁵⁷⁴.

Estos elementos expresan la necesidad de implementar una estrategia de internacionalización que permita aumentar la participación de Colombia en el mercado global estimulando la competitividad de la producción nacional, a través de: i) una política arancelaria para promover la transformación productiva, ii) la negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, iii) la promoción de la inversión, y iv) la facilitación del comercio.

b) Lineamientos estratégicos

1. Política arancelaria para promover la transformación productiva

La política arancelaria colombiana debe promover la generación de ventajas competitivas, minimizar las distorsiones causadas en el precio de las importaciones, e inducir la transformación productiva que permita aprovechar las ventajas competitivas del país.

Esta política debe diseñarse de modo tal que sea consecuente con las consideraciones fiscales, que su estructura sea elaborada mediante la aplicación de criterios generales, que reduzcan la dispersión de las tasas, faciliten la administración del comercio, no aumenten las protecciones

Colombia pasó de ubicarse en el puesto 81 en 2000 al puesto 55 en 2009, superado en Suramérica solo por Chile y Perú que se ubican en los puestos 26 y 49 respectivamente.

⁵⁷¹ Estos objetivos no se logran únicamente con inversión en Colombia, sino también a través de inversión de Colombia en el extranjero, que también ha aumentado, pasando de US\$325 millones en 2000 a US\$3.025 millones en 2009.

⁵⁷² Según el informe Doing Business 2010, Colombia logró reducir el tiempo de exportación de 34 a 14 días entre 2006 y 2009.

⁵⁷³ De acuerdo con el Índice de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial para 2010, Colombia pasó del puesto 75 entre 118 países en 2008 al 91 entre 125 en 2010.

⁵⁷⁴ Según Doing Business, el costo por contenedor de 20 pies para importar o exportar es de alrededor de US\$1.760.

efectivas y no generen protecciones efectivas negativas⁵⁷⁵. La aplicación de estos criterios debe contribuir a un aumento la producción agregada, el empleo y el bienestar general.

Negociación, implementación y Administración de Acuerdos Comerciales Internacionales

Un mejor acceso a materias primas competitivas, permitirá mejorar la capacidad de competencia de los productos colombianos en el mercado mundial. Sin embargo, para lograr acceso efectivo a los mercados, es necesario continuar la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales bilaterales. Así como apoyar y acompañar las negociaciones multilaterales que se dan en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

La implementación de esta estrategia permitirá remover las barreras arancelarias y no arancelarias que enfrentan los exportadores colombianos, y la integración a cadenas internacionales de valor. Igualmente, definirá reglas claras con socios prioritarios en aspectos conexos al comercio de bienes y servicios, para fomentar y facilitar los intercambios. Para lograr este objetivo el Gobierno nacional, a través del Consejo Superior de Comercio Exterior, priorizará los mercados objetivo para la negociación de acuerdos comerciales y gestionará la participación en foros y organizaciones multilaterales. También se realizarán los ajustes institucionales y normativos necesarios para asegurar el cabal cumplimiento de los compromisos asumidos, sobre la base de una estrecha coordinación interinstitucional, así como un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que supone dicha participación.

En el esfuerzo por diversificar los destinos de exportación será fundamental desarrollar la estrategia para el Asia-Pacífico coordinada por la Cancillería y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Como complemento a esta estrategia se continuará impulsando y participando activamente en el Foro ARCO del Pacífico Latinoamericano, como una plataforma para profundizar relaciones económicas y comerciales entre los países del ARCO y el pacífico asiático. Este escenario permitirá lograr la convergencia regional en materias como origen, inversión, servicios, normalización, reglamentación técnica y medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras. En el marco de esta estrategia para el Asia-Pacífico se mantendrá el objetivo de buscar ingreso de nuestro país a la organización de Cooperación económica Asia – Pacífico (APEC).

En igual medida, deberá continuarse el esfuerzo desplegado en el último año para fortalecer las relaciones comerciales con los países del Medio Oriente, en atención a su capacidad financiera y condición de importadores netos de alimentos y materias primas que tienen naciones como las que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC por sus siglas en inglés).

Dentro del ámbito de relaciones con los países de la región, es necesario trabajar en el diseño y negociación de un nuevo marco jurídico que regule las relaciones con Venezuela a partir de abril de 2011, cuando caduquen las preferencias arancelarias en el marco de la CAN. De la misma forma, se continuará trabajando en la Agenda Estratégica aprobada en febrero de 2010 por la CAN, que establece como prioridad la continuación de los trabajos para consolidar la libre circulación de bienes, servicios y personas; adicionando áreas de trabajo en materia de encadenamientos productivos y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Igualmente, en el marco de la ALADI Colombia seguirá en el proceso de profundización buscando espacios de convergencia en la región.

⁵⁷⁵ La protección efectiva negativa se da cuando un sector debe adquirir una materia prima con un arancel elevado, pero su bien final ingresa con un arancel más bajo o está totalmente desgravado. Esto hace que los mismos productos elaborados en otros países tengan ventaja de precio por ser elaborados con materias primas más económicas, pues se rigen por los precios internacionales.

En igual sentido, se considera importante que Colombia fortalezca las relaciones comerciales y de cooperación con los países de la Asociación de Estados del Caribe. Desde el Grupo Especial de Comercio, Colombia viene impulsando la profundización de los acuerdos regionales y el diseño de una agenda de fortalecimiento de capacidades, como base para poder empezar a diseñar un posible esquema de convergencia regional.

Adicionalmente, las entidades nacionales, bajo la coordinación de Presidencia de la República, profundizarán su participación en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, mecanismo que favorece la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de emprendimientos tangibles y que remueven obstáculos para la integración. En consecuencia, Colombia seguirá trabajando y aportando su capacidad institucional en las áreas de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones; facilitación comercial para la competitividad; salud; medio ambiente; desastres naturales y vivienda; entre otras.

Otra estrategia importante en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial, es el diseño de un plan para la aceptación dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El ingreso a la OCDE le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del Mundo.

En la misma línea y con el propósito de orientar esfuerzos en materia de promoción comercial hacia nuevos destinos de exportación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo continuará trabajando de manera coordinada con Proexport en el diseño de planes generales de aprovechamiento de los acuerdos comerciales y programas de exportaciones de bienes y servicios en áreas estratégicas. Igualmente se trabajará en la estructuración de un mecanismo de articulación con las cámaras de comercio para fortalecer y apoyar la oferta exportable de bienes y servicios. Por su parte, el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, seguirá avanzando en la identificación y consolidación de sectores con potencial exportador.

El objetivo de diversificación de la oferta exportable de la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, tendrá como principal pilar una política de promoción de las exportaciones de servicios. Esta política incluirá la continuación del diseño de un sistema estadístico confiable y homogéneo en la producción y el comercio exterior de servicios, así como en la determinación de un mecanismo que defina las operaciones de comercio exterior, conforme a los parámetros de la Organización Mundial del Comercio, y la implementación de su registro.

Promoción de la Inversión

La inversión transnacional proporciona acceso al mercado y a recursos (financieros, humanos y naturales), constituyéndose en una fuente importante de transferencia de tecnología, conocimiento y mejores prácticas. Por tanto, se diseñará una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia y de los inversionistas colombianos en el exterior.

Para tal fin, se implementará una agenda estratégica de negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) enfocada en aquellos países que resulten prioritarios para establecer Acuerdos Comerciales más profundos (que involucren temas sustanciales adicionales al de inversión) o Tratados de Libre Comercio. Esta agenda buscará ofrecer condiciones favorables a las inversiones

de países que son de interés para Colombia, al tiempo que se buscará un efectivo aprovechamiento de los acuerdos por parte de los inversionistas colombianos en el exterior.

La interposición de tributos y gravámenes constituye una barrera para el flujo internacional de mercancías, servicios y capitales. Los acuerdos de doble tributación –ADT, como parte de la batería de instrumentos que promueven la inversión extranjera, buscan evitar la doble o múltiple tributación sobre una misma renta y atacar la evasión fiscal internacional.

De manera independiente a la negociación de Acuerdos de Inversión, la agenda de política exterior considerará la negociación de ADTs, reconociendo la capacidad del instrumento para generar condiciones jurídicas favorables a la inversión extranjera y a la inversión colombiana en el exterior; evaluando en cada caso la más conveniente distribución de las potestades tributarias entre los Estado

Paralelamente con la negociación de acuerdos, se realizarán acciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos. En esta línea, se implementará la estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad para atender posibles controversias internacionales de inversión, con lo que se garantizará un manejo eficiente de los recursos públicos invertidos en la defensa del Estado.

De la misma forma, se trabajará en la adopción de la *“Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Arbitraje Comercial Internacional”*⁵⁷⁶, considerando sus efectos sobre la reducción de los costos de arbitraje, y la generación de oportunidades a nivel regional.

Colombia es reconocida a nivel internacional como una nación emergente con perspectivas elevadas de crecimiento. Muestra de ello es su inclusión dentro del grupo denominado CIVETS⁵⁷⁷. Esto representa una oportunidad para que el Gobierno Nacional impulse acciones de promoción internacional orientadas a la atracción de inversión extranjera al país.

Los esfuerzos en materia de promoción a la inversión se complementarán con el ajuste de los incentivos del régimen de zonas francas y de contratos de estabilidad jurídica, de tal manera que contribuyan a la transformación productiva del país, dinamicen la transferencia de tecnología y produzcan externalidades positivas en la economía nacional.

La estrategia de promoción de la inversión extranjera en Colombia se complementará con acciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior, dentro de las cuales se incluyen: acceso a información sobre oportunidades de inversión, regulación de la inversión en los países destino y perspectivas económicas, así como información en las oficinas comerciales de Proexport sobre las empresas que podrían desarrollar estudios del entorno de negocios en los mercados de interés para los inversionistas colombianos.

Teniendo en cuenta la institucionalidad que tiene el país para adelantar una estrategia de promoción, se asegurará la implementación y sostenibilidad de mecanismos de asignación de recursos que consideren la naturaleza especial de Proexport Colombia, y le provean los recursos necesarios en cada vigencia, para que adelante efectivamente las labores de promoción de inversión extranjera, turismo internacional y exportaciones no tradicionales. Este mecanismo permitirá efectuar un seguimiento directo a los recursos públicos que ejecuta.

⁵⁷⁶ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

⁵⁷⁷ Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica

Facilitación del comercio

La simplificación y racionalización de la regulación del comercio exterior apunta a facilitar todas aquellas interacciones que se dan entre organismos estatales de regulación, supervisión y control y los usuarios del sector privado, en el ejercicio de la actividad de comercio exterior. Esta política juega un rol preponderante no sólo en la mejora de la competitividad de la economía sino también en el efectivo aprovechamiento de las oportunidades de acceso a mercados que brindan los acuerdos comerciales.

Las iniciativas del Gobierno nacional estarán orientadas a acelerar los esfuerzos actuales de adecuación, modernización y simplificación de las operaciones comerciales a través de una eficiente reglamentación y agilización en los procedimientos de comercio exterior, el estímulo a la competencia en la provisión de servicios de facilitación comercial, masificación en el uso de tecnologías de información y comunicaciones para operaciones de comercio exterior, y también para divulgación de información de mercados y regulaciones de forma que se facilite la operación a las empresas.

Una de las principales acciones en este sentido es la de continuar con la implementación y mejora continua de procesos a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y del MUISCA Aduanero, de forma que no sólo se oriente a agilizar los trámites comerciales sino también a facilitar el uso de estas herramientas por parte de los usuarios. Con el objeto de mejorar la gestión de riesgo por parte de la autoridad aduanera y de permitir a los usuarios acceder a información en tiempo real sobre el estado de los procesos aduaneros y aranceles, se adelantarán proyectos de utilización de tecnologías de información y comunicaciones.

Con el ánimo de construir sobre esfuerzos anteriores, se avanzará en la implementación plena de las políticas plasmadas en el documento Conpes 3469 de 2007 *“Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior”* y el CONPES 3547 *“Política Nacional Logística”*, especialmente en lo referente a la Inspección Física Simultánea (IFSM), y la inspección no intrusiva en los distintos nodos de transferencia. Estas políticas están actualmente iniciando sus fases operativas, por lo cual se debe acelerar su implementación y fortalecer su soporte tecnológico para permitir armonizarlas e incorporarlas a la operatividad de la VUCE.

Se debe avanzar también en la facilitación de acceso a la información sobre reglamentos técnicos vigentes en Colombia por parte de los productores nacionales y extranjeros, de forma que el país se adecue a las prácticas internacionales como las propuestas por la OCDE; esta iniciativa se implementará en un portal único de Internet para facilitar su consulta por parte de los interesados.

Mediante la suscripción de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los puntos de entrada y salida comercial. Es crucial que el país avance en las relaciones binacionales con Ecuador y Venezuela, para lograr la integración de los trámites y controles en los pasos de frontera en el modo terrestre así como en la adecuación y fortalecimiento de la infraestructura común en dichos pasos con estas naciones.

Para evitar la duplicidad de trámites en el comercio bilateral⁵⁷⁸, el Gobierno Nacional promoverá el intercambio de información para trámites aduaneros⁵⁷⁹ y de esta manera fortalecerá la integración para facilitar el comercio. En este mismo sentido, se deberá incrementar la coordinación interinstitucional de autoridades aduaneras y sanitarias, para remover los obstáculos en el acceso a otros mercados. Además, se promoverá la desmaterialización de los certificados de origen, que ya hoy opera con México y Chile gracias a un uso intensivo y adecuado de las TICs. Para implementar estas iniciativas, es importante facilitar los procesos de revisión e implementación de los acuerdos de cooperación aduanera y los de requisitos sanitarios y técnicos para adecuarlos a estándares internacionales.

En la masificación en el uso de TICs en las operaciones de comercio, la implementación de algunas de las estrategias mencionadas incentiva su utilización. Sin embargo, se requiere un esfuerzo importante del sector privado y público para generalizar su uso y avanzar también en la capacidad de rastreo y trazabilidad de la carga.

Así mismo, la dinámica del comercio mundial exige a los distintos actores que participan de los procesos de comercio exterior y en especial a las entidades que participan de los procesos de inspección de mercancías, que presten servicio ininterrumpido teniendo en cuenta para ello el movimiento de carga por cada nodo de transferencia.

Metas

NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	TIPO DE INDICADOR	LINEA BASE	META CUATRIENIO
Valor anual de exportaciones en millones de dólares	US\$ millones	Resultado	32.853	52.600
Apertura Comercial	% del PIB	Resultado	33%	43%
Valor anual de las exportaciones de servicios en millones de	US\$ millones	Resultado	4.196	5.200
Inversión extranjera directa en millones de dólares anuales	US\$ millones	Resultado	7.169	13.200

Referencias

Banco Mundial (2009), *“Doing Business 2010”*.

Foro Económico Mundial (2009) *“The Global Enabling Trade Index”*.

UNCTAD (2010). *“Informe Sobre las Inversiones en el Mundo 2010”*.

2. Política internacional

a) Diagnóstico

Durante los últimos años, Colombia empezó a ocupar un lugar distinto en la comunidad internacional. Como resultado de la exitosa implementación de políticas de seguridad, confianza inversionista y cohesión social con responsabilidad, y del desarrollo de una agenda activa en temas globales como medio ambiente, energía, y desarrollo; el país logró consolidar nuevas alianzas

⁵⁷⁸ Iniciativas como estas son parte de los planes de acción de bloques de comercio tan dinámicos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. APEC (2007). *“APEC’S Second Trade Facilitation Action Plan”*. 2007/MRT/004. Ministers Responsible for Trade Meeting. Cairns, Australia. 6 July 2007

⁵⁷⁹ Este mecanismo implica un intercambio de información entre las ventanillas únicas de los distintos países agilizando considerablemente los trámites aduaneros.

estratégicas e impactar positivamente tanto en su política exterior como en la percepción internacional.

Es así, como desde el año 2004 se logró en materia comercial, que para el país entraran en vigencia tres tratados de libre comercio⁵⁸⁰ y se suscribieran cuatro de ellos⁵⁸¹. De igual forma, en el ámbito multilateral el país obtuvo catorce posiciones en organismos internacionales de gran importancia⁵⁸², además de obtener la sede de la sexta Cumbre de las Américas para el año 2012. En materia de cooperación internacional, se logró consolidar dieciséis programas a diciembre de 2009. A pesar de ello, persiste un desaprovechamiento del potencial, que tanto la posición geográfica como estratégica y política, privilegian al país como eje articulador del hemisferio.

En materia de servicio consular, durante el período 2005-2010 se instalaron 284 consulados móviles. El gobierno asumió así, el reto de hacer frente al rezago existente en la capacidad de atención en el exterior en aquellos lugares donde no existía sede consular. En este mismo sentido, se presentó un aumento en el número de colombianos en el exterior, quienes actualmente representan cerca del 10% de la población total del país⁵⁸³. Como respuesta a este fenómeno, se diseñó la política integral migratoria con la participación de 11 entidades del Estado, con el objetivo de incentivar el sentido de pertenencia y la atención al migrante colombiano, su familia en el país y los extranjeros en el territorio nacional; sin olvidar, que el bajo nivel de información sobre esta población, es uno de los obstáculos que existen en la actualidad para la formulación de política.

Es en este contexto que se buscará que la política exterior de Colombia para el cuatrienio, refleje las grandes transformaciones que ha tenido el país en los últimos años. La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará también, afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Colombia impulsará así una nueva política exterior, donde el diálogo y la cooperación sean la guía de nuestras relaciones con los vecinos, con América Latina y el Caribe y con el mundo en su totalidad. Se aprovecharán escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en calidad de miembro no permanente durante los años 2011-2012, para afianzar nuestra contribución al sistema internacional.

b) Lineamientos estratégicos

1. Afianzar las relaciones geoestratégicas que ayuden a impulsar la integración y el desarrollo

Con América Latina y el Caribe se buscará afianzar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos. En particular, con los países vecinos se trabajará para fortalecer la confianza, el diálogo

580 Chile, Mercosur, Triangulo Norte de Centro América

581 Unión Europea, Estados Unidos, Asociación Europea de Libre Comercio y Canadá

582 Entre ellos: la Asociación de Estados del Caribe, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

583 Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2005 la cifra de colombianos que vivían en el extranjero llegaba a los 4.3 millones.

directo, la cooperación recíproca, el desarrollo fronterizo y las relaciones políticas. Lo anterior, teniendo presente que los vínculos con nuestros vecinos son una prioridad. De esta manera, se redoblarán los esfuerzos para fortalecer relaciones de largo plazo en el marco de un diálogo franco y de respeto, privilegiando la vía diplomática, los principios del derecho internacional y preservando la seguridad nacional.

La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Es en este sentido, que en desarrollo de una estrategia de inserción en Asia Pacífico (como actor estratégico a nivel mundial), profundizaremos el diálogo político, la participación activa y constructiva de Colombia en los foros de Asia y del Pacífico las relaciones económicas y culturales y los intercambios educativos, a fin de optimizar la coordinación interinstitucional con la participación del sector empresarial y la academia y garantizar su priorización en las agendas de trabajo de ciencia y tecnología, servicios, innovación, industrias digitales y otros sectores.

La diversificación de la agenda con socios y aliados tradicionales como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea será igualmente una prioridad. Los diálogos políticos y la profundización de las relaciones económicas y de inversión nos permitirán cerrar brechas en ámbitos de ciencia y la tecnología, de manejo de recursos naturales y ambientales, la educación de calidad, entre otros. Todas son áreas de gran desarrollo en estos países y nos darán beneficios en metas como la generación de empleo en Colombia, de alta prioridad para el gobierno nacional.

Colombia continuará y buscara ampliar su participación e ingreso en la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica⁵⁸⁴, el ARCO del Pacífico⁵⁸⁵, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños⁵⁸⁶, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico -APEC-, entre otros. Buscaremos que algunos de esos foros nos permitan ampliar nuestro acceso a regiones remotas hasta ahora, por medio de la concertación y cooperación entre grupos de nuestra región con grupos asiáticos y del Pacífico.

Por otra parte, Colombia actúa como presidente del proceso hacia la sexta Cumbre de las Américas que se llevará a cabo en abril de 2012, y da la mayor importancia y prioridad a este escenario hemisférico que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. Continuaremos concertando políticas para fortalecer el desarrollo de todas las naciones americanas.

584 Espacio político que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.

585 Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, liderado conjuntamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios a cargo del comercio exterior de los once países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico.

586 Organismo regional, heredero del Grupo Rio y la Cumbre de América Latina y del Caribe –CALC- sobre Integración y Desarrollo

2. Temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales

Contribución a la paz y la seguridad internacionales

Colombia trabajará por difundir y obtener respaldo desde los diferentes organismos internacionales a sus avances e iniciativas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A través de la participación en instancias como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se buscará la cooperación entre los Estados y los Organismos del Sistema de Naciones Unidas en defensa de los intereses superiores de la comunidad internacional, con una perspectiva que vele porque las necesidades e intereses de los países de América Latina y el Caribe y los países en desarrollo sean atendidos.

En este sentido, este gobierno aportará la experiencia nacional en los temas en los cuales el país ha desarrollado capacidades técnicas y operativas relacionadas con la seguridad; la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas; el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la erradicación de las minas antipersonal; la atención de desastres naturales; el desarme, la desmovilización y la reintegración. Todo lo anterior, bajo la observancia del derecho internacional y las leyes nacionales.

Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales hacia una agenda positiva

Con el propósito de contribuir a la inserción y relevancia del país en los escenarios internacionales, se buscará ampliar la agenda dando énfasis a iniciativas y sustentando posiciones en materia de comercio, medio ambiente, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo regional, desarrollo social y superación de la pobreza. Actuaremos sobre la base del respeto y la cooperación entre los países.

En materia comercial, la acción se enfocará en la apertura de nuevos mercados y la profundización de las relaciones comerciales con nuestros socios estratégicos a través de la diversificación de la oferta exportable del país y el fortalecimiento de sus capacidades competitivas y productivas. Así mismo, se concentrarán los esfuerzos en profundizar las relaciones con los países del Oriente, los denominados BRIC's⁵⁸⁷ y CIVETS⁵⁸⁸, a través de medios tales como la apertura de nuevas embajadas y oficinas comerciales, con el propósito de incentivar los flujos de inversión y de comercio con las economías de estos países. La meta de obtener el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo –OCDE–, nos permitirá subir nuestros estándares y hacer parte de un grupo de países que buscan el desarrollo y el progreso para sus naciones.

En temas de desarrollo sostenible, el sistema internacional tiene dos retos principales durante los próximos años. Manejar los recursos en biodiversidad y fomentar el desarrollo de los países y a la vez controlar los efectos y disminuir las causas y la vulnerabilidad frente a los impactos de cambio climático.

El cambio climático presenta desafíos que deben entenderse como oportunidades para lograr insertarse en una economía y en trayectorias de desarrollo más sostenibles, a través de la construcción de capacidades en el Estado y en la sociedad colombiana. Como país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, se transversalizarán enfoques de adaptación a este

587 Brasil, Rusia, India y China

588 Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica

fenómeno. En materia de mitigación, la estrategia nacional REDD de Colombia⁵⁸⁹ es prioridad para el país.

Siendo la biodiversidad un elemento clave de desarrollo económico y social, la política exterior deberá propender hacia la generación, protección, y distribución equitativa de los beneficios tangibles derivados de su utilización para nuestras generaciones presentes y futuras, bajo un enfoque de aprovechamiento sostenible que permita combatir la pobreza y al mismo tiempo generar oportunidades para nuevos desarrollos productivos en ciencia y tecnología. Ello se sustenta en políticas nacionales que propendan por la conservación de ecosistemas estratégicos.

Nuestra posición como país rico en biodiversidad, nos impone la responsabilidad de desarrollar los conocimientos y la tecnología para aprovechar las potencialidades del país en materia de biotecnología. Para ello, la política exterior formulará y desarrollará programas para incrementar la generación de conocimiento en biodiversidad y su uso sostenible.

Las acciones en materia de innovación, ciencia y tecnología, estarán orientadas a la búsqueda de cooperación y la promoción de alianzas y mecanismos con países de similares o mejores condiciones de desarrollo para compartir propuestas y avances científicos y tecnológicos en aras de su aprovechamiento sostenible. Así mismo, la Cancillería promoverá la inclusión social a través de herramientas educativas e innovación tecnológica para el desarrollo sostenible, la preservación del patrimonio y promoción de industrias creativas.

La estrategia de diplomacia cultural, empleará la cultura como herramienta de política exterior apoyándose en la diversidad de manifestaciones culturales colombianas. En ese sentido, la agenda cultural de Colombia en el exterior permitirá apoyar el posicionamiento de los intereses nacionales, tales como diversificar la agenda temática internacional, atraer inversión para el crecimiento sostenible, y dar a conocer la cara amable y positiva de Colombia.

Fortalecer y diversificar la cooperación internacional

La cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia. A través de la cooperación internacional se fortalecerán las capacidades del país para el logro de un crecimiento sostenible, un desarrollo regional y social integral, y un buen gobierno.

Colombia incidirá en la agenda de eficacia de la cooperación, y desempeñará un papel activo en foros, encuentros y demás instancias de negociación y concertación, dentro de las cuales se destaca la OCDE, como la organización que lidera las discusiones frente al tema.

A través de la cooperación internacional se fortalecerán las capacidades institucionales en áreas como desarrollo social, desarrollo productivo y competitividad, medio ambiente, fortalecimiento institucional, gobernabilidad, reparación, seguridad ciudadana, educación y ciencia, tecnología e innovación. Para tal fin, se emplearán las siguientes modalidades y herramientas: asistencia oficial al desarrollo (bilateral y multilateral), cooperación técnica, alianzas público privadas, cooperación descentralizada y cooperación financiera.

⁵⁸⁹ Plan estratégico nacional para reducir emisiones por deforestación evitada.

A través de la cooperación técnica, se fortalecerán los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe. En consecuencia, se dará continuidad a la Estrategia de Cooperación Sur – Sur de Colombia con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica y se diseñarán estrategias de cooperación para África y la región de Asia Pacífico. De igual manera, se hará uso de la cooperación triangular y por regiones con el fin de incrementar la oferta.

Defender los intereses colombianos en las cortes internacionales y ante los organismos convencionales

El gobierno continuará defendiendo el interés nacional en todos los escenarios políticos y jurídicos con una mirada estratégica. De esta forma, se buscará mantener una interlocución fluida, constructiva y respetuosa, garantizando que estos cuenten con información suficiente y con todos los elementos necesarios para el análisis y comprensión de la situación colombiana. Lo anterior, garantizando una completa alineación con la estrategia de prevención del daño antijurídico a través de la Abogacía General del Estado.

Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular

El Ministerio de Relaciones Exteriores como eje articulador de la Política Integral Migratoria, tendrá como objetivo el afianzamiento de dicha política bajo el principio de coherencia en el trato a los migrantes nacionales o extranjeros y sus familias, priorizando la temática migratoria en todas las entidades de nivel nacional, departamental y municipal involucradas, promoviendo el trabajo interinstitucional que garantice un impacto social de forma eficaz y eficiente.

En este marco, se promoverá la caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos), y la creación y consolidación de redes sociales. Se impulsará la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, así como la atracción de capital humano y la ampliación de los servicios sociales para los migrantes.

Así mismo, se buscarán estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos en el exterior, así como una estrategia de cooperación internacional en materia migratoria que permita mostrar las experiencias positivas de Colombia y facilite profundizar en el desarrollo de proyectos.

Se garantizará la ejecución de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano encaminada al mejoramiento de la atención integral y bienestar de los connacionales en condiciones de igualdad, mediante el fortalecimiento de la capacitación y los servicios técnicos y tecnológicos.

Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y dotarlo de mayor capacidad de gestión

Para avanzar en una política exterior de mediano y largo plazo, es necesario fortalecer la Cancillería y el servicio exterior colombiano. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe contar con funcionarios especializados, con capacidad política y preparación técnica y diplomática, para identificar las oportunidades y retos que ofrece el sistema internacional.

La Academia Diplomática debe proyectarse como un centro de pensamiento, investigación y capacitación permanente para los funcionarios del Ministerio. En este mismo sentido, se fomentará el trabajo de universidades y otros centros de pensamiento en materia internacional con el objeto de generar mayores niveles de investigación y observación del tema. El trabajo

analítico tanto de la Academia como de otros actores, debe servir de punto de referencia, asegurar una reflexión y un debate sobre los temas estratégicos de la política exterior. Debe también servir de apoyo al dispositivo diplomático del país y a su posicionamiento profesional.

Como respuesta a la agenda internacional propuesta, la presencia y representación del país en regiones de gran dinamismo e interés es fundamental. Es por esto, que la Cancillería buscará ampliar su representación en países y organismos estratégicos que aseguren la participación de Colombia en la toma de decisiones de repercusión internacional.

Metas

- Fortalecer la confianza, el diálogo directo, el desarrollo fronterizo y las relaciones políticas con los países vecinos
- Cumplimiento de la agenda de alto nivel (CIVETS-Asia Pacífico-BRIC's y vecinos)
- Estrategia de inserción en Asia Pacífico en funcionamiento
- Realizar encuentros de comisiones mixtas en temas estratégicos para el país.
- Reuniones bilaterales para promover la agenda de Colombia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
- Organizar la Sexta Cumbre de las Américas 2012
- Hoja de ruta formulada para el ingreso de Colombia a la OCDE
- Impulsar y acompañar la implementación del Plan Retorno
- Funcionarios especializados, con preparación técnica y diplomática, para asumir las oportunidades y retos que ofrece el sistema internacional

3. Políticas de desarrollo fronterizo

a) Diagnóstico

Colombia se conecta con el Gran Caribe, Centroamérica y Suramérica a través de sus fronteras terrestres y/o marítimas con once países⁵⁹⁰. El territorio marino-costero del país representa el 45% del territorio nacional y gran parte de éste comparte la característica de ser fronterizo. Cuenta con 6.342 kilómetros de líneas terrestres limítrofes, que demarcan zonas diversas al interior de una región y entre regiones⁵⁹¹.

⁵⁹⁰ Colombia limita con Haití, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

⁵⁹¹ Cinco regiones tienen territorio fronterizo: Caribe, Pacífica, Sur, Amazorinoquia y Nororiental.

Figura VI-13



En general existen tres grandes tipos de fronteras: comerciales, ambientales y marítimas⁵⁹². Las primeras se ubican alrededor de los siguientes corredores comerciales: **i)** Cúcuta – San Cristóbal, **ii)** Arauca – El Amparo, **iii)** Ipiales - Tulcán y **iv)** Leticia – Tabatinga. El primero y el tercero son los corredores más comerciales y sensibles a las relaciones de vecindad y las dinámicas de la política exterior. El segundo es un corredor de con potencialidades para el comercio, pero afectado por la presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley, GAML y por el manejo inadecuado de los recursos públicos. El cuarto se proyecta como puerto fluvial con el Brasil, de gran potencial turístico, pero precariamente articulado interregionalmente y con el país.

Tabla VI.3

EJES COMERCIALES	PROBLEMÁTICAS	ACTIVOS Y POTENCIALIDADES
1 Cúcuta – San Cristóbal	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico de combustibles. • Alta Movilidad de personas e informalidad comercial. • Vulnerable a la dinámica de política exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Principal corredor para el comercio exterior con Venezuela. • Nodo dinamizador del desarrollo regional.
2 Arauca – El Amparo	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia de GAML. • Ineficiencia en el uso de los recursos públicos (regalías y SGP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor de baja altura con Venezuela permite reducción de tiempos y costos de transporte.

⁵⁹² Tales zonas se localizan en los departamentos fronterizos de Amazonas, Arauca, Boyacá (a través del municipio de Cubará), Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

EJES COMERCIALES	PROBLEMÁTICAS	ACTIVOS Y POTENCIALIDADES
3 Ipiales – Tulcán	<ul style="list-style-type: none"> • Contrabando. • Refugiados. • Desplazamiento interno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor para el comercio exterior con Ecuador y mayor dinamismo económico y comercial. • Paso de frontera en Rumichaca. • Nodo dinamizador del desarrollo regional.
4 Leticia – Tabatinga	<ul style="list-style-type: none"> • Frontera desarticulada con otras regiones y el centro del país. • Precaria base productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial Turístico y puerto fluvial conector con Brasil.

Figura VI-14



Las fronteras ambientales, a su vez, pueden subdividirse en seis tipos: **i)** La Guajira – Estado de Zulia; **ii)** Norte de Santander – Estado de Táchira **iii)** Arauca – Estado de Apure (las tres primeras en la frontera con Venezuela); **iv)** la zona configurada por las doce áreas no municipalizadas fronterizas (antiguos corregimientos departamentales) limítrofes con Venezuela, Brasil y Perú; **v)** Putumayo – Sucumbíos, en Ecuador y **vi)** el área configurada por los municipios de Juradó, Riosucio, Unguía y Acandí que limitan con Panamá, Región del Darién.

Estas subregiones se caracterizan por la presencia de áreas protegidas⁵⁹³, territorios étnicos y reservas minero-energéticas. Presentan poca densidad poblacional, su institucionalidad local es débil e incluso dependen para su desarrollo de los departamentos, como es el caso de las áreas no

⁵⁹³ En el territorio fronterizo de la Región Caribe se encuentra el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina actual reserva de la Biosfera; en el de la región fronteriza Nororiental están las áreas protegidas de Catatumbo, Bari, Tamá y Tuparro; en el de la Amazonorinoquia se encuentran las áreas de Puinawai, la Serranía de Yariquies, la zona del Río Pure, el Parque Amacayacu y el de la Paya; y en el del Pacífico está el Parque de los Katios.

municipalizadas. Las seis regiones enfrentan la presencia de GAML y Bandas Criminales. En su mayoría, hay áreas con cultivos de uso ilícito. También, enfrentan los conflictos y amenazas derivados de la minería ilegal, la extracción no regulada de maderables, el comercio ilícito de biodiversidad, el tráfico de armas, precursores y combustible, entre otras problemáticas.

Tabla VI.4

ZONAS AMBIENTALES	PROBLEMÁTICAS	ACTIVOS Y POTENCIALIDADES
1 La Guajira-Zulia	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico ilícito de armas. • Contrabando. • Débil infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reserva minero energética (carbón). • Interculturalidad wayuú.
2 Norte de Santander-Táchira	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor estratégico ilícito Catatumbo – Bajo Cauca. • Contaminación por Carbón. 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas protegidas binacionales. • Reserva minero – energética.
3 Arauca-Apure	<ul style="list-style-type: none"> • Bandas Criminales y GAML. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reserva minero energética (Petróleo).
4 Corregimientos (áreas no municipalizadas) en: Amazonas,	<ul style="list-style-type: none"> • Extracción de maderas. • Comercio ilícito de la biodiversidad. • Reclutamiento niños indígenas • Ampliación frontera agrícola en tierras no aptas. • Corredores fluviales ilícitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reserva forestal. • Patrimonio ambiental y cultural. • Etnobotánica.
5 Putumayo-Carchi y Sucumbíos	<ul style="list-style-type: none"> • GAML y Bandas Criminales. • Mayor área de cultivos ilícitos y actividades narcotráfico. • Refugiados /desplazamiento. • 6 Corredores movilidad fluviales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos organizativos afro e indígenas fortalecidos. • Sustitución de cultivos ilícitos en pro de desarrollo alternativo. • Paso frontera San Miguel.
6 Juradó, Acandí-Darién (Panamá)	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico ilícito de armas y precursores. • Corredor de narcotráfico Quibdó – Atrato. • Bandas Criminales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversidad. • Conexión con Centroamérica.

Por el Caribe, las fronteras marítimas son con Haití, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Jamaica. Con la mayoría de estos países Colombia acordó cooperar para la protección de las áreas marítimas y desarrollar esquemas de investigación conjunta de las mismas. Con Jamaica estableció la Zona de Administración Conjunta para el Control, Exploración y Extracción de los Recursos Vivos y No Vivos, denominada "Área de Régimen Común" (Ley 9 de 1993) y con República Dominicana la Zona de Investigación Científica y Explotación Pesquera Común. La frontera marítima con Venezuela está aún en litigio. Por el Pacífico, el país tiene frontera marítima con Costa Rica, Panamá y Ecuador. Con los dos últimos países los tratados limítrofes establecen cláusulas de cooperación para la protección de las áreas marinas, evitar la contaminación ambiental, regulación pesquera, entre otras materias.

La población de los 77 municipios considerados como fronterizos es de 3.9 millones de personas, según Censo 2005⁵⁹⁴ y es, en su mayoría, urbana (2,7 millones de habitantes). El 94.5% de la población fronteriza se concentra en las fronteras con Venezuela y Ecuador. El territorio fronterizo con Perú es el menos poblado con 23.185 habitantes, en los municipios de Leticia y Puerto Nariño en Amazonas y Puerto Leguizamó en Putumayo⁵⁹⁵.

El 21.7% del total de la población fronteriza es étnica⁵⁹⁶. Este territorio es habitado por 53 grupos indígenas, la población raizal de San Andrés y Providencia y las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador⁵⁹⁷. Adicionalmente, 12 áreas fronterizas no municipalizadas ubicadas en los departamentos fronterizos terrestres reportan una población de 33.087 habitantes (proyecciones Censo a 2010)⁵⁹⁸.

De acuerdo con el Índice de Desempeño Integral de la Gestión Municipal⁵⁹⁹, en el 2009 tan sólo dos municipios fronterizos se encuentran en un rango sobresaliente: Túquerres (85,93) y Cúcuta (80,09). Trece municipios fronterizos se encuentran en un estado crítico; es decir, reportan una calificación menor a 40 puntos⁶⁰⁰. De éstos el más crítico es Puerto Nariño (11,99) en la frontera con Perú. Veintisiete municipios fronterizos se encuentran en nivel bajo; esto es entre 40 y 60 puntos. La mayoría de éstos se encuentra en la frontera con Venezuela, cuatro en la frontera con Brasil, tres en la de Panamá y dos en Ecuador⁶⁰¹. Se observa, por ende, dificultades institucionales internas para dar respuesta a las demandas locales y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de frontera⁶⁰².

Las fronteras nacionales son más que una línea divisoria o límite. Son un territorio complejo, marcado por las relaciones internas y con los países vecinos. Su ámbito varía de acuerdo con las interacciones presentes de orden diverso y de colindancia fronteriza. Contiene una porción significativa de la diversidad biológica y étnico-cultural de la Nación, de sus ecosistemas

594 La definición de estos municipios se realiza a partir del criterio de colindancia y de área de influencia de acuerdo con la Ley 1991 de 1995 y sus decretos reglamentarios: 1814 de 1995, 2036 de 1995, 150 de 1996, 930 de 1996, 1814 de 1996 y 2561 de 1997. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, señala que los municipios colindantes son 56 y que 12 de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas son centros poblados limítrofes con Venezuela y Brasil.

595 Esta población incluyen los centros poblados en las zonas de frontera.

596 Dicha población está ubicada en las fronteras terrestres con Venezuela, (región Caribe, y Nororiental), Brasil y Perú (región de Amazorinoquia), Panamá (región Pacífica), Ecuador (región Sur y Pacífica) y marítimas con la región del Caribe.

597 Los grupos indígenas fronterizos son: Amorua, Andoke, Arzario, Bara, Bari (Motilón) Bora, Cabiari, Carijona, Cocama, Cofán, Cuaique, Cuevo, Cuiba, Cuna, Curripaco, Chimila, Desana, Embera, Guahibo, Inga, Koreguaje, Letuma, Macaguane (Hitnu), Macuna, Makaguaje (Airuban), Matapi, Miraña, Muinane, Nonuya, Ocaina, Pastos Quillasinga, Piapoco, Piaroa, Piratapuyo, Pisamira, Puinane, Siona, Siriano, Tanimuka, Tikuna, Tukano, Tunebo (U'wa), Wanano, Wounaan, Wayuu, Witoto, Yagua, Yanacona, Yauna, Yuco (Yukpa), Yuri, Yurutí, y Yacuna. Fuente: IGAC, 2002.

598 Las áreas no municipalizadas es la actual denominación a los antiguos corregimientos departamentales. La Corte Constitucional a través de su Sentencia 141 de 2010 señaló que el Congreso debería expedir el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes. Este régimen no ha sido expedido.

599 Este índice mide cuatro componentes: i) porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, ii) eficiencia en el uso de los recursos en los sectores de educación, salud y agua potable, iii) cumplimiento de los requisitos legales del Sistema General de Participaciones, SGP, y iv) capacidad administrativa y desempeño fiscal. Se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 denotan altas capacidades institucionales y, por el contrario, los valores cercanos a cero 0 denotan capacidades críticas. Sobre el tema véase:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/DocumentosdeEvaluaci%C3%B3n.aspx>

600 En su mayoría están ubicados en la frontera con Venezuela: Barrancas, El Molino, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar y Urumita en la región Caribe y Puerto Carreño y Cumaribo en la región Nororiental.

601 Frontera con Venezuela: Becerril, Chimichagua, La Jagua de Ibirico, Manaure, La Paz, Riohacha, Albania, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Uribia, Villanueva, Convención, Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Saravena y la Primavera, con Brasil Leticia, Inírida, Mitú y Taraira; con Panamá: Acandí, Riosucio y Unguía y con Ecuador Cumbal y Valle del Guamuéz.

602 Estos niveles implican riesgos: en la prestación de los servicios sociales a cargo de los municipios y el cumplimiento de los requisitos legales del SGP y las metas de sus planes de desarrollo territorial. Aspectos que tienen un impacto negativo en la calidad de vida de la población de frontera.

estratégicos y sus reservas naturales, entre éstas las minero-energéticas. Estos activos sumados a su condición de Estado ribereño, en dos océanos, le brindan a Colombia potencialidades geopolíticas y socioeconómicas importantes en el hemisferio.

Sin embargo, estas ventajas han sido poco aprovechadas y capitalizadas para la prosperidad económica del país y el bienestar de los habitantes de frontera. Las reservas minero-energéticas fronterizas, su vocación agropecuaria, sus oportunidades de desarrollo en bio-comercio, servicios ambientales, turismo, entre otras apuestas productivas, son oportunidades que requieren articular esfuerzos de la institucionalidad pública y privada en pro de áreas y corredores de desarrollo. Se trata de activos que deben incorporarse, de manera sustentable, en las políticas y estrategias de desarrollo del país y su ordenamiento territorial. Ello sin perjuicio de los procesos de identificación de áreas protegidas, acompañadas de las correspondientes acciones de protección y conservación. Así mismo, del reconocimiento y respeto de los territorios étnicos en frontera.

Lo anterior es, en parte, producto de un desarrollo nacional cuyo énfasis ha estado en el centro geográfico del país, dejando al margen al territorio fronterizo. La Constitución de 1991 empezó a revertir tal tendencia al promover la integración social, política y económica del territorio fronterizo, y la cooperación con los países vecinos para la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente⁶⁰³. En desarrollo de los mandatos constitucionales, la Ley 191 de 1995 *establece un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural*⁶⁰⁴.

No obstante la expedición de esta norma, su impacto ha sido limitado en términos del desarrollo e integración fronteriza. Su ámbito de aplicación fue reglamentado de manera laxa y generó incentivos perversos⁶⁰⁵. Su énfasis se concentró en las fronteras terrestres, urbanas y más dinámicas en términos comerciales, sin mayores desarrollos para otras regiones fronterizas con particularidades diferentes.

Se hace necesario, por tanto, contar con un marco legal integral para las fronteras terrestres y marítimas. Este deberá observar los antecedentes de reformas a la Ley 191 cursados en el Congreso de la República en la última década⁶⁰⁶. Así mismo, reconocer los avances planteados por tales iniciativas legislativas y las apuestas regionales allí expresadas; pero a partir de una visión estratégica del territorio fronterizo, de largo plazo, plural y de Estado que permita, efectivamente,

603 Véase: Constitución Política de 1991, Artículos 96, 227, 289, 310, 330 y 337, entre otros. La Constitución insta a desarrollos legislativos que atiendan la condición fronteriza e incorporen la dimensión étnica, ambiental y marino-costera a través de regímenes especiales.

604 La Ley 191 de 1995, a través de su artículo cuarto, define como **zona de frontera** aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierta influencia directa del fenómeno fronterizo. Así mismo, establece dos figuras adicionales: **unidades especiales de desarrollo fronterizo** y **zonas de integración fronteriza**. La primera denota aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos. La segunda figura comprende aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas ambientales, culturales y/o socioeconómica aconsejan la planeación y la acción conjunta de las *autoridades fronterizas*, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantan acciones, que convergen para promover el desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

605 El régimen especial que estableció la Ley 191 generó beneficios y exenciones tributarias que incentivó a muchos municipios a reclamar para sí la condición de fronterizos por área de influencia, sin criterios claros para acceder a dicho régimen.

606 El proyecto de ley acumulado 156 de 2008, compila la iniciativas legislativas de mayor fuerza para reformar la Ley 191 de 1995, desarrollar los artículos 289 y 337 de la Constitución Política Nacional y establecer un Régimen Especial para los Departamentos de Frontera.

el desarrollo e integración fronteriza; garantizando la seguridad de este territorio, las libertades ciudadanas y la soberanía nacional.

Finalmente es de anotar que si bien los logros alcanzados por las Políticas de Seguridad Democrática y de Consolidación permitieron que el Estado dispusiera de mayores capacidades para proteger estos territorios, el repliegue de los GAML y las organizaciones de narcotraficantes sobre las fronteras ha generado un reto mayor para la seguridad del país representado en la necesidad de bloquear y contener sus operaciones, que involucran: abastecimientos, ataques, secuestros, actos terroristas y acciones criminales, en general. Es también importante recalcar la necesidad de confrontar el crimen transnacional ubicado sobre las zonas fronterizas, que utiliza los límites del país como una bisagra para el desarrollo de sus actividades ilícitas⁶⁰⁷.

La experiencia enseña que sin seguridad, no puede haber prosperidad. Una vez el Estado recupera el orden y garantiza la vigencia de la ley, llega la presencia social para generar oportunidades a la población. Se trabajará, entonces, para que los territorios fronterizos de menores capacidades relativas de desarrollo tengan mejores oportunidades; que su desarrollo social y económico sea una realidad, y fomentar así la integración con los países vecinos.

Objetivo general y principios rectores de la política

Incorporar, como elemento esencial, al propósito nacional de desarrollo, las áreas fronterizas de los ámbitos terrestres y marítimos a partir de una visión estratégica. Asimismo, promocionar el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades regionales de estas zonas, capitalizando sus activos como ventana de oportunidad para su desarrollo endógeno y regional-fronterizo, impulsando así la competitividad del país.

Para tal efecto, se construirá una visión estratégica de las fronteras, que apalanque reformas, promueva arreglos institucionales, adecue ofertas programáticas e incentive apuestas productivas, ambientales, sociales, étnico-culturales y económicas a favor del desarrollo regional y nacional⁶⁰⁸. Las actuaciones en estos territorios deberán observar los siguientes principios: i) atender a un enfoque diferencial y estratégico; ii) reconocer y respetar la diversidad biológica, étnica y cultural; iii) promover desarrollos de política exterior e interna; iv) convocar la participación de los habitantes de fronteras y el concurso de diversos niveles de gobierno, sectores y actores de la vida regional y nacional; v) garantizar la integralidad y pertinencia con los contextos regionales, y vi) velar por la seguridad, la soberanía y la integridad territorial.

Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos estratégicos están orientados a promover el desarrollo e integración fronteriza; al igual que a garantizar la seguridad fronteriza y la soberanía nacional⁶⁰⁹; respetando los

⁶⁰⁷ Estas actividades comprenden un amplio reportorio que incluye el tráfico de personas, el contrabando, el tráfico de automóviles robados, entre otros.

⁶⁰⁸ Se trata de reconocer y apropiarse de la relevancia de estos territorios para la supervivencia del país, capitalizar sus activos, promover su competitividad y observarlos como una ventana de oportunidad a favor de la prosperidad democrática de la Nación en su conjunto. Para tal efecto se hace necesario contar con una suerte de *libro blanco del territorio fronterizo*, referente conceptual de diversas intervenciones.

⁶⁰⁹ La noción de Soberanía que se busca promover conlleva una presencia integral del Estado más allá de un concepto restringido a los temas de seguridad, es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de la autoridad del Estado y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes.

intereses regionales y logrando una adecuada armonización con los de la Nación. Para propiciar estas finalidades se hace necesario adelantar acciones en los siguientes campos:

Definición del ámbito fronterizo, reformas legales, ajustes institucionales y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales de frontera

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, avanzará, en el diseño e implementación de una ruta participativa que permita: i) la construcción de un marco conceptual y criterios definitorios sobre el ámbito fronterizo, ii) una mayor caracterización del territorio fronterizo y iii) un diagnóstico integral en términos de desarrollo, integración y seguridad. Lo anterior en el horizonte de contar con marco conceptual compartido referente para las actuaciones en frontera, estrategias diferenciadas por tipo de frontera y la focalización de recursos sectoriales para el impulso de dichas estrategias.

Se hace necesario entender que el territorio fronterizo va más allá de una línea limítrofe, de la división político-administrativa del país y de lo terrestre y que se debe avanzar en la definición de escenarios territoriales, formulando propuestas de *sub-regionalización fronteriza*, examinando la viabilidad de definir una *franja fronteriza* y redefiniendo las figuras fronterizas vigentes. En este orden, el Gobierno Nacional propiciará el estudio de impacto de la Ley 191 de 1995, su actualización y la revisión de alternativas jurídicas que contemplen los mandatos constitucionales y la diversidad de ámbitos fronterizos. Esta revisión promoverá el diseño y la expedición de un nuevo marco normativo para las fronteras marítimas y terrestres⁶¹⁰ y precisará regulaciones en materia de seguridad fronteriza y soberanía⁶¹¹.

Así mismo, facilitará la armonización normativa con los países vecinos de tal suerte que las actuaciones sectoriales conjuntas a favor del territorio fronterizo cuenten con un referente normativo pertinente.

El Gobierno Nacional, también, trabajará en la revisión de la arquitectura institucional para los asuntos fronterizos, examinando diseños y arreglos tanto de política interna como exterior en la materia, apuestas sectoriales y territoriales y mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones, diversas autoridades y niveles de gobierno, el sector privado y el tercer sector. De igual manera, analizará las instancias, foros e instrumentos de integración fronteriza existentes y el papel del país en éstos. Esta revisión alimentará la estructuración de una propuesta sobre el arreglo institucional más apropiado para el *Buen Gobierno* del territorio fronterizo y afiance el compromiso de la Nación con éste y con los países vecinos, facilitando un mayor sentido de pertenencia y arraigo de los habitantes de frontera, propiciando su participación activa en los asuntos que les impactan y generando mayor capital social fronterizo.

De otra parte, fortalecerá institucionalmente a las entidades territoriales de frontera y los procesos de ordenamiento territorial, con acompañamiento nacional, y avanzar en la conversión al régimen municipal de las áreas no municipalizadas fronterizas. Así mismo, profundizar y acompañar los procesos de descentralización para la prestación de servicios y la promoción del

⁶¹⁰ Se trataría de un estatuto integral que defina el ámbito territorial fronterizo, precise conceptos y criterios en materia fronteriza, elimine conflictos normativos con legislaciones sectoriales, facilite la cooperación e integración fronteriza y promueva efectivamente el desarrollo de estos territorios.

⁶¹¹ En este campo se hace necesario regulaciones sobre el uso y tenencia de la tierra que comprenda la franja fronteriza que se implemente, observando los mandatos constitucionales y tratados internacionales suscritos por Colombia.

desarrollo regional. En este contexto, el Programa de Fortalecimiento priorizará los territorios fronterizos y se avanzará en la promoción y utilización del Gobierno en Línea por parte de las entidades territoriales fronterizas⁶¹².

De otro lado, se promoverán esquemas flexibles de ordenamiento territorial que incentiven la asociatividad y la articulación de la Nación con el territorio fronterizo. En particular, se deberá examinar las características y particularidades de la región fronteriza de la Amazorinoquía que tiene territorios étnicos, extensas zonas de áreas protegidas, áreas no municipalizadas, es frontera abierta y extensa, reporta una posición geográfica privilegiada y es reserva de servicios ambientales para el mundo. De igual manera, los esquemas de ordenamiento (planes de manejo) de las áreas de frontera marítima en la región Caribe y Pacífica.

3. Promoción del desarrollo del territorio fronterizo

El Gobierno Nacional, en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, CIIDEF y las competencias de las entidades que la integran, promoverá políticas diferenciadas regionalmente y focalización de recursos favoreciendo sectores estratégicos para el desarrollo del territorio fronterizo. Este ejercicio deberá observar las tipologías del territorio fronterizo, sus singularidades, límites y potencialidades. Así mismo, promover líneas de acción específicas, mecanismos y esquemas de incentivos que permitan instalar capacidades para el desarrollo social y económico del territorio fronterizo. Para tal efecto, es preciso la identificación y el análisis de los potenciales económicos de los sectores relevantes de cada territorio fronterizo. Así mismo, las apuestas que se han formulado en el marco de las comisiones binacionales y las zonas de integración fronteriza, entre otras de instancias y mecanismos regionales. En los sectores que así lo ameriten, el Gobierno Nacional promoverá el desarrollado de contenidos y aplicaciones basados en las TIC como herramienta para su fortalecimiento.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, se promoverá la inclusión de los asuntos fronterizos en la estrategia de cooperación internacional del país. El desarrollo de estos territorios pasa por subsanar asimetrías y desequilibrios con las demás regiones del país. De ahí la necesidad de priorizar y focalizar recursos técnicos y financieros para su promoción⁶¹³.

De otra parte, el Gobierno Nacional promoverá el desarrollo empresarial de los territorios fronterizos mediante el mejoramiento del ambiente de los negocios⁶¹⁴ y la promoción de iniciativas de desarrollo productivo. Con base en los resultados de *Doing Business en Colombia 2010*, propiciará la actividad empresarial en las ciudades fronterizas a través procesos de asistencia técnica por demanda y las apoyará en la identificación de oportunidades de reforma, el diseño de planes de acción para mejorar la regulación empresarial y en la simplificación de trámites para lograr una reducción en los costos de transacción en que deben incurrir las

612 Este constituye una herramienta facilitadora de procesos de interacción con el sector público, que no sólo aumenta la institucionalidad de estas entidades, sino que también facilita la participación ciudadana a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

613 Instrumentos como la creación del fondo de compensación regional deberán incluir criterios diferenciales, que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes fronterizos y elevar su capacidad endógena de desarrollo. El citado fondo está previsto a partir del proyecto de acto legislativo, en curso, que reforma el Sistema General de Regalías.

614 El estudio *Doing Business en Colombia 2008* incluyó 13 ciudades, de las cuales sólo una de ellas se ubicaba en frontera (Cúcuta, Norte de Santander), para la versión de 2010, el número aumentó a 21 incluyendo tres ciudades que tienen límites fronterizos (Valledupar, Pasto y Riohacha). Los resultados obtenidos en este estudio para 2010, muestran que el grupo de ciudades en frontera se ubican en la mitad de la tabla, registrando dificultades en apertura de empresas, comercio exterior, licencias de construcción y en el registro de propiedad que obstruyen el buen ambiente y clima de los negocios.

empresas⁶¹⁵. La promoción de iniciativas de desarrollo productivo se realizará con base en los Planes Regionales de Competitividad, PRC⁶¹⁶. En el marco del Sistema Nacional de Competitividad, SNC, y de las agendas de las Comisiones Regionales de Competitividad, CRC; se promoverá la definición e implementación de proyectos productivos que permitan generar impactos positivos en estos municipios⁶¹⁷. Así mismo, al interior del SNC se promoverá el desarrollo de proyectos productivos binacionales, que vinculen a la población de ambos lados de frontera⁶¹⁸. Resultado de estas acciones se espera mejorar la posición de las ciudades fronterizas en el *ranking* de ambientes de negocios y propiciar que los proyectos productivos incorporen un mayor número de municipios fronterizos.

4. Integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales

El Gobierno Nacional promoverá la mayor integración de estos territorios con sus respectivos departamentos, entre sí, sus regiones y la Nación. Para lo anterior, las intervenciones que se efectúen deberán propender por la conectividad e infraestructura intermodal, privilegiando criterios estratégicos y de proyección del país. La integración interna es una prioridad. Sin una apuesta estratégica en esta dirección, no resulta coherente plantear y fomentar esquemas de integración fronteriza, binacional o regional, que redunden a favor del territorio fronterizo y sus habitantes. Para tal efecto el Gobierno consolidará el programa de asistencia técnica en los departamentos fronterizos⁶¹⁹, teniendo en cuenta su fragilidad en materia de conectividad inter-regional y considerando criterios estratégicos (tales como el de soberanía)⁶²⁰.

En paralelo a los procesos de integración interna es necesario visualizar y avanzar en los procesos de integración externa. En la región Suramericana dos mecanismos de integración física regional están en curso: la Política Andina de Integración Fronteriza y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA⁶²¹. Estos procesos deberán capitalizarse a favor del territorio fronterizo, permitiendo la conexión intermodal de municipios limítrofes con Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú⁶²².

Un aspecto, adicional, a considerar es la construcción, adecuación, gestión, control y manejo integrado de los pasos de frontera⁶²³. El Gobierno Nacional, con el concurso de los países vecinos,

⁶¹⁵La primera fase de este programa, incluye a: Cúcuta-Norte de Santander; Pasto-Nariño; Riohacha-Guajira; Valledupar-Cesar.

⁶¹⁶ Estos recogen las propuestas productivas con potencial competitivo identificadas por la Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). En los departamentos fronterizos los PRC están asociados al turismo y agroindustria. Salvo en algunos casos, las propuestas e iniciativas no tienen impactos directos sobre los municipios más próximos a la frontera, situación a superar.

⁶¹⁷ Lo anterior, se suma a la necesidad de promover iniciativas de desarrollo productivo mediante la identificación de clúster o conglomerados regionales acordes con su vocación productiva.

⁶¹⁸ El Gobierno, a su vez, examinará la viabilidad de atraer recursos de cooperación para promover el diseño e implementación de un plan de desarrollo productivo de largo plazo en estas zonas.

⁶¹⁹ Véase: capítulo de accesibilidad e integración regional.

⁶²⁰ Estos programas apoyarán la formulación de criterios diferenciales para la priorización de proyectos de infraestructura.

⁶²¹ IIRSA es el foro técnico asesor del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR.

⁶²² Se deberá facilitar la conexión de zonas fronterizas marginales, la configuración de regiones transfronterizas y la articulación de nuevos corredores para el comercio exterior. Así mismo, la integración con Centroamérica a través de la participación del país en el Proyecto Mesoamérica.

⁶²³ "Un paso de frontera puede ser definido como un conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas, las mercaderías transportadas y los vehículos, puedan atravesar los límites de dos países, cumpliendo con los

continuará con estudios específicos para cada paso de frontera y la promoción de infraestructura de apoyo logístico⁶²⁴, identificando alternativas para su optimización; el mejoramiento de procedimientos de control migratorio, tránsito aduanero, transporte de mercancías, controles fitosanitarios, entre otros; e intervenciones apropiadas con base en los hallazgos de los estudios y las características de las zonas de frontera.

El Ministerio de Transporte será el encargado de las intervenciones en infraestructura necesaria para la operación de cada paso fronterizo con miras a lograr su optimización y mejoramiento de su gestión y controles. Así mismo, promocionará la construcción de infraestructuras de apoyo logístico conforme a las necesidades comerciales y a los acuerdos bilaterales, lo que aportará a la reducción de tiempos aduaneros y costos de transporte. Adicionalmente, seguirá promoviendo el desarrollo de infraestructura eficiente e inclusiva en las zonas de frontera que fortalezca la integración binacional y mejoren la calidad de vida de los habitantes de fronteras, sus espacios públicos y entornos urbanísticos.

En este sentido se continuará con la implementación de políticas que permitan articular la movilidad de las ciudades con el desarrollo territorial y urbano-regional⁶²⁵, como lo son: i) la puesta en marcha de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para ciudades de más de 600.000 habitantes⁶²⁶; ii) la formulación de planes de movilidad para la operación organizada y moderna del transporte público en ciudades con poblaciones de 250.000 a 500.000 habitantes y iii) la implementación de soluciones de movilidad ambientalmente sostenibles en las ciudades fronterizas.

De otra parte, se examinarán esquemas de interconexión eléctrica y gasífera entre los territorios fronterizos y los países vecinos; al igual que de exportación e importación de energía eléctrica y gas hacia países centroamericanos a través de las regiones Pacífica y la Caribe. Se espera contar con escenarios en la materia y nuevos nichos de mercado. Además, se promoverán interconexiones de energía eléctrica y de gas, de pequeña escala y puntuales, en Zonas No Interconectadas para atender demanda local. Así mismo, se examinarán alternativas para las zonas de frontera, en particular en lo relativo al régimen de combustibles.

El Gobierno Nacional promoverá, también, la integración del territorio marino-costero fronterizo, de manera sustentable y facilitando la organización de cadenas de valor de sus actividades⁶²⁷. De igual forma, capitalizará su condición de Estado ribereño y sus fronteras marítimas para promover procesos de integración con el Gran Caribe y Centroamérica. En este contexto, fortalecerá los esquemas para el manejo de las áreas de administración conjunta con Jamaica y República Dominicana, al tiempo que se propondrán arreglos similares con otros países con los que se comparten fronteras marítimas.

requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos” Documento Técnico, IRSA, 2003. Los pasos de frontera pueden ser nacionales, binacionales e incluso explorar alternativas de un sólo paso, que ahorren costos, mejoren desempeños logísticos y propicien más y mejores flujos comerciales, con un impacto favorable en la competitividad del país

624 Los pasos de frontera por desarrollar y consolidar son: Rumichaca en Nariño; Cúcuta, Norte de Santander; Paraguachón, La Guajira; Arauca y Saravena en Arauca; Puerto Carreño en Vichada; San Miguel en Putumayo; La Espiella Rio Mataje en Nariño y la frontera con Panamá. Los tres primeros pasos son los empleados para el comercio exterior.

625 Un insumo fundamental para el desarrollo de estas políticas se encuentra en la propuesta del Plan Maestro de Infraestructura de 2010, que incorpora en el eje de oferta como criterio estratégico el de soberanía.

626 Como es el caso del SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta.

627 Para tal efecto, se propiciará la investigación, el desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos; promoviendo la capacidad de gestión del riesgo; fomentando el turismo en el Caribe y avanzando en la construcción del plan nacional pesquero y la estructura institucional requerida, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.

Para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, propiciará la construcción de políticas diferenciadas que reconozca sus particularidades territoriales, étnico-culturales y de frontera marítima.

De otra parte, el Gobierno generará y diversificará las líneas de integración con los países vecinos. Los sectores de educación, salud, cultura y deporte deberán ser pioneros en esta apuesta, examinando modelos conjuntos de promoción de sus actividades, propiciando destrezas lingüísticas en frontera, validación y homologación de títulos, campañas de promoción y prevención de la salud, intercambios culturales y deportivos, entre otras estrategias. Para tal efecto, se promoverán esquemas de armonización normativa y flexibilización de procesos y procedimientos que permitan sinergias en zonas fronterizas. En paralelo, se promoverá proyectos binacionales para la generación de ingresos y reducción de la pobreza en territorios fronterizos.

Finalmente, se hace necesario que bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se examinen los esquemas de cooperación y los mecanismos de integración fronteriza en pro de un mejor desempeño de Colombia en éstos, una mayor articulación de las instancias locales, regionales, nacionales y de representación en el país para la toma de decisiones bien informadas y desarrollos con respaldo de diversos niveles de gobierno, sectores y actores⁶²⁸.

5. Fortalecimiento de la Seguridad Fronteriza y la Soberanía Nacional

El Gobierno Nacional avanzará en la implementación de un Sistema de Administración, Control y Seguridad de las fronteras terrestres y fortalecerá los procesos en curso para el control y seguridad de las áreas marítimas fronterizas y portuarias. La defensa de la soberanía, la seguridad de la franja fronteriza y la de los ciudadanos que allí habitan, al igual que la promoción de los derechos humanos son dimensiones necesarias para garantizar que el esfuerzo nacional en seguridad realizado en la última década sea sostenible en el tiempo y para asegurar el buen rumbo de la prosperidad democrática. El esfuerzo en seguridad solo será sostenible con la presencia integral del Estado⁶²⁹.

Metas de proceso

1	Un documento sobre criterios para definir el ámbito fronterizo coordinado con entidades nacionales y territoriales
2	Un documento que consolida las estrategias diferenciadas para las fronteras terrestres y marítimas, formulado con actores nacionales y territoriales para las siguientes fronteras: Terrestres: <ol style="list-style-type: none"> 1. Venezuela (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía). 2. Ecuador (Nariño y Putumayo). 3. Panamá (Chocó). 4. Perú y Brasil (Putumayo, Amazonas y Vaupés). Marítimas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Venezuela, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana (San Andrés y Providencia).
3	Un documento con propuestas sobre readecuación institucional para los asuntos fronterizos

⁶²⁸ Adicionalmente, se trabajaran planes binaciones en torno a problemáticas específicas en aquellas fronteras en las que conjuntamente sean definidas como prioritarias por los gobiernos de ambos países.

⁶²⁹ Es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de su autoridad y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes y la preservación de su integridad territorial. La idea de que la frontera es el confín último del territorio, al cual eventualmente se alcanzará en términos de integración y desarrollo nacional, debe ser dejada de lado y reemplazada por una visión de desarrollo y presencia del Estado, desde la línea fronteriza y hacia adentro del país (es decir, un desarrollo centrípeto).

E. Apoyos transversales al desarrollo regional



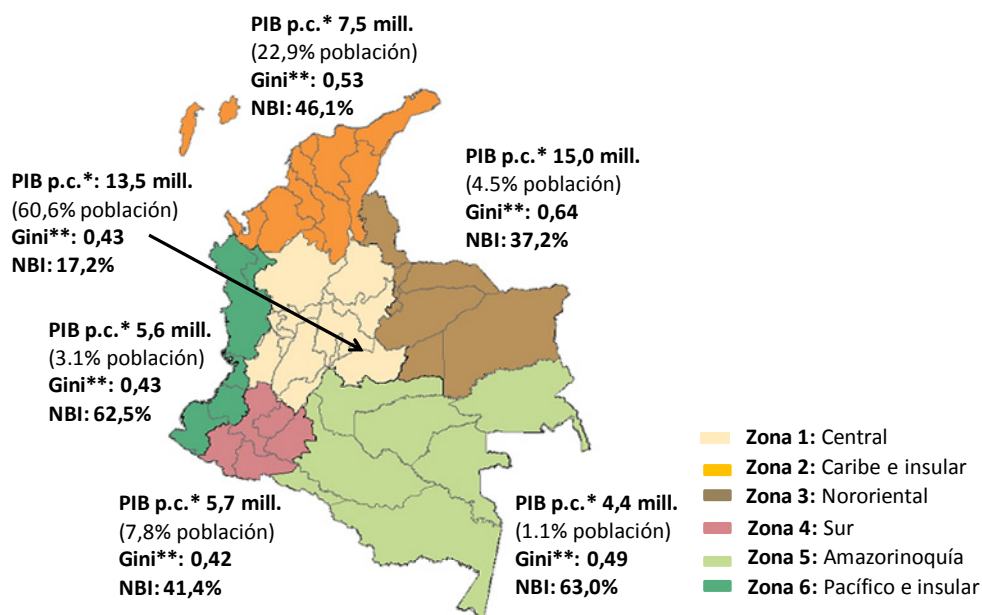
El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es dar un gran salto al desarrollo que se refleje en la consolidación de la paz, la generación de empleo de calidad y la disminución de la pobreza. Si bien este es un reto de carácter nacional, inevitablemente requiere, para su realización, un dimensionamiento regional en cuanto su visión, diagnóstico, comprensión y ejecución.

Colombia es un país de contrastes regionales. Como lo señaló el presidente Santos en su discurso de posesión, nuestro país es una maravillosa combinación de culturas, de razas, de talentos y de riquezas naturales que nos hace únicos en el planeta. Sin embargo también somos un país con unas brechas regionales que dividen el territorio en zonas con condiciones sociales y económicas muy diferentes.

Encontramos por ejemplo que la relación entre el ingreso por habitante de Chocó -la región más pobre-, y Bogotá -la más rica-, es de uno a seis. En España o Chile dicha relación es de cerca de 1 a 2,5. No es una sorpresa entonces encontrar que mientras el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas en la región central es de 17,2%, en la zona del Pacífico ésta es de 62,5%, en la Amazorinoquía de 63,0% y en la región Caribe de 46% (ver figura 6.D.0.1.).

Así como existen grandes disparidades sociales entre las regiones del país, existen también fuertes diferencias económicas entre las mismas. Es evidente, por ejemplo, que las vocaciones y capacidades productivas de la altillanura son muy diferentes a las de la zona andina o de las áreas costeras. Esto explica que las apuestas productivas locales varíen considerablemente entre regiones, por ejemplo con los productos agroforestales en la Amazorinoquía, el turismo y la petroquímica en la región Caribe, los bienes y servicios de la actividad minero-energética en la región nororiental, los servicios de alto valor agregado en la zona central, o la agroindustria en la zona sur y la región del Pacífico.

Figura VI-15. Características económicas y sociales de las regiones de Colombia



Fuente: DANE (Censo y Cartografía), cálculos DNP-DDTS. *PIB per cápita en pesos de 2009. **GINI calculado para cada región con base en la estimación de PIB municipal per cápita. Cada municipio actúa como un individuo en cada región.

El Plan Nacional de Desarrollo no puede ignorar las diferencias regionales que existen en el país y por tanto debe comprender la trascendencia de caracterizar las necesidades y vocaciones locales como una herramienta esencial de desarrollo económico y social. En la búsqueda de mayor convergencia y desarrollo regional se condensan los grandes objetivos de consolidar la seguridad, reducir la pobreza y generar empleo de calidad.

En este sentido, así como es necesario proveer un entorno transversal de competitividad a nivel nacional para todas las empresas del país, también es primordial establecer apoyos trasversales para el desarrollo de las actividades productivas en las regiones. Las actividades empresariales se dan, inevitablemente, dentro de un contexto local, por lo cual se requiere una caracterización regional de las políticas para adecuar las iniciativas empresariales a las necesidades y vocaciones de cada región. Este constituye el mejor mecanismo para potenciar el crecimiento económico y generar impactos significativos sobre el empleo y la pobreza en todo el territorio.

Algunos desafíos en esta materia son: el fortalecimiento institucional de las autoridades locales y regionales, la distribución y el buen manejo de los recursos territoriales, la implementación de políticas de desarrollo en las zonas de frontera y las áreas de consolidación, y el desarrollo de complementariedades productivas entre las zonas urbanas y las áreas rurales aledañas o cercanas a éstas. En relación con este último componente, sobresale, por ejemplo, la importancia de promover el desarrollo de ciudades intermedias en las zonas periféricas del país, de manera que los beneficios de la urbanización sobre el crecimiento económico se reflejen en una mayor reducción de la pobreza y una mejora en las condiciones de vida de la población rural.

Con el fin de potenciar el desarrollo regional y profundizar el proceso de descentralización y de participación ciudadana se plantea el desarrollo Contratos Plan Nación-Región o en donde

confluyan los esfuerzos del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales y locales, para impulsar programas y proyectos de impacto regional priorizados en los planes departamentales y municipales y en el Plan Nacional de Desarrollo, con base en los principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y corresponsabilidad.

1. Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio

Con el fin de fortalecer y crear condiciones apropiadas en los territorios para impulsar las locomotoras y alcanzar las metas de crecimiento sostenible, equidad y desarrollo institucional, el Gobierno nacional plantea como una de sus principales estrategias el fortalecimiento de las relaciones Nación – Territorio. No sólo porque las acciones conjuntas y articuladas⁶³⁰ potencian el logro de propósitos comunes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desarrollo territorial y la generación de empleo, entre otros; sino porque las principales competencias en prestación de servicios básicos a la ciudadanía está en los Gobiernos territoriales, los cuales ejecutan más del 50% del recaudo tributario del país.

Esta estrategia se sustenta fundamentalmente en el hecho que Colombia es un Estado unitario, organizado de manera descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales⁶³¹, lo cual significa, entre otras, que para alcanzar los fines del Estado, cada nivel de gobierno es responsable de cumplir eficientemente, y bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, las competencias que le han sido asignadas.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de fortalecimiento de la relación Nación – Territorio busca: crear, impulsar y/o fortalecer instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las expresiones de la sociedad civil; y formular políticas que contribuyan a una convergencia en la gestión pública territorial, considerando, además, las alianzas público – privadas y sociales - comunitarias como factor clave para el desarrollo.

A continuación se mencionan algunos esfuerzos realizados en el país alrededor de estas dos apuestas, no sin antes advertir que: i) la relación de la Nación con los departamentos⁶³² y los municipios ha sido dispersa, con un enfoque eminentemente sectorial, sin que medien criterios de racionalidad y eficiencia, ni una visión integral y diferenciada del territorio; ii) la asignación de competencias⁶³³, responsabilidades⁶³⁴ y recursos⁶³⁵ ha sido homogénea, sin considerar particularidades regionales relativas a sus potencialidades, necesidades y capacidades administrativas, técnicas y financieras; iii) persiste la duplicidad y la desarticulación de esfuerzos de gestión y presupuestales.

⁶³⁰ Acciones entre los diferentes niveles de gobierno que involucren a la ciudadanía y al sector privado.

⁶³¹ Este modelo de país surgió a mediados de los años 80 y fue ratificado por la Constitución Política de 1991.

⁶³² Aunque muchos de ellos presentan debilidades institucionales, los departamentos son actualmente las instancias intermedias de planeación y promoción del desarrollo en sus territorios

⁶³³ Subsisten vacíos en la gestión de la prestación de servicios básicos. Responsabilidades como la inspección y vigilancia de la prestación de servicios de educación y salud no es desarrollada en la mayor parte de municipios porque no es clara la competencia o por falta de capacidades para este propósito.

⁶³⁴ A partir de la expedición de la Ley 715 de 2001 se han establecido mecanismos de certificación para diferenciar responsabilidades locales en materia de educación, salud y agua.

⁶³⁵ Mecanismos como los fondos de cofinanciación, el Fondo Nacional de Regalías, la cofinanciación con recursos del Presupuesto General de la Nación, tradicionalmente han asignado recursos por demanda, lo cual privilegia a las entidades territoriales de mayor capacidad y concentra en ellas los recursos públicos.

a) Antecedentes y diagnóstico

1. Instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación

Desde mediados del siglo XX se han creado diversas instancias de planificación regional en el país, se mencionan, por la importancia de su institucionalidad, las Corporaciones Autónomas Regionales⁶³⁶ (1954) y las Regiones de Planificación –Corpes–⁶³⁷. Ambas tuvieron bondades, entre las cuales se destacan: i) la identificación de proyectos estratégicos acordes con las particularidades regionales, ii) mayores facilidades y efectividad en la intermediación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, y iii) el fortalecimiento institucional, a través del soporte técnico a departamentos y municipios de la jurisdicción. Sin embargo, también se presentaron inconvenientes, tales como: i) la duplicidad de funciones con las entidades territoriales, ii) la dependencia de las Corporaciones Autónomas Regionales de los recursos del Presupuesto General de la Nación, y iii) la incapacidad de los Corpes para lograr fomentar la cultura de planeación y de proyectos que superaran el nivel departamental.

A pesar de que la Carta Política contempla la creación de figuras intermedias como las regiones administrativas y de planificación que reemplazan a los Corpes, y las regiones y provincias como entidades territoriales⁶³⁸, estas figuras no han sido creadas y la articulación del Gobierno nacional con los territorios se ha venido dando a través de los departamentos o de alianzas generadas a nivel subregional, generándose vacíos institucionales a nivel regional para la articulación integral de los propósitos, recursos y acciones entre los tres niveles de gobierno, y que promueva las alianzas público-privadas para el desarrollo regional.

Además de la ausencia de una institucionalidad regional, articuladora de la gestión pública, no se han desarrollado legal ni técnicamente los principios definidos por la Constitución Política para asegurar el adecuado engranaje de la gestión de todos los niveles de gobierno (complementariedad, concurrencia y subsidiariedad), lo cual impide definir sistemas de corresponsabilidad respecto a los deberes del Estado.

De otra parte y aún sin contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁶³⁹, en el país han surgido diferentes dinámicas y procesos regionales⁶⁴⁰, los cuales aunque no necesariamente buscan modificar la organización político-administrativa, se constituyen en figuras asociativas flexibles alrededor de una visión compartida de desarrollo que generan procesos de concertación entre el sector público, privado y las comunidades. De igual manera, se han originado fenómenos urbano-regionales⁶⁴¹ complejos que plantean la necesidad de crear nuevas formas de

636 Aunque las primeras corporaciones nacieron en 1954, la Ley 99 de 1993 introdujo cambios tanto en su delimitación regional (se crearon unas y modificaron otras), como en su naturaleza, objeto, organización y funcionamiento. A partir de esa ley asumieron el rol de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables

637 La Ley 76 de 1985 y sus decretos reglamentarios crearon cinco Regiones de Planificación conocidas como Corpes (Amazonía, Caribe, Centro Oriente, Occidente y Orinoquia). La Ley 152 de 1994 estableció un régimen de transición para que los Corpes promovieran la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación RAP y les trasladarán sus funciones en el término de dos años. Posteriormente, y teniendo en cuenta que durante ese período no se concretaron los proyectos de Ley sobre las RAP, la Ley 290 de 1996 amplió la vigencia de los Corpes hasta el primero de enero del año 2000.

638 Estas figuras no han sido desarrolladas por la Ley, deben surgir de iniciativa territorial y ser aprobadas en el Congreso.

639 Actualmente se encuentra aprobado en primer debate un nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el cual fue radicado por el Gobierno nacional.

640 Ejemplo de este tipo de dinámicas son la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca hoy Región Capital, en el área Central y los procesos de La Mojana y el golfo de Morrosquillo en el Caribe.

641 Los fenómenos urbano-regionales son funcionales a modelos basados en las capacidades locales y objetivos de desarrollo compartidos regionalmente en torno a la competitividad territorial y la reducción de desigualdades regionales.

organización del territorio⁶⁴², en donde conceptos como las regiones metropolitanas, las ciudades-región y los corredores estratégicos de desarrollo cobran relevancia.

Cabe señalar, que estas figuras de tipo asociativo, a pesar de que están reconocidas en el marco legal vigente, no gozan de la suficiente estabilidad jurídica y financiera, por cuanto su permanencia está supeditada a los ciclos políticos y a las rigideces en materia de asignación y destinación de recursos, lo que implica la necesidad de desarrollar políticas públicas que contribuyan con su fortalecimiento y consolidación, acompañadas de los mecanismos idóneos para asegurar el logro efectivo de sus objetivos. No obstante, es importante mencionar que actualmente cursa en el Congreso un nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que busca fortalecer las figuras asociativas y las dinámicas regionales.

Como mecanismos adicionales para avanzar en una relación más efectiva con los territorios, la Nación ha desarrollado instrumentos sectoriales como los Acuerdos de Competitividad, el Sistema Administrativo del Interior y el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial; ha formulado políticas para el fortalecimiento territorial⁶⁴³ y ha generado espacios de interlocución como el Consejo Ampliado de Ministros y los Consejos Comunales, entre otros.

Adicionalmente, se destacan instrumentos valiosos de desarrollo que se presentan como una alternativa a la construcción de políticas públicas desde el territorio como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y las Agencias de Desarrollo Local, los primeros, presentes en 19 regiones del País se han promovido como expresiones de la sociedad que, en alianza con sectores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo incluyente, prosperidad y convivencia para la construcción conjunta de nación; los segundos, presentes en 14 regiones del país y con área de influencia en 219 municipios, vienen impulsando procesos de desarrollo territorial con enfoque al desarrollo humano, bajo criterios como visión compartida de territorio, estrategia territorial formulada y ejecutada sobre la base del potencial endógeno y en articulación con el sector público-privado y social comunitario, asociatividad empresarial, institucional y pública y la movilización de recursos endógenos y exógenos para la gestión del desarrollo.

Finalmente, es necesario señalar que las figuras mencionadas concentran sus esfuerzos en el territorio continental, mientras que el territorio marino-costero no ha sido incorporado de manera pertinente y estratégica al ordenamiento territorial del país⁶⁴⁴. Los procesos regionales alrededor de éste son aún incipientes. Se presentan conflictos y traslape de competencias entre instituciones y son poco proclives a incorporar a las comunidades costeras y gente de mar.⁶⁴⁵

642 Procesos como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca hoy Región Capital y los lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia – LOTA, en el área Central han incorporado la noción de un sistema urbano-regional integrado y articulado en red bajo conceptos de Ciudad-Región y región policéntrica.

643 Conpes 3238 "Estrategias para el fortalecimiento departamental", Conpes de Buenaventura, del Pacífico, etc.

644 Este territorio representa cerca del 45% del territorio nacional, cuenta con aproximadamente 3.000 kilómetros costeros entre el Pacífico y el Caribe.

645 La Cartilla 2019, *Aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible*, realiza una propuesta de visión estratégica de este territorio y cuatro grandes metas al 2019; la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, busca mejorar las condiciones de vida de la gente de mar a través del desarrollo armónico de la actividades productivas en este territorio y cuenta con su propio plan de acción, documento Conpes 3164 de 2002; y la Política Nacional de Océanos y Espacios Costeros de 2007, que buscan brindar estrategias para garantizar la administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación ambiental, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios marino-costeros;

2. Fortalecimiento institucional: balance regional

La Nación, en su responsabilidad de brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para que cumplan eficientemente con sus funciones, no sólo ha liderado programas de fortalecimiento institucional (Programa de Desarrollo Institucional –PDI–, Programa Mejor Gestión de los Departamentos, Programas de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales, Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Fondo para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública, entre otros), sino que a través de sus diferentes ministerios ha prestado soporte técnico a departamentos y municipios, en materia de prestación de servicios y de mecanismos e instrumentos de gestión administrativa y financiera.

No obstante, en su mayoría, estos apoyos se han adelantado de manera desarticulada y fragmentada; sin una comprensión integral y diferenciada del territorio, y por lo tanto, con una visión homogénea de las entidades territoriales, y con enfoque eminentemente sectorial y procedimental.

Estas características de la asistencia técnica y del acompañamiento a las regiones son algunas de las causas para que aunque el país en su conjunto esté a punto de alcanzar coberturas universales en educación básica primaria y media y en salud; haya mejorado sus coberturas en vacunación y en servicios públicos⁶⁴⁶ y hayan mejoras en algunos procesos transversales de la gestión; aún existen brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo endógeno de las regiones.

En términos del financiamiento territorial, en los últimos diez años las rentas territoriales por impuestos, transferencias y regalías vienen creciendo sostenidamente a tasas reales del 7% anual. Asimismo, la fuente más importante de financiación de las competencias territoriales han sido los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-, seguidos por los recaudos propios (impuestos y no tributarios) y las regalías, con participaciones del 46%, el 35% y el 7%, en el total de recursos de los Gobiernos territoriales. El Sistema General de Participaciones ha crecido un 30% en términos reales entre 2002 y 2010, y ha tenido criterios redistributivos a favor de las regiones más pobres del país⁶⁴⁷. En relación con las regalías, entre 1994 y 2009, el 80% se concentró en 112 municipios ubicados en sólo ocho departamentos con una población equivalente al 17% del total de habitantes en el país en 2009.

Sin embargo, existen diferencias de capacidades fiscales en los territorios, producto de que el crecimiento económico ha sido desequilibrado y la población y las actividades económicas se han asentado de forma desigual a lo largo y ancho del país. Por ejemplo, Bogotá y otras 40 ciudades concentran el 80% de los recaudos tributarios municipales y 1.000 municipios (que equivalen al 90% de los municipios del país) dependen entre el 70% y más del 90% de fuentes exógenas, provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías, para financiar sus competencias. El caso de las gobernaciones es similar, toda vez que de las 32 existentes en el país, Antioquia, Cundinamarca, Valle, Santander y Atlántico concentran el 60% de los recaudos por impuestos departamentales; en general, la estructura tributaria departamental enfrenta problemas como tasas muy altas, bases relativamente pequeñas, contrabando e inelasticidad al ingreso, además presentan problemas de gestión tributaria relacionados con la desactualización

646 Entre 1993 y 2005 se incrementó en un 20,9% las personas atendidas en acueducto y en un 33,4% las atendidas con alcantarillado.

647 Las regiones Caribe, Sur, Pacífico y Amazorinoquía presentan un per cápita de SGP superior al promedio nacional; estas dos últimas que son las más pobres del país (NBI 60,1% y 48%), obtienen per cápitas por SGP de \$747.967 y \$851.065, respectivamente, mientras que el área Central tiene un per cápita de \$398.828.

de las bases gravables, la imposición de tarifas homogéneas y significativamente bajas y las deficientes capacidades administrativas para el recaudo.

Uno de los requisitos esenciales para el buen gobierno es la fortaleza de la gestión de los Gobiernos municipales, por ello, el DNP viene midiendo desde el año 2004 el desempeño integral de la gestión municipal, a partir de cuatro componentes que recogen el porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, la eficiencia en el uso de los recursos empleados por los municipios en los sectores de educación, salud y agua potable, el grado de cumplimiento de los requisitos legales del SGP y la capacidad administrativa⁶⁴⁸ y fiscal⁶⁴⁹. Estos componentes se agregan en un indicador sintético en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 100 indican mejores niveles de desempeño. Para mayor detalle, a continuación se presenta la situación de cada área homogénea y de cada categoría⁶⁵⁰ respecto a este indicador en la vigencia 2009.

Cuadro VI.1. Resultados del desempeño integral de la gestión municipal, por área homogénea 2009

Área Componente	Central	Caribe insular	Nororiental	Sur	Amazorinoquía	Pacífico insular	Total
Eficacia	66,6	49,3	69,1	65,8	44,4	52,4	64,0
Eficiencia	59,0	52,7	54,2	53,4	48,4	50,5	56,6
Capacidad de Gestión	72,96	67,4	71,9	72,4	71,7	67,3	71,8
Capacidad Administrativa	84,2	76,6	82,5	85,6	83,1	78,4	83,1
Capacidad fiscal	61,2	57,2	60,6	58,5	58,1	55,8	59,8
Requisitos legales	81,2	73,1	75,8	78,5	82,4	72,1	78,7
Desempeño integral	70,7	63,4	68,0	67,3	58,9	65,1	68,9

Fuente: Ejecuciones presupuestales 2009- SICEP. Cálculos DDTs-DNP

De acuerdo con los resultados, existen importantes diferencias en el desempeño local entre regiones, tanto a nivel general como en cada uno de sus componentes. En efecto, mientras que el indicador promedio nacional de desempeño integral para 2009 se situó en casi 69 puntos, los municipios de la Amazorinoquía, del Caribe y del Pacífico, estuvieron respectivamente 10, 6 y 4 puntos por debajo de este promedio. Solamente el área Central se situó ligeramente por encima del promedio nacional.

648 Mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial, a partir de los siguientes indicadores: estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, disponibilidad de computador por funcionario, automatización de procesos y el Modelo Estándar de Control Interno. Para mayor información remitirse a la "Metodología de Evaluación del Desempeño Integral", elaborada por el DNP.

649 Las capacidades fiscales de los municipios se miden a partir de seis indicadores de gestión financiera, sintetizados en un indicador global que precisa la capacidad de los municipios de pagar su propio gasto de funcionamiento, el esfuerzo fiscal por aumentar sus rentas tributarias como contrapartida a las transferencias y las regalías, la importancia relativa de las inversiones realizadas dentro del gasto total, el respaldo del endeudamiento y la generación de ahorro corriente, necesario para garantizar la solvencia financiera y la disposición de recursos para financiar los objetivos de desarrollo.

650 Ley 617 e 2000.

Así mismo, la eficiencia en el uso de los recursos de los municipios del área Central, que son los de mejores resultados, no llegan a 60 puntos; las capacidades administrativas y fiscales más bajas corresponden a los municipios del Pacífico y del Caribe. Las mayores dispersiones se encuentran en el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo, siendo los valores más bajos los de los municipios de la Amazorinoquía y el Caribe, con puntajes por debajo de 50. En contraste, el mejor desempeño se da en el cumplimiento de los requisitos de presupuestación y ejecución del SGP, aunque el valor más alto corresponde a los municipios del área Central y de la Amazorinoquía, con valores poco mayores al 80%.

Al agrupar este indicador por categorías, se observa que el promedio de los municipios de las categorías especial y tercera es ligeramente superior al de las demás categorías. No obstante, se destaca que los municipios de la categoría tercera obtuvieron, en promedio, resultados superiores al promedio nacional en cada uno de los componentes del indicador. En contraste, los resultados de los municipios de categoría sexta fueron inferiores, lo cual preocupa si se considera que en esta categoría están agrupados la mayoría de los municipios del país.

Tabla VI.5. Resultados del desempeño integral de la gestión municipal, por categoría 2009

Componente Categoría	Eficacia	Eficiencia	Capacidad de Gestión	Capacidad Administrativa	Capacidad fiscal	Requisitos legales	Desempeño integral
E	65,9	90,2	70,1	92,3	69,4	80,8	76,7
1	59,9	74,6	77,6	89,0	69,5	79,3	75,4
2	69,1	73,5	77,4	84,3	69,8	77,1	75,3
3	74,2	65,7	84,2	89,7	70,3	80,2	76,7
4	68,6	60,5	79,4	81,5	63,2	72,2	71,3
5	61,1	58,6	77,5	86,1	67,0	76,9	69,7
6	63,7	55,4	78,7	82,6	59,0	71,0	68,3
Total	64,0	56,6	78,7	83,1	59,8	71,8	68,9

Fuente: DNP-DDTS. Cálculos realizados con los municipios que presentaron información completa y consistente en cada componente del indicador

El componente en el cual se presentaron las mayores brechas fue el de eficiencia, mientras que la categoría especial obtuvo en promedio un indicador de 90,15, el de la categoría sexta fue de 55,54.

De otro lado, en términos de dinámicas regionales se destaca que en el área Central se ubican la mayoría de iniciativas de este tipo, como la Región-Capital, Programas de Desarrollo y Paz651, Ecoregión del Eje Cafetero y OVOP652. En el Caribe, por su parte, se resaltan sus esfuerzos de integración regional.

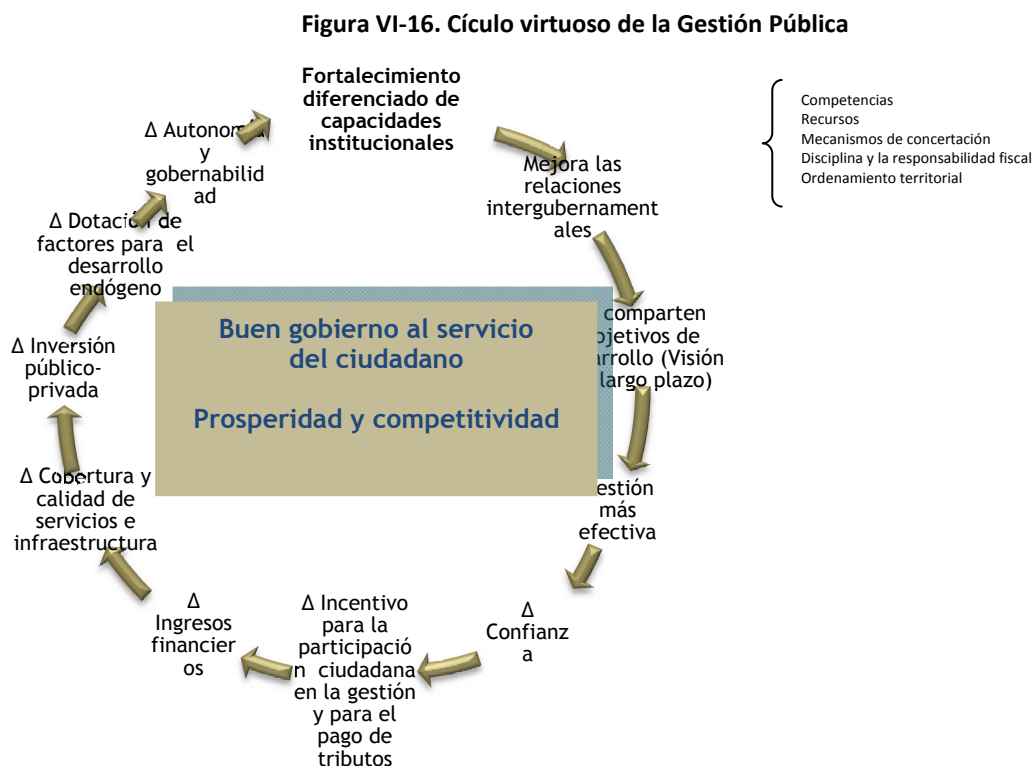
Las diferencias mencionadas imponen retos importantes para fortalecer la gestión de los Gobiernos municipales, con miras a hacer eficiente el uso de los recursos y a lograr el máximo resultado posible de la ejecución y aprovechamiento de los mismos.

651 Esta área tiene 9 PDP, la mayor cantidad en el país.

652 El Movimiento OVOP corresponde a las siglas en inglés "One Village, One Product", lo cual traduce "Una Villa, Un producto". Se trata de una estrategia de desarrollo local que se fundamenta en el trabajo de las comunidades, quienes a través de productos (bienes, servicios o eventos) propios ó únicos (con marca de origen), se convierten en actores activos en el territorio para la solución de sus problemas, la promoción del desarrollo y el fomento de la equidad.

3. Objetivos y lineamientos estratégicos

Tal como se aprecia en la gráfica, a partir del fortalecimiento diferenciado de la gestión pública territorial se hacen más efectivas las relaciones Nación – Territorio, con lo cual se activa el círculo virtuoso de la gestión Pública, que conduce al logro de los resultados esperados en términos del crecimiento, equidad y buen gobierno; entendiendo que el buen gobierno no solo se refiere a la Administración Pública, sino que supone la participación efectiva de la ciudadanía y del sector privado en la gestión pública⁶⁵³.



Fuente: DDTs-DNP

Para activar el círculo virtuoso de la gestión pública orientada a resultados y del buen gobierno, es fundamental el logro de los siguientes objetivos.

- Desarrollar principios constitucionales y definir instancias, mecanismos y procesos que permitan una mayor articulación entre los tres niveles de gobierno, como condición para hacer más eficientes las políticas públicas.
- Avanzar en la convergencia de capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno.

Para alcanzar estos objetivos se plantean los lineamientos estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, de descentralización y de fortalecimiento institucional:

⁶⁵³ Este aspecto se desarrolla en los capítulos "VIII. Participación y cultura ciudadana, y formación de capital social" y "Buen Gobierno -reforma del Estado, eficiencia en la consecución y gasto de recursos e información pública".

4. Lineamientos estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial

- Revisión y unificación de la normatividad relacionada con el nivel departamental, con el fin de fortalecer su papel de los departamentos en la promoción del desarrollo económico y social y como eje articulador del Estado colombiano.
- Diseño de un esquema de incentivos para promover procesos asociativos de gestión urbano-regional, orientados a consolidar corredores estratégicos o áreas de desarrollo territorial, a partir de ejes de integración o macro proyectos de interés nacional y regional, en el marco de las cinco locomotoras para el crecimiento. Los procesos asociativos contribuyen al fortalecimiento de la organización político administrativa existente sin necesidad de crear nuevas entidades territoriales.
- Impulso a la agenda legislativa de ordenamiento territorial (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, reformas al régimen municipal, reforma a la Ley 128 de 1994, Ley para Régimen especial de Distritos, fortalecimiento del marco legal de las asociaciones de municipios y otras figuras de cooperación publico-privadas-comunitarias), para reconocer e institucionalizar dinámicas flexibles de ordenamiento territorial (áreas metropolitanas, ciudades-región y corredores o áreas de desarrollo), así como para establecer directrices departamentales y metropolitanas de ordenamiento territorial. En suma se trata de fortalecer el marco legal para promover dinámicas flexibles de ordenamiento territorial.
- Incorporación del territorio marino-costero en el ordenamiento territorial, en la planificación⁶⁵⁴ y en la gestión del desarrollo regional y del país⁶⁵⁵, mediante la formulación de una nueva política que establezca directrices para el ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares⁶⁵⁶.
- Armonización de competencias entre los niveles de gobierno, a partir de la formulación de una política diferencial que defina los criterios generales, instrumentos, procedimientos y responsables, para la relación Nación – Territorio, mediante el desarrollo legal y técnico para la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad, coordinación y complementariedad, así como su enfoque particular en los diferentes sectores del desarrollo. Para ello se deberán tener en cuenta los requerimientos específicos de capacidades técnicas, financieras y administrativas propias de cada sector y la disponibilidad de recursos de la institucionalidad territorial.
- Institucionalización de mecanismos de coordinación y concertación, como los contratos plan - contratos de acción pública⁶⁵⁷ entre la Nación y los territorios⁶⁵⁸ para la ejecución

654 Mediante el fortalecimiento de la institucionalidad requerida para los asuntos marino costeros y la elaboración del Plan Nacional Pesquero, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.

655 Facilitando las cadenas de valor de actividades productivas relacionadas, el aprovechamiento sustentable de los recursos marino-costeros y propiciando la investigación, desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos mediante el desarrollo de programas de investigación, la realización del inventario de la biodiversidad marina y estudios de ecosistemas, el fomento de la bio-prospección de los recursos marinos, la identificación y monitoreo de los cambios en los ecosistemas como resultado de las actividades productivas, el desarrollo de tecnologías limpias e innovadoras y la formulación de planes sectoriales, en particular, el Plan Nacional Pesquero que ordene lo relativo a la pesca industrial y artesanal, el Minero- Energético y el de transporte (intermodal).

656 Esta política debe hacer referencia al fortalecimiento de las unidades ambientales costeras y oceánicas, que establezca y refuerce las áreas marinas protegidas y costeras con representatividad de ecosistemas estratégicos que sirvan de reservorio para poblaciones y especies de importancia para los diferentes sectores productivos; y a la promoción de la inclusión de los riesgos a la ocurrencia de fenómenos naturales en los planes de ordenamiento territorial en los municipios costeros.

657 Un contrato de acción pública formaliza un proceso de cooperación y fija obligaciones recíprocas, con el fin de atender uno o varios objetivos comunes. Las propuestas regionales deben estar respaldadas por procesos participativos de planificación estratégica territorial con visión de largo plazo.

658 Los territorios son entendidos estos últimos como conjuntos asociados de municipios y/o departamentos

asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales se integren con los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia una sola Colombia: camino a la prosperidad democrática”, a partir de la aplicación de los principios de subsidiaridad, complementariedad, coordinación y concurrencia.

- Fortalecer el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (Decreto 2828 de 2006) y apoyar a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), como instancias responsables del diseño la política regional para el desarrollo empresarial y de la articulación con el Gobierno nacional en materia de competitividad. Para tal fin, se brindará a los departamentos asistencia técnica y acompañamiento en el proceso de fortalecer la institucionalidad de sus Comisiones. Igualmente, se definirá un mecanismo de participación directa de las CRC en la Comisión Nacional de Competitividad, y entre las CRC fomentar el intercambio de sus experiencias en el proceso de implementación de los planes de competitividad. Finalmente, se trabajará porque lo plasmado en los planes regionales de competitividad se articule con los planes de desarrollo territorial. Por otra parte promover la articulación de las diferentes instancias de desarrollo regional entre ellas: Codecyds, Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, en el marco de las CRC.

5. Lineamientos estratégicos en materia de descentralización

La descentralización es el marco en el cual se debe redefinir la relación Nación -Territorio; por ello en esta materia los lineamientos estratégicos son:

- Elaboración de proyecto de ley orgánica en materia de distribución flexible y gradual de competencias, con el fin de contar con un sistema de distribución de competencias depurado, integral y diferenciado, con base en las características territoriales, que propicie una adecuada articulación entre niveles. Se pretende profundizar en el tratamiento diferencial para los sectores salud, educación y agua potable y saneamiento básico, y establecer un marco legal e institucional que regule y precise las competencias de departamentos y municipios en materia de la lucha contra la pobreza, desempleo, promoción del desarrollo económico y atención a la población vulnerable.
- Unificación, articulación y/o modernización de las normas para el buen gobierno territorial (planeación y ordenamiento territorial, sistema presupuestal, modernización del régimen procedimental tributario territorial, esquemas de gestión territorial diferenciales, reporte de información financiera y presupuestal de las entidades territoriales a través de un canal único en el Gobierno nacional, carrera administrativa territorial, etc.), con el fin de proporcionar a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública que deben desarrollar para el cumplimiento de sus competencias con enfoque de gestión orientada a resultados, considerando, en lo que sea pertinente, las particularidades regionales.
- Fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, se plantea: i) la posibilidad de incrementar la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios, ii) fortalecer al IGAC técnica y presupuestalmente para ampliar su capacidad de actualización catastral iii) mejorar las capacidades institucionales de las

administraciones municipales y departamentales, con el fin de incrementar la disponibilidad de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial

- Disminución de la inflexibilidad presupuestal en las entidades territoriales, eliminando la destinación sectorial específica de los recursos de forzosa inversión de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones.
- Reforma Constitucional al Régimen de Regalías, con el fin que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones. Se creará el Sistema General de Regalías –SGR-, para hacer más equitativa su distribución territorial y financiar proyectos estratégicos regionales atendiendo para su distribución criterios de pobreza, población y condiciones de desarrollo. Asimismo, se destinarán recursos a ciencia, tecnología e innovación y se definirán mecanismos de ahorro público y ahorro pensional para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica y de competitividad del país.
- Conmutación de los pasivos de las entidades territoriales con los fondos de cofinanciación, cuando éstas realicen inversiones en planes y programas que beneficien a la población desplazada.
- Autorización a los departamentos para destinar hasta el 10% de los recursos de regalías propias y compensaciones monetarias de cada vigencia fiscal, para financiar directamente el costo de las mesadas pensionales o para constituir patrimonios autónomos dirigidos a atender compromisos de mesadas pensionales.
- Ajuste de la institucionalidad para la unificación de los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías. Desarrollar instrumentos como interventorías administrativas y financieras en tiempo real, asistencia técnica a las entidades beneficiarias, auditorías visibles y coordinación interinstitucional con los organismos de control, así como convenios de reforzamiento de la gestión territorial con las firmas extractivas, en el caso de las regalías con el fin de contribuir al uso adecuado de los recursos públicos y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.
- Fortalecimiento de las reglas de responsabilidad fiscal (tales como la Programación de mediano y largo plazo -MFMP-, ajuste de las normas de endeudamiento público territorial y del régimen de vigencias futuras para entidades territoriales, revisión y ajuste de la financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en función de la capacidad de generación de recursos propios y en el marco de la Ley 617 de 2000 y la diferenciación de competencias que plantea el proyecto de LOOT). Lo anterior, para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica del país, asegurar que los Gobiernos territoriales manejen responsablemente sus finanzas. Dichas reglas se deberán extender a las entidades descentralizadas subnacionales con el diseño de un marco legal y metodológico que permita cuantificar y ajustar las finanzas del sector descentralizado en el análisis fiscal territorial.
- Consolidación de un sistema único de reporte de la información de las entidades territoriales a la Nación, a partir de la experiencia del Formato Único Territorial, de tal suerte que éste sea la fuente oficial de la información pertinente para la asignación del SGP y del SGR, la herramienta para mejorar la transparencia, oportunidad y consistencia de la información presupuestal territorial y evite la duplicidad de trámites a las entidades territoriales.

- Formulación de una política de desarrollo local que contribuya a que las entidades territoriales trasciendan su rol de prestadoras de servicios y se conviertan en gerentes de su propio desarrollo, a través de la promoción de estrategias, espacios e instrumentos como las Agencias de Desarrollo Económico Local – ADEL– y el Movimiento OVOP, entre otros.

En este mismo sentido, se adelantarán un conjunto de acciones dirigidas al desarrollo empresarial y aumento de la competitividad, especialmente del sector artesanal, teniendo en cuenta los siguientes elementos: asociatividad; formalización; adecuación de materias primas, procesos y productos a las características de los mercados y criterios de sostenibilidad ambiental; comercialización, promoción y posicionamiento de mercado a través de la diferenciación de productos (diseño) y gestión de la calidad; y el desarrollo de información sectorial.

- Consolidación de los instrumentos para medir y divulgar los resultados de la descentralización, a partir de los índices de desempeño fiscal e integral y de gobernabilidad para contribuir al uso adecuado de los recursos públicos, al control ciudadano y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.

6. Lineamientos estratégicos en materia de fortalecimiento Institucional territorial

Diseño del “Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”.

Este programa permitirá al Gobierno nacional mayor efectividad en el desarrollo de su competencia de asistencia técnica territorial, articulando esfuerzos, acciones y recursos dispersos, en función de las brechas internas en el nivel de desarrollo de sus departamentos y municipios, de tal forma que se generen y fortalezcan las capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno y el buen gobierno en la gestión de lo público.

Para el diseño de este Programa, el Gobierno nacional: i) contará con la participación de las entidades territoriales; ii) considerará que la atención a los territorios debe hacerse de manera diferenciada, de acuerdo con sus condiciones y potenciales; iii) utilizará distintas modalidades de intervención (cooperación horizontal, jornadas de divulgación, visitas técnicas, diplomados, etc.) y iv) dispondrá de las tecnologías de la información y las comunicaciones, no solo como medio de divulgación, capacitación y formación, sino para generar un sistema de información que además de permitir contar con líneas de base y criterios para hacerle seguimiento y evaluación a los resultados del Programa, disponga de información relacionada con la oferta y demanda institucional.

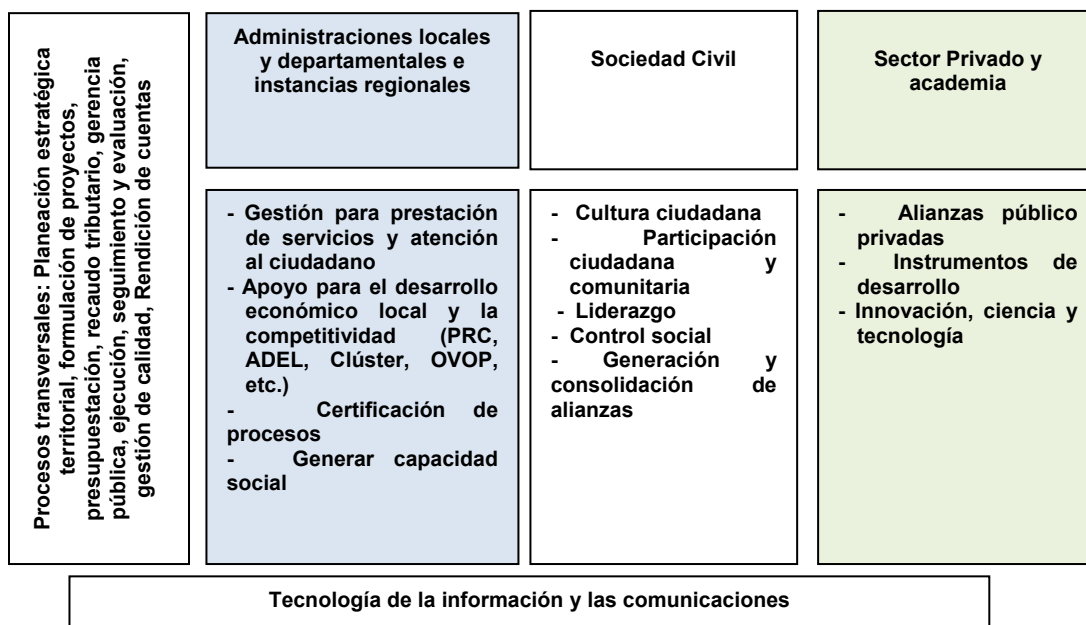
El Programa beneficiará a diferentes actores (administraciones locales y departamentales, instancias regionales y subregionales, sociedad civil, sector privado y academia), de tal forma que se contribuya al uso adecuado de los recursos públicos (en todos los niveles de la administración), al control social y la participación ciudadana, a la configuración de alianzas público -privadas o fortalecimiento de las existentes y, en general, al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.

Este Programa, contemplará, entre otras, las siguientes actividades: i) sensibilización de las entidades del nivel nacional sobre la importancia de la comprensión del territorio; ii) orientación

técnica y facilitación para la elaboración de planes estratégicos territoriales y formulación de proyectos; iii) identificación y articulación entre la oferta y demanda existentes en materia institucional, en función de los requerimientos de las entidades territoriales y de los objetivos del PND; iv) definición de estímulos para mejorar la gestión pública, por ejemplo, la promoción de mejores prácticas, y la generación de acuerdos y alianzas públicas y público – privadas – social comunitarias.

El Programa, tal como se muestra en el siguiente cuadro, se concentrará, bajo un enfoque de gestión de calidad, en temas transversales como la planeación estratégica territorial, la presupuestación, el recaudo tributario, la gerencia pública y los procesos de contratación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. También hará énfasis en el uso de instrumentos y metodologías que: i) contribuyan a la prestación eficiente de servicios de competencia departamental y local; ii) apoyen la formulación concertada, entre los actores públicos y privados relevantes, de visiones de desarrollo territorial; iii) promuevan el desarrollo económico local, por ejemplo, las ADEL, el desarrollo de clústeres, el Movimiento OVOP, los programas regionales de desarrollo y paz, los Planes Regionales de Competitividad (PRC), etc.; iv) fortalezcan a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, cualificando su participación en la gestión pública y promoviendo una cultura ciudadana; v) incentiven alianzas público – privadas, involucrando a la academia e impulsando el uso de la ciencia, la tecnología y la innovación; vi) fortalezcan los sistemas de información territorial, y vii) Promuevan la gestión de alianzas y hermanamientos entre territorios colombianos, entre países de características similares a Colombia (vía cooperación sur-sur) y entre regiones de Colombia con otros países (Cooperación descentralizada) para gestionar cooperación técnica, financiera y comercial que genere valor a las apuestas de desarrollo de las regiones colombianas.

Figura VI-17. Temas según ámbito de aplicación



Fuente: DDTS-DNP

Un objetivo adicional del programa, será la regulación del mercado de asistencia técnica en materia de gestión pública territorial, así como el diseño de instrumentos que permitan la

cualificación de la ciudadanía y la mejor preparación de los futuros dirigentes y funcionarios territoriales.

Para el éxito del programa, su diseño incluirá la definición de una instancia nacional de coordinación y la identificación de financiación, mediante proyectos de cooperación y/o crédito internacional, además de recursos del presupuesto nacional.

Metas de resultado

Descripción de la meta	Indicador	Línea de base	Meta cuatrienio
Implementar experiencias piloto de celebración de Contrato –Plan entre la Nación y entidades territoriales y/o figuras asociativas	Numero de experiencias piloto realizadas	0	3
calificación promedio de desempeño integral	Índice de desempeño integral	62,1	64,5
calificación promedio de desempeño fiscal	Índice de desempeño fiscal	60	62
Participación de la recaudación tributaria territorial en el total nacional.	Recaudo tributario territorial/recaudo tributario nacional	18,7%	21%

Metas de proceso

Programa de Creación y fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales diseñado e implementado en su primera fase
Un documento conpes con estrategia de articulación Nación- territorio, a partir del desarrollo de los principios de subsidiaridad, concurrencia y complementariedad
Un documento de política para establecer incentivos efectivos a las dinámicas de integración regional
Un proyecto de código departamental propuesto
Un documento conpes para la formulación de la política marítimo-costera
Un estudio de los límites de gasto de la Ley 617, con base en la diferenciación de esquemas administrativos, elaborado
Un proyecto de ley para incrementar la tarifa mínima aplicable al impuesto predial formulado
Un proyecto de reforma constitucional para crear el sistema General de regalías y una proyecto de reglamentación formulados
Un estudio sobre la viabilidad fiscal del sector descentralizado del nivel territorial formulado
Un proyecto de régimen procedimental tributario territorial formulado
Un proyecto de Ley de redistribución de competencias diferenciales y graduales entre niveles de gobierno elaborado
Un proyecto de ley de modernización y unificación del proceso de planificación territorial formulado
Proyecto de ajuste al estatuto presupuestal territorial formulado

2. Consolidación del sistema de ciudades

El sistema de ciudades contribuye de manera importante al crecimiento económico del País. En efecto, se estima que las actividades en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB Nacional. La población urbana entre los periodos censales de 1951 y 2005 pasó de 4,4 a 31,9 millones habitantes, con un salto en la participación del 39% al 74% frente a la población total del país. Si bien este proceso de urbanización ha sido similar al de otros países de la región, el sistema de ciudades colombiano se caracteriza por una diversa ocupación del territorio y una baja primacía urbana de la ciudad más grande, sobre el total del sistema urbano (Bogotá alberga el 21% de la población urbana del País) 659. De esta forma, como se observa en la tabla 3.1, para 2014 se mantendrá el número de ciudades mayores a un millón de habitantes y aumentará a 48 el número de ciudades mayores a 100.000 habitantes.

Tabla VI.6. Estadísticas urbanas 1951-2014 (población en miles)

	1951	1973	1993	2005	2010	2014
Población total	11.455	22.862	37.662	42.888	45.508	47.661
Población urbana	4.459	13.548	25.856	31.886	34.387	36.359
% población urbana	39%	60%	69%	74%	76%	76%
Población 4 ciudades principales	1.506	5.600	10.099	12.099	13.047	13.688
Población ciudades mayores a 100.000 hab.	1.720	8.920	17.421	21.512	23.750	25.806
No. ciudades mayores a 1 millón de hab.	0	2	4	4	4	4
No. ciudades mayores a 100.000 hab.	6	18	33	38	41	48

Fuente: DANE

Diversos estudios han encontrado una relación positiva entre la urbanización y el crecimiento económico, innovación, competitividad y calidad de vida, producto de las economías de alcance y aglomeración. El ejemplo más evidente de lo anterior es la convergencia que se ha presentado hacia la universalidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas del país, pasando entre 1964 y 2005 del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto, y del 59% al 90% en alcantarillado.

Conforme a lo anterior, los procesos de desarrollo urbano y los regionales requieren abordarse integralmente. Para el efecto, es necesario que los centros urbanos, como nodos concentradores, transformadores y difusores del desarrollo, potencien y sean motores del desarrollo regional.

659 Santiago de Chile tiene el 39%, Buenos Aires el 34% y Lima el 40% de la población urbana de su respectivo País.

a) Diagnóstico

Una de las principales características del sistema urbano Colombiano es la baja densidad económica de las principales ciudades, en comparación con las densidades de población observadas. De acuerdo con el Banco Mundial, Bogotá es una de las ciudades más densas desde el punto de vista demográfico (ocupa el puesto 16 en una muestra de 800 ciudades con población superior a 500 mil habitantes) y la densidad económica es inferior a la de otras ciudades que presentan una densidad poblacional menor.⁶⁶⁰ Asimismo, aspectos relacionados con la topografía, la cantidad y calidad de las vías, hacen que los tiempos y los costos de los desplazamientos sean altos, reduciendo el acceso a los mercados y la movilidad de las personas, bienes y servicios (distancia económica). Además, se observan fuertes divisiones al interior de las ciudades, evidenciadas, por ejemplo, en la concentración de asentamientos precarios en la periferia urbana, lo cual genera barreras de acceso a bienes y servicios a la población más pobre.

El acelerado proceso de urbanización está generando importantes procesos de conurbación y una gran interrelación entre las ciudades con su entorno regional, que se evidencia en la suburbanización no planificada alrededor de estas. Por lo tanto, es necesario analizar lo que está ocurriendo en el país con el sistema de ciudades, en relación con: i) la articulación de los corredores industriales y de conectividad (infraestructura y logística) con sus ámbitos regionales, ii) la forma en que se están controlando las externalidades negativas de la urbanización, iii) la financiación y provisión de bienes públicos, y; iv) la gobernabilidad de las ciudades.

Sobre el primer aspecto, dado su incipiente nivel de ejecución, las zonas francas no han tenido aun impactos relevantes de orden urbano – regional. Estas han tendido a localizarse en las regiones con mayor densidad industrial, respondiendo en buena medida a los beneficios tributarios brindados por las entidades territoriales y no es tangible todavía su articulación con el sistema de ciudades. De otra parte, las ciudades colombianas no cuentan con herramientas que permitan articular el ordenamiento urbano y la movilidad con sus entornos regionales aprovechando los sistemas logísticos, de manera que se evite el crecimiento no planificado de zonas de cargue y descargue de mercancías, lo cual reduce la eficiencia que pueden tener los procesos logísticos y la competitividad de las ciudades para promover un acceso eficiente a los mercados y el mejoramiento en la calidad de vida.

En relación con la financiación y gobernabilidad de las ciudades, éstas presentan importantes retos y limitaciones, relacionados con la debilidad institucional, la cual se expresa entre otros aspectos en falta de sistemas de información e indicadores que midan el pulso a la gestión y calidad de vida urbana. En cuanto a las figuras legales existentes para la articulación territorial, es evidente la debilidad institucional de las áreas metropolitanas y de sus instrumentos de financiación y planeación, como también la escasa aplicación de los Comités de Integración Regional, definidos por la Ley 614 de 2000.

Por último, en relación a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, se han evidenciado varios problemas relacionados con la limitada disponibilidad de recursos y deficiencias en la focalización del gasto público para atender sectores con alta dispersión, multiplicidad de prestadores que ocasionan problemas de regulación y seguimiento y falta de articulación de la planificación de inversiones de servicios públicos e infraestructura.

⁶⁶⁰ El número de establecimientos comerciales por km² observado en Bogotá es de 149, mientras que ciudades como Miami tiene 207, San Francisco 276, y Washington DC 216.

b) b) Objetivos

- Fortalecer el sistema de ciudades y los procesos de urbano-regionales, como instrumento para cerrar las brechas regionales de crecimiento y reducción de la pobreza.
- Establecer una política de largo plazo para consolidar un sistema de ciudades que aproveche de mejor manera los beneficios de la urbanización y de la aglomeración, y a su vez que considere una mayor integración regional.

c) Lineamientos y acciones estratégicas

1. Formular una política que consolide el sistema de ciudades

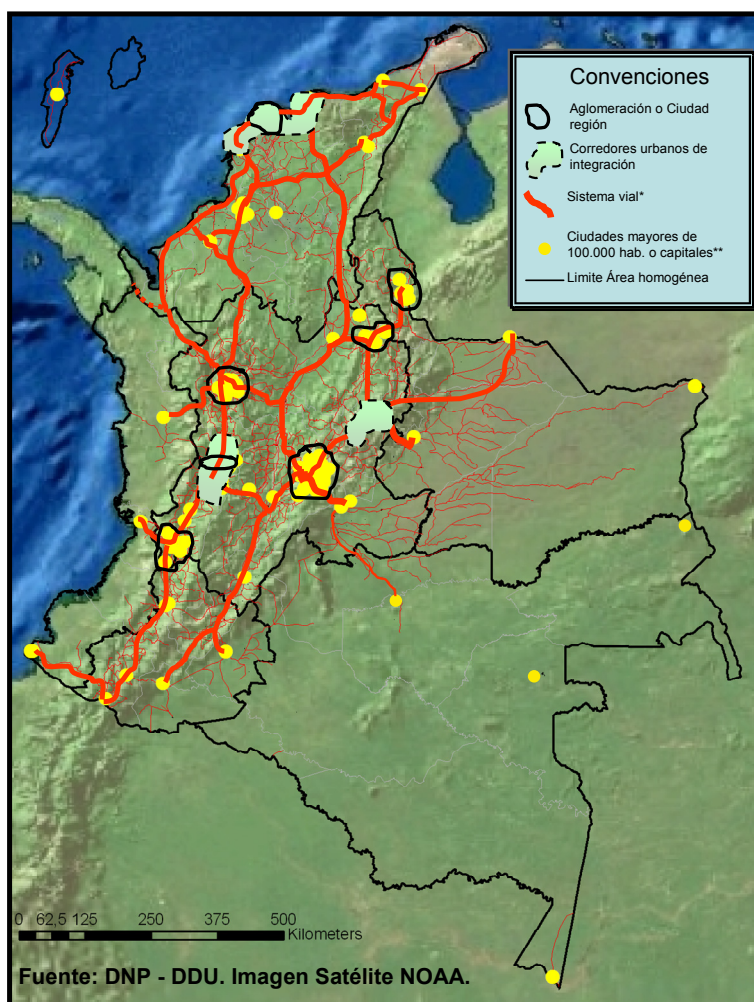
La localización de la población en centros urbanos y la concentración de actividades económicas y servicios en los mismos, ha venido desarrollando un sistema jerarquizado de ciudades, y de dinámicas urbano-regionales, con distintas expresiones territoriales que buscan integrar y armonizar las capacidades y los potenciales urbanos y regionales. La formulación de una política de largo plazo debe buscar: i) aumentar la densidad económica de los centros urbanos; ii) fortalecer el acceso a mercados y la conectividad, iii) reducir las divisiones internas y entre el sistema de ciudades, e; iv) incentivar las iniciativas de armonización regional en cuanto a instrumentos tributarios y de política social. Para esto las acciones estratégicas son:

Caracterización del sistema de ciudades: como elemento fundamental de una política de ciudades integradas regionalmente, se hace necesario focalizar las distintas acciones de manera diferencial teniendo en cuenta las siguientes tipologías urbano-:

1. Ciudad-región, aglomeración urbana o región metropolitana. Centros urbanos con destacada influencia regional o zonas cuya delimitación territorial y funcional está definida por la interdependencia de sus sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, consolidados o en proceso de consolidación, con marcados procesos de conurbación y absorción de zonas sub-urbanas y rurales. Se considerarán ciudades-región de diversa escala: grandes, intermedias y menores.
2. Eje o corredor de integración y desarrollo. Conformado por centros urbanos de distintas dimensiones conectados entre si a través de corredores de movilidad o rutas de transporte, que están motivando el intercambio de servicios, los negocios, el desarrollo inmobiliario y de actividades logísticas, que se articulan a través de intervenciones público – privadas, entre ciudades o regiones, y con los territorios circundantes. En esta categoría, se han identificado preliminarmente los siguientes: Cartagena-Barranquilla-Santa Marta; Manizales-Pereira-Armenia, Tunja–Duitama-Sogamoso, y; Cali–Buenaventura.
3. Centros subregionales. Centros urbanos que no forman parte de una aglomeración o ciudad-región cercana, y que se localizan en enclaves productivos agropecuarios, minero-energéticos o turísticos, entre otros. En esta categoría se pueden identificar ciudades como Montería, Sincelejo, Valledupar, Buenaventura, Barrancabermeja, Riohacha, Tumaco, Florencia o Quibdó; las cuales deben consolidarse con acciones que tiendan a fortalecer sus relaciones con el entorno rural y priorizar intervenciones en asentamientos precarios, movilidad y espacio público.

4. Ciudades de frontera o binarias. Centros urbanos localizados en proximidad a las fronteras con los países vecinos, que guardan una estrecha relación y dependencia económica y cultural. A través de las Zonas de Integración Fronteriza – ZIF se definirán los “hechos urbanos de frontera”, asociados principalmente con vivienda, servicios públicos y movilidad, y se fortalecerán los mismos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de tales municipios.

Figura VI-18. Estructura general del sistema de ciudades



* Se resaltaron algunos tramos del sistema vial y proyectos en proceso (p.e Autopista de las Américas) ** Incluye algunos centros urbanos con población inf. a 100.000 hab que hacen parte de aglomeraciones urbanas

Definición de esquema institucional: la formulación de esta política será liderada por el DNP, con el apoyo de Ministerios, Gremios y centros de investigación. Su implementación se apoyará en los Comisiones Regionales de Competitividad.

Fortalecer las líneas de investigación en temas urbano – regionales: para lo cual se hace necesario vincular a las universidades y a los centros de investigación del país en el desarrollo de la estrategia de mediano y largo plazo del sistema de ciudades.

Articulación del sistema de ciudades con corredores de conectividad, infraestructura y competitividad.

Con el propósito de fortalecer el acceso a mercados, los capítulos de Infraestructura y Transporte definen estrategias que aumentarán la conectividad entre el sistema de ciudades. En complemento a lo anterior, se identificaron las siguientes acciones:

- Alinear las estrategias e incentivos para la localización industrial y de zonas francas, en consideración a los objetivos, potencialidades y sus impactos sobre el sistema de ciudades.
- Integrar las políticas de logística e infraestructura con las ciudades: Apoyar a las entidades territoriales en la articulación de los planes logísticos y de infraestructura con sus planes de ordenamiento territorial y de movilidad mediante el diseño de herramientas que orienten el desarrollo, la planificación, administración y los mecanismos de financiación de infraestructuras de manera integrada con los lineamientos de servicios públicos, planificación urbana y regional.

Manejo de las externalidades de la urbanización.

La consolidación del sistema de ciudades debe minimizar las externalidades negativas sobre el ambiente, producto de los procesos de urbanización. En consecuencia se plantean las siguientes acciones:

- Ambiente urbano: consolidar la política de Gestión Ambiental Urbana formulada por el MAVDT, la cual establece acciones para enfrentar los problemas ambientales de las áreas urbanas⁶⁶¹ atendiendo las particularidades regionales. Asimismo, se fortalecerá la articulación y coordinación de acciones entre las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los Distritos, con las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Ocupación suelo rural: para fortalecer los instrumentos de control sobre el suelo sub-urbano y rural, se revisarán las disposiciones del Decreto 3600 de 2007, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural. En adición, con el apoyo del IGAC y las Corporaciones Autónomas Regionales se precisarán y limitarán los suelos de mayor importancia agrológica y se brindará asistencia técnica a los municipios para garantizar la sostenibilidad de los suelos rurales y de importancia ambiental a través de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Gestión del riesgo en las ciudades y cambio climático: Desarrollar las metodologías que establezcan los mínimos técnicos necesarios para realizar estudios de amenaza y vulnerabilidad, de escala local y regional, y su incorporación en los instrumentos de ordenamiento y planificación del desarrollo. El desarrollo de las ciudades debe incorporar estudios detallados de amenaza, los cuales determinarán las condiciones de ocupación y construcción. En el marco de la política de cambio climático se diseñará una estrategia sectorial de vivienda y desarrollo urbano.

⁶⁶¹ Relacionados con la generación y conservación del espacio público, la sostenibilidad de la infraestructura vial y urbana, aspectos de transporte urbano y movilidad, construcción, gestión del riesgo, protección del aire, gestión integral de residuos sólidos y uso eficiente del agua, entre otros.

Fortalecimiento del Buen Gobierno en la gestión urbana.

La implementación de esta política requiere el fortalecimiento de la gestión pública a través de una adecuada comunicación con los ciudadanos, y de instrumentos financieros y de planeación que respondan a las dinámicas regionales. Para esto, las acciones propuestas son:

- **Conectividad – territorios digitales:** con el propósito de apoyar la gobernabilidad de las ciudades, el Gobierno Nacional apoyará de manera prioritaria el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías por parte de las entidades territoriales para que ofrezcan servicios que agilicen los trámites para empresas e individuos. Además, a través de la estrategia de territorios digitales se promoverán iniciativas de origen territorial que fomenten la promoción y uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales de interés social. Asimismo, es necesario fortalecer la adopción y apropiación a nivel regional de las TIC haciendo énfasis en la masificación del uso de internet mediante el desarrollo de alianzas público privadas para el despliegue eficiente de infraestructura de redes de comunicaciones y el establecimiento de Tecnocentros, dotados con conectividad de banda ancha dentro de la política de acceso universal.
- **Instrumentos regionales de financiamiento:** es necesario adelantar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios para “balancear” la localización de diversas actividades (industria, vivienda de interés social, vivienda de estratos medio y alto, equipamientos regionales, etc). Asimismo, se debe aumentar el recaudo del impuesto predial y definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, articulando mejor los mecanismos existentes (p.e la sobretasa ambiental del predial).
- **Rol de las áreas metropolitanas:** es importante ajustar el esquema de las áreas metropolitanas en temas como: i) precisión de los criterios que dan cuenta de la configuración de un fenómeno de conurbación o metropolización y de los hechos metropolitanos; ii) desarrollo de instrumentos para el ejercicio de sus funciones misionales (como autoridades de planeación, ambientales y de transporte); iii) participación en procesos de generación de suelo y coordinación de políticas de vivienda; y, iv) articulación del ordenamiento territorial regional.
- **Indicadores de gestión urbana:** se promoverá el diseño y definición de un indicador de gestión urbana estándar con el propósito de que las autoridades locales hagan seguimiento y evaluación permanente a su gestión local. El indicador como mínimo deberá brindar información relacionada con aspectos económicos, sociales, ambientales (sostenibilidad) y de finanzas públicas. Los indicadores que se definan deberán ser actualizados periódicamente por parte de las entidades territoriales y el sistema debe servir de insumo para la toma de decisiones tanto del sector público como del privado.

Acceso eficiente a los servicios públicos.

El acceso a los servicios públicos mejora las condiciones de vida de la población, así como promueve la eficiente localización de usos y actividades. Para esto se requiere fortalecer la competencia, la regulación y la focalización de los subsidios del Estado. De esta forma, en complemento a las acciones específicas que se incluyeron en los sectores de energía,

telecomunicaciones, agua y saneamiento básico, se identificaron cuatro acciones transversales para alcanzar dicha meta:

- La planificación de los servicios públicos domiciliarios y las TIC deben considerar la visión urbano-regional que se construya en desarrollo de las estrategias del presente capítulo.
- Promoción de la competencia y fortalecimiento Comisiones de Regulación: Fortalecer financiera, técnica e institucionalmente las funciones de regulación, incrementando la capacidad técnica de las Comisiones de Regulación (CRA, CREG y CRC) mediante la separación de las funciones administrativas y la revisión del esquema de inhabilidades y remuneración.
- Focalización subsidios: mejorar la focalización de subsidios en los sectores de energía y agua para que el esquema solidario sea sostenible, para lo cual se debe: i) analizar el nivel de consumo de subsistencia en cada sector; ii) adoptar la nueva metodología de estratificación socioeconómica que tenga una mayor correlación con los índices de pobreza y la información disponible de capacidad de pago; y iii) revisar el esquema de aportes bajo condición.
- Financiación de traslado de redes por construcción de infraestructura vial: definir lineamientos para un esquema de responsabilidades intersectoriales en un marco normativo que permita articular el desarrollo de las inversiones en los diferentes sectores. Este marco debe considerar criterios de eficiencia económica, simplicidad y neutralidad evitando que se generen traslado de rentas de un sector al otro. Entre los criterios a considerar está la vida útil de las redes a ser trasladadas.

Metas de procesos

Documento de política con visión de mediano y largo plazo del sistema de ciudades formulado
Nueva metodología de estratificación socioeconómica implementada
Documento de política con esquema de traslado de redes por construcción de infraestructura vial formulado
Documento metodológico para la definición de un Índice de gestión urbana

3. Planes de consolidación

a) Diagnóstico

El Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) es un instrumento de coordinación interinstitucional que busca asegurar, de manera gradual e irreversible, la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano.

El PNCT focaliza los recursos del Estado en aquellas regiones que han sido especialmente golpeadas por los grupos al margen de la ley y el narcotráfico, en especial por la economía ilegal de los cultivos ilícitos. Las “zonas de consolidación” han sido seleccionadas porque allí han

convergió históricamente una serie de factores desestabilizantes, que además han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo de regiones aledañas y del país en general: una débil presencia histórica del Estado, cultivos ilícitos, grupos al margen de la ley que pretenden controlar esas economías ilegales, altos índices de desplazamiento y victimización y, con frecuencia, una importante destrucción del medio ambiente.

El PNCT pretende brindar a la población de estas regiones las mismas oportunidades de desarrollo y exigibilidad de derechos, de las que gozan los ciudadanos de otras regiones del país, así como establecer mecanismos efectivos para prevenir el desplazamiento forzado, y construir soluciones definitivas al problema de los cultivos ilícitos. Si se logra llevar las zonas de consolidación al nivel medio de desarrollo nacional, el país entero tendrá una base mucho más sólida para asegurar el crecimiento y la prosperidad sostenible como base para el desarrollo humano.

Por otra parte, al establecer un marco de seguridad y desarrollo en las regiones más afectadas por la violencia, la consolidación crea las condiciones que hacen posible la reparación, la restitución y la reconciliación, pilares de la Prosperidad Democrática.

En resumen, se trata de *integrar* a la vida política, económica y social del país las regiones periféricas de la frontera agrícola que por décadas han sido el escenario de la violencia y la economía de la coca. Al lograr esa integración, la consolidación misma se convierte en un factor fundamental de equidad.

El PNCT será coordinado por la Presidencia de la República. El direccionamiento estratégico será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, que priorizará las regiones para la intervención, mientras que el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR) estarán a cargo de la ejecución.

En esencia, las intervenciones regionales tendrán cinco componentes:

- *una visión territorial*, que parta de una comprensión adecuada de las lógicas territoriales y ayude a lograr un ordenamiento óptimo, mediante la inversión focalizada de recursos en bienes públicos (infraestructura, educación, etc.) y el desarrollo de proyectos productivos;
- *planes regionales*, que describan con precisión las diferentes líneas de intervención y aseguren un marco estructurado para la planificación de los proyectos de consolidación;
- *mecanismos de coordinación regional* -los Centros de Coordinación Regional bajo la dirección del CCAI- que aseguren la coordinación entre las diferentes agencias nacionales que intervienen el territorio, en particular los proyectos civiles y el componente de seguridad, así como la coordinación con las autoridades regionales y locales, y con la cooperación internacional;
- *secuencias de intervención*, que son el desarrollo de los planes regionales con un criterio de intervención secuencial, de acuerdo con los avances en seguridad y el desarrollo de condiciones de estabilidad que permitan emprender proyectos de mayor envergadura de erradicación de cultivos ilícitos (con frecuencia voluntaria), titulación, desarrollo económico y de infraestructura, etc.; y
- *seguimiento y evaluación*: toda intervención es dinámica y requiere de constantes afinamientos durante su ejecución, en especial dada la heterogeneidad de las zonas de consolidación.

El PNCT responde a la necesidad de desplegar una acción integral y coordinada del Estado en aquellos territorios donde la presencia de las instituciones ha sido históricamente débil. En estas regiones se crearon vacíos de autoridad por cuenta de la actividad de organizaciones armadas ilegales y del narcotráfico, que se disputaban el control territorial como recurso estratégico para sus finalidades delictivas. El resultado de esos vacíos de autoridad fue la grave afectación a la población y al ejercicio de sus derechos básicos.

Desde el 2002, la Política de Defensa y Seguridad Democrática trazó como objetivo fundamental del gobierno “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática”. La presencia permanente y efectiva de las autoridades democráticas en todo el territorio nacional se constituyó como la pieza fundamental de la seguridad y la paz. Los primeros pasos hacia el logro de ese objetivo implicaron avanzar en la recuperación militar y policial de regiones que estaban siendo controladas por grupos armados ilegales y narcotraficantes.

Entre 2002 y 2009 la Policía Nacional regresó a todas las cabeceras municipales del país, el homicidio se redujo en un 45%, el número de víctimas de masacres en un 78% y el número de secuestros en un 91%, además de una tendencia sostenida de disminución del desplazamiento forzado⁶⁶². Estas cifras representan un avance significativo en la protección de los derechos de la población por parte de las autoridades del Estado.

Pero la seguridad democrática implicaba más que presencia policial y militar. Por eso en el 2004 la Presidencia de la República creó el CCAI como una estrategia de coordinación interinstitucional con participación de más de 20 entidades civiles y de la Fuerza Pública. Los esfuerzos se concentraron en reducir la brecha de inversión de los programas sociales del Estado en las regiones focalizadas.

Los antecedentes de la estrategia del CCAI y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática del Ministerio de Defensa sirvieron de base para que a partir del 2007 se iniciara un proceso de diseño del PNCT, adoptado posteriormente en el 2009, a través de la Directiva Presidencial 01 del 2009. El Plan es el resultado de una revisión interinstitucional de las condiciones geoestratégicas, del avance de la seguridad y del control institucional en todo el territorio nacional. El proceso articuló sistemáticamente los esfuerzos de seguridad y desarrollo para lograr un rediseño de las capacidades de respuesta del Estado buscando lograr impactos definitivos e irreversibles en las regiones.

Como aspectos principales del PNCT es importante resaltar los siguientes: el avance sostenido del control territorial por parte del Estado; el desarrollo de Planes Regionales de Consolidación y su construcción conjunta con alcaldías, gobernaciones y comunidad, como la hoja ruta principal para la consolidación regional; el fortalecimiento del esquema de gestión territorial a través de la creación de los CCR; la adopción de disposiciones orientadas a fortalecer recursos de inversión; y la importancia de la secuencia y las fases de intervención como metodología básica de acción.

El PNCT es el producto de un largo esfuerzo institucional. Su desarrollo ha permitido llegar al consenso interinstitucional de que la acción de la Fuerza Pública, más allá de garantizar los derechos básicos a la vida y la integridad personal, crea el marco básico de seguridad que permite la presencia integral de la institucionalidad estatal y la participación ciudadana en los asuntos

⁶⁶² Cifras tomadas del Boletín de Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, Grupo de Información y Estadística, Dirección de Estudios Sectoriales, Ministerio de Defensa Nacional, septiembre de 2010.

públicos. Y a su vez la presencia integral del Estado en esos territorios es condición para la irreversibilidad y sostenibilidad de la seguridad y la creación de condiciones para la Prosperidad Democrática.

Sin embargo, el PNCT se debe ir afinando de acuerdo con los avances en las condiciones territoriales y con las políticas del Gobierno. Con ese propósito, el Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional coordinará una revisión estratégica del PNCT en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar su adecuación a las condiciones y exigencias actuales y a los propósitos de la Prosperidad Democrática.

2. Lineamientos estratégicos

En el plan de gobierno 2010-2014, se adoptará el Plan Nacional de Consolidación Territorial como de alta prioridad. Los retos principales para su fortalecimiento son los siguientes:

1. Desarrollar esquemas efectivos de seguridad para la consolidación que procuren una efectiva transición entre el control territorial militar y la protección policial de los derechos ciudadanos.
2. Articular y adecuar las políticas sectoriales a las necesidades del proceso de consolidación, especialmente aquellas que contribuyen con el desarrollo rural (ejemplo: generación de ingresos y reactivación del campo, titulación de tierras y ordenamiento de propiedad, infraestructura vial y energética.)
3. Fortalecer la estructura de gestión del PNCT. Será necesario fortalecer el modelo de gestión pública interinstitucional en todos los niveles de la administración en el marco del PNCT. Ello implicará el compromiso de los ministerios y demás entidades nacionales y regionales, con los mecanismos de coordinación y la concentración de los esfuerzos del Estado en las regiones priorizadas.
4. Lograr la presencia del aparato de justicia en las regiones focalizadas, y el acceso efectivo de las comunidades al mismo.
5. Consolidar regiones libres de cultivos ilícitos y promover una cultura de la legalidad.
6. Coordinar los presupuestos de entidades nacionales, incluyendo el sector justicia, y de las gobernaciones y alcaldías con el PNCT. Las entidades establecerán sus planes institucionales de consolidación, articulados a los Planes Regionales, como el instrumento estructural de dicha coordinación. Las gobernaciones y alcaldías deberán tener en cuenta los procesos de consolidación regionales para la elaboración de los planes departamentales y municipales de desarrollo y la priorización de recursos de inversión. A su vez, los CCRs deberán asegurar una buena coordinación con las autoridades locales y departamentales, que contribuya a su fortalecimiento institucional.
7. Asegurar el concurso del sector empresarial para la promoción de economías asociativas de pequeños productores en las zonas de consolidación.

Teniendo en cuenta estos retos, la intervención en cada una de estas regiones se hará en forma secuenciada según las fases de la consolidación –recuperación, transición, y estabilización–, y estará compuesta por las siguientes estrategias:

Seguridad para la consolidación: Los esfuerzos estarán dirigidos a la complementariedad de roles y misiones entre la Policía y las Fuerzas Militares en las zonas de consolidación, así como en la priorización de recursos y el fortalecimiento de capacidades para garantizar condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de derechos y libertades, y la llegada y el normal funcionamiento del resto de instituciones.

Acceso a la justicia: Se ampliará la cobertura del aparato judicial y de los Organismos de Control en las regiones priorizadas, incluyendo: fiscales, investigadores criminales y jueces, ministerio público y mecanismos alternativos de justicia. Este enfoque integral debe permitir la judicialización efectiva de los miembros de grupos armados ilegales, así como la solución pacífica e institucional de las disputas entre los ciudadanos y la protección de sus derechos. Esto implica la alineación de recursos y esfuerzos decididos por parte de la rama judicial, adecuando su plan sectorial de acuerdo a la priorización de las áreas de consolidación, en observancia del principio constitucional de cooperación con la rama ejecutiva del poder público.

Desarrollo Social: Se aumentará la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social integral en el territorio priorizado. El PNCT se articulará con la Red Juntos, estrategia para la Superación de la Pobreza. El objetivo será cerrar la brecha de cobertura y calidad de los servicios sociales fundamentales. Se alinearán también las estrategias de prevención del reclutamiento forzado, protección social de las comunidades frente al desplazamiento forzado, y retorno. Lo anterior implica la priorización de recursos y esfuerzos por parte de los ministerios y entidades correspondientes del sector de la educación, la protección social, el deporte y la cultura.

Desarrollo Económico: Se crearán las condiciones necesarias para el desarrollo de una economía lícita que remplace o prevenga los cultivos ilícitos y otras fuentes de financiación ilegal de las organizaciones narcoterroristas. Se priorizará en las regiones de consolidación el enfoque de desarrollo rural integral, incluyendo a los pequeños y medianos productores que no están vinculados a la economía ilegal. En este sentido se fomentarán los procesos productivos, el fortalecimiento de las asociaciones y del capital humano, el desarrollo de la infraestructura económica básica (vías, electrificación y comunicaciones), el acceso a crédito y mercados, recursos financieros y a la propiedad de la tierra, así como la promoción de la movilidad social. El enfoque de desarrollo económico será compatible con la protección y la conservación ambiental bajo el principio de desarrollo sostenible.

Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo: Se combinarán las diferentes modalidades de erradicación de cultivos ilícitos en función del avance en la recuperación de la seguridad territorial y la neutralización de los grupos armados ilegales. El proceso estará orientado al establecimiento de las regiones de consolidación como regiones libres de cultivos ilícitos. En las veredas donde la presencia de grupos armados ilegales es aún significativa impidiendo la presencia de las instituciones civiles del Estado, la erradicación se hará por medio de aspersiones aéreas y de operaciones militares de erradicación manual; en las zonas donde ha avanzado la seguridad, se promoverá la erradicación voluntaria y se implementará la erradicación manual con grupos móviles de erradicación. Se acompañará dicha erradicación con acciones estatales que eviten la resiembra y el “efecto globo”.

Este propósito, implica continuar fortaleciendo la alineación de recursos y esfuerzos por parte del Ministerio de Defensa, las FFMM, la PONAL, el Ministerio del Interior y Justicia, la Dirección Nacional de Estupefacientes, Acción Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quienes adecuarán su plan sectorial de reducción de la oferta de drogas ilícitas, de acuerdo a la priorización de las áreas de consolidación.

Infraestructura y conectividad: El desarrollo de las vías rurales es un componente altamente determinante del avance de la seguridad y de desarrollo rural integral, y es una de las necesidades más críticas de las regiones de consolidación. Se priorizarán esfuerzos y recursos para el mejoramiento y sostenibilidad de la red terciaria de carreteras, vías fluviales, y las vías intermunicipales. Éstas conforman las “vías para la consolidación”. Se diagnosticará y promoverá el desarrollo de las telecomunicaciones rurales en las zonas de consolidación como elemento fundamental para el desarrollo social y económico, así como un aspecto principal de la soberanía territorial especialmente en regiones de frontera.

Ordenamiento territorial y derechos de propiedad: Se clarificarán las competencias institucionales sobre ordenamiento territorial y ambiental y se dará un salto fundamental en la titulación y clarificación de los derechos de propiedad, así como en la restitución de tierras a la población que fue víctima del despojo por parte de los grupos armados ilegales. La coordinación entre los planes de acción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Consolidación será determinante para lograr la consolidación sostenible de estas regiones. Para tal efecto, las entidades involucradas buscarán alinear recursos y esfuerzos priorizando dentro de sus políticas y acciones las áreas de consolidación.

Gobernabilidad: Con el propósito de construir las capacidades locales necesarias para la sostenibilidad de la consolidación y el liderazgo autónomo y descentralizado de los procesos de desarrollo, se estructurará y priorizará la oferta institucional orientada a promover relaciones democráticas, constructivas y eficaces entre las instituciones públicas, y una ciudadanía organizada y fortalecida.

- **Fortalecimiento institucional:** Se desarrollarán capacidades y competencias técnicas y **administrativas** de las entidades públicas municipales y departamentales y se promoverá el aumento de su presencia en el territorio rural. Las gobernaciones y alcaldías tendrán en cuenta los planes regionales de consolidación al momento de elaborar los planes de desarrollo locales y participarán en su elaboración.
- **Capital social y cultura ciudadana:** Se fomentará el diálogo cotidiano sobre principios y valores democráticos como la legalidad, la convivencia, la seguridad y el valor de lo público, posicionándolos en el imaginario colectivo para generar nuevos comportamientos y el respeto a las leyes por convicción personal. Se promoverá el incremento de la participación ciudadana en el ejercicio del control social y político de la gestión pública. El fortalecimiento de esta política a largo plazo implicará un cambio cultural. Se apoyará el fortalecimiento de la organización comunitaria y ciudadana para promover su liderazgo y protagonismo en los procesos democráticos, y de control social.

Sistema de seguimiento y evaluación: Como un componente transversal prioritario se articularán los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación del PNCT. Estos reúnen aspectos de la planeación, la gestión y la medición de resultados e impactos. Las unidades básicas de seguimiento a la gestión serán tanto los Planes de Consolidación Regionales como los Planes de Consolidación Institucionales. El análisis de impactos se concentrará principalmente en la evolución de las condiciones del territorio y la población. La gestión de la información y el conocimiento generado a través de la estrategia servirá como insumo para la retroalimentación de las políticas asociadas a la consolidación territorial.

La alineación de recursos, esfuerzos y compromisos de todas las entidades del Estado frente al PNCT, será determinante para garantizar la estabilidad nacional ya que de estas regiones emanan los principales factores de violencia en el país. La incorporación de estas regiones a la dinámica del desarrollo regional y nacional, es además un elemento fundamental para el logro de la equidad regional y para el aumento de la prosperidad nacional.

4. Turismo como motor del desarrollo regional

a) Introducción

En los últimos cuatro años Colombia ha mostrado una tendencia creciente del turismo, al pasar de 1.978.000 visitantes en 2006 a 2.494.000 en 2009, mientras que el ingreso por divisas al país debido a este renglón de la economía pasó de USD\$2,0 millones a USD\$2,6 millones en los mismos años.⁶⁶³ Estas cifras son el resultado del enfoque de una política dirigida a poner mayor énfasis en la oferta turística y a incrementar los recursos para la promoción del país. Es necesario mantener los logros alcanzados y consolidar al sector como uno de los de mayores perspectivas de la economía nacional, garantizando que la actividad turística sea sostenible (entendida como el equilibrio adecuado entre las dimensiones de sostenibilidad ambiental, económica y sociocultural) e incluyente.

b) Diagnóstico

De acuerdo con la información recopilada durante la elaboración de los Convenios de Competitividad Turística y la experiencia adquirida en la ejecución de la política de turismo se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad:

1. Baja capacidad institucional, la cual se refleja en una limitada aplicación de políticas nacionales en las regiones e inexistencia de planes de desarrollo turístico a nivel local.
2. Ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional, que permita la armonización de las políticas del sector.
3. La calidad de los servicios turísticos del país no es suficiente para cumplir con estándares que permitan que Colombia se convierta en un destino de clase mundial. Esta situación se ve agudizada por la precaria calificación del personal de base en servicios turísticos y la baja disponibilidad de personal bilingüe.
4. Deficiencias de la planta turística así como de la infraestructura de soporte de la actividad las cuales limitan el desarrollo de destinos turísticos. De acuerdo con el Reporte del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial⁶⁶⁴, las variables relacionadas con infraestructura representan un lastre para la situación competitiva de la actividad turística en Colombia. En infraestructura de transporte el país ocupa el puesto 108 y en infraestructura turística el puesto 93 entre 133 países, mientras que la posición general en el índice es la 72.
5. En cuanto al segmento de turismo de naturaleza, Colombia se destaca en el contexto mundial según la medición de Turismo del Foro Económico Mundial por ser el segundo

⁶⁶³ De acuerdo con información de la Cuenta de Viajes y Transporte del Banco de la República de 2009

⁶⁶⁴ Indicadores de Competitividad Turística 2009, Foro Económico Mundial

país en el total de especies conocidas, quinto en recursos naturales y 12 en número de áreas protegidas; sin embargo, al mismo tiempo, ésta medición nos coloca en el puesto 84 en prácticas de sostenibilidad ambiental y 120 entre 133 en "especies amenazadas". De otro lado, el modelo actual de apoyo al mercadeo, a la promoción y a la competitividad turística del país basado en la cooperación del sector público-privado, se ha consolidado en el Fondo de Promoción Turística. Sin embargo, si bien los recursos del Fondo se han incrementado considerablemente en los últimos años, el valor promedio de los proyectos se mantiene bastante bajo como para generar un impacto significativo en la actividad turística.

c) Lineamientos Estratégicos

1. Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional

Para fortalecer la institucionalidad y la gestión del turismo a nivel regional el Gobierno nacional asesorará a las regiones en la creación de organizaciones públicas o público-privadas que formulen y ejecuten planes de desarrollo turístico y puedan realizar una adecuada interlocución con entidades del orden nacional.

Para mejorar la coordinación en el nivel nacional se creará una comisión intersectorial que articule las iniciativas de diferentes ministerios y entidades coordinada y liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como rector de la política turística.

A nivel regional, y en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad, se promoverá la creación de comités de coordinación de turismo que tendrán la responsabilidad de asegurar la articulación entre actores regionales y entre éstos y organismos del orden nacional. Así mismo, estos comités asumirán la responsabilidad del cumplimiento de los Convenios de Competitividad Turística, reportando su gestión al Viceministerio de Turismo. Estos comités deberán contar con lineamientos y planes debidamente elaborados, que les permitan dirigir su gestión integralmente, de acuerdo con el nivel de desarrollo turístico de cada una de las regiones.

A nivel nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se consolidará el Comité Interinstitucional de Ecoturismo para la coordinación de iniciativas relacionadas con el turismo de naturaleza con el fin de impulsar, evaluar y articular la implementación de planes, programas y proyectos de ecoturismo en el país.

2. Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos y promover la formalización

Con respecto a la calidad de la prestación de servicios turísticos, es necesario dar respuesta a los requerimientos de los consumidores y a las demandas del mercado mundial, cumpliendo con estándares mínimos en la prestación de los servicios, a través de procesos de normalización y certificación. Para ello el Gobierno nacional trabajará en la elaboración de reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura donde la existencia de riesgo para la salud, la integridad y el bienestar de los usuarios justifique este tipo de medidas. Adicionalmente, se revisará y modificará el sistema de evaluación y certificación de hoteles para proveer mejor información y transparencia a los consumidores acerca de la calidad de los servicios hoteleros. Igualmente, es

necesario que se fomente la sensibilización frente a la actividad turística, tanto para prestadores de servicios como por parte de los consumidores y la comunidad en general. Como complemento a este tipo de iniciativas, se iniciarán acciones para la formalización de las empresas prestadoras de servicios turísticos y de su empleo ofreciendo oportunidades legales para el tránsito desde la informalidad. Se promoverán altos niveles de calidad a las empresas mediante la certificación en las normas técnicas sectoriales.

Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo

Para lograr que el país se convierta en un destino reconocido internacionalmente se fortalecerán las habilidades y competencias del talento humano vinculado al sector, principalmente en dos frentes. En primer lugar, los programas de formación para la prestación de servicios, estarán en línea con las necesidades del mercado nacional e internacional y se promoverá que el personal vinculado domine al menos dos idiomas. El Gobierno nacional fomentará la certificación en competencias laborales, en dominio de idiomas, en capacitación en servicio, operación y diseño de producto.

En segundo lugar, se promoverá la investigación en materia de turismo, impulsada por las instituciones de educación y por el organismo rector del turismo en el país, teniendo como referente las tendencias actuales del turismo mundial.

Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo

Con respecto a la infraestructura turística, es necesario adelantar mejoras, dado que lograr el objetivo de tener un país turísticamente competitivo, ubicado entre los 50 mejores en la clasificación del Foro Económico Mundial, dependerá de la capacidad del país para crear y mejorar productos de calidad de talla mundial. Por esta razón, es necesario continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en lo referente a incentivos para la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera, generando las condiciones para que los incentivos actuales sean utilizados de manera amplia por los empresarios del sector.

De igual forma, se evaluará la viabilidad de la extensión del Plan Vallejo para que pueda ser utilizado por parte de los prestadores de servicios turísticos que realizan exportaciones. Esta herramienta en particular tendrá un importante impacto en la promoción del turismo de salud y de convenciones.

De otra parte y como una expresión de las alianzas público-privadas, el Gobierno Nacional promoverá la ejecución de proyectos conjuntos donde los recursos del Presupuesto General de la Nación se puedan complementar con recursos del Fondo de Promoción Turística con el fin de cofinanciar proyectos de infraestructura turística; para tal efecto el Gobierno facultará a las entidades territoriales para la celebración de contratos con la entidad administradora del Fondo de Promoción. Adicionalmente, se buscará la financiación de este tipo de proyectos con la participación de entidades como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Cultura y el apoyo de Fonade para el desarrollo de proyectos con alto impacto turístico. Los dos primeros en lo que corresponde a la conservación y adaptación para el turismo de sus patrimonios naturales e históricos y culturales.

Con el fin de que el Fondo de Promoción Turística pueda mejorar su operación en cuanto al mercadeo y la promoción turística, así como la competitividad del sector, se revisará y modificará

su naturaleza jurídica implementando mecanismos que faciliten la ejecución de los recursos que este administra.

Con el fin de mejorar la conectividad aérea en el país, se gestionará la ampliación de la oferta de rutas y frecuencias aéreas internacionales, mediante la declaratoria de “cielos abiertos” con países de interés para Colombia y se impulsará la creación de empresas de transporte aéreo, flexibilizando las exigencias de constitución.

Finalmente el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa reglamentación y previo acuerdo con el municipio o distrito respectivo, declarará zonas de desarrollo turístico prioritario incluyendo zonas de playa, prestándoles apoyo para que se conviertan en polos generadores de demanda turística.

Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional

La inversión en el sector turístico ha mostrado incrementos importantes durante los últimos años. Tanto el sector público como el sector privado, han realizado esfuerzos para generar mayor desarrollo. Es necesario continuar con estos esfuerzos, generando las condiciones que mantengan los incentivos para los inversionistas nacionales, así como el diseño de programas que hagan atractivo al sector para la inversión extranjera directa. En particular, se trabajará en el ajuste normativo necesario para que el incentivo tributario al ecoturismo tenga una dinámica tan importante como el incentivo a la inversión hotelera.

Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados

Los productos turísticos hacia los cuales Colombia dirigirá sus esfuerzos de oferta son turismo de naturaleza, cultural, de aventura, de sol y playa, de convenciones y eventos y de salud y bienestar. Para explotar adecuadamente el potencial del turismo de sol y playa, se trabajará en el control de la erosión de playas con recursos de regalías -prevención de desastres - y el ordenamiento de las mismas mediante una reglamentación que dictará el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la participación de la autoridad local, el Ministerio del Medio Ambiente y la Dirección Marítima. Con el fin de coordinar acciones de las entidades relacionadas con la conservación, gestión y control de playas, el Gobierno nacional expedirá una política de ordenamiento que aborde de manera integral la problemática existente.

Por otro lado, una nueva vocación del producto turístico será el turismo de naturaleza, en el que el país tiene las mayores oportunidades. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluirá el turismo de naturaleza en el Programa de Transformación Productiva para que sea objeto de apoyo y asistencia técnica. Esto permitirá generar una dinámica de trabajo coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en lo que tiene que ver con el aprovechamiento turístico sostenible de los Parques Naturales Nacionales y de las áreas protegidas, continuando con el programa de concesiones de las instalaciones turísticas bien sea a empresas privadas especializadas o a proyectos asociativos entre éstas y las comunidades.

Finalmente, como apoyo al desarrollo turístico de las regiones el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asesorará a los departamentos en la formulación de planes de desarrollo turístico y hará seguimiento a los compromisos consignados en los Convenios de Competitividad Turística vinculando los proyectos de cofinanciación del Fondo de Promoción Turística y los apoyados por

Proexport a las regiones al avance de dichos Convenios y a la inclusión del turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo

La consolidación de los segmentos especializados de turismo se realizará mediante el incremento de la investigación de mercados, que permitan definir aquellos con mayor potencial para posicionar al país internacionalmente. Adicionalmente, se fortalecerá el sistema de información turística para la toma de decisiones, de tal forma que disminuya la dispersión actual de las estadísticas y centralice la información regional. En este sentido, se resaltaré la importancia del Registro Nacional de Turismo como instrumento de medición y control.

Metas

NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	LINEA BASE	META CUATRIENIO
Visitantes extranjeros	Personas	2.494.000	4.000.000
Visitantes a parques naturales	Personas	703.515	1.000.000
Ingreso de divisas por turismo	Millones de US\$	2.671	4.000

VII. Consistencia del PND

El crecimiento económico y la mejora en el índice de oportunidades son los principales vehículos que tienen los países para generar bienestar y superar la pobreza. Aspectos como la acumulación de factores productivos y capital humano, el progreso tecnológico, el crecimiento de la productividad total de los factores, la investigación para el desarrollo, la calidad de las políticas y de las instituciones contribuyen a que un país tenga una mayor o menor capacidad económica para incrementar sus tasas de crecimiento. Otros factores determinantes del crecimiento están relacionados con la capacidad de generación de ahorro doméstico, la calidad de la regulación, la calidad del Estado, la eficiencia y protagonismo de su sector privado, y en un mundo globalizado, el papel de la demanda externa como una de las fuentes de crecimiento.

A pesar de que Colombia sorteo con éxito la crisis de 2008-2009, pues el crecimiento de 2009 fue de 0.8%, su tasa de crecimiento promedio de los últimos 60 años ha sido inferior a la observada en otros países emergentes como China, India o Chile, entre otros. Este menor crecimiento está asociado a una subutilización del potencial de los recursos y especialmente por un menor crecimiento de la Productividad Total de los Factores – PTF -665. Este hecho se refleja en la brecha del ingreso per-capita, en los índices de pobreza y en desigualdad. Es por esto que uno de los grandes retos para los próximos años, es elevar las tasas de inversión, la productividad a partir de la innovación y una mayor cobertura y calidad en la educación técnica y superior. El mundo de hoy exige mayores requerimientos tecnológicos y una mayor calificación de la mano de obra, como un elemento para reducir el desempleo y la informalidad⁶⁶⁶.

A. Diagnóstico

Al examinar las fuentes de crecimiento, encontramos que históricamente el crecimiento del capital y de la fuerza laboral en Colombia ha explicado cerca del 80% del crecimiento del producto de la economía, el 20% restante se debió al crecimiento de la PTF. En efecto, en el período 1950 - 1980 el crecimiento económico promedio osciló entre 4.1% y el 5.5%, y se caracterizó porque la contribución al crecimiento se explicó por acumulación de factores, los cuales aportaron entre un 75% y 80% entre 1950 – 1980. El aporte restante fue producto del crecimiento de la PTF.

La década de los ochenta, se caracterizó por una desaceleración económica producto de una crisis financiera y un fuerte ajuste de los sectores privado y público. En este periodo, la productividad sólo creció 0.5%, y su contribución al crecimiento fue prácticamente nula. Posteriormente en la década de los años noventa, en la primera mitad, el crecimiento fue de 5.1%, pero en el período 1996 - 2000 fue apenas 0.6%, como consecuencia de la crisis financiera e inmobiliaria y la posterior desaceleración de la economía. Esta situación llevó a que la tasa de desempleo se elevara al 20% y la tasa de inversión cayera por debajo del 15% del PIB.

En la última década, 2000-2010, la economía recuperó su capacidad de inversión y la productividad promedio anual aumentó 1.6%. Como consecuencia, la economía creció en promedio 4.0%, el desempleo se redujo del 15.2% a 12.0%, la contribución de los factores al crecimiento fue del 80% y la productividad de 20%, similar a la contribución promedio histórica. La recuperación de la PTF en la última década se debió en buena parte a la mejora en el clima de inversión y seguridad y a la política de confianza inversionista.

665 La Productividad Total de los Factores (PTF) mide la eficiencia con la que una economía es capaz de transformar sus factores acumulados de producción para obtener producto final

666 Las tasas de desempleo entre la población que no termina sus estudios de educación secundaria o superior duplican la tasa de desempleo a nivel nacional o de las 13 principales áreas.

Históricamente, uno de los obstáculos al crecimiento ha sido el elevado costo de uso de los factores, el cual ha impedido su utilización plena. En el pasado, al elevado costo de uso del capital se sumó la restricción de ahorro lo cual impidió mayores tasas de inversión y de acumulación de capital, convirtiéndose en una restricción al crecimiento. Simultáneamente, el factor trabajo también tuvo restricciones de calidad y baja productividad, la cual fue agravada por la institucionalidad del mercado laboral que terminó haciéndolo más costoso en términos relativos frente al capital. La necesidad cada vez mayor de aumentar la competitividad de la economía de cara al comercio exterior, hace que uno de los principales retos de la economía sea vincular a miles de trabajadores al aparato productivo en condiciones formales. Para lograr lo anterior, será fundamental mejorar los incentivos a la creación de empleo, la educación y la innovación.

El mayor costo relativo del trabajo se reflejó en la reducción de su contribución al crecimiento de la economía. En la primera parte de los años noventa, la contribución era 62% y en la última década fue cerca del 40%. Esta caída en la contribución del trabajo al crecimiento se ha visto reflejada en el aumento en las tasas de desempleo, y se ha aumentado la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, entre trabajadores jóvenes y viejos; así como en la remuneración entre los trabajadores zonas rurales y urbanas.

B. Elementos que afectan el crecimiento económico

1. Costo de uso del capital – CUC -

A finales de los noventa y comienzos de la presente década, la reducción del costo de uso del capital estuvo a cargo principalmente de la política monetaria; en el periodo 2002-2008 el CUC⁶⁶⁷ tuvo un comportamiento relativamente estable y su promedio fue 23,0%, reflejo de la estabilidad en materia de tasas de interés e inflación⁶⁶⁸. Los sectores que estuvieron por encima del promedio fueron la minería, energía y transporte, sectores que son intensivos en capital, mientras que el sector agropecuario, pesca, hotelería, educación y servicios sociales presentaron un uso de capital menor al promedio, lo cual reflejó una mayor utilización de mano de obra. De esta forma, la reducción de la tasa de interés ha sido el factor determinante en el descenso del CUC, en tanto que la política tributaria orientada a la reducción de las tarifas efectivas ha tenido un menor efecto.

Al utilizar el indicador de la Tasa Impositiva Efectiva Marginal – TIEM –⁶⁶⁹, esta tuvo una reducción significativa en los últimos años, al pasar de 45,5% en 2002 a 30,2% en 2008⁶⁷⁰. Esta reducción fue producto de las últimas reformas tributarias, que redujeron la tasa nominal de renta e incrementaron los beneficios al capital. Los sectores más beneficiados por esta reducción fueron

667 Como primera medida se utiliza el costo de uso del capital – CUC -, el cual se define como el costo en el que se incurre por utilizar una unidad de capital físico en un periodo determinado de tiempo. En este sentido refleja el precio de los bienes de capital el cual es influenciado por la tasa de interés, su tasa de depreciación, así como los impuestos y subsidios a que son sujetas las inversiones en activos productivos.

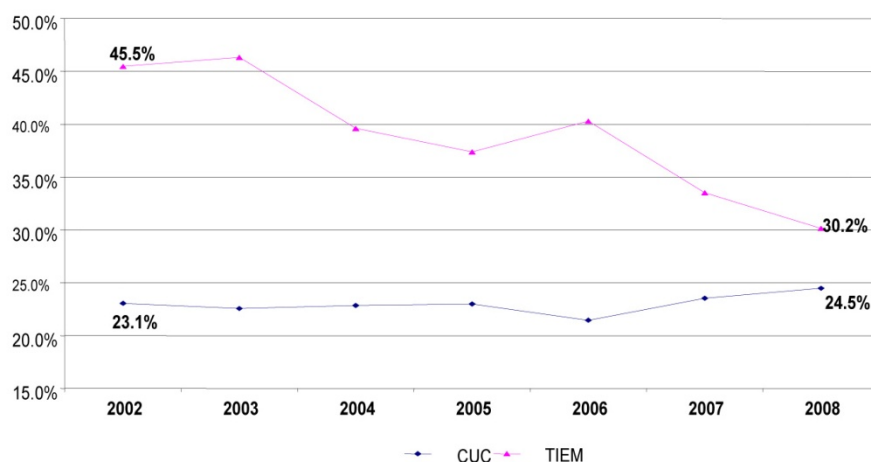
668 En 1998 el CUC fue de 53,1% según cálculos de la Dirección de Estudios Económicos -DNP.

669 La TIEM permite medir la carga impositiva efectiva de invertir un peso en una industria determinada, tomando en cuenta todos los diferentes impuestos que enfrenta, así como la estructura de activos, el retorno de la empresa, el nivel de endeudamiento, las tasas de interés, la depreciación por tipo de activo y la inflación. Representa la brecha entre el retorno bruto y neto de la inversión, es decir, el retorno antes y después de pagar impuestos.

670 La TIEM calculada para Colombia se basa en la información de la Superintendencia de Sociedades y declaraciones de renta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, e incluye el efecto de los impuestos locales como Industria y Comercio, Avisos y Tableros y Predial.

hotelería, comercio, construcción y minería, lo cual es coherente con el crecimiento observado en estos sectores en los últimos años.

Figura VII-1. Evolución del Costo de Uso del Capital y la Tasa Impositiva Efectiva Marginal



Fuente DIAN – Cálculos DNP-DEE

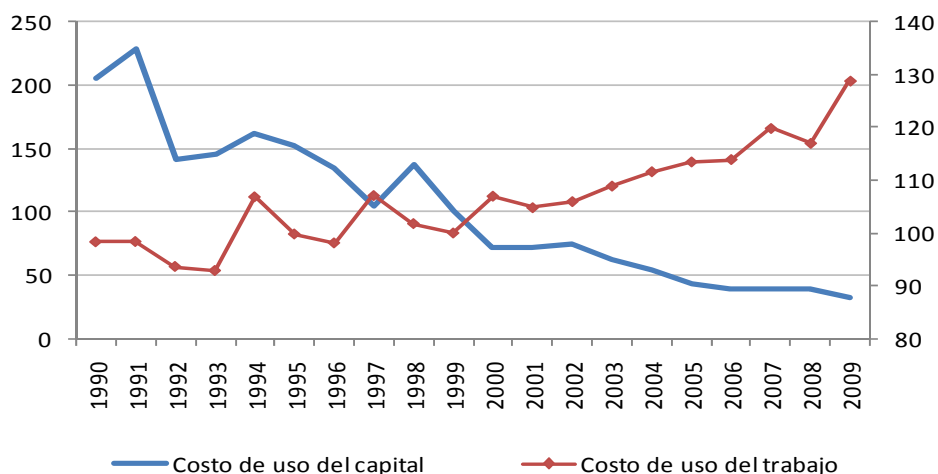
Las reducciones en el CUC y la TIEM, sumadas a la estabilidad macroeconómica y a la política tributaria reciente, los niveles de inversión han regresado a niveles del 25%, los cuales serán fundamentales para alcanzar un crecimiento sostenido. Estos ajustes de reducción en el costo de uso del capital dejan a los inversionistas en una posición similar a la de otros países del continente como Costa Rica, y mejor que países como Brasil o México (Bergsman 2007).

2. Factor trabajo y capital humano

Uno de los principales retos de la economía colombiana es mejorar los niveles de cualificación de su fuerza de trabajo. En un mundo más globalizado y competitivo, la mayor productividad e innovación se convierten en los pilares del crecimiento económico y ellos están sustentados en un mejor entrenamiento de la mano de obra.

A pesar de las reformas adelantadas para generar empleo en Colombia, la principal causa de la elevación del costo del trabajo en las últimas décadas se deriva de los costos no salariales. Este sobrecosto se estima en alrededor de un 60% adicional al salario básico del trabajador y se compone principalmente de las cargas parafiscales y prestacionales.

Figura VII-2. Índice del costo de uso de los factores (1999=100)



Como resultado de diversos factores, los precios relativos del capital y del trabajo en las últimas dos décadas, han evolucionado en dirección opuesta. A comienzos de la década de los noventa usar capital era en promedio dos veces más costoso que usar trabajo, mientras que a finales de la última década la situación se ha revertido. La necesidad de una mayor inserción en el comercio mundial con el fin de elevar el crecimiento de la economía, exigen aumentar la competitividad y la productividad, lo cual hace necesaria la adopción de políticas complementarias en innovación y educación para extender sus beneficios al resto de sectores y regiones.

Teóricamente existen al menos tres mecanismos por los cuales la educación puede afectar el crecimiento económico. En primer lugar, la educación aumenta el capital humano de la fuerza de trabajo, lo cual mejora la productividad laboral y permite alcanzar un nivel de equilibrio de largo plazo más alto. En segundo lugar, la educación puede incrementar la capacidad innovadora de un país de manera que, mediante el uso de nuevas tecnologías, productos y procesos, se promueve el crecimiento. Tercero, la educación facilita la difusión de los conocimientos necesarios para procesar nueva información y para implementar exitosamente las tecnologías diseñadas por otros, lo que también genera crecimiento. En efecto, empíricamente se ha encontrado que el capital humano, medido en términos de educación, y el crecimiento económico presentan una asociación positiva y robusta. Adicionalmente se ha demostrado que existe una fuerte complementariedad entre la inversión extranjera directa y el capital humano sobre la tasa de crecimiento (Xu, 2000 y Borensztein, De Gregorio y Lee, 1998).

En América Latina, durante la apertura de las décadas de los ochenta y noventa, se aumentó la exposición al comercio y a los flujos de inversión extranjera directa. Ello indujo a que las empresas al interior de estos países comenzaran a enfrentar mayores presiones de competitividad y como consecuencia de ello, aumentarían su demanda por trabajo calificado. La evidencia para Colombia (Kugler, 2002) señala que el incremento en el nivel de calificación se derivó de la complementariedad entre capital-calificación y tecnología-calificación, esto es, los flujos de capital y la transferencia de tecnología que se dio por la apertura ocasionaron un aumento en la demanda relativa por trabajadores con elevada educación, particularmente trabajadores con educación universitaria. Este fenómeno se presentó principalmente en los servicios profesionales y financieros, la educación, el gobierno, y en general en los sectores intensivos en investigación y

desarrollo. Por este motivo, los cambios tecnológicos afectaron más unos sectores que otros aunque fueron similares en Chile, Argentina, Brasil, México y Colombia.

Los datos más recientes para escolaridad en América Latina (1991-2006) indican que la contribución del factor trabajo (ajustado por capital humano) al crecimiento económico promedio (3.6%) es de alrededor de 2.2%, es decir casi dos tercios del crecimiento total. Normalizando la contribución del capital humano del promedio de América Latina a 100, se encuentra que en países con crecimiento por encima del promedio la contribución del capital humano es también mayor al promedio latinoamericano. Por ejemplo, esto sucede en Costa Rica (114.2), El Salvador (125.8), Honduras (237.3), Nicaragua (158.5), y Perú (155.8). En Colombia la contribución del trabajo al crecimiento es de cerca de la mitad de la contribución promedio a pesar de que el crecimiento solo está por debajo del promedio en un 25%. Por esta razón, el reto es elevar los niveles educativos de la población joven y crear opciones para que éstos terminen la secundaria y la universidad o la carrera tecnológica, pues la tasa de desempleo se explica básicamente por estos dos segmentos.

3. Productividad

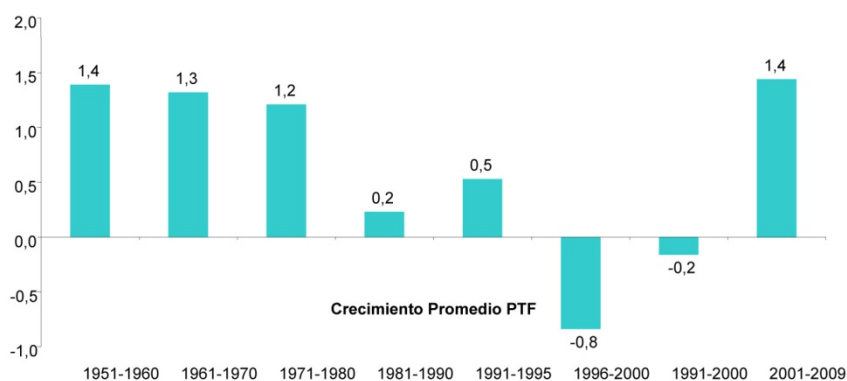
En América Latina, Colombia no ha sido la excepción, los menores niveles de ingreso con respecto a los países de mayor grado de desarrollo se deben, principalmente, al bajo nivel y la lenta evolución de la productividad. Para el año 2009, el crecimiento acumulado de la productividad fue 20% inferior al crecimiento de la productividad en Estados Unidos⁶⁷¹, lo que implica que la productividad regional se encuentra significativamente por debajo de la frontera tecnológica mundial. Adicionalmente, existe una gran heterogeneidad en los niveles de productividad entre los distintos países de América Latina y el Caribe. En efecto, los países de mayor productividad con respecto al promedio son Chile, Costa Rica y República Dominicana, con niveles superiores en 50% al promedio de la región, seguidas por Argentina, Uruguay y El Salvador. Con niveles levemente superiores al promedio regional se encuentran México, Brasil, *Colombia*, Panamá y Venezuela, mientras que por debajo del nivel promedio se encuentran Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú y Honduras⁶⁷².

En Colombia hasta 1980, la productividad experimentó una tendencia creciente que se revirtió cuando se presentó una fuerte desaceleración económica debido a la crisis financiera de comienzos de la década, y esta tendencia se mantuvo hasta terminar los años noventa. En la última década, la PTF mostró una importante recuperación como consecuencia de la mayor inversión y la mayor inserción en el comercio internacional (Figura 6.3). No obstante, la productividad en Colombia es baja frente a otros países, y lo es aún más, frente al reto de alcanzar mayores tasas de crecimiento para aumentar el empleo formal.

671 Frente al año 1990

672 (Pagés, 2005)

Figura VII-3. Crecimiento de la productividad total de los factores.

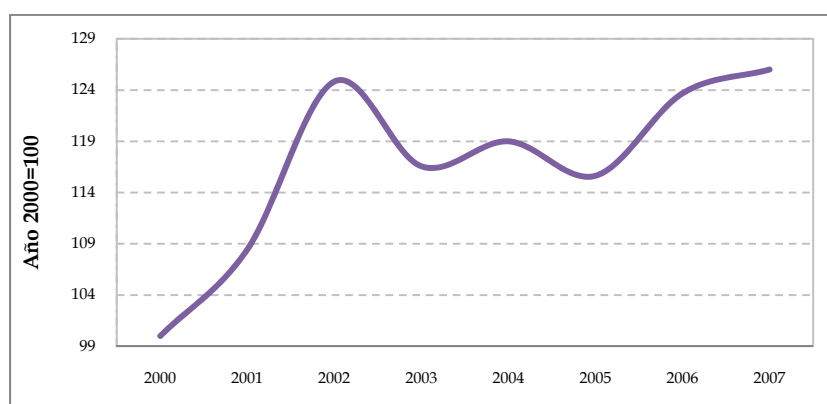


Fuente: DNP-DEE (2010).

La recuperación de la PTF en Colombia en la última década, se explica principalmente por el entorno macroeconómico, las mejores condiciones de seguridad y la mejoría en las acciones de innovación y cambio tecnológico. Sin embargo, en los próximos años los aumentos en la productividad van a depender además de los elementos anteriores, de factores asociados a la innovación, la ampliación de coberturas de educación técnica y superior, así como una mayor formalización del sector de servicios y una mayor inserción de la economía en el comercio internacional.

En la figura 6.4 se presenta la evolución del índice la productividad industrial estimado (año 2000=100) para el período 2000-2007. En él se observa una importante recuperación tras la crisis de finales de la década de los noventa, lo que es consistente con diferentes estimaciones hechas tanto para Latinoamérica como para Colombia. En el año 2007, el nivel de productividad crece de manera importante con respecto al año base, lo que se reflejó en el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB entre 2006 y 2007.

Figura VII-4. Índice de Productividad Agregado 2000-2007

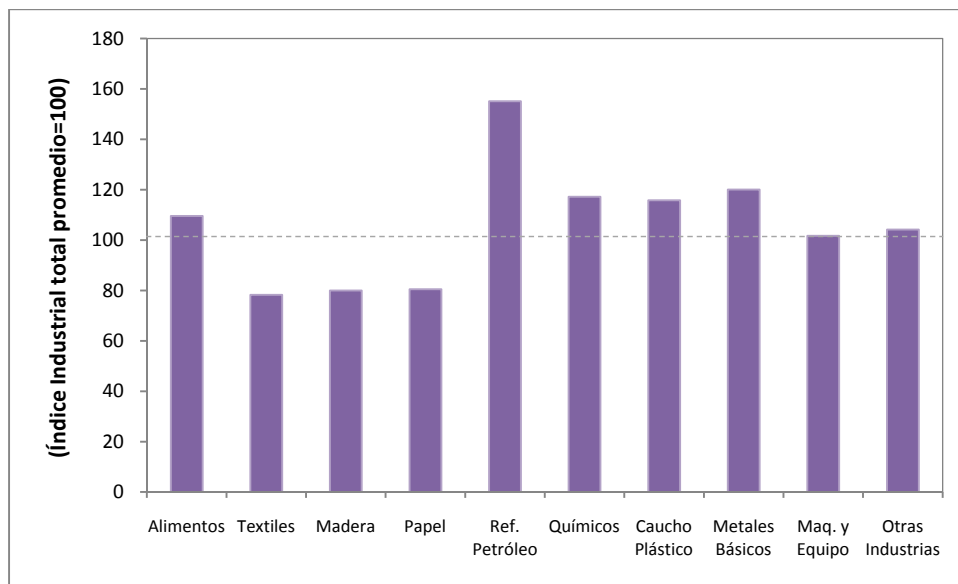


Cálculos DEE-DNP. Datos: EAM-DANE

673 El índice de productividad obtenido empleando datos de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) resulta de la agregación de la productividad de cada sector ponderada por su participación en el total de la producción industrial. Dicho índice puede descomponerse en un componente que mide las contribuciones de la productividad media de cada sector al nivel agregado, y un término de covarianza que mide los cambios que resultan de la relocalización de las participaciones en el mercado y de los recursos productivos.

La productividad media relativa para diferentes sectores indica que los sectores Alimentos, Refinería de Petróleo, Químicos, Caucho y Plásticos y Metales Básicos son en promedio 18% más productivos que la media industrial, mientras que sectores como Textiles, Productos de Madera y Papel y Cartón son en promedio 22% menos productivos.

Figura VII-5. Índice de Productividad Agregado 2000-2007



Cálculos: DEE-DNP. Datos: EAM-DANE

A pesar de este crecimiento en la última década, la productividad industrial continua estando muy por debajo de la observada en países como Brasil, México y los países de Asia.

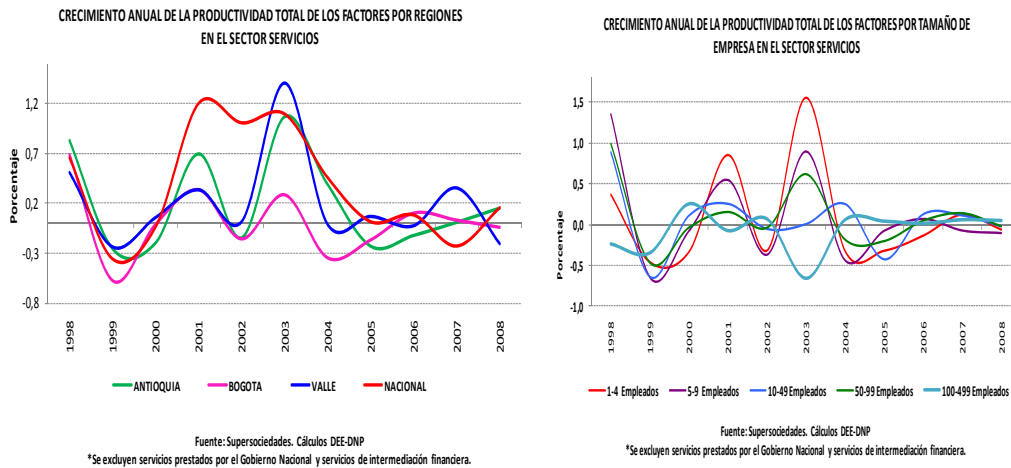
4. Productividad en el sector servicios⁶⁷⁴

A partir de una evaluación del comportamiento de la productividad en el sector servicios para el periodo 1998-2008, se encontró que el crecimiento promedio de la productividad en términos anuales se ubico en 0.37%. Si bien el crecimiento de la productividad para 1998 fue positivo, los efectos de la crisis de finales de los noventa llevaron a una caída del índice para los siguientes dos años. Entre 2001 y 2005 se observa un mayor dinamismo en la productividad con un crecimiento promedio de 0.76% y posteriormente dio paso a un periodo de estancamiento 2006 - 2008 en el que la productividad del sector creció tan solo 0.01%.

Al desagregar el comportamiento de la productividad a escala regional se encontró que las tres regiones más importantes, Bogotá D.C., Antioquia, Valle, presentan un comportamiento similar al agregado. Es decir un relativo estancamiento en los últimos años y muy cercano a cero.

⁶⁷⁴ Excluyendo al sector Gobierno y Financiero

Figura VII-6



La baja productividad en el sector servicios, también tiene un comportamiento parecido cuando se analizan los establecimientos según su tamaño. Por ejemplo, el crecimiento promedio en empresas con 1-4 y 10-99 empleados fue de 0.1%, en tanto que empresas que contaban con 5-9 empleados presentaron un crecimiento de su productividad de 0.06%. Las empresas con más de 100 empleados incluso presentaron una contracción en su productividad de -0.07%. Al igual que en la desagregación regional, la desagregación por número de empleados presenta el mismo panorama de estancamiento y baja productividad en este sector.

A pesar de la recuperación de la productividad en los últimos años, ésta aun sigue siendo baja frente a la de muchas economías emergentes. Adicionalmente, se presentan grandes diferencias entre los sectores industriales y de servicios. Por ello el gran reto es elevar la inversión del Gobierno en el sector de innovación y educación lo cual tendría un gran impacto en estos sectores.

5. Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las “locomotoras”.

Los escenarios para evaluar la contribución de las locomotoras del crecimiento se hicieron con Modelos de Equilibrio General Computable. A partir de un escenario base de la economía ausente de choques o políticas y que corresponde al crecimiento potencial de la economía se calcularon los aportes adicionales de los sectores estratégicos⁶⁷⁵ (ver tabla 6.1).

⁶⁷⁵ Dicho escenario está determinado para el periodo 2011-2014 por las proyecciones oficiales de crecimiento económico, así como las de agregados macroeconómicos como la inversión y los balances del gobierno y del sector externo, las cuales se toman del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno 2010

Tabla VII.1 Impacto macroeconómico de las locomotoras*

	PTF	Tasas de Desempleo***	Tasa de Inversión	Crecimiento
Esc- Base**	0,7	10,5	27,0	4,5
Minería	0,9	10,3	28,0	4,8
Vivienda	1,1	9,8	29,0	5,2
Agro	1,1	9,7	29,2	5,3
Infraestructura	1,2	9,4	29,5	5,6
Innovación	1,6	9,0	31,0	6,2

Fuente: DANE - DNP-DEE

* Los impactos de las locomotoras fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable - MACEPES y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer el comportamiento de la Productividad Total de los Factores - PTF

**Corresponde al crecimiento del PIB potencial

***Asume una tasa de crecimiento del empleo del 2.9% y un crecimiento de la PEA de 2.0%

Los resultados muestran el impacto positivo de las locomotoras al crecimiento de la economía, a la tasa de inversión y en la reducción del desempleo. Como se puede apreciar en la tabla 6.1, la locomotora de la minería, aumenta el crecimiento de 4.5% a 4.8% en el período 2010 - 2014. Por su parte, la locomotora de vivienda lo eleva a 5.2%, la del sector agropecuario a 5.3%, la infraestructura a 5.6% y la de innovación a 6.2%. Este incremento en la tasa de crecimiento es resultado, en gran parte de las políticas de innovación y su efecto sobre la productividad de los factores.

Tabla VII.2. Impacto sobre el empleo y la formalidad de las locomotoras

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
<i>Tasa de desempleo*</i>							
Total	11,2%	9,8%	9,8%	9,7%	9,6%	9,4%	9,0%
Calificado	10,4%	8,0%	8,0%	7,9%	7,7%	7,5%	7,2%
No Calificado	11,4%	10,3%	10,2%	10,2%	10,1%	9,7%	9,5%
<i>Empleo (miles de personas)*</i>							
Total	19.166	20.670	20.774	20.901	21.121	21.369	21.601
<i>Nuevo Empleo (miles de personas)*</i>							
Total		1.504	1.608	1.735	1.955	2.203	2.435
<i>Tasa de Informalidad*</i>	64,6%	63,1%	62,7%	62,4%	61,9%	61,3%	59,9%

Fuente: DNP-DEE

Como resultado del incremento en la tasa de crecimiento, las puesta en marcha de las locomotoras permitirá la creación de 2.435 miles de empleos. La creación de estos nuevos empleos, le permitirá a la economía reducir la tasa de desempleo a 9.0% al finalizar el año 2014 y la tasa de informalidad a 59.9%⁶⁷⁶.

⁶⁷⁶ De acuerdo con los estimativos de los diferentes modelos cerca del 74% de los nuevos empleos son formales.

Tabla VII.3. Impacto sobre la pobreza de las locomotoras

	Valor		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	Escenario Base	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
<i>Indigencia (línea nacional)</i>	15,1%	12,9%	12,6%	12,7%	12,7%	12,4%	11,9%
<i>Pobreza (línea nacional)</i>	45,0%	41,5%	41,2%	41,2%	41,1%	40,6%	40,0%
<i>Coefficiente de Gini (Ingreso per cápita)</i>	56,6%	54,5%	54,4%	54,5%	54,5%	54,4%	54,3%

Fuente: DNP-DEE

Así mismo, el impacto de las locomotoras generara un crecimiento en los ingresos de los hogares, lo cual se traduce en una reducción tanto de la pobreza como de la indigencia⁶⁷⁷. En efecto la pobreza se reduciría de 45.0% a 40%, en tanto que la pobreza extrema disminuiría de 15.1% a 11.9%. Estos resultados también señalan la necesidad de una mayor focalización y efectividad de los diferentes programas de subsidios para lograr un mayor efecto en la reducción de la pobreza y en desigualdad del ingreso.

La puesta en marcha de las locomotoras, en especial la minera, tendrá efectos sobre la tasa de cambio y hace necesario un manejo adecuado y responsable de los recursos extraordinarios que ingresen al país. En efecto, además de la creación del Fondo de Estabilización, se requiere fortalecer los otros elementos de la reforma a las regalías que promueven el aumento de la productividad y competitividad en las diferentes regiones. Así mismo, la adopción de la regla fiscal contribuirá a una mejor coordinación de la política económica como miras mejorar la respuesta a los choques externos de la economía.

6. Ahorro - inversión y consolidación macroeconómica

De acuerdo con los resultados anteriores, el crecimiento estimado de la economía para los próximos años estará influenciado por el desempeño de las locomotoras y por el comportamiento de la economía internacional. Al computar los efectos de las locomotoras modelos de relaciones intersectoriales de equilibrio general - CGE, y de multiplicadores de insumo-producto, se prevé que la economía aumentaría su crecimiento frente al nivel potencial alrededor de 1.7%, en el período 2011 - 2014, lo cual, se traduce en un aumento de la tasa de crecimiento anual de 4.5% a 6.2%.

a) Crecimiento económico potencial

El crecimiento del PIB potencial es un concepto teórico usado para designar el comportamiento de la producción total de la economía en el largo plazo a diferencia de la producción observada, que es considerada un fenómeno de corto plazo. El nivel potencial se determina a partir de la disponibilidad de los factores de producción y la intensidad de su utilización en las diferentes

⁶⁷⁷ La metodología determina los efectos en el mercado de trabajo en el MEGC tomando como referencia la generación de ingresos de los hogares del escenario base. De esta forma, se simulan los cambios en los salarios y en la categoría ocupacional, se recalculan los indicadores de incidencia de pobreza tomando como base las líneas de pobreza o indigencia, así como el valor del Gini.

actividades productivas, y dice cuál sería la capacidad óptima de generación de bienes y servicios alcanzable de manera sostenible sin generar presiones sobre los precios.⁶⁷⁸

La tabla 6.2 muestra contabilidad del crecimiento económico colombiano en el período 1950-2009 y también por períodos decenales⁶⁷⁹. Allí se observa que sólo durante las tres primeras décadas, pero principalmente en la del 70 se presentaron de manera simultánea altas tasas en la contribución del capital, el trabajo y la productividad que permitieron alcanzar, en esa década, las tasas más altas de crecimiento promedio de la producción colombiana en la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente se observa una tendencia decreciente en la contribución de ambos factores, más acelerada en el caso del trabajo y en la contribución del progreso técnico, aunque en éste último la tendencia se revierte en los últimos años.

Tabla VII.4. Explicación de la evolución del crecimiento en Colombia

	Crecimiento del PIB y los Factores (2005=100)			
	PIB	Crecimiento de los Factores		
		K	Ocupados	PTF
1950-2009	4,2%	4,2%	2,8%	0,8%
1951-1960	4,7%	4,6%	2,8%	1,2%
1961-1970	5,1%	4,4%	3,8%	1,1%
1971-1980	5,5%	5,1%	3,7%	1,3%
1981-1990	3,4%	4,2%	2,5%	0,2%
1991-1995	4,5%	5,4%	2,8%	0,7%
1996-2000	1,0%	1,8%	1,5%	-0,7%
1991-2000	2,7%	3,6%	2,1%	0,0%
2001-2009	3,9%	4,4%	1,9%	1,4%

Todas las cifras a precios constantes de 2005

Acervo de Capital Ajustado por Utilización de Capacidad

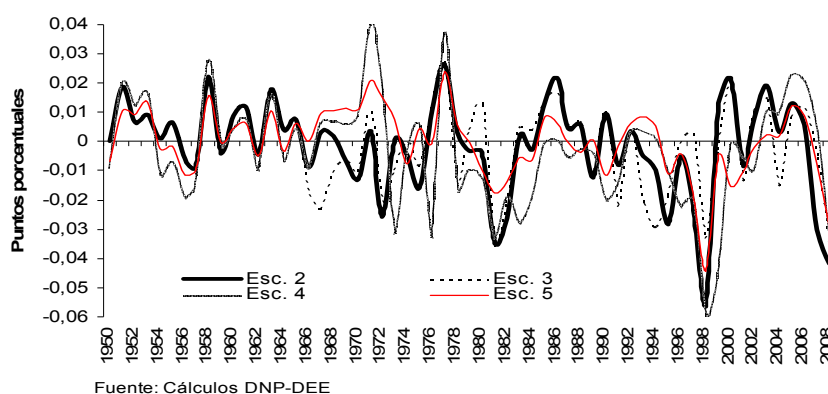
Fuente: DNP-DEE

La figura 6.8 ilustra la evolución de la brecha en el período 1950-2009. Allí se pueden observar claramente los períodos de desaceleración que corresponden a los años (1981-1983 y 1997-2000), en contraste a los períodos de mayor dinamismo que corresponden al período entre inicios del 50 y mediados del 70, así como 2004-2007, que se revirtió durante el 2008-2009 por efecto de la crisis internacional.

⁶⁷⁸ La metodología más difundida para calcular el nivel potencial de la producción consiste en estimar a partir de algún método estadístico la contribución histórica de los factores capital y trabajo a la producción total (para Colombia las contribuciones son de 40% para el capital y de 60% para el trabajo). Estas contribuciones se emplean posteriormente para determinar, de una manera realista, cual habría sido dicha producción en caso de contar con una mayor dotación de los mismos factores o de haber hecho una utilización más intensiva de los mismos. Las diferencias estimadas entre este nivel potencial y la producción efectivamente alcanzada permiten determinar la llamada *brecha del producto*. Estos dos conceptos tienen entonces importantes implicaciones para el diseño de medidas de política económica que buscan corregir el efecto adverso propio del ciclo económico e influir sobre el crecimiento de la producción real de bienes y servicios sin generar, al mismo tiempo, un incremento de la inflación al consumidor.

⁶⁷⁹ Para obtener estos resultados se emplearon cifras de producción y capital físico (filtrado por Utilización de Capacidad Instalada) y sin incluir la inversión de los hogares en vivienda con fines residenciales) expresadas en precios constantes del año 2005. Por su parte, el factor trabajo se mide por el número de personas ocupadas.

Figura VII-7. Brecha del Producto



Teniendo en cuenta la evolución histórica del PIB potencial y sobre la base de los escenarios construidos se esperaría que el crecimiento de la economía colombiana en el período 2010-2014 oscile entre un mínimo de 4,5% y un máximo de 6.2%, teniendo en cuenta que las locomotoras podrían aportarle 1.7% de crecimiento adicional al crecimiento potencial de la economía. El crecimiento del período 2011 - 2014, está suponiendo un aumento en la tasa de inversión del 25% al 31% del PIB, lo cual es consistente con un crecimiento de la tasa de ocupación entre el 2.7% y el 2.9%. Así la tasa de desempleo se reduciría de 11.2% a 9.0%. El crecimiento estimado de la productividad será de 1.6% por año.

A pesar de que en los modelos de consistencia se estimó un crecimiento de 1.7% adicional al crecimiento potencial de la economía, para efectos de la programación macroeconómica se tuvo en cuenta el crecimiento potencial como una postura responsable en el manejo fiscal y consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. Los compromisos adicionales de gasto deberán ser incorporados en los presupuestos anuales en la medida en que las metas de crecimiento económico, ingresos fiscales y el producto de las reformas presentadas al Congreso se hagan efectivos.

b) 6.4.2 Crecimiento de la economía por el lado de la demanda

El crecimiento del consumo total durante este período 2011 - 2014, estará entre 4.4% y 5.0%, explicado por el crecimiento del consumo de los hogares que oscila entre 4.3% y 5.1%. Este desempeño del consumo se debe a las mejoras en el ingreso y el empleo. El crecimiento del consumo público oscila en un rango entre 2.1% y 4.7%, el cual es consistente con una postura fiscal prudente y la adopción de la regla fiscal.

Por otra parte, el crecimiento de la inversión consistente con el crecimiento del PIB previsto para los próximos años se sitúa alrededor del 14%. Con estos crecimientos la tasa de inversión de la economía llegaría a 31% del PIB en el 2014.

Finalmente, la demanda externa también será fundamental para complementar la demanda interna. La entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con Chile, la Unión Europea, Centro América, y las posibilidades de que el Congreso de los Estados Unidos apruebe el TLC con

Colombia, así como la firma de otros Tratados de Libre Comercio con algunos países de Asia, abren grandes posibilidades de crecimiento para las empresas y el sector agrícola colombiano.

Tabla VII.5. Crecimiento por el lado de la demanda

Concepto	2008 (py)	2009 (py)	2010 (py)	2011 (py)	2012 (py)	2013 (py)	2014 (py)
Total consumo	2,9%	1,4%	4,3%	3,9%	3,8%	3,9%	3,9%
Consumo Hogares	3,0%	1,1%	4,1%	3,9%	4,0%	4,1%	4,1%
Consumo Admones Públicas	2,6%	2,8%	5,4%	3,9%	3,1%	3,0%	3,1%
Total inversión	5,4%	-7,0%	5,1%	10,7%	14,4%	12,4%	14,7%
Inversión privada	7,6%	-12,0%	6,3%	13,4%	15,9%	13,6%	16,7%
Inversión pública	-8,2%	11,7%	7,5%	14,1%	8,9%	7,4%	6,1%
Inversiones Plan Colombia	43,4%	31,7%	-31,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ABSORCION	3,5%	-0,5%	4,5%	5,4%	6,2%	6,0%	6,7%
Exportaciones	6,1%	-2,8%	2,5%	2,3%	2,2%	5,8%	3,1%
Importaciones	8,8%	-7,9%	2,9%	5,0%	3,3%	4,6%	6,3%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	2,7%	0,8%	4,5%	5,0%	6,2%	6,2%	6,2%

Fuente: DANE Cuentas Nacionales 2005 - Proyecciones DNP-DEE

La tabla 6.5 presenta la dinámica conjunta del gasto (consumo e inversión), y muestra el desempeño esperado del gasto privado para el cuatrienio. El gasto privado crece entre 5.0% y 7.0%, en tanto que el consumo público lo haría entre 2.1% y 4.7%. En tanto que el crecimiento de la absorción oscila entre 5.8% y 6.3%.

7. Consistencia macroeconómica

Los balances de ahorro e inversión en el caso de la economía colombiana estarán afectados por el boom minero y el desempeño de los flujos de capital producto de la política monetaria expansionista adoptada por los Estados Unidos con miras a la recuperación de su economía.

El deterioro en la confianza de consumidores e inversionistas así como los riesgos de una deflación en las economías de Estados Unidos y Europa han promovido la adopción de una postura expansionista en las políticas monetaria y fiscal, la cual ha venido generado presiones revaluacionistas en muchas economías emergentes y se prevé que éstas pueden durar un largo período. A ello se suma que las economías asiáticas, principalmente China e India, muestran un gran dinamismo y por ende una gran demanda de materias primas, principalmente de recursos del sector de minería y petróleo, lo cual se ha traducido en aumentos de los precios relativos de estos bienes. De esta forma, la economía latinoamericana y concretamente la colombiana enfrentan por un lado estas presiones sobre sus monedas y por el otro un cambio estructural en la oferta productiva. Estos factores, ponen de presente la necesidad de adoptar políticas preventivas para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, las cuales se reflejarán en los flujos de ahorro e inversión de los próximos años.

Las medidas de política adoptadas por el Banco de la República y el Gobierno para contrarrestar los efectos de los flujos de capital se concentran en propender por una mayor disciplina fiscal, la elevación del ahorro público (gracias a los procesos de racionalización de beneficios tributarios y la presentación del proyecto de regalías), y la intervención en el mercado cambiario sin renunciar al

modelo de inflación objetivo y a un régimen de tipo de cambio flexible. Ello facilita la efectividad de los mecanismos de transmisión de las decisiones de política sobre la actividad real⁶⁸⁰.

Teniendo en cuenta las anteriores condiciones, los balances de ahorro e inversión prevén un aumento en la tasa de inversión del 25% al 31% del PIB, la cual es consistente con una tasa de desempleo al final del período de 10.0%.

Tabla VII.6. Balance Ahorro - Inversión (% del PIB)*

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(A) Saldo en cuenta corriente /1	-2,8	-2,1	-2,3	-2,7	-2,5	-2,3	-2,3
(B) Inversión /2	24,5	22,6	24,3	25,3	26,9	28,0	30,8
(1) Privada (B) - (2)	19,9	17,3	19,1	20,3	21,8	22,8	25,7
(2.a) Pública /3	4,0	4,4	4,6	5,0	5,1	5,2	5,1
(2.b) Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(C) Ahorro (A) + (B)	21,7	20,5	21,9	22,6	24,4	25,6	28,2
(3) Privado (C) - (4)	17,2	18,0	20,3	20,8	20,6	21,7	24,4
(4.a) Público /3	3,9	1,6	1,0	1,8	3,8	3,9	4,1
(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(D) Financiamiento cuenta corriente	2,8	2,1	2,3	2,7	2,5	2,3	2,3
(5) Cuenta de capital /1	3,9	2,7	3,4	2,9	2,6	2,5	2,5
(6) Errores y Omisiones	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
(7) Cambio en Reservas (5) + (6) - (D)	1,1	0,6	1,1	0,2	0,1	0,2	0,2
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)							
(E) Balance Privado (1) - (3)	2,7	-0,7	-1,2	-0,5	1,2	1,1	1,3
(8) Financiamiento externo /1	4,0	-0,3	1,0	1,3	2,1	2,1	2,0
Inversión Extranjera Directa Neta	3,4	1,8	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5
Endeudamiento Externo Neto	0,6	-2,2	-0,9	-0,5	0,5	0,5	0,5
(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-1,3	-0,3	-2,2	-1,8	-1,0	-0,9	-0,7
Balance Sector Público No Financiero	0,1	-2,5	-3,6	-3,3	-1,5	-1,5	-1,4
(F) Balance sector GNC	2,3	4,1	4,3	4,1	2,9	2,8	2,4
(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /	0,4	1,1	1,5	0,9	0,6	0,6	0,6
(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	1,9	3,0	2,8	3,2	2,0	1,9	1,8
(12) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0
(I) Balance Público (Combinado)	0,1	2,8	3,6	3,2	1,3	1,2	1,0
(16) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /	-0,1	3,1	2,6	1,7	0,6	0,4	0,2
(17) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	0,3	-0,3	0,9	1,5	0,5	0,5	0,8
(18) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0

fuente: Banco de la República, DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP

Este nivel de inversión es consistente con una inversión privada que aumenta de 24.3% a 31.0 % del PIB. El ahorro doméstico por su parte, aumentaría de 20.5% y 28.2% del PIB, en tanto que el ahorro externo estará entre el 2.3% y 2.7% del PIB. Por su parte, el ahorro del sector privado ascenderá a 24.4% del PIB en el 2014. El financiamiento del sector privado estaría expresado principalmente en recursos de inversión extranjera directa - IED (entre 1.8 y 1.5% del PIB).

El balance del sector público refleja la adopción de la regla fiscal y el nuevo régimen de regalías, acciones de modernización de la DIAN para elevar el recaudo y reducir la evasión, el cambio en el régimen de regalías, y una mayor racionalización de los beneficios y costos del sistema tributario y de contribuciones para promover la formalización y la competitividad de la economía. De esta forma, el balance del Sector Público Consolidado presenta un déficit decreciente que pasa de 3.6% en 2011 a 1.0% del PIB en el año 2014. Este balance es consistente una reducción del déficit en el

680 El Banco de la República ha adoptado un marco el cual se ha ampliado el horizonte de política, el cual tiene como objetivo la prevención de futuras presiones en los mercados de vivienda y bursátil a partir de la regulación del crecimiento del crédito. En desarrollo el mismo, se ha mejorado la coordinación entre las entidades encargadas de la supervisión y la regulación, se ha adecuado la política de intervención de tasas de interés y de intervenciones en el mercado cambiario a las necesidades de crecimiento de la economía sin presiones inflacionarias y sin grandes costos para la misma.

GNC de 4.1% en el 2011 a 2.4% en el 2014. Ello, permitirá reducir la deuda neta del Gobierno Nacional Central a 38.7% del PIB en 2014 y a 27.1% en el 2021.

En el período 2010 - 2014, la política monetaria estará acorde con la reducción del déficit y con el crecimiento previsto de la economía, previendo presiones inflacionarias y presiones alcistas sobre los precios de los activos.

8. Principales reformas que sustentan la política fiscal

a) Regla Fiscal

Si bien Colombia ha avanzado en su proceso de ajuste fiscal, lo cual ha sido reconocido por la comunidad financiera internacional, se hace necesario fijar parámetros y metas explícitas y cuantitativas para hacer más transparente la programación fiscal y facilitar su seguimiento.

En este contexto, el Gobierno presentó un proyecto de Ley de carácter orgánico, que tiene por objeto el establecimiento de una Regla Fiscal como un instrumento de política para consolidar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, con el fin de lograr un mayor compromiso por parte de las autoridades económicas. El objetivo de la Regla es asegurar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional Central; permitir un manejo contracíclico de la política fiscal; y facilitar la coordinación macroeconómica entre el Gobierno y el Banco de la República. De esta forma, la propuesta de Ley pretende fijar las bases y los principios para que el Congreso en su proceso de aprobación del plan de desarrollo, o de los presupuestos plurianuales, considere el compromiso de la sostenibilidad fiscal⁶⁸¹.

La adopción de una regla fiscal cobra relevancia en el marco de una expansión de la actividad minero energética, teniendo en cuenta que por cuenta del crecimiento de este sector, se pueden presentar choques macroeconómicos que pueden afectar el desarrollo de varios sectores de la economía. La regla en este caso va a contribuir a mejorar la coordinación macroeconómica para mitigar dichos efectos. De este modo, la acción contracíclica de la regla fiscal también apoya las decisiones de la autoridad monetaria, al moderar las fluctuaciones de la tasa de cambio derivadas de variaciones posibles choques en los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo. El ahorro derivado del crecimiento de la minería ayudará a contener las presiones revaluacionistas. Del mismo modo, el desahorro en una caída del precio del petróleo modera la devaluación de la moneda.

b) Reforma al régimen de Regalías.

El objetivo de la propuesta de regalías es hacer más equitativa la distribución de las regalías entre las entidades territoriales. Así mismo, se pretende fortalecer la inversión regional con miras a promover la competitividad; la inversión en ciencia y tecnología y fortalecer el ahorro pensional para cubrir las obligaciones futuras de pensiones a cargo de las entidades territoriales. De otra parte, se pretende contar con un fondo de ahorro que permita absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el fin de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional.

⁶⁸¹ El proyecto de Ley de regla fiscal contiene el principio y el objetivo del proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho de los ciudadanos a la sostenibilidad fiscal como condición para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

c) Racionalización de beneficios tributarios y contribuciones

En Colombia cerca del 75% de las pequeñas empresas que se crean cada año desaparecen, debido a que inician con elevados costos, baja liquidez, a lo cual se suma la baja gestión y las escasas posibilidades de beneficiarse de los canales formales de crédito de la economía. Las obligaciones de cumplir con lo dispuesto en la legislación laboral, tributaria y regulatoria hacen que estas empresas tengan escasas posibilidades de subsistir y que más bien opten por desarrollarse en la informalidad. Por ello, el Gobierno ha preparado un proyecto de Ley, que busca promover la formalización de las pequeñas empresas, reduciendo las cargas tributarias y de pago de parafiscales en los primeros años de funcionamiento, que es donde se presenta la mayor tasa de mortalidad de estas empresas y simultáneamente promover el empleo de los jóvenes que son el grupo con mayor desempleo.

En cumplimiento de este objetivo, las acciones de racionalización tributaria en los beneficios y contribuciones parafiscales buscan aliviar el flujo de liquidez de las estas empresas y mejorar sus condiciones de supervivencia en el mercado, mejorar su competitividad así como la de otras empresas más grandes, y facilitar las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas más jóvenes a través del otorgamiento de incentivos a la formalización. En esta dirección, el proyecto de formalización y primer empleo, permite descontar el pago de los aportes parafiscales del impuesto de renta y complementarios. En el mismo sentido, esta iniciativa es complementada con la eliminación progresiva del beneficio del 30% por concepto de reinversión de utilidades en activos fijos creados por la Ley 863 de 2003⁶⁸², la eliminación de la sobretasa que vienen pagando las industrias en el consumo de energía eléctrica y la simplificación de alguno trámites tributarios, como la de eximir de la presentación de la Declaración de Retenciones en la Fuente a los agentes retenedores que en el respectivo período gravable no hayan efectuado ningún tipo de retención en la fuente. En forma similar al caso de las retenciones en la fuente, el proyecto de Ley exime de la presentación de la Declaración de IVA a los responsables de dicho impuesto que en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ninguna venta. Lo anterior busca aliviar la carga administrativa que representa para el responsable la presentación de declaraciones tributarias en cero⁶⁸³.

d) Sistema General de Pensiones, reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y medidas contra la evasión de recursos de financiación de la Protección Social

En el marco del Sistema General de Pensiones se debe avanzar con mecanismos que propendan por la revisión y verificación de criterios y procesos que puedan estar afectando el reconocimiento de prestaciones económicas y la defensa judicial del Sistema.

En lo que se refiere a la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se debe continuar y consolidar la puesta en marcha de la operación de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP. En este contexto, a través de esta reinstitucionalización se concreta uno de los propósitos iniciales de la Ley 100 de 1993,

⁶⁸² Extendido por la Ley 1111 de 2006 y ajustado por la Ley 1370 de 2009

⁶⁸³ En efecto, la obligación de presentar declaraciones de IVA en ceros por los periodos en los cuales no se efectuó ninguna operación de compra o venta de bienes o prestación de servicios sometida al impuesto aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de responsables.

que era la centralización en entidades especializadas de la administración del tema pensional que en el sector público antes de la vigencia de esa Ley estaba en cabeza de más de mil entidades, y que desde entonces hasta hoy ha mantenido una dispersión que se ha buscado disminuir ostensiblemente con la mencionada reinstitucionalización y que debe continuar siendo un objetivo a cumplir.

Con esta consolidación se busca la estandarización de procesos eficientes y seguros, con el fin de lograr el mejoramiento en la atención al pensionado, mayor certeza en sus derechos con la consistencia, oportunidad y solidez en las decisiones administrativas en materia de reconocimiento, la erradicación de la corrupción y el fortalecimiento de la defensa judicial, contribuyendo con esto a una mayor transparencia fiscal.

En el marco del control a la evasión y elusión de aportes al Sistema de la Protección Social, que administra recursos de salud, pensiones, riesgos profesionales, atención a la niñez, la educación y la vivienda, debe consolidarse la operación de la UGPP, fortaleciendo la estandarización e integración de información y procedimientos, para facilitar el seguimiento a los procesos de determinación y cobro, mejorando así el control a la evasión y a la elusión.

Así mismo, deberá ahondarse en el diseño y ejecución de un marco jurídico que permita detectar, controlar y sancionar de manera adecuada y suficiente las conductas que se traducen en un menor recaudo.

Se espera que con la puesta en marcha de la UGPP y las políticas asociadas, se avance en el fortalecimiento financiero y fiscal del Sistema de la Protección Social, esto incluye los subsistemas como es el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como algunas entidades del sector como por ejemplo el SENA y el ICBF.

e) Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional.

- *Marco de Deuda de Mediano Plazo:* De conformidad con el Artículo 364 de la Constitución Política, la Nación debe propender por un manejo sostenible de la deuda pública, para lo cual se deberán establecer unos lineamientos de política contenidos en un Marco de Deuda de Mediano Plazo. Este marco deberá incorporar a la gestión, la evaluación integral de los ingresos y del Balance de la Nación. Lo anterior, requiere de una evaluación integral de activos y pasivos de la Nación, realizar un análisis de componentes y correlaciones de los ingresos de la nación, definición de una composición óptima del portafolio de deuda, definición y adopción de Instrumentos y herramientas para la gestión del Balance de la Nación y la construcción del marco legal que soporte dicha gestión
- *Administración de Activos de la Nación:* Estructurar una política que modernice la gestión de los activos de la Nación. Para ello será importante tener definir la estrategia de activos de la nación (Mantener, vender, consolidar, etc.); definición del rol de la Nación en la gestión de sus activos; definición de estándares de Gobierno Corporativo; definición de parámetros de seguimiento a la gestión y al desempeño de los activos; gestión de Cartera; lineamientos para los esquemas Participación Público- Privadas (APPs, concesiones, etc.); optimización de la participación en los activos de propiedad de la Nación; definición de

reglas y estándares de los Ingresos para la Nación por reducciones de emisiones de carbono

- *Administración de Riesgos:* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propenderá por la administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, las de manejo de deuda pública, sus asimiladas y conexas de la Nación y de las entidades estatales, así como las derivados de la actividad contractual y de desastres naturales. Este propósito requiere la evaluación y optimización de los riesgos de mercado, liquidez, crediticio (garantías), operacionales, legales (contractuales y litigiosos) y otros riesgos contingentes (desastres naturales).
- *Administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación y los fondos administrados por la DGCPN.* La Nación deberá asegurar la administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación a través de los mecanismos que se establezcan para tales efectos. Ello requerirá de la Implementación de la Cuenta Única Nacional, creada para tal fin y administrada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPN y de la optimización de la administración de los fondos administrados por la DGCPN.

f) Regla para la presupuestación del Plan Plurianual de Inversiones

- Los gastos adicionales incorporados en el PPI por efecto del mayor crecimiento del PIB (0.2% anual), solo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, en concordancia con el artículo 341 de la Constitución Política.
- De esta forma, la ejecución del Plan Plurianual de inversiones estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada una de las vigencias fiscales de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales del presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

g) Formalización para reducir la evasión en los impuestos nacionales

- Colombia a pesar de tener las tarifas de impuesto a la renta relativamente elevadas, las numerosas minoraciones (exenciones, deducciones antitécnicas, etc.) a la renta hacen de su carga tributaria una de las menores entre países con similar nivel de desarrollo. Cuando se relaciona la carga total de impuestos con el nivel de PIB per capita, se observa, que el país se encuentra por debajo del nivel que le correspondería. Los elevados índices de informalidad, evasión y elusión tributaria son quizá las principales causas del "drenaje" de los recaudos tributarios. A pesar de los esfuerzos de ampliación de la base tributaria, ésta sigue dejando grandes contingentes de personas y pequeñas empresas por fuera de los circuitos de la información tributaria. La evasión del impuesto a la renta, un 27%, representa unos 11.6 billones al año, la evasión en IVA otros 8.3 billones y por otra parte el contrabando se estima supera los 4 mil millones de dólares al año.
- En este orden de ideas, al Estado le corresponde crear las condiciones y procedimientos para que las empresas y personas que hoy operan en estas condiciones entren en los circuitos de información e identificación de las entidades del Estado. Para el éxito de este

proceso alguna forma de gradualidad es necesaria para garantizar su éxito. Los enormes avances en llevar la presencia del Estado a todas las esquinas del país y la prevalencia del imperio de la Ley son procesos que van a cimentarse paulatinamente y las cargas tributarias deben ser coherentes con los ritmos de este vital proceso de consolidación territorial. En esta dirección, las acciones que se adelantarán para alcanzar este propósito son las siguientes:

- Mejorar los procedimientos y bases de identificación de las actividades de las personas y empresas, a partir de acciones de consolidación de la información existente en las cuales reposan los registros administrativos de personas naturales y jurídicas y las informaciones patrimoniales de los diferentes registros nacionales.
- Mejorar la vigilancia y control en los puntos primarios (puertos y aeropuertos), con el fin de enfrentar el contrabando y la evasión.
- Mejorar la coordinación entre la DIAN y las diferentes redes de información principalmente del sector financiero que administran los registros de las operaciones y transacciones económicas de las empresas y las personas naturales. Buscando que estos canales transparentes y confiables para las transacciones sean ágiles y poco costosos para que la ciudadanía opte por estos medios. El efectivo es hoy por hoy un 50% de los medios de pagos generando un gigantesco espacio a transacciones de imposible seguimiento y verificación. Esto favorece todas las actividades ilícitas que tanto daño le han hecho al país. Por lo cual la capacidad institucional para asfixiar este canal facilitando los canales virtuales más seguros, transparentes y confiables son el mejor mecanismo para la consolidación del imperio de la Ley.
- Mejorar los incentivos, costos y procedimientos para que las personas y empresas realicen sus actividades a través de las redes y canales de la economía formal.
- Estas acciones estarían complementando las iniciativas presentadas por el Gobierno sobre promoción de la formalización y el empleo, y la agenda de bancarización y desarrollo de mecanismos virtuales de transacción como el dinero electrónico.

VIII. Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el período comprendido entre 2011 y 2014 recoge la estimación de los recursos para la implementación de los pilares, objetivos y estrategias descritos a lo largo de este Plan de Desarrollo. El PPI asciende a \$485 billones de pesos de 2010, resultado de una estimación de esfuerzos mancomunados de diversas fuentes para el logro de la Prosperidad para todos los colombianos.

Este Plan es consistente con el escenario macroeconómico y fiscal descrito en el Capítulo VII. Como se menciona en dicho capítulo, el objetivo de locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, impulsan la economía del país a niveles superiores al 6% del PIB.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal supone un crecimiento potencial de 4.5% del PIB. En este PPI, se incluyen los gastos adicionales por efecto del mayor crecimiento del PIB (0.2% anual) producto de las locomotoras, los cuales solo podrán hacer parte del Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, respetando la senda de balance fiscal establecida por el Gobierno Nacional.

Las proyecciones de gasto incorporan para cada sector, pilar, objetivo y estrategia el resultado del ejercicio de programación de recursos asociados al cumplimiento de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. En todo caso, la ejecución del PPI estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales de presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el MFMP.

Las fuentes que financian el PPI son:

1. El Presupuesto General de la Nación con \$284 billones, (58.5% del total del PPI); conformado por los recursos del presupuesto de inversión que ascienden a \$119.4 billones (24.6% del total) y por el Sistema General de Participaciones con \$99.4 billones (20.5%) y por los recursos de funcionamiento (gastos de personal y generales) asociados a los sectores de Seguridad y los gastos de funcionamiento de Justicia por \$65 billones (13.4%).
2. Los presupuestos del sector descentralizado nacional, que ascienden a \$1.6 billones (0.3%). Se destacan las empresas de energía eléctrica, las corporaciones autónomas regionales y las entidades prestadoras de salud.
3. Las entidades territoriales, como cofinanciadoras de algunas de las estrategias propuestas en este PND como Vivienda y Ciudades Amables, Política para la población desplazada, cultura, deporte y Juntos contra la pobreza extrema, entre otros, con un monto de \$29.2 billones (6%).
4. El sector privado con una inversión que asciende a \$170.3 billones (35.1%). Entre estas inversiones se destacan las correspondientes a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, principalmente para la formalización minera y expansión energética (\$93.4 billones), Vivienda y Ciudades Amables (\$34 billones) y para Infraestructura de Transporte (\$16 billones).

En términos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, los recursos del PPI se distribuyen en un 45.6% para el pilar de Crecimiento Sostenible y

Competitividad, un 34.3% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 15.8% para el de Consolidación de la Paz y un 4.3% para el de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática.

El cuadro siguiente presenta en forma detallada el PPI, clasificado por pilares, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, por fuentes de financiamiento.

Plan Nacional de Desarrollo - PND 2011-2014

Pilares, objetivos y estrategias

Millones de \$ de 2010

Concepto	PND 2011-2014						
	Central	SGP	PGN	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	Total general
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3+4+5+6)
1. Crecimiento sostenible y competitividad	41.656.019	5.030.496	46.686.515	1.417.481	11.164.839	162.022.269	221.291.104
1.1 Innovación para la prosperidad	3.716.659		3.716.659		2.641.364	2.973.406	9.331.428
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	3.373.365		3.373.365	122.270		15.634.107	19.129.742
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	1.325.527		1.325.527	39.068		86.506	1.451.101
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	1.887.153		1.887.153	83.202		15.547.601	17.517.956
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	160.686		160.686				160.686
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	34.565.995	5.030.496	39.596.491	1.295.212	8.523.475	143.414.756	192.829.934
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	212.359		212.359				212.359
1.3.2 Agricultura y desarrollo rural	4.869.943		4.869.943				4.869.943
1.3.3 Infraestructura de transporte	19.239.341		19.239.341			15.988.071	35.227.413
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	3.293.581		3.293.581	707.105		93.372.131	97.372.817
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	6.950.769	5.030.496	11.981.265	588.106	8.523.475	34.054.555	55.147.401
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	58.474.373	81.440.214	139.914.587	191.753	18.079.265	8.187.992	166.373.597
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	34.673.166	80.935.611	115.608.777	191.753	15.000.589	8.187.992	138.989.112
2.1.1. Primera infancia y niñez	14.770.150	591.970	15.362.120			123.584	15.485.704
2.1.2 Formación de capital humano	7.009.690	56.763.658	63.773.347		8.407.343	131.538	72.312.228
2.1.3. Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	11.965.991	22.823.546	34.789.537	191.753	4.848.068	7.932.870	47.762.228
2.1.4 Cultura	399.278	324.188	723.465		781.213		1.504.678
2.1.5 Deporte y Recreación	528.058	432.250	960.308		963.965		1.924.273
2.2 Promoción Social	16.228.780		16.228.780		3.078.676		19.307.456
2.2.1 Juntos contra la pobreza extrema	3.240.641		3.240.641		144.230		3.384.871
2.2.2 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	6.166.509		6.166.509				6.166.509
2.2.3 Política para la población desplazada	6.821.630		6.821.630		2.934.446		9.756.075
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	293.754	504.602	798.356				798.356
2.3.1 Grupos étnicos	255.230	504.602	759.832				759.832
2.3.2 Género	38.524		38.524				38.524
2.4 Acceso social a servicios	7.278.674		7.278.674				7.278.674
3. Consolidación de la Paz	76.483.195		76.483.195			64.213	76.547.408
3.1 Seguridad –orden público y seguridad ciudadana- ¹	59.656.674		59.656.674				59.656.674
3.2 Justicia ²	16.011.565		16.011.565			64.213	16.075.778
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	814.956		814.956				814.956
4. Soportes transversales de la prosperidad democrática	7.855.506	12.941.572	20.797.078	6.061			20.803.140
4.1 Gestión ambiental y del Riesgo de Desastre	694.313		694.313				694.313
4.2 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	2.991.899		2.991.899	6.061			2.997.960
4.3 Relevancia Internacional	682.493		682.493				682.493
4.4 Apoyos transversales al Desarrollo Regional	3.486.802	12.941.572	16.428.373				16.428.373
Total general	184.469.094	99.412.281	283.881.375	1.615.296	29.244.103	170.274.475	485.015.249

¹ Incluye gastos de personal y generales del sector Defensa y Seguridad por valor de \$51,8 billones.

² Incluye gastos de funcionamiento del sector Interior y Justicia por valor de \$13,2 billones.

Fuente: DIFP.

IX.Indicadores para el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo

El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo permite al Gobierno nacional y a la ciudadanía en general evaluar el progreso de las políticas y programas hacia sus metas, con el fin de mejorar su efectividad y eficiencia en el corto, mediano y largo plazo. El seguimiento y evaluación del PND se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia– definido en el artículo 343 de la Constitución Política, el cual es de consulta pública a través de la dirección de internet <http://sinergia.dnp.gov.co>

Los resultados del seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo serán reportados en forma periódica a los Ministerios y Entidades sectoriales, al Consejo de Ministros, Consejo Nacional de Planeación, y al Congreso de la República con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas de la administración pública y una cultura de gestión orientada a resultados.

El esquema de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, está estructurado en tres niveles: en el primero, se establecen indicadores estratégicos, a través de los cuáles el Gobierno monitorea las prioridades del PND en su conjunto; en el segundo nivel indicadores de programa, que permiten monitorear el progreso de los sectores y las entidades en términos de la entrega de bienes y servicios a la sociedad; y en el tercer nivel, indicadores de gestión, a través de los cuales el Gobierno monitorea el desempeño de las entidades, su eficiencia administrativa y financiera, y su mejoramiento continuo.

Figura IX-1. Esquema de seguimiento a las metas de Gobierno

Para lograr esto, el seguimiento al PND hace énfasis en la identificación de la cadena de valor de



las políticas públicas la cual representa la forma como se articulan las diferentes acciones de gobierno para alcanzar los objetivos de política definidos. La cadena de valor, modela la escalabilidad de las acciones de gobierno en 5 eslabones: insumos, procesos, productos, resultados e impactos; permitiendo una base analítica sólida y común para el seguimiento al PND.

Por su parte la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo contempla la utilización de técnicas de evaluación de políticas públicas para medir los efectos e impactos de los programas y acciones del Gobierno sobre las distintas poblaciones atendidas o afectadas.

Con estas consideraciones el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo analiza el progreso de las políticas públicas tanto a nivel nacional o agregado, como a nivel regional en términos de la provisión de bienes y servicios, y la disminución de las brechas de desarrollo entre regiones. Así mismo analiza en forma integral la oferta de bienes y servicios institucionales, la percepción ciudadana sobre los resultados alcanzados con dichos bienes y servicios y los efectos e

impactos de los mismos en la población. Adicionalmente, el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo se realiza en articulación con las metas de mediano y largo plazo consideradas en otros ejercicios de planificación adelantados por el país, tales como la Visión 2019 y la Política Nacional de Competitividad 684.

A continuación se presentan los principales indicadores y metas a considerar en cada uno de los pilares del PND. Estos indicadores estarán complementados con la batería de indicadores de programa y de gestión que cada uno de los sectores y entidades del gobierno nacional concertaran con el Departamento Nacional de Planeación.

Tabla IX.1. Indicadores y Metas Estratégicas del Gobierno

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Crecimiento sostenible y competitividad				
PIB per cápita (USD\$)	\$ 5.139,0	USD\$ 6.250,0		\$ 20.000,0
Crecimiento económico (Tasa de crecimiento del PIB promedio del cuatrienio)	4,1%	6,0%	6,0%	
A. Innovación para la prosperidad				
Innovación (Inversión en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB)	0.39%	0.7%	2,0%	
Exportaciones con valor agregado (Como porcentaje de exportaciones de bienes totales)	29,0%	40,0%		
B. Competitividad y crecimiento de la productividad				
Apertura de comercio (X+M / PIB)	33,0%	43,0%		
Informalidad laboral. Total Nacional (% informales sobre el total de ocupados)	61.1%	54.4%	33,0%	
Inversión Extranjera Directa (Millones de USD\$)	\$ 7.169,0	\$ 13.200,0		\$ 47.765,0
Exportaciones (Millones de USD\$-FOB-)	\$ 32.853,0	\$ 52.600,0	\$ 109.172,3	
Visitantes extranjeros (Miles de Personas)	2.494	4.000		
C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo				
Tasa de desempleo				
a) Promedio nacional	12,0%	8.5%	5,0%	
b) Mayor ciudad / menor ciudad (13 ciudades)	2.19	1.7		
1. Sectores basados en la innovación ⁽¹⁾				
2. Agricultura y desarrollo rural				
Producción Agropecuaria (Toneladas de producto)	33.752.062	38.695.160	50.262.667	
3. Infraestructura de transporte				
Infraestructura para la competitividad (Kilómetros totales construidos de dobles calzadas - Red Concesionada)	884	1.834		
Red Férrea en Operación (Kilómetros de Red Férrea Concesionada)	906	1.154		
Inversión privada en infraestructura de transporte, telecomunicaciones y minas y energía en el cuatrienio (Billones de Pesos Constantes 2010)	\$112,7	\$126,7		
Sistemas integrados de transporte masivo en operación	5	15	20	
4. Desarrollo minero y expansión energética				
Dinámica Minera - Producción de Carbón (Millones Tons/Año)	73,0	124,0		
Dinámica energética - Capacidad de Generación	13.517	14.881		

684 Las metas consideradas en los ejercicios de planeación de mediano y largo plazo, deberán ser revisadas y ajustadas a la luz de los indicadores y metas consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
eléctrica (MW)				
Dinámica Petrolera - Producción de petróleo y gas (BPEDC)	990.600	1.400.000		
5. Vivienda y ciudades amables				
Dinámica de la construcción (Viviendas Iniciadas en el cuatrienio)	536.162	1.000.000	1.800.000	
Acceso de nuevas personas a soluciones de saneamiento (Millones de personas)	3.6	4.8	3.8	
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social				
Nivel de pobreza				
a) Ingreso autónomo	45.5%	40,0%	20,0%	
b) Multidimensional	29,0%	(2)		
Mortalidad infantil (Menores de 1 año -EEVV-DANE-2008)	20.6%	12.2%		
Metas de Desarrollo del Milenio (Indicadores adoptados alcanzados)	17/37	23/37		
A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social				
1. Primera infancia y niñez				
Atención integral a Primera Infancia (Niños atendidos - Población Vulnerable)	477.166	1.426.000		
2. Formación del Capital Humano				
Cobertura bruta educativa				
a) Transición	90.7%	100,0%		
b) Media	75,2%	91,0%	100,0%	
c) Superior	35.3%	47,0%		
Calidad educativa Saber grado 11				
a) Estudiantes con desempeño alto lenguaje	27.10%	37%		
b) Estudiantes con desempeño alto matemáticas	27.27%	37%		
3. Acceso y calidad en Salud: Universal y Sostenible				
Coberturas sistema general de seguridad social en salud				
a) Cobertura régimen subsidiado	90,2%	100,0%		
b) Afiliados régimen contributivo	18.062.855	19.010.166		
Calidad en Salud - Usuarios que califican servicios de salud con calidad (ECV 2008)	79,0%	90.0%		
B. Promoción Social				
1. Juntos contra la pobreza extrema				
Familias en extrema pobreza que cumplen logros priorizados (familias) ⁽³⁾				
2. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos				
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21.6%	17.5%		
3. Política para la población desplazada				
Población que supera su situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento (familias)	0	260.000		
C. Fortalecimiento del Capital Social				
Brecha en la tasa de desempleo entre hombre y mujeres	6,4%	3,2%		
Consolidación de la Paz				
A. Seguridad –orden público y seguridad ciudadana-				
Tasa de homicidios (Por cada cien mil habitantes)	35,2	32,0		
B. Justicia				
Descongestión Judicial (Expedientes represados)	2.893.969	1.900.000		
C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional ⁽⁴⁾				
Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática				
A. Sostenibilidad Ambiental				
Hectáreas en reforestación protectora de cuencas abastecedoras de acueductos	310.000	400.000		
Hectáreas en plantaciones forestales comerciales	369.203	601.453		

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
B. Buen Gobierno y lucha contra la corrupción				
Corrupción (Calificación según Índice de Transparencia internacional)	3,5	4.0		
C. Inserción y Relevancia internacional ⁽⁵⁾				
D. Apoyos transversales al desarrollo regional				
Reducción de brechas regionales				
a) Incidencia de la pobreza rural / incidencia de la pobreza urbana (ingreso autónomo)	1.6	⁽⁶⁾	1,3	
b) Municipios conectados a través de redes de fibra óptica	200	700		
Convergencia Regional				
a) IENDOG promedio	24.7%	26.7%		
b) Dispersión del desarrollo regional (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	21.1%	18.4%		
Desempeño Integral Municipal				
a) Promedio	62.1%	64.5%		
b) Dispersión (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	23.0%	21.0%		
Notas				
1/ Comparte los indicadores de innovación para la prosperidad.				
2/ El cálculo definitivo y la construcción de la meta está sujeta a la construcción del índice de Pobreza Multidimensional, el cual está previsto para diciembre de 2010.				
3/ El cálculo de la línea de base y la meta está sujeto a la entrega de los resultados de la evaluación de impacto de la Red Juntos la cual estará disponible en abril del 2011.				
4/ Comparte el indicador de Seguridad -orden público y seguridad ciudadana-				
5/ Los resultados de este objetivo se ven reflejados en las metas a alcanzar en el objetivo de competitividad y crecimiento de la productividad				
6/ Ver nota 2.				